



N° 1700

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2023.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

En application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE

*sur la **rénovation énergétique des bâtiments*** ⁽¹⁾

ET PRÉSENTÉ PAR

MMES JULIE LAERNOES ET MARJOLAINE MEYNIER-MILLEFERT

Députées

⁽¹⁾ La composition de la mission d'information se trouve au verso.

La mission d'information commune sur la rénovation énergétique des bâtiments est composée de : M. Jean-Louis Bricout, président, Mmes Julie Laernoes et Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteuses, M. Antoine Armand, Mme Françoise Buffet, MM. Stéphane Delautrette, William Martinet et Vincent Thiebaut, membres.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT JEAN-LOUIS BRICOUT | 7 |
| INTRODUCTION | 11 |
| I. DES OBJECTIFS DE RÉNOVATION THERMIQUE AMBITIEUX QUE LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX INTERDISENT DE REMETTRE EN CAUSE | 15 |
| A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS, UN IMPÉRATIF ÉNERGÉTIQUE, ÉCOLOGIQUE ET SOCIAL DONT LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOI DOIVENT ÊTRE RESPECTÉS | 15 |
| 1. Des objectifs et des échéances à tenir | 15 |
| a. Des objectifs ambitieux, qui ne sont pas atteints | 16 |
| b. La restriction des conditions de location des passoires énergétiques, une mesure forte pour garantir l'atteinte des objectifs | 21 |
| c. La nécessaire contribution du secteur tertiaire | 23 |
| 2. Des objectifs permettant de répondre aux enjeux multiples de la rénovation énergétique, qui doit être repensée au regard de la future stratégie française pour l'énergie et le climat | 25 |
| B. DES RÉNOVATIONS GLOBALES ET PERFORMANTES TROP PEU NOMBREUSES | 29 |
| 1. Un cadre législatif précis | 29 |
| 2. Une nécessaire inflexion de la politique de rénovation énergétique | 30 |
| C. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES CAPACITÉS D'INGÉNIÉRIE | 34 |
| II. UNE ÉCONOMIE DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS À CONSOLIDER | 39 |
| A. UNE FILIÈRE QUI DOIT SE METTRE EN ORDRE DE MARCHÉ DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉCHÉANCE DE 2050 | 39 |
| 1. Un secteur économique à redimensionner pour répondre à une demande croissante..... | 39 |
| a. Des ressources humaines et matérielles restreintes au regard des besoins..... | 39 |

| | |
|--|-----------|
| b. Un marché de la rénovation énergétique des bâtiments encore en gestation | 42 |
| 2. Des compétences professionnelles spécifiques à affermir et à renouveler | 46 |
| a. Des savoir-faire et des connaissances acquis au stade de la formation initiale ? | 47 |
| b. Une diffusion des compétences métiers à conforter dans le cadre de la formation continue..... | 49 |
| 3. Des innovations à encourager pour la massification des travaux de rénovation énergétique des bâtiments | 50 |
| a. Des dépenses en recherche et développement à soutenir..... | 51 |
| b. Une diffusion des procédés techniques et de nouvelles méthodes à stimuler | 52 |
| B. ASSURER UN ACCOMPAGNEMENT PERTINENT DES DÉMARCHES DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE | 54 |
| 1. Un besoin de « réassurance » qui conditionne l’engagement des projets de rénovation..... | 56 |
| 2. Des parcours à formaliser, avec l’appui d’un service public de l’efficacité énergétique consolidé..... | 61 |
| a. Une rationalisation souhaitable des dispositifs d’information et de prise en charge à l’échelle d’un territoire..... | 61 |
| i. Des réseaux de guichets et des procédures structurantes organisés par l’État et ses opérateurs à l’échelle nationale..... | 62 |
| ii. Une offre de services des collectivités territoriales marquée par la diversité des solutions d’accompagnement | 65 |
| iii. Un appui multiforme des milieux associatifs | 67 |
| iv. Un besoin d’organisation de l’offre de services en matière d’accompagnement et de conseil | 68 |
| b. Une nécessaire vigilance quant aux modalités d’organisation de Mon accompagnateur Rénov’ | 70 |
| C. RETISSER LES LIENS DE CONFIANCE ENTRE PROFESSIONNELS ET PARTICULIERS QUANT À L’EFFICACITE DES TRAVAUX..... | 79 |
| 1. Des rénovations énergétiques comportant des incertitudes et des risques..... | 79 |
| a. Des malfaçons en nombre significatif et des écarts possibles de performance | 79 |
| b. Le fléau des fraudes | 82 |
| 2. Un encadrement des prestations et des garanties à étoffer | 84 |
| a. Assurer la pertinence des normes et labels au regard des exigences de la rénovation énergétique des bâtiments..... | 84 |
| b. Garantir l’efficacité des contrôles en matière de rénovation énergétique des bâtiments | 87 |
| i. Un nécessaire renforcement des moyens de contrôle des organismes de régulation..... | 87 |
| ii. Une rationalisation possible des contrôles opérés sur les travaux faisant l’objet d’aides publiques..... | 91 |
| iii. Un recours souhaitable à des instruments de mesure réelle de performance des travaux..... | 92 |

| | |
|---|-----|
| iv. Établir une obligation de résultat pour les professionnels ? | 93 |
| III. LES MOYENS FINANCIERS AU SERVICE DE LA STRATÉGIE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS | 97 |
| A. DES AIDES ET SOUTIENS FINANCIERS DONT L'EFFICACITÉ DOIT ÊTRE CONFORTÉE..... | 97 |
| 1. Des dépenses publiques croissantes mais insuffisantes | 98 |
| a. Des ressources diverses par leur nature | 98 |
| b. Des financements publics à renforcer au regard des besoins d'investissement | 99 |
| c. Des dispositifs susceptibles d'améliorations au regard de la lutte contre les dérèglements climatiques | 104 |
| B. DONNER ACCÈS AUX RESSOURCES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DES PROJETS | 106 |
| 1. Des conditions de financement qui ne sont pas nécessairement assurées, dans un contexte économique pesant sur l'industrie du bâtiment | 106 |
| 2. Un large panel d'aides publiques, dont certaines sont perfectibles | 108 |
| a. Les soutiens de nature fiscale | 108 |
| b. Les soutiens de nature budgétaire provenant de l'État | 113 |
| c. Les certificats d'économies d'énergie..... | 120 |
| 3. Des efforts à poursuivre afin de mobiliser le crédit privé..... | 123 |
| a. Des conditions de financement satisfaisantes ? | 124 |
| b. Des obstacles à lever dans l'accès aux ressources bancaires | 130 |
| EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION | 141 |
| ANNEXES | 143 |
| LISTE DES PROPOSITIONS | 145 |
| PROPOSITION DE LOI N° 2352 ENREGISTRÉE À LA PRÉSIDENTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 22 OCTOBRE 2019 | 149 |
| DISPOSITIF DE LA PROPOSITION TRANSMISE PAR M. MAXIME COMBES, MME FRANÇOISE VERCHÈRE ET M. DANIEL IBANEZ À LA MISSION D'INFORMATION | 159 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 165 |

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT JEAN-LOUIS BRICOUT

« *Nous exploitons cette terre comme une entreprise en liquidation* ». Ces mots d'Al Gore, prix Nobel de la paix, lucide quant à l'urgence de la situation, soulignaient déjà en 2006 combien la crise climatique que nous traversons appelle des réponses fortes et immédiates.

Et ce n'est malheureusement pas le nouveau rapport du GIEC, publié le 20 mars ⁽¹⁾, qui viendra contredire ce terrible constat, puisqu'il est tout aussi alarmant.

Le cortège meurtrier d'inondations, de canicules, de sécheresses et de méga-feux de cette année 2023 ⁽²⁾ est venu nous le rappeler cruellement, une nouvelle fois. L'observatoire européen Copernicus le confirme, cet été aura été le plus chaud jamais mesuré dans le monde.

Aussi, n'y a-t-il plus de temps à perdre ! L'heure n'est plus à chercher à convaincre les militants du scepticisme mais à un sursaut environnemental collectif. Il nous faut être convaincus qu'il n'est pas de petit chantier, pas de trop petite échelle, pas de geste minime. Mieux, il nous faut agir puissamment à tous les niveaux, dans tous les secteurs !

Voilà déjà une dizaine d'années que la rénovation énergétique des bâtiments s'est imposée à l'agenda politique.

En 2012, M. François Hollande déclarait la rénovation énergétique des logements « grande priorité du quinquennat » et annonçait un plan de rénovation annuelle de 500 000 logements à horizon 2017.

En 2017, le Plan climat fixait à son tour des objectifs forts en matière de rénovation énergétique des bâtiments : accompagnement des ménages pour lutter contre la précarité énergétique et les passoires thermiques, mobilisation des territoires et des acteurs locaux et création d'une dynamique de filière figuraient au rang des objectifs principaux. Prémices au plan de rénovation énergétique des bâtiments, ces orientations ont permis de fixer un objectif de neutralité carbone d'ici à 2050, en rénovant 750 000 logements par an.

(1) *Ce 6ème rapport d'évaluation constituera la principale base scientifique pour dresser le bilan de l'Accord de Paris lors de la COP28 (fin 2023).*

(2) *À l'heure où nous écrivons cet avant-propos, le bilan du passage de la tempête Daniel dans l'est de la Libye se chiffre en plusieurs milliers de morts.*

Nombre de mesures financières et régulatrices ont, depuis lors, été adoptées. Résultat: en 2022, 669.890 dossiers ont été transmis à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Pourtant, sur ces rénovations, seules 10 % se trouvent être des rénovations globales.

C'est la raison pour laquelle l'heure doit être à la mobilisation générale pour rénover massivement et efficacement le parc de logements. La sincérité exige de dire que les plans mis en place marquent le pas et que la politique par « gestes » n'a pas permis l'accélération attendue.

Aujourd'hui 7,2 millions de logements sont toujours très mal isolés, fragilisant 12 millions de Français qui subissent les passaires thermiques. Ils sont 14 % à déclarer avoir froid dans leur domicile ⁽¹⁾.

Au-delà des passaires énergétiques, c'est l'ensemble du parc de logements qui doit s'engager dans la rénovation énergétique afin d'atteindre le niveau de performance « Bâtiment Basse Consommation » (BBC). Pas moins de 35 millions de logements restent à rénover d'ici 2050. Une situation difficilement compréhensible lorsque l'on sait que rénover est bon pour l'environnement, bon pour l'économie, bon pour le pouvoir d'achat. À plus forte raison pour les ménages frappés par une inflation galopante.

La rénovation énergétique des bâtiments exige que nous empruntions une voie non seulement durable pour la planète mais juste pour les ménages.

Avec les rapporteuses Julie Laernoës et Marjolaine Meynier-Millefert – que je souhaite remercier ici –, nous avons souhaité pouvoir sortir des constats qui, s'ils sont nécessaires, ne sauraient constituer une fin en soi.

Ayant identifié les problèmes liés aux dispositifs actuels, à la réglementation, à la complexité des dossiers, à l'insécurité du marché, au reste à charge pour les familles modestes, à leur caractère cumulatif, il nous a fallu trouver – dans le respect de la diversité de nos différentes sensibilités – des solutions qui puissent être efficaces immédiatement.

Le premier écueil est aujourd'hui celui de l'accompagnement.

Face à une pluralité d'acteurs, nos concitoyens ne savent toujours pas vers qui s'orienter pour démarrer leur parcours de rénovation énergétique. La mise en place de France Rénov' constitue un premier jalon vers un accompagnement consolidé. Il faut désormais pousser la logique plus loin en mettant en place, dans chaque territoire, un contact identifié, compétent et rassurant, installé dans un espace public (dans les maisons France Service par exemple).

(1) Chiffres provenant du 28^{ème} rapport sur l'état du mal-logement en France, présentés par la Fondation Abbé Pierre, le 31 janvier 2023.

L'accompagnement, ensuite, doit être exhaustif et concerner aussi bien le volet financier, que l'ingénierie technique ou l'accompagnement social. Une évaluation des travaux réalisés s'impose également, pour permettre un véritable suivi de bout en bout.

En matière de financement, les dispositifs actuels se montrent insuffisants, notamment pour les ménages les plus modestes qui gardent un reste à charge dissuasif.

Ainsi, avec la proposition n° 47, nous souhaitons créer une banque de la rénovation à même de pré-financer et de centraliser les aides financières, de provenance et de nature différentes, indispensables au bouclage du dossier.

Cet établissement, spécialisé dans la rénovation, pourrait associer à son capital les établissements bancaires, des sociétés de financement, des sociétés de tiers-financement et les collectivités. Ses capacités de financement pourraient également être renforcées en bénéficiant de nouveaux certificats d'économies d'énergie (CEE), en intégrant les établissements bancaires et de crédit dans le champ des obligés du dispositif.

Cette manne financière supplémentaire permettra d'accélérer la cadence de rénovations énergétiques du parc de logements et de renforcer l'accompagnement des plus précaires. Face à un réseau bancaire souvent trop frileux, cette banque de la rénovation permettra une meilleure promotion des outils financiers à disposition des porteurs de projets: éco-PTZ, prêts collectifs, accompagnement des syndicats de copropriétés.

En l'occurrence, elle amorcera efficacement le nouveau dispositif d'avance remboursable à la mutation du bien. Une proposition déjà formulée et déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale en 2019 par M. Boris Vallaud et par moi-même. Cette avance remboursable à la mutation du bien est l'outil indispensable à la résolution du reste à charge pour des publics dont les capacités financières ne permettent pas le remboursement d'un prêt, aussi bonifié soit-il.

Ce rapport met en évidence l'indispensable engagement des territoires et des collectivités en impulsant des rénovations par quartier, en permettant d'envisager des solutions pertinentes comme les réseaux de chaleur, en favorisant une adhésion collective aux enjeux, en déployant des solutions de standardisation des processus.

Au final, l'ensemble des propositions a vocation à rendre les parcours de rénovation plus simples, plus fluides et plus sécurisés, dans un objectif de massification et d'efficacité, en orientant les porteurs de projets vers des rénovations globales et performantes.

Mon accompagnateur Rénov', aux missions renforcées, est au centre du dispositif. Il fait le lien entre tous les acteurs: porteurs de projets, collectivités, acteurs privés et institutionnels ; il suscite l'engagement de tous sur ces enjeux. Il représente l'espoir d'un engagement collectif !

La Banque de la rénovation énergétique (BRE), outil manquant à la palette des politiques publiques, permettra de lever les freins au reste à charge, notamment en promouvant l'outil innovant que constitue l'avance remboursable à la mutation.

Il me reste à souhaiter à vous toutes et tous une bonne appropriation de nos travaux. En espérant que nos propositions vous agréent, je me rends disponible, avec nos deux rapporteuses, pour les rendre effectives ensemble et au plus vite.

L'urgence est là, devant nous. Elle nous oblige une nouvelle fois !

INTRODUCTION

Sur le fondement de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission des Affaires économiques et la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire ont résolu de créer, le 7 février 2023, une mission d'information commune sur la rénovation énergétique des bâtiments.

Cette démarche procède fondamentalement d'un constat : le réchauffement des températures et la multiplication d'épisodes météorologiques dévastateurs nous placent devant des échéances vitales qui mettent en cause directement l'existence de nos sociétés ; ils imposent plus que jamais une profonde et rapide transformation de notre modèle de développement. À l'évidence, les conditions d'habitat et l'état des constructions constituent des enjeux incontournables dans l'entreprise de réduction des gaz à effet de serre et la transition vers des modes de vie plus économes en énergie. De fait, les émissions du secteur du bâtiment en France représentaient 75 Mt eqCO₂ en 2022, soit 18 % des émissions nationales. Il s'agit du quatrième secteur le plus émetteur, après le secteur des transports, celui de l'agriculture et celui de l'industrie. C'est dire que la rénovation énergétique des logements et des bâtiments tertiaires relève aujourd'hui des chantiers prioritaires : pour lutter contre le dérèglement climatique, protéger les Français face à l'augmentation des prix de l'énergie et améliorer leur qualité de vie. Il nous faut démultiplier les efforts fournis jusqu'à présent par la France et changer de paradigme.

Au-delà des objectifs fixés par loi, il convient de réfléchir aux solutions permettant de mettre en application la politique de rénovation énergétique des logements. Au-delà du constat, il faut passer aux actes. En effet, en 2022, MaPrimeRénov' a contribué à la réalisation de 65 939 rénovations globales ⁽¹⁾. Or, pour atteindre nos objectifs, il convient d'augmenter très fortement le nombre de rénovations globales de logements via MaPrimeRénov', pour atteindre 900 000 par an en 2030 ⁽²⁾.

C'est dans cette optique que vos rapporteuses ont assigné à leurs travaux trois principaux objectifs : en premier lieu, mesurer la capacité des ménages et des collectivités territoriales à optimiser la consommation d'énergie des bâtiments qu'ils possèdent ou qu'ils occupent, au regard de l'information, de l'accompagnement, des financements et des prestations techniques auxquels ils peuvent avoir accès en pratique ; en second lieu, déterminer et assurer la disponibilité des ressources nécessaires à l'aboutissement de leurs démarches sur le

(1) ANAH, *MaPrimeRénov'. Bilan 2022*, 26 janvier 2023, p. 4 et p. 9.

(2) *Objectif fixé par le Gouvernement en septembre 2023 dans le cadre de la planification écologique*, cité dans : « *Planification écologique : le gouvernement présente ses objectifs pour 2030* », France 24, 18 septembre 2020, <https://www.france24.com/fr/france/20230918-planification-%C3%A9cologique-le-gouvernement-pr%C3%A9sente-ses-objectifs-pour-2030>.

plan des compétences professionnelles, des financements publics et privés ; en dernier lieu, évaluer la pertinence du cadre normatif applicable, ainsi que l'efficacité et la cohérence des instruments des politiques publiques destinés à soutenir l'effort de ces acteurs.

À cet effet, vos rapporteuses ont interrogé des experts institutionnels et représentants de la société civile, des opérateurs économiques, des représentants des administrations centrales, des opérateurs et de collectivités territoriales susceptibles de disposer d'une expertise utile à l'approfondissement des réflexions et initiatives parlementaires.

De ces travaux, nourris par les auditions réalisées à l'Assemblée nationale autant que par les signalements recueillis à l'échelle locale, il ressort aujourd'hui qu'il s'agit aujourd'hui de réellement changer de paradigme dans la rénovation des bâtiments pour faire de la baisse des consommations – et donc de la facture énergétique – un principe fondamental et prioritaire. Isoler les logements – et non seulement changer de système de chauffage – permettra de faire jouer un nouveau rôle aux bâtiments : répondre à la précarité énergétique et répondre à un nouveau défi, la nécessité absolue de faire face à la hausse structurelle des températures. Pour cela, deux impératifs : d'une part, organiser et renforcer l'effort de la puissance publique dans un cadre ordonné et favoriser l'affermissement d'un véritable secteur de la rénovation énergétique des bâtiments ; d'autre part, lever les obstacles à l'engagement de projets de rénovation des bâtiments individuels et collectifs. Ces fils directeurs sous-tendent les axes essentiels et les principales préconisations qui, du point de vue des rapporteuses, pourraient utilement être examinés dans le débat qui s'engage sur les moyens de relancer l'action publique.

De notre point de vue, cet objectif passe par :

– la création d'un cadre budgétaire pluriannuel pour la rénovation : il s'agit de forger un outil indispensable pour garantir une stabilité des investissements publics, donner de la visibilité aux ménages et aux entreprises sur l'évolution des aides et des obligations et, ainsi, la capacité aux acteurs professionnels d'anticiper, de monter en compétences et de structurer la filière ;

– l'accélération du relèvement des dépenses de l'État consacrées au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments et la consolidation de la capacité d'autofinancement de la rénovation énergétique dans le parc social pour porter les dépenses annuelles de l'État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments à 14 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2030 ;

– la création d'une Banque de la Rénovation, qui pourrait être un accélérateur de la transformation, intégrateur de complexité et créateur de simplicité pour toutes les parties prenantes, interface au service de la rénovation énergétique, pilote des risques pour les investissements publics et privés ;

– la réforme du label « Reconnu garant de l’environnement » (RGE), avec trois objectifs : aller vers la généralisation à moyen terme de l’obligation de disposer du label RGE pour l’ensemble des entreprises réalisant des travaux de rénovation énergétique ; rendre l’attribution du label plus exigeante, notamment par l’établissement d’un ratio de salariés qualifiés dans l’effectif d’une entreprise et uniformiser les contrôles faits auprès des entreprises ;

– la promotion de nouveaux objectifs dans la rénovation des bâtiments qui doit être conçue comme partie intégrante d’un nouveau modèle énergétique : il s’agit de considérer les économies d’énergies des bâtiments et le développement des énergies renouvelables thermiques comme les enjeux prioritaires de la politique de rénovation pour réduire la consommation et résoudre l’équilibre énergétique à venir ;

– la mutation de la filière BTP et le développement d’une offre de formation aux enjeux de la transition énergétique permettant notamment la reconversion professionnelle car il faut former plutôt que licencier ;

– l’adaptation des exigences et des instruments du soutien public à la rénovation aux différentes caractéristiques du parc de logements : il s’agit de favoriser l’accès de l’ensemble des publics aux dispositifs d’aide et de conduire les ménages à réaliser des travaux conformes à l’impératif d’une rénovation globale et performante ; dans cette démarche, il convient ainsi de faire des droits de mutation un outil fiscal de financement des rénovations dans les bâtiments individuels, mais aussi d’établir des obligations et des financements adaptés pour la rénovation des copropriétés ;

– la garantie de la neutralité, de l’efficacité et de la gratuité des dispositifs d’accompagnement : il importe de clarifier les missions et obligations respectives des guichets du service public de la performance énergétique de l’habitat (Speeh) et de Mon Accompagnateur Rénov’ (MAR), d’évaluer la pertinence des garanties d’indépendance du dispositif MAR pour les opérateurs privés et de tenir compte des conditions de déploiement du MAR en ménageant la possibilité de suspendre temporairement l’obligation d’y recourir pour bénéficier de certaines aides publiques.

I. DES OBJECTIFS DE RÉNOVATION THERMIQUE AMBITIEUX QUE LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX INTERDISENT DE REMETTRE EN CAUSE

A. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS, UN IMPÉRATIF ÉNERGÉTIQUE, ÉCOLOGIQUE ET SOCIAL DONT LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOI DOIVENT ÊTRE RESPECTÉS

1. Des objectifs et des échéances à tenir

Entre 2015 et 2021, une série de dispositifs législatifs et réglementaires a été adoptée, qui fixent **des objectifs et des échéances ambitieux** en matière de réduction de la consommation d'énergie et de rénovation thermique des bâtiments. Les tenir est **un impératif énergétique, climatique et social**. Il n'est plus question de les remettre en cause mais de les atteindre. Nous ne pouvons plus négocier avec le climat.

Les scientifiques nous rappellent **l'impérieuse nécessité d'agir vite**. Ainsi, le **sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**, publié le 20 mars 2023, indique que les émissions de gaz à effet de serre ont continué à augmenter fortement au cours de la dernière décennie, avec en moyenne 56 Gt eqCO₂ par an. Cette augmentation s'explique par le fait que l'amélioration de l'efficacité énergétique n'a pas compensé l'augmentation globale de l'activité dans de nombreux secteurs économiques. Pour respecter l'objectif de limiter le réchauffement global à 1,5°C, il est impératif que les émissions de CO₂ décroissent dès à présent et que la neutralité carbone soit atteinte en 2050. Le GIEC insiste sur le rôle majeur que la politique du bâtiment doit jouer pour atteindre ces objectifs ⁽¹⁾.

Dans son rapport annuel publié le 28 juin dernier, le Haut Conseil pour le climat rappelle qu'en 2022, **les émissions du secteur du bâtiment représentaient en France 75 Mt eqCO₂ en 2022, soit 18 % des émissions nationales**. Le bâtiment est le quatrième secteur le plus émetteur, après le secteur des transports, celui de l'agriculture et celui de l'industrie ⁽²⁾. Si une baisse des émissions a été enregistrée par rapport à 2021, elle s'explique par un hiver doux, des prix élevés de l'énergie et les appels à la sobriété énergétique, qui ont conduit à une baisse des émissions dues au chauffage, à l'eau chaude et à la cuisson.

(1) GIEC, Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6), 2023, p. 72-73, https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf.

(2) Haut Conseil pour le climat, Rapport annuel 2023 – Acter l'urgence, engager les moyens, 28 juin 2023, p. 32 et p. 62.

Le Haut Conseil pour le climat précise que les émissions du secteur des bâtiments ont diminué de 1,9 Mt eqCO₂ par an entre 2015 et 2018 mais de seulement 0,2 Mt eqCO₂ par an seulement sur la période 2019-2021 ⁽¹⁾. De ce fait, les efforts doivent être maintenus et amplifiés pour aligner la trajectoire de baisse des émissions du secteur du bâtiment avec celle de **la stratégie « Fit for 55 »**. Cette stratégie vise à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre de l'Union européenne d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 par une série de directives et de règlements. Dans ce cadre, le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 a été révisé afin d'aligner l'objectif européen de réduction des émissions des secteurs non couverts par le marché carbone européen ainsi que les objectifs nationaux qui en découlent. Il a été publié en avril 2023. Il s'agit du règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 ⁽²⁾. Par ailleurs, la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, a été refondue et remplacée par la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique. Cette directive fixe notamment des règles destinées à donner la priorité à la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique dans tous les secteurs. Les membres de l'Union européenne disposent d'un délai de deux ans pour transposer cette directive, qui vient d'être publiée le 20 septembre 2023 au *Journal officiel de l'Union européenne*.

a. Des objectifs ambitieux, qui ne sont pas atteints

L'article 1^{er} de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite LTECV) a inséré un **article L. 100-4 dans le code de l'énergie**, qui fixe des objectifs ambitieux de réduction de la consommation énergétique et de rénovation énergétique des bâtiments. Ils ont été renforcés par l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. L'article L. 100-4 du code de l'énergie prévoit que, pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a notamment pour objectifs :

– de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et d'atteindre la neutralité carbone ⁽³⁾ à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 ;

(1) *Ibid.*, p. 7.

(2) *Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999.*

(3) *L'article L. 100-4 du code de l'énergie définit la neutralité carbone comme « un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre. »*

– de réduire la consommation énergétique finale ⁽¹⁾ de 50 % en 2050 par rapport à 2012 ;

– de réduire la consommation énergétique primaire ⁽²⁾ des énergies fossiles de 40 % en 2030 par rapport à 2012 ;

– de porter la part des énergies renouvelables à 33 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030.

L'article L. 100-4 du code de l'énergie prévoit aussi que la France doit disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées ⁽³⁾, à l'horizon 2050.

Par ailleurs, **l'article 3 de la LTECV** prévoit que « la France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes ». Cet objectif a été rappelé dans le **plan de rénovation énergétique des bâtiments de 2018**, qui a aussi réaffirmé l'engagement de rénover en dix ans les 1,5 million de passoires énergétiques habitées par des ménages propriétaires à faible revenus ⁽⁴⁾.

L'article L. 141-1 du code de l'énergie prévoit que la programmation pluriannuelle de l'énergie fixée par décret doit définir les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental qui permettent d'atteindre ces objectifs. L'article 2 du **décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie** prévoit qu'en 2028, la consommation d'énergie primaire fossile doit être réduite, par rapport à 2012, de :

– 22 % pour le gaz naturel ;

– 34 % pour le pétrole ;

– 80 % pour le charbon.

(1) L'énergie finale ou disponible est l'énergie livrée au consommateur pour sa consommation finale (essence à la pompe, électricité au foyer, etc.).

(2) L'énergie primaire est l'ensemble des produits énergétiques non transformés, exploités directement ou importés, par exemple le pétrole brut, le gaz naturel, le rayonnement solaire ou encore l'énergie du vent.

(3) Le label « BBC » est la dénomination commune du label créé originellement pour les bâtiments neufs par l'arrêté du 3 mai 2007 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique ». Concernant les logements neufs, le label prévoit une consommation conventionnelle maximale en énergie primaire de 50 kWh par mètre carré et par an, modulée selon la zone climatique d'implantation. Adapté à la rénovation des bâtiments existants par un arrêté en date du 29 septembre 2009, le label cible une consommation conventionnelle maximale en énergie primaire de 80 kWh par mètre carré et par an pour cette catégorie.

(4) Plan de rénovation énergétique des bâtiments, 2018, p. 10, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20de%20r%C3%A9novation%20%C3%A9nerg%C3%A9tique_0.pdf.

L'article 173 de la LTECV a institué **une stratégie « bas-carbone »** qui est définie à l'**article L. 222-1 B du code de l'environnement**. La loi prévoit que cette stratégie « définit la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes » afin d'atteindre les objectifs définis par la loi déterminant les objectifs prioritaires de la politique énergétique nationale (prévus à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie). Ces objectifs sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la réduction de la consommation énergétique finale ;
- les objectifs de développement et de stockage des énergies renouvelables ;
- la diversification du mix de production d'électricité ;
- la rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment ;
- l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer.

La stratégie nationale bas-carbone est définie par décret. L'article L. 222-1 B du code de l'environnement prévoit que ce décret répartit le budget carbone par grands secteurs et procède à une répartition par tranches indicatives d'émissions annuelles. La stratégie nationale bas-carbone actuellement en vigueur est définie par le **décret n° 2020-457 du 21 avril 2020**. Son article 4 attribue au secteur du bâtiment les budgets carbone suivants : 78 Mt eqCO₂ pour la période 2019-2023 ; 60 Mt eqCO₂ pour la période 2024-2028 ; 43 Mt eqCO₂ pour la période 2029-2033.

La stratégie nationale bas-carbone implique une réduction des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments de 49 % à l'horizon 2030 (par rapport à leur niveau de 2015). Elle impose aussi que la neutralité carbone du secteur soit atteinte à l'horizon 2050, ce qui équivaut à une réduction des émissions de gaz à effet de serre directes de 95 % par rapport à 2015. Pour contribuer à atteindre ces objectifs, une trajectoire de rénovation des logements a été fixée. Celle-ci prévoit qu'il faut réaliser, à partir de 2022, 370 000 rénovations complètes ⁽¹⁾ par an (soit 1 % du parc résidentiel par an) et, à partir de 2023, 700 000 rénovations complètes par an (ce qui représente 1,9 % du parc résidentiel par an) ⁽²⁾. La « feuille de route de décarbonation de la filière bâtiment » publiée par le Gouvernement en 2023 reprend cet objectif ⁽³⁾. C'est aussi le cas du rapport formulant les propositions de la filière

(1) Une rénovation complète est une rénovation qui permet d'améliorer l'ensemble des aspects thermiques d'un bâtiment de manière performante (fenêtres, murs, toiture, système de chauffage, etc.). Cette rénovation peut être effectuée en une seule fois ou en plusieurs étapes.

(2) Source : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

(3) Gouvernement, Feuille de route de décarbonation de la filière bâtiment, 2023, p. 2, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/23064_feuille-de-route-decarbonation-batiment_BATweb.pdf.

pour la préparation de cette feuille de route ⁽¹⁾, qui indique que l'un des leviers de la décarbonation consiste dans le rehaussement des objectifs de la rénovation en visant un niveau de consommation BBC pour l'ensemble du parc immobilier (ce qui impliquerait de multiplier par dix les rénovations performantes au niveau BBC d'ici 2030 – soit 600 000 à un million de logements rénovés aux normes BBC par an) ⁽²⁾.

Toutefois, dans son rapport annuel de 2023, le Haut Conseil pour le climat alerte lui aussi sur le fait que le **rythme actuel de la rénovation énergétique** du parc résidentiel est **très insuffisant** au regard des objectifs fixés. Il indique que le nombre de rénovations complètes équivalentes ⁽³⁾ réalisées en 2022 est très inférieur à la trajectoire prévue dans la stratégie nationale bas-carbone sur la période 2015-2030 ⁽⁴⁾. (*Pour les données sur ces rénovations, voir le B du I*).

Une **accélération est d'autant plus urgente** que les données publiées par l'Agence de la transition écologique (Ademe) sur le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022 indiquent que le **nombre de passoires énergétiques est estimé à près de 7,2 millions de logements**. Cela représente 19,5 % du parc résidentiel, qui est estimé à 37 millions de logements ⁽⁵⁾. Les passoires énergétiques sont les logements qui correspondent aux classes F et G du diagnostic de performance énergétique (DPE). Ce chiffre recouvre les résidences principales, les résidences secondaires et les logements vacants. Si l'on s'en tient aux seules résidences principales, le nombre de passoires thermiques comptabilisées par l'Ademe est de 5,2 millions, chiffre également retenu par le rapport de la commission d'enquête du Sénat ⁽⁶⁾ ou encore les propositions de la filière pour la « feuille de route de décarbonation de la filière bâtiment » de janvier 2023 ⁽⁷⁾. Il y a également plus de 1,1 million de résidences secondaires qui sont des passoires thermiques. De plus, près de 0,8 million de logements catégorisés comme des logements vacants sont des passoires, selon l'Ademe ⁽⁸⁾.

Le **diagnostic de performance énergétique(DPE)** est défini par l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation, qui a été créé par l'article 148 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « climat et résilience ». Cet

(1) Feuille de route décarbonation du cycle de vie du bâtiment. Les propositions de la filière, janvier 2023, p. 13, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Proposition%20de%20feuille%20de%20route%20de%20decarbonation%20du%20batiment.pdf>.

(2) Feuille de route décarbonation du cycle de vie du bâtiment. Les propositions de la filière, janvier 2023, p. 8, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Proposition%20de%20feuille%20de%20route%20de%20decarbonation%20du%20batiment.pdf>.

(3) La notion d'équivalence signifie par ailleurs que des travaux de rénovation isolés et dispersés peuvent être additionnés pour aboutir à une rénovation complète.

(4) Haut Conseil pour le climat, Rapport annuel 2023 – Acter l'urgence, engager les moyens, 28 juin 2023, p. 121.

(5) Ademe, Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022, 2022, p. 10.

(6) Sénat, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique par Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente, et M. Guillaume Gontard, rapporteur, tome 1, juin 2023, p. 27.

(7) Feuille de route décarbonation du cycle de vie du bâtiment. Les propositions de la filière, janvier 2023, p. 7.

(8) Agence de la transition écologique, Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022, 2022, p. 25.

article prévoit que les bâtiments ou parties de bâtiment existants à usage d'habitation « sont classés, par niveau de performance décroissant, en fonction de leur niveau de performance énergétique et de leur performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre ». Le niveau de performance est exprimé :

– en kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an, pour la consommation énergétique ;

– en kilogrammes de dioxyde de carbone par mètre carré et par an, pour les émissions de gaz à effet de serre induites.

Il existe six classes de bâtiments, allant de A (extrêmement performant) à G (extrêmement peu performant). À la suite de la réforme des modalités de calcul du diagnostic de performance énergétique intervenue en 2021, l'étiquette énergétique est désormais calculée en fonction de deux facteurs : l'énergie primaire et les émissions de gaz à effet de serre. Les seuils de chaque classe énergétique sont donc des « doubles seuils », un logement étant classé selon sa plus mauvaise performance, en énergie primaire ou en gaz à effet de serre ⁽¹⁾. Les étiquettes correspondent désormais aux catégories suivantes :

Les étiquettes du DPE

| Classe | Niveau de performance énergétique en kWh/m ² /an | Niveau de performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre en kg eqCO ₂ /m ² /an |
|---------------------------------|---|--|
| A Extrêmement performant | 70 | 6 |
| B Très performant | 110 | 11 |
| C Assez performant | 180 | 30 |
| D Assez peu performant | 250 | 50 |
| E Peu performant | 330 | 70 |
| F Très peu performant | 420 | 100 |
| G Extrêmement peu performant | >420 | >100 |

Source : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, Guide DPE – Guide à usage des diagnostiqueurs performance énergétique, 2021, p. 20

Les données sur le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022 publiées par l'Ademe ⁽²⁾ indiquent que, sur l'ensemble du parc de logements, on compte :

– 534 000 logements classés A (soit moins de 1,5 % du total des logements) ;

(1) Ibid., p. 6.

(2) Ibid., p. 20-25.

- un peu moins de 1,1 million de logements classés B (près de 3 % du total) ;
- 8 millions de logements classés C (22 % du total) ;
- près de 11,6 millions de logements classés D (32 % du total) ;
- près de 8,3 millions de logements classés E (près de 23 % du total) ;
- près de 4,2 millions de logements classés F (11,6 % du total) ;
- près de 3 millions de logements classés G (8,3 % du total).

Vos rapporteuses tiennent à alerter sur le fait que, pour assurer la décarbonation du secteur du bâtiment, 95 % du parc doivent donc faire l'objet d'une rénovation globale et performante d'ici à 2050, pour que tous les logements soient en classe A ou B.

b. La restriction des conditions de location des passoires énergétiques, une mesure forte pour garantir l'atteinte des objectifs

Les données sur le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022 publiées par l'Ademe indiquent qu'il y a 7,2 millions de logements classés F ou G. Près de 1,6 million appartiennent au parc locatif privé ⁽¹⁾. Moins de 0,5 million de logements classés F ou G sont dans le **parc social**, ce qui traduit l'important effort de rénovation énergétique effectué ces dernières années par les bailleurs sociaux, dont vos rapporteuses tiennent à saluer l'exemplarité.

Comparaison des étiquettes DPE du parc locatif privé et du parc social

| Classe | Parc locatif privé <i>En nombre de logements</i> | Parc social <i>En nombre de logements</i> |
|--------|---|--|
| A | 83 000 | 33 000 |
| B | 196 000 | 141 000 |
| C | plus de 1,7 million | 1,6 million |
| D | plus de 2,5 millions | près de 1,9 million |
| E | près de 1,9 million | moins de 1 million |
| F | 906 000 | 323 000 |
| G | 673 000 | 139 000 |

Source : Ademe, Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022, 2022, p. 22.

Au vu de ces résultats, il est **indispensable de respecter les conditions et échéances** fixées par la loi pour restreindre les possibilités de louer des passoires énergétiques.

L'article 159 de la loi « climat et résilience » interdit les hausses de loyer des passoires énergétiques. Pour ce faire, il a modifié la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Le II de l'article 17 de cette loi prévoit que, par dérogation au principe selon lequel « la fixation du loyer des

(1) *Ibid.*, p. 22.

logements mis en location est libre », lorsqu'un logement de la classe F ou de la classe G « fait l'objet d'une nouvelle location, le loyer du nouveau contrat de location ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire ». Le III de l'article 17-1 de la même loi prévoit que « la révision et la majoration de loyer [...] ne peuvent pas être appliquées dans les logements de la classe F ou de la classe G ». Le II de l'article 17-2 de ladite loi prévoit qu'un loyer « ne peut pas être réévalué lors du renouvellement du contrat dans les logements de la classe F ou de la classe G ».

En application de l'article 159 de la loi « climat et résilience », ces dispositions s'appliquent « aux contrats de location conclus, renouvelés ou tacitement reconduits » à compter du 22 août 2022.

De plus, le droit de **louer des passoires énergétiques** a été réduit par une série de lois successives. La LTECV a introduit le **critère de performance énergétique** parmi les caractéristiques d'un **logement décent**, notion apparue avec la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cette notion est définie par l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989. Cette définition a été **renforcée** par l'article 17 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. L'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 dispose aujourd'hui que « le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent [...] répondant à un critère de performance énergétique minimale, défini par un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an, et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation » et prévoit qu'un décret en Conseil d'État définit le critère de performance énergétique minimale à respecter. L'article 3 *bis* du **décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002** prévoit que ce critère de performance énergétique doit être inférieur à 450 kilowattheures d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an, tel que mesuré par le diagnostic de performance énergétique défini à l'article L. 126-26 du code de la construction et de l'habitation.

La loi « climat et résilience » a **renforcé l'interdiction** de location des passoires énergétiques en prévoyant qu'à compter du 1^{er} janvier 2025, une nouvelle version de l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 doit entrer en vigueur. Celui-ci dispose que **le niveau de performance d'un logement décent est compris**, au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation :

- à compter du 1^{er} janvier 2025, entre la classe A et la classe F ;
- à compter du 1^{er} janvier 2028, entre la classe A et la classe E ;
- à compter du 1^{er} janvier 2034, entre la classe A et la classe D.

Le décret n° 2023-796 du 18 août 2023 prévoit en conséquence qu'une nouvelle version de l'article 3 *bis* du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2025. La nouvelle rédaction prévoit que le niveau de performance minimal sera progressivement relevé. Il correspondra à la

classe F à partir du 1^{er} janvier 2025, puis à la classe E à partir du 1^{er} janvier 2028 et enfin à la classe D à partir du 1^{er} janvier 2034.

Cela implique que les logements de la catégorie G ne pourront plus être loués à partir du 1^{er} janvier 2025. Ceux de la catégorie F ne pourront plus être loués à partir du 1^{er} janvier 2028. Ceux appartenant à la catégorie E ne pourront plus être loués à partir du 1^{er} janvier 2034. Vos rapporteuses jugent qu'il **est essentiel de tenir ce calendrier**, d'une part, pour éradiquer les passoires énergétiques, qui sont encore nombreuses, et d'autre part, pour réduire la consommation énergétique du parc en général, pour tenir notre trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En effet, ce calendrier ne concerne pas que les deux millions de logements classés F ou G mais aussi, à partir de 2023, plus de 2,8 millions de logements classés E. Sur ces 2,8 millions de logements, près de 1,9 million appartiennent au parc locatif privé et moins de un million au parc social ⁽¹⁾.

c. La nécessaire contribution du secteur tertiaire

La consommation énergétique du secteur tertiaire en fait un domaine-clé pour le développement de la politique de rénovation énergétique. En effet, cette consommation, corrigée des variations climatiques, s'établit à 268,6 TWh en 2019. L'électricité représente un peu plus de la moitié (52 %) du bouquet énergétique, suivie par le gaz naturel (28 %), les produits pétroliers (13 %), les énergies renouvelables (4 %) et la chaleur distribuée par réseau (4 %) ⁽²⁾. Dans son rapport annuel de 2023, **le Haut Conseil pour le climat déplore que la diminution de la consommation d'énergie dans le secteur tertiaire soit encore trop lente** et que ce secteur ait recours aux énergies fossiles de manière trop importante ⁽³⁾. Dans ce contexte, la mise en œuvre des mesures législatives et réglementaires déterminant une trajectoire de réduction de la consommation d'énergie revêt une importance essentielle.

L'article 175 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a fixé des objectifs en matière de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire et a conduit à la publication du **décret dit « tertiaire » du 23 juillet 2019** ⁽⁴⁾. Le périmètre des bâtiments tertiaires soumis à l'obligation de rénovation énergétique a été élargi par la loi « Climat et résilience ». Alors que la loi du 23 novembre 2018 prévoyait que les bâtiments visés par la nouvelle réglementation étaient ceux existant à la date de sa publication (soit le 24 novembre 2018), la loi « Climat et résilience » a généralisé l'application du « décret tertiaire » à tous les bâtiments existants.

(1) *Ibid.*, p. 22.

(2) *Ministère de la transition écologique*, Chiffres clés de l'énergie, édition 2021, p. 34.

(3) *Haut Conseil pour le climat*, Rapport annuel 2023 – Acter l'urgence, engager les moyens, 28 juin 2023, p. 121.

(4) *Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire*.

Les objectifs de réduction de consommation sont codifiés à l'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation. Celui-ci prévoit que « des actions de réduction de la consommation d'énergie finale » sont mises en œuvre dans les bâtiments existants à usage tertiaire, afin de « parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010 ». Le non-respect de ces objectifs est passible de sanctions définies par l'article R. 185-2 du code de la construction et de l'habitation ⁽¹⁾.

Le dispositif réglementaire posé par le décret du 23 juillet 2019 a été complété par un arrêté du 10 avril 2020, qui désigne **l'Ademe comme opérateur en charge de la mise en place de la plateforme numérique de recueil et de suivi des consommations d'énergie des bâtiments tertiaires**, dite « plateforme OPERAT ».

La plateforme OPERAT et l'attestation numérique annuelle

La plateforme OPERAT **recueille annuellement, de façon anonymisée, les données de consommation** permettant d'assurer le suivi de l'obligation de réduction des dépenses énergétiques. À partir de 2022, les propriétaires doivent déclarer tous les ans les données de l'année précédente. Les données transmises portent notamment sur la ou les activités tertiaires exercées dans le bâtiment, la surface des locaux et les consommations annuelles par type d'énergie.

Une fois les données transmises, la plateforme génère automatiquement, pour chaque bâtiment, **une attestation numérique annuelle** qui permet de rendre publiques les consommations d'énergie finale du bâtiment.

Les données recueillies sont exploitées sous la forme d'une restitution et d'une analyse comparative de la performance énergétique des bâtiments à différentes mailles géographiques (nationale, régionale et départementale) et par secteur d'activité. Elles sont consolidées annuellement par l'Ademe. Le dispositif doit aussi permettre le suivi de la réduction de la consommation d'énergie finale de l'ensemble du parc tertiaire.

L'attestation numérique annuelle générée automatiquement par la plateforme OPERAT est complétée par le **système de notation « Éco Énergie Tertiaire »**, qui permet aux propriétaires d'évaluer l'avancée de leurs actions de réduction des consommations d'énergie finale.

Au plus tard les 31 décembre 2031, 2041 et 2051, **l'Ademe doit vérifier si les objectifs fixés ont été atteints** par chacun des propriétaires, en tenant compte des variations climatiques.

(1) L'article R. 185-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que si l'un des objectifs de réduction de la consommation d'énergie finale n'est pas atteint, sans justification, le préfet peut mettre en demeure les assujettis d'établir un programme d'actions respectant leurs obligations et de s'engager à le suivre. Il comprend un échéancier prévisionnel de réalisation et un plan de financement. Si le propriétaire ne se conforme pas au programme d'actions, le préfet peut engager une procédure contradictoire à l'issue de laquelle un constat de carence peut être établi. La carence de l'assujetti est prononcée par un arrêté motivé du préfet. Sur ce fondement, le préfet peut prononcer une amende administrative. Son montant maximal est de 1 500 euros pour les personnes physiques et 7 500 euros pour les personnes morales.

Selon les informations communiquées par l'Ademe à vos rapporteuses, l'année 2022 marquait le début du lancement de la procédure et les retardataires ont, en 2023, le droit d'effectuer ou de rectifier les déclarations qui étaient attendues pour fin 2022. L'Ademe estime qu'au mois de mai 2023, des déclarations ont été faites pour 180 000 entités recouvrant une surface de 545 000 000 m² et consommant au total près de 85 TWh.

Vos rapporteuses sont conscientes que le dispositif mis en place pour accélérer la rénovation énergétique du parc tertiaire n'en est qu'à ses débuts et regrettent que son lancement ne soit intervenu que trois ans après la publication du « décret tertiaire ». De ce fait, **elles appellent les pouvoirs publics à être volontaristes de manière à garantir une mise en œuvre optimale du dispositif.**

2. Des objectifs permettant de répondre aux enjeux multiples de la rénovation énergétique, qui doit être repensée au regard de la future stratégie française pour l'énergie et le climat

● **La rénovation énergétique des logements est un levier essentiel pour répondre aux crises énergétiques qui sont amenées à se répéter.** Depuis début 2021, les prix des carburants ont fortement augmenté sous l'effet des tensions mondiales sur les marchés de l'énergie, alimentées par la reprise du commerce mondial après la crise économique due à l'épidémie de Covid-19, puis par la guerre en Ukraine. L'INSEE a relevé que **les prix liés au chauffage** et au fonctionnement de la maison avaient **augmenté de 37 % entre janvier 2021 et juin 2022** pour le gaz par rapport à leur moyenne de 2020. Cette augmentation a été de 41 % pour le fioul domestique. Sur la même période, l'augmentation des prix de l'électricité a été de 5 %. Au total, les prix de l'énergie ont crû de 18 % sur cette période. En conséquence, le pouvoir d'achat des ménages a été fortement affecté par la hausse des prix de l'énergie, bien que certaines mesures aient été prises afin d'atténuer leur effet. Ainsi, le « bouclier tarifaire » a été mis en place rapidement dans le but de juguler ces différentes hausses. Sur la période comprise entre début 2021 et mi-2022, **le revenu disponible moyen, intégrant les aides et corrigé des dépenses énergétiques, est 720 euros plus bas que ce qu'il aurait été si les prix étaient restés ceux de 2020.** Cela correspond à une baisse de 1,3 %. Les ménages modestes sont les plus touchés, avec une perte moyenne de revenu disponible de 1,6 % pour les 30 % de ménages les plus pauvres ⁽¹⁾.

● **Les objectifs de décarbonation ne doivent pas inciter à faire de la politique de rénovation un vecteur de l'électrification massive du parc de logements.** L'électrification favorise la décarbonation, qui est un des objectifs de la rénovation énergétique. Toutefois, les objectifs fixés par la loi à la politique de rénovation énergétique sont aussi ceux de la réduction de la consommation d'énergie, **de la lutte contre la précarité énergétique et de l'adaptation des logements face au réchauffement climatique. L'électrification du parc ne doit**

(1) Insee Analyses, n° 78, décembre 2022, p. 1.

pas supplanter les efforts indispensables d'isolation et d'économies d'énergie des bâtiments.

Les estimations transmises par le ministère de la transition énergétique à vos rapporteuses au sujet du dispositif MaPrimeRénov' (décrit au III) montrent que les aides de l'État ne sont pas centrées uniquement sur la question de la décarbonation du parc de logements. En 2022, le dispositif MaPrimeRénov' aurait permis des économies d'énergie à hauteur de 3,7 TWh, soit 6,2 MWh par an et par logement et aurait permis une baisse des émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 1,6 Mt eqCO₂, soit 2,6 t eqCO₂ par an et par logement. Le dispositif MaPrimeRénov' Sérénité aurait, quant à lui, permis des économies d'énergie à hauteur de 0,7 TWh soit 19,6 MWh par an et par logement et une baisse des émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 0,1 Mt eqCO₂ par an, soit 3,6 t eqCO₂ par an et par logement.

Pour autant, il convient d'alerter sur le fort accent qui serait uniquement mis sur la décarbonation, rendant la France encore plus dépendante de **l'électricité**, alors que celle-ci représente déjà **une part considérable dans le mix énergétique français**. En 2021, le nucléaire représentait 40 % de la consommation d'énergie primaire de la France, le pétrole, 28,1 % et le gaz naturel, 15,8 % ⁽¹⁾. Dans le secteur résidentiel plus particulièrement, en 2021, l'électricité demeurait l'énergie la plus consommée (34 % du total), devant le gaz naturel (29 %), les énergies renouvelables (23 %) et les produits pétroliers (11 %) ⁽²⁾.

La France est très dépendante de l'électricité pour le chauffage et est en retard dans la politique de transition énergétique des modes de chauffage par rapport à certains pays du Nord de l'Europe, comme la Suède. C'est ce que montre l'étude comparative publiée en 2020 par le Haut Conseil pour le climat. En 2017, la France avait une consommation de chauffage de 13,8 kgep/m² (kilogramme équivalent pétrole par mètre carré) en moyenne alors que la moyenne dans l'Union européenne était de 9,8 kgep/m². C'est la Suède qui a la meilleure performance énergétique pour ses bâtiments avec 5,4 kgep/m². Les logements français sont 2,5 fois plus énergivores que les logements suédois, alors que le climat suédois est nettement plus rude. Par ailleurs, en 2017, les émissions de CO₂ des logements français dues au chauffage étaient bien plus élevées (18,6 kg CO₂/m²) que celles des logements suédois (0,3 kg CO₂/m²). Cela s'explique par le fait la décarbonation du chauffage réalisée en Suède s'est appuyée sur les réseaux de chaleur, alors qu'en France on a constaté une substitution du gaz au fioul domestique ⁽³⁾. Par ailleurs, ce n'est pas seulement le gaz qui joue un grand rôle dans le chauffage des ménages, mais aussi l'électricité. Ainsi, 41 % des logements sont chauffés au gaz naturel, 37 % sont chauffés à l'électricité et seulement 4 % bénéficient du chauffage urbain selon les

(1) *Ministère de la transition écologique, Chiffres clés de l'énergie, édition 2021, p. 26.*

(2) *Ibid.*, p. 33.

(3) *Haut Conseil pour le climat, Rénover mieux : leçons d'Europe, 2020, p. 22-25.*

données gouvernementales ⁽¹⁾. Le parc de logements français dépend déjà beaucoup de l'électricité et est moins performant que celui de certains pays du Nord. Or l'énergie électrique est l'énergie la plus chère pour se chauffer ⁽²⁾. Cela a des conséquences sociales et est notamment source de précarité énergétique.

• **Vos rapporteuses jugent que le secteur du bâtiment et des logements mériterait de sortir du « tout électrique ». En effet, l'électricité abondante à la suite au plan Messmer a incité la France à chauffer ses logements à l'électricité et à moins veiller à appliquer une réglementation thermique plus économe.** Vos rapporteuses jugent que ce choix a incité à une électrification du parc des bâtiments qu'il ne faut pas rééditer pour ne pas amplifier les vulnérabilités du système français, que les problèmes techniques importants ayant touché une grande partie du parc de production nucléaire ont mis en lumière en 2022. Dans cette perspective, vos rapporteuses jugent que la France doit s'engager encore davantage qu'elle ne l'a fait jusqu'ici dans une **démarche de sobriété et d'efficacité**, en favorisant les politiques d'isolation et de réduction de la consommation des bâtiments. Elle doit aussi mettre en place un scénario de décarbonation de la chaleur par les énergies renouvelables thermiques.

En effet, faire de la réduction de la consommation d'électricité un enjeu structurant de la rénovation énergétique permettra **d'alléger les tensions pesant sur le réseau** et l'approvisionnement en électricité et d'affecter cette ressource à d'autres besoins, dans un contexte où les enjeux de bouclage production/consommation sont déterminants pour répondre à nos besoins en électricité à l'horizon 2035, qui vont s'avérer beaucoup plus importants pour répondre à nos objectifs de décarbonation. La politique de rénovation énergétique des bâtiments pourra donc venir en **support des stratégies de décarbonation des autres secteurs**. Elle permettra de réduire les tensions hivernales, sans créer de tensions estivales. Dans une perspective de plus long terme, elle facilitera l'électrification d'autres secteurs, comme celui de l'industrie et des transports en particulier. Il s'agit là d'un enjeu social essentiel, du fait de la mise en place des zones à faibles émissions mobilité instituées par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Ce report de la consommation électrique d'un secteur à l'autre est indispensable au regard des enjeux de décarbonation du secteur des transports. En 2020, le mix énergétique de ce secteur était dominé par les produits pétroliers, qui représentaient 91 % de la consommation d'énergie (contre 7 % pour les biocarburants, 2 % pour l'électricité et 0,5 % pour le gaz naturel) ⁽³⁾. **Il ne faut plus voir la politique du bâtiment comme une politique sectorielle** mais comme un élément de la politique d'aménagement du territoire. Il faut voir le secteur du bâtiment comme un acteur stratégique de l'énergie plus qu'un simple consommateur, un acteur qui permet de réduire des besoins en énergie pour

(1) *DATALAB*, Chiffres clés du logement, 2022, p. 72.

(2) *Les Échos*, Chauffage : l'électricité coûte le plus cher avec une facture moyenne de 16 € par mètre carré, 2020, <https://investir.lesechos.fr/budget/vie-pratique/chauffage-lelectricite-coute-le-plus-cher-avec-une-facture-moyenne-de-16-eur-par-metre-carre-1929493>.

(3) *Ministère de la transition écologique*, Chiffres clés de l'énergie. Édition 2021, p. 32.

fournir de l'énergie à d'autres secteurs, en bref, le voir en quelque sorte comme un « acteur gestionnaire ».

• **Enfin, la politique de rénovation énergétique doit servir de levier pour repenser la structuration de la politique de l'énergie, en passant d'une centralisation à une décentralisation.** Vos rapporteuses jugent qu'il est indispensable de passer d'une politique centralisée de l'énergie basée sur la production énergétique, à une politique décentralisée, basée sur la gestion des besoins à l'échelle des bâtiments et des quartiers.

Il faut **développer une territorialisation contractualisée**, qui associe non seulement l'État, ses agences (telles que l'Ademe, l'ANAH ⁽¹⁾, l'ANCT ⁽²⁾ et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement et les différents niveaux de collectivités ainsi que les associations et les acteurs privés, sur un large spectre de compétences allant du conseil à la mise en œuvre de solutions et du bâtiment à l'aménagement (architectes, entreprises générales ou artisanales, géomètres, acteurs de l'énergie, etc.). Grâce à cette contractualisation, les collectivités territoriales pourront être plus résilientes sur le plan énergétique – sans aller jusqu'à l'autarcie énergétique ni remettre en cause la solidarité énergétique des territoires entre eux. Elles doivent développer la capacité de **produire leur propre énergie** grâce à de petites centrales de production renouvelable telles que des panneaux photovoltaïques, des méthaniseurs, des éoliennes ou encore des réseaux de chaleur. La politique énergétique des bâtiments permettra de réduire leur consommation et donc les besoins. L'effort de sobriété permettra de réduire la demande en énergie et d'allouer à d'autres secteurs l'énergie produite localement. Dans ces conditions, la politique énergétique des collectivités territoriales leur permettra de surmonter la question de la dépendance à l'électricité d'origine nucléaire et au gaz transportés par les réseaux nationaux.

Appuyer la politique énergétique sur la gestion des besoins, y compris à l'échelle du quartier, permettra d'aller vers une résilience locale sans s'opposer à la solidarité nationale. Cette démarche contribuera à soulager les réseaux de distribution nationaux. Elle doit impliquer, non seulement la production, mais aussi le stockage, qui doit pouvoir être réalisé localement. Il convient ici de rappeler que le coût du renforcement des réseaux prévu par Enedis est important. Enedis a annoncé en 2023 qu'il prévoyait d'investir plus de 5 milliards d'euros par an d'ici à 2032 (contre moins de 3 milliards sur les quarante dernières années) pour raccorder les nouveaux parcs solaires et éoliens et les bornes de recharge pour voitures électriques et pour améliorer la résistance des câbles aux événements climatiques extrêmes ⁽³⁾. Il faudrait comparer l'ensemble des coûts de production de l'énergie avec le coût de la rénovation énergétique et s'interroger sur l'opportunité

(1) Agence nationale de l'habitat.

(2) Agence nationale de la cohésion des territoires.

(3) Marine Godelier, Réseau électrique : 96 milliards d'euros, ces coûts cachés (et colossaux) de la transition énergétique, *La Tribune*, 13 mars 2023, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/energie-environnement/reseau-electrique-96-milliards-d-euros-ces-couts-caches-et-colossaux-de-la-transition-energetique-955052.html>.

de voir dans le secteur du bâtiment un secteur qui permet de « rendre » de l'énergie pour d'autres usages et donc de limiter la production. La rénovation rend en effet moins nécessaire l'investissement dans le développement des capacités de production.

Dans cette optique, il convient **de réenvisager le bâtiment comme un intégrateur et un régulateur d'énergie renouvelable, et d'encourager la réalisation de bâtiments à énergie positive**. Un bâtiment à énergie positive produit plus d'énergie qu'il n'en consomme. Il s'agit généralement d'un bâtiment existant peu consommateur d'énergie auquel un système de production locale d'énergie renouvelable est associé. Dès qu'il y a un surplus de production, le bilan énergétique est positif. Ce bâtiment peut être relié à des réseaux de chaleur ou d'électricité. La réalisation de bâtiments à énergie positive implique une réduction des besoins et de la consommation énergétiques, qui s'appuie sur l'architecture, les équipements thermiques, les équipements électriques ou encore la ventilation. Par exemple, il peut s'agir de privilégier une architecture bioclimatique, de mettre en place une isolation performante sur toutes les parois, de supprimer les ponts thermiques (jointures de murs et des fenêtres), de privilégier les équipements électriques efficaces comme l'éclairage par LED ou encore de mettre en place des systèmes de ventilation performants avec récupération d'énergie.

B. DES RÉNOVATIONS GLOBALES ET PERFORMANTES TROP PEU NOMBREUSES

1. Un cadre législatif précis

Pour éradiquer les passoires énergétiques, il est indispensable d'encourager les rénovations globales performantes. Le cadre législatif de ces rénovations a été posé par **l'article 155 de la loi « climat et résilience »**, qui a complété l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

Cet article dispose que **la rénovation énergétique d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment à usage d'habitation est dite « performante »** lorsque des travaux, qui veillent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement de l'air, permettent de respecter les conditions suivantes :

– le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en **classe A ou B** au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation ;

– l'étude des **six postes de travaux** de rénovation énergétique suivants : l'isolation des murs, l'isolation des planchers bas, l'isolation de la toiture, le remplacement des menuiseries extérieures, la ventilation, la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées.

L'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation précise qu'une rénovation énergétique performante est qualifiée de « **globale** » lorsqu'elle

porte sur les six postes de travaux précités et qu'elle est réalisée dans un **déai maximal** qui est de :

– dix-huit mois pour les bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation ne comprenant qu'un seul logement ;

– vingt-quatre mois pour les autres bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation.

L'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'une rénovation peut être considérée comme « performante » lorsqu'elle concerne un bâtiment qui, en raison de contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à sa valeur, ne peut pas faire l'objet de travaux de rénovation énergétique permettant d'atteindre un niveau de performance au moins égal à celui de la classe B. Dans ce cas, une rénovation est considérée comme performante lorsque les six postes de travaux ont été traités et qu'il y a eu un gain de deux classes énergétiques. Par ailleurs, l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que la rénovation d'un bâtiment classé F ou G avant travaux est considérée comme « performante » lorsque les bâtiments atteignent au moins la classe C après travaux et que les six postes de travaux précités ont été étudiés.

Aujourd'hui, on constate que **la majorité des rénovations ne sont pas des rénovations globales et performantes**. Ainsi, l'ANAH indique qu'en 2022, MaPrimeRénov' a contribué à la rénovation de près de 670 000 logements ⁽¹⁾ mais que, dans ce cadre, ce sont seulement 65 939 rénovations globales qui ont été réalisées. L'ANAH indique qu'entre 2021 et 2022, ce sont seulement 176 067 rénovations globales qui ont été financées grâce à MaPrimeRénov' ⁽²⁾. Par ailleurs, l'observatoire BBC d'Effinergie, créé en partenariat avec l'Ademe et le ministère de la transition écologique, indique dans son tableau de bord pour le premier trimestre 2023 que depuis le lancement des labels BBC-Effinergie en rénovation en 2009, le nombre de logements engagés dans une rénovation basse consommation est d'environ 331 000 ⁽³⁾.

2. Une nécessaire inflexion de la politique de rénovation énergétique

● L'enquête Tremi (travaux de rénovation énergétique des maisons individuelles) réalisée en 2020 par l'Ademe et le service des données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a permis de quantifier les réductions conventionnelles d'émissions de gaz à effet de serre générées par les travaux de rénovation effectués par les ménages en maisons individuelles. Elle montre que les travaux réalisés en 2019 ont permis de diminuer

(1) ANAH, MaPrimeRénov'. Bilan 2022, 26 janvier 2023, p. 4 et p. 9.

(2) *Ibid.*, p. 3.

(3) Observatoire Effinergie, Tableau de bord des labels Effinergie - 1^{er} trimestre 2023, p. 8.

de 2,1 MtCO₂eq les émissions de CO₂ conventionnelles du parc de maisons individuelles, principalement grâce au changement des systèmes de chauffage (mise en place d'un appareil de chauffage vertueux tel qu'une pompe à chaleur ou un système solaire) et à la transition d'une énergie fossile telle que le fioul vers un système électrique ou au bois ⁽¹⁾. La politique de rénovation des bâtiments en France n'a pas favorisé une rénovation énergétique des bâtiments par une action sur leur enveloppe mais majoritairement une décarbonation par le changement du système de chauffage. Cela ne permet pas d'améliorer la performance énergétique des bâtiments et n'entraîne donc pas de baisse de la consommation d'énergie.

Les ménages ayant effectué un ou plusieurs gestes de rénovation sur leurs systèmes de chauffage en 2019 ont économisé au total 1,4 million de tonnes d'équivalent CO₂, soit en moyenne 2 400 kg par geste de rénovation. Cela représente 65 % de la baisse de CO₂ et 19 % de la surface de logements rénovés ⁽²⁾. Cependant, tous les systèmes de chauffage ne donnent pas les mêmes résultats. Les installations de pompes à chaleur contribuent pour 42 % à la baisse des émissions de CO₂ liées au remplacement ou à l'installation d'un système de chauffage et permettent une réduction moyenne de 4 500 kg de CO₂ par logement concerné. Par contre, la diminution moyenne est près de quatre fois plus faible pour l'installation de nouveaux convecteurs électriques ⁽³⁾.

Diminution annuelle des émissions de CO₂ selon le poste de rénovation

| Poste de rénovation | Baisse totale en MtCO ₂ eq | Nombre de gestes | Baisse moyenne en kgCO ₂ eq/an | Répartition des baisses de CO ₂ en % | Répartition de la surface en % |
|----------------------|---------------------------------------|------------------|---|---|--------------------------------|
| Chauffage | 1,4 | 582 266 | 2 356 | 65 | 19 |
| Eau chaude sanitaire | 0,1 | 373 844 | 135 | 2 | 7 |
| Mur | 0,2 | 373 925 | 537 | 9 | 11 |
| Ouverture | 0,1 | 660 423 | 81 | 3 | 18 |
| Plancher | 0,1 | 174 290 | 307 | 3 | 4 |
| Toiture | 0,3 | 923 098 | 304 | 13 | 37 |
| Ventilation | 0,1 | 284 303 | 375 | 5 | 4 |

Source : Ademe, Les réductions des émissions de gaz à effet de serre liées aux rénovations, 2022, p. 29.

• Vos rapporteuses regrettent que la politique de rénovation énergétique ait accordé la priorité à la décarbonation par le biais du changement du système de chauffage et considèrent qu'il faut désormais avoir une approche plus globale d'isolation performante. Il ne convient pas, bien entendu, de remettre en cause le double objectif des diagnostics de performance énergétique, qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie. Il ne s'agit pas non plus de déstabiliser le cadre juridique définissant la rénovation. En

(1) Ademe, Les réductions des émissions de gaz à effet de serre liées aux rénovations, 2022, p. 2.

(2) Ibid., p. 7.

(3) Ibid., p. 8.

effet, cette stabilité est essentielle au développement de la politique de rénovation énergétique.

Il s'agit de **confirmer la priorisation des objectifs** de la politique de rénovation énergétique pour conjuguer les différents impératifs. La politique de rénovation énergétique des logements doit notamment contribuer à réduire les consommations, **faire baisser les factures d'énergie** et lutter contre la précarité énergétique, enjeux rendus particulièrement prégnants dans le contexte actuel de crise de l'énergie et les contraintes qui vont peser à l'avenir sur notre système électrique. Il convient également de favoriser l'adaptation des logements au réchauffement climatique pour se prémunir contre l'augmentation des fortes chaleurs et protéger les millions de Français qui y sont déjà confrontés. Ce sujet a récemment été mis en exergue par la fondation Abbé Pierre qui a alerté sur le fait que la précarité énergétique d'été était « une nouvelle forme de mal-logement »⁽¹⁾. Vos rapporteuses ne souhaitent pas opposer baisse de la consommation et décarbonation mais souhaitent que **l'objectif de baisse de la consommation prévale**. En effet, la « meilleure » énergie est celle que l'on ne consomme pas.

Il est par conséquent nécessaire **d'encourager la massification des rénovations globales**. Celles-ci sont encore trop peu nombreuses aujourd'hui, ce qui est notamment lié au fait que le dispositif d'aides mis en place favorise les monogestes (pour la description du dispositif d'aides, voir le III).

• Dans cette perspective, vos rapporteuses formulent une série de propositions.

Tout d'abord, il est indispensable d'examiner au plus vite le projet de loi de programmation prévu par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Proposition n° 1 : Examiner au plus vite le projet de loi de programmation prévu par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Vos rapporteuses souhaitent également que cette loi porte une inflexion claire de la politique de rénovation énergétique en faveur des rénovations globales et performantes mentionnées par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, ainsi que les investissements pluriannuels qui y seront consacrés.

En particulier, vos rapporteuses souhaitent que cette loi soit l'occasion de préciser l'objectif de rénovation BBC. Cette loi devrait modifier l'article L. 100-4 du code de l'énergie qui prévoit que la France doit disposer à l'horizon 2050 d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes BBC. Il faut préciser dans la loi que l'atteinte de cette norme implique qu'un bâtiment ne consomme pas plus d'un maximum qui soit fixe et ambitieux, par exemple celui correspondant à la classe A du diagnostic de performance énergétique

(1) Fondation Abbé Pierre. Précarité énergétique d'été. Une nouvelle forme de mal-logement, <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/sites/default/files/2023-06/Brochure-Precarite-energetique-ete.pdf>.

(de 70kw/m²/an), tout en laissant la porte ouverte à des dérogations permettant une adaptation à des situations particulières.

Proposition n° 2 : Modifier l'article L. 100-4 du code de l'énergie pour préciser que l'atteinte de la norme BBC implique qu'un bâtiment ne consomme pas plus d'un maximum qui soit fixe et ambitieux, par exemple celui correspondant à la classe A du diagnostic de performance énergétique, qui est de 70kw/m²/an (sauf dérogation).

Par ailleurs, sans pour autant souhaiter remettre en cause les nouvelles modalités de calcul du DPE issues de la réforme de 2021, vos rapporteuses regrettent que le nouveau DPE puisse inciter à effectuer des travaux, non pour atteindre un objectif BBC, mais seulement pour obtenir l'étiquette C. Cela risque d'avoir un impact négatif sur la trajectoire permettant d'atteindre les objectifs de consommation énergétique fixés par le cadre législatif actuel. Il convient donc que la loi de programmation soit l'occasion d'une mise en cohérence qui ne sacrifie pas les ambitions écologiques. Pour ce faire, il serait souhaitable qu'une loi de programmation définisse un objectif chiffré qui encadre la réglementation thermique applicable aux bâtiments existants. Il faudrait définir un objectif chiffré ferme à atteindre en lien avec les travaux faits par nos voisins européens qui recherchent une convergence sur la mesure de la performance énergétique.

Vos rapporteuses souhaitent également que cette loi soit l'occasion de mettre au premier rang des gestes encouragés par la politique de rénovation énergétique, telle que l'isolation des bâtiments, composante essentielle de la rénovation globale et performante, moins développée aujourd'hui et qui semble être un « parent pauvre ».

Par ailleurs, cette loi doit aussi être l'occasion d'élargir la définition de la rénovation globale et performante. Elle devrait modifier l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation pour inclure dans cette définition des critères relatifs aux matériaux biosourcés, bas-carbone ou à impact environnemental faible, ainsi que des critères permettant de prendre en compte la politique d'adaptation au changement climatique. Vos rapporteuses pensent en particulier qu'il convient d'encourager la végétalisation et la prise en compte du confort d'été, indispensable du fait du développement des épisodes caniculaires.

Proposition n° 3 : Assurer, grâce à la loi de programmation prévue par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, que la politique de rénovation énergétique des bâtiments accorde une priorité à l'isolation et à la diminution de la consommation d'énergie et élargisse la notion de rénovation globale et performante.

C. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES CAPACITÉS D'INGÉNIÉRIE

• **Les outils et les études relatifs à la politique de rénovation énergétique ne manquent pas.** L'INSEE réalise depuis 1955 des « enquêtes logement » pour décrire les conditions de logement des ménages et leurs dépenses en logement.

Il existe également une série d'observatoires tels que l'Observatoire national de la rénovation énergétique, l'Observatoire national de la précarité énergétique, l'Observatoire des diagnostics de performance énergétique (géré par l'Ademe), l'Observatoire des contrats de performance énergétique (lancé par l'Ademe, le CSTB ⁽¹⁾ et le Cerema) ou encore l'Observatoire BBC d'Effinergie.

• **Cependant, si les données sur les bâtiments ne manquent pas, leur exploitation est complexe**, car elles ne présentent pas une qualité et une fiabilité équivalentes. Les méthodologies divergent d'un outil à l'autre, de même que le rythme d'actualisation des enquêtes. Vos rapporteuses regrettent **le manque de données interopérables** permettant de mesurer la contribution des politiques publiques à la réalisation des objectifs de rénovation énergétique, constat qui avait déjà été fait par la mission d'information sur la rénovation énergétique des bâtiments de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire dans son rapport de 2021 ⁽²⁾.

Toutefois, elles se félicitent de la création récente par le CSTB d'une **base de données nationale des bâtiments**, qui vise à aider les pouvoirs publics et les propriétaires dans leur stratégie de rénovation énergétique.

(1) Centre scientifique et technique du bâtiment.

(2) Rapport d'information sur la rénovation thermique des bâtiments présenté par M. Vincent Descoeur, président, et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteure, Assemblée nationale, 10 février 2021, p. 37.

La base de données nationale des bâtiments (BDNB)

Opérationnelle depuis février 2023, la base de données nationale des bâtiments (BDNB) assure une cartographie du parc de bâtiments existants en France, par croisement géospatial d'une vingtaine de bases de données issues d'organismes publics. Consolidant des informations à l'échelle d'un bâtiment, elle contient une carte d'identité pour chacun des 20 millions de bâtiments, résidentiels ou tertiaires.

La base de données vise ainsi à mieux connaître l'état du parc existant afin de localiser les grands gisements d'économies d'énergie et de permettre à l'État, aux collectivités territoriales ainsi qu'aux bailleurs sociaux et aux foncières, de définir la stratégie de rénovation la plus efficace.

La BDNB a vocation à être mutualisée et à constituer un référentiel ouvert, socle de développement de multiples services offerts par des acteurs publics et privés, mais aussi lieu de capitalisation des connaissances sur les bâtiments existants. D'après les éléments rendus publics par le CSTB, deux plateformes utilisant cette base (« go-rénove-particuliers » et « go-rénove-bailleurs ») ont été mises en ligne. Deux autres plateformes devraient être ouvertes, dont une destinée aux collectivités territoriales.

La BDNB devrait faire l'objet d'une actualisation annuelle.

Source : mission d'information.

- **Vos rapporteuses appellent à accentuer la mise en œuvre de projets et actions tendant à conforter la connaissance du bâti et l'ingénierie publique, notamment grâce à l'Ademe et au CSTB.**

Elles considèrent que ces projets doivent pouvoir s'appuyer sur les données du **carnet d'information du logement**. En effet, ce carnet sert à centraliser les informations utiles sur les caractéristiques du logement et sur les travaux réalisés pour faciliter l'amélioration de la performance énergétique du logement. Il permet donc de rendre les diagnostics de performance énergétique plus précis.

Le carnet d'information du logement

Le carnet d'information du logement est défini par les articles L. 126-35-2 à L. 126-35-11 et R. 126-32 à R. 126-34 du code de la construction et de l'habitation.

L'obligation de créer ce carnet **concerne les logements neufs dont le permis de construire ou la déclaration préalable a été déposé à compter du 1^{er} janvier 2023.**

Le carnet est établi par le propriétaire du logement neuf à partir des informations transmises par le professionnel qui a construit le logement. Il doit comporter les éléments suivants :

- plans de surface et coupes du logement ;
- plans, schémas et descriptifs des réseaux d'eau, d'électricité, de gaz et d'aération du logement ;
- liste et caractéristiques des matériaux utilisés pour l'isolation thermique de la toiture, murs donnant sur l'extérieur, parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur, planchers bas, lorsque ces matériaux ont une incidence directe sur la performance énergétique du logement ;
- notices de fonctionnement, de maintenance et d'entretien des équipements des systèmes de chauffage ou de refroidissement, lorsque ces équipements ont une incidence directe sur la performance énergétique du logement ;
- notice de fonctionnement, de maintenance et d'entretien des équipements de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable lorsque ces équipements ont une incidence directe sur la performance énergétique du logement ;
- documents permettant d'attester la performance énergétique du logement et de connaître les moyens de l'améliorer lorsqu'ils ont été réalisés (DPE, audit énergétique, etc.).

Le carnet d'information du logement est aussi obligatoire pour **les logements existants faisant l'objet de travaux de rénovation** ayant une incidence directe sur leur performance énergétique réalisés à partir du **1^{er} janvier 2023.**

Il est établi par le propriétaire du logement à partir des informations transmises par le professionnel qui a réalisé les travaux de rénovation du logement. Il doit comporter les dates et descriptions des travaux réalisés ainsi que les éléments mentionnés ci-dessus (à l'exception des plans de surface et coupes du logement et des plans, schémas et descriptifs des réseaux d'eau, d'électricité, de gaz et d'aération du logement).

Le contrôle du respect de ces obligations est assuré grâce à l'article L. 126-35-10 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit que le carnet d'information est transmis à l'acquéreur lors de toute mutation du logement. Cette transmission a lieu au plus tard à la date de la signature de l'acte authentique. L'acquéreur en atteste dans l'acte authentique.

Source : mission d'information.

Proposition n° 4 : Favoriser l'utilisation des données du carnet d'information du logement pour la réalisation des opérations de rénovation énergétique, notamment par une centralisation dans le cadre de l'Observatoire national de la rénovation énergétique.

Vos rapporteuses souhaitent également que **les données des compteurs communicants d'électricité et de gaz**, dont le déploiement est organisé par les articles L. 111-77 et L. 111-77-1 du code de l'énergie, puissent être utilisées par les personnes publiques. Il s'agit d'encourager leur utilisation par les acteurs publics (et notamment les collectivités territoriales) afin qu'ils puissent piloter des stratégies de transition énergétique des bâtiments et vérifier leur efficacité dans la durée.

La diffusion des données des compteurs communicants

L'article D. 111-55 du code de l'énergie prévoit que chaque gestionnaire de réseau de transport ou de distribution de gaz et chaque gestionnaire de réseau public de transport ou de distribution d'électricité **transmet chaque année les données** annuelles définies à l'article D. 111-53 du même code **au service statistique du ministère chargé de l'énergie**.

Il précise que les données peuvent être **diffusées au public** dans leur intégralité, **sous certaines réserves**. Par exemple, les sommes régionales et par établissement public de coopération intercommunale de consommations annuelles d'agrégats ne peuvent être diffusées.

Il dispose que les gestionnaires de réseau **mettent les données non diffusées au public** à la disposition de **certaines personnes publiques**, lorsque celles-ci en font la demande. Il s'agit notamment des personnes publiques en charge de l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des personnes publiques compétentes en matière de plan local d'urbanisme ou encore des personnes publiques en charge d'un service public de la performance énergétique de l'habitat.

Proposition n° 5 : Favoriser l'utilisation des données des compteurs communicants d'électricité et de gaz pour le pilotage des stratégies territoriales de transition énergétique des bâtiments, notamment en fournissant systématiquement aux collectivités territoriales les résultats agrégés sans qu'elles aient à en faire la demande, et afficher les résultats à l'échelle des collectivités territoriales compétentes en matière d'économies d'énergie.

Par ailleurs, dans l'optique de faciliter le pilotage territorial de la rénovation énergétique, vos rapporteuses souhaitent que **l'Observatoire national de la rénovation énergétique** et **l'Observatoire national de la précarité énergétique** pilotent annuellement des **enquêtes à une maille plus fine**, plus près des réalités particulières de chaque territoire, le cas échéant dans le cadre de travaux conjoints.

Proposition n° 6 : Réaliser des études territorialisées conjointes par le biais d'une coopération entre l'Observatoire national de la rénovation énergétique et l'Observatoire national de la précarité énergétique.

Enfin, elles jugent qu'il est nécessaire de **conforter l'information du Parlement** en allant au-delà des rapports d'évaluation des lois et des rapports sur l'atteinte des objectifs de rénovation énergétique des logements prévus par l'article 25 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et de l'annexe au projet de loi de finances prévue par l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Vos rapporteuses souhaitent que **la loi de programmation** prévue par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie **fasse l'objet d'un rapport d'application annuel** de la part du Gouvernement et qu'un **débat** puisse être tenu en séance publique dans chaque assemblée chaque année sur la rénovation énergétique.

Rapports prévus par les lois du 8 novembre 2019 et du 28 décembre 2019

L'article 25 de la loi du 8 novembre 2019 prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement un rapport sur l'atteinte des objectifs de rénovation prévus au 7° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie qui donne notamment une estimation du nombre de logements classés F ou G au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation qui ont fait l'objet d'une rénovation lors de l'année précédente et du nombre de ceux devant encore être rénovés.

L'article 179 de la loi du 28 décembre 2019 prévoit que le Gouvernement présente sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année un rapport « rendant compte de l'effort financier de l'État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments » qui présente :

- l'ensemble des dépenses du budget de l'État et des autres ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet de loi de finances de l'année ainsi que la participation des employeurs à l'effort de construction, contribuant au financement d'opérations de rénovation énergétique ;
- un récapitulatif des financements en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments obtenus grâce au dispositif des certificats d'économies d'énergie pour l'année précédente et pour l'année en cours ainsi qu'une estimation des financements envisagés pour l'année à venir.

Proposition n° 7 : Réaliser un rapport d'évaluation périodique de la loi de programmation prévue par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Proposition n° 8 : Prévoir un débat annuel en séance publique sur la rénovation énergétique dans chaque assemblée.

II. UNE ÉCONOMIE DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS À CONSOLIDER

Outre la précision des objectifs de cette politique d'intérêt national, l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments suppose que le pays se dote des ressources humaines et matérielles nécessaires à la réalisation de ce qui constituera l'un des plus grands chantiers du siècle. Dans cette perspective, l'un des enjeux pour la puissance publique consiste à soutenir l'émergence d'une offre de prestations en rapport avec les besoins de travaux des ménages et des collectivités. L'aboutissement de cette démarche apparaît conditionné à trois préalables : en premier lieu, l'adaptation de la filière du bâtiment aux exigences de plus en plus ambitieuses et spécifiques de la rénovation énergétique des bâtiments ; en deuxième lieu, un accompagnement pertinent des démarches de rénovation énergétique ; en dernier lieu, l'assurance de faire réaliser des travaux présentant toutes les garanties.

A. UNE FILIÈRE QUI DOIT SE METTRE EN ORDRE DE MARCHÉ DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉCHÉANCE DE 2050

En pratique, des incertitudes persistent en effet quant à la capacité des entreprises de travaux et bâtiments publics à répondre aux besoins inhérents à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments que la mission appelle de ses vœux. À certains égards, l'instabilité et la complexité des aides publiques, les changements opérés dans les objectifs de performance énergétique et les exigences de la réglementation thermique en matière d'équipement de chauffage et d'isolation⁽¹⁾ ont pu représenter autant d'injonctions contradictoires préjudiciables à des choix pertinents du point de vue du positionnement des entreprises et de l'acquisition de compétences.

Aux yeux de la mission, la réalisation de l'objectif 2050 exige de relever trois défis qui touchent à l'émergence d'une véritable filière de la rénovation énergétique performante, aux compétences professionnelles requises et à la diffusion de l'innovation.

1. Un secteur économique à redimensionner pour répondre à une demande croissante

a. Des ressources humaines et matérielles restreintes au regard des besoins

Certes, la capacité du secteur des bâtiments et travaux publics à contribuer à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments ne dépend pas nécessairement du nombre des entités qui le composent.

(1) Entre les prescriptions de la réglementation thermique RT 2012 (favorables à la pose de chaudières au gaz) pour les bâtiments neufs et celles de la réglementation environnementale RE2020.

D'après les données de l'INSEE et de l'Observatoire des métiers du BTP évoquées devant la mission, le secteur du bâtiment en général comprendrait entre 500 000 et 700 000 entreprises ⁽¹⁾ ; il emploie près de 1,7 million de personnes (dont une part très significative d'auto-entrepreneurs). Ainsi que l'a souligné la Fédération française du bâtiment (FFB), le secteur a créé 100 000 emplois depuis la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19.

Du point de vue de la fédération, les chiffres attestent du dynamisme du secteur. Dès lors, elle récuse l'idée suivant laquelle les entreprises ne pourraient répondre aux besoins créés par une demande accrue de travaux en matière de rénovation énergétique. Elle estime au contraire que le secteur saurait se développer et former les personnels nécessaires sous réserve d'une stabilité du marché.

Il n'en demeure pas moins que **les statistiques disponibles révèlent la faiblesse du nombre des entreprises possédant des qualifications spécifiques susceptibles d'être en rapport avec les exigences de la rénovation énergétique.**

Il en va ainsi pour les effectifs des entreprises ayant reçu la certification « Reconnu garant de l'environnement » (RGE). D'après les données fournies l'Agence de la transition écologique ⁽²⁾, on dénombrait ainsi près de 61 555 entreprises RGE en juin 2023, réparties sur l'ensemble du territoire.

Il s'agit d'un chiffre en baisse, en net retrait par rapport au pic atteint en 2018 (notamment dans les entreprises de moins de cinq salariés) et qui a pu enregistrer des fluctuations relativement significatives depuis ⁽³⁾. Cette évolution contrastée résulte de deux facteurs selon le secteur du bâtiment : d'une part, le sentiment d'une certaine lourdeur du dispositif de certification qui peut dissuader certains artisans de chercher à obtenir la mention RGE ; d'autre part, l'idée que cette dernière n'apporte aucun avantage vis-à-vis des clients dans un contexte marqué par l'essor du marché des rénovations ne faisant pas l'objet d'aides publiques. Ainsi, les auto-entrepreneurs peuvent pratiquer des prix plus bas et les entreprises dont le marché est constitué de ménages aisés peuvent vendre leurs prestations sans avoir à invoquer l'existence d'aides publiques.

Selon les chiffres de la FFB, les entreprises RGE emploient 500 000 salariés et ne sont qualifiées en moyenne que pour 2,6 catégories de travaux. On notera cependant que le CCCABTP ⁽⁴⁾ ne recense pour sa part que 10 000 à 15 000 entreprises possédant une qualification dans un poste RGE et 300 entreprises possédant une qualification RGE « globale ».

(1) L'Observatoire des métiers du BTP fait état de 729 277 entreprises en 2020 (<https://www.metiers-btp.fr/>)

(2) Sur son portail en open data : <https://data.ademe.fr/datasets/historique-rge>

(3) Suivant le portail de l'Ademe, on recensait 65 891 entreprises RGE en 2018, 61 348 en 2019, 59 320 en 2020, 64 790 en 2021 et 65 095 en 2022.

(4) Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics.

Un même constat prévaut en ce qui concerne les entreprises labellisées « Qualibat ». D’après les chiffres fournis à la mission, 56 000 entreprises ou artisans détiennent une ou plusieurs certifications délivrées par cet organisme, ce qui représente 105 000 personnels qualifiés (dont 44 000 professionnels RGE).

Il est vrai que les deux catégories ne représentent pas l’ensemble des entreprises et artisans susceptibles de réaliser des travaux de rénovation énergétique. Toutefois, **la modestie des effectifs conduit à s’interroger sur les opérateurs spécialisés disponibles au regard de l’importance des travaux à réaliser.**

De fait, seules 65 939 rénovations globales subventionnées et 18 195 rénovations labellisées BBC ont été enregistrées en 2022. Sur la période comprise entre 2015 et 2022, seuls 250 000 logements auront fait l’objet d’une rénovation visant ce dernier standard. Dès lors, suivant une estimation de NegaWatt fondée sur le nombre de logements restant à rénover, le respect des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) exigerait de multiplier par 13 le nombre d’opérations réalisées chaque année. Sauf à préjuger d’une hausse spectaculaire de productivité en rapport avec l’évolution des procédés de rénovation, cette perspective pose nécessairement la question du nombre des professionnels disponibles.

Ainsi que l’a relevé la mission de coordination interministérielle du Plan de rénovation énergétique des bâtiments, identifier les entreprises et les artisans prêts à réaliser les travaux de rénovation énergétique dans les bâtiments se heurte à des difficultés méthodologiques : en effet, il n’est pas rare que les entreprises exercent leur activité à la fois dans le secteur de la construction et dans celui de la rénovation.

Du point de vue de la mission, un suivi des opérateurs et de leurs effectifs constitue la première condition d’une action publique en faveur du développement d’une filière de la rénovation énergétique des bâtiments.

D’après la mission de coordination interministérielle, France Stratégie ⁽¹⁾ et l’Ademe ⁽²⁾ mènent actuellement des études qui visent à évaluer les effectifs nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics, sur la base de projections relatives à l’évolution des travaux de rénovation. Les rapporteuses ne peuvent qu’encourager ces initiatives car l’évolution de la main d’œuvre disponible constitue un déterminant fondamental dans l’effort de planification qu’elles préconisent.

(1) Pour la préparation de la conférence annuelle des métiers.

(2) Dans le cadre du programme Build Up Skills 2.

Proposition n° 9 : Évaluer le nombre des entreprises et artisans nécessaires à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. Réaliser un bilan des compétences disponibles et mobilisables.

b. Un marché de la rénovation énergétique des bâtiments encore en gestation

D'après le compte satellite du logement, le secteur de la rénovation, de l'entretien et de l'amélioration des logements dégagait un chiffre d'affaires de 52,6 milliards d'euros en 2021 (tout type d'habitat confondu), l'auto-rénovation étant estimée à 13,2 milliards d'euros. Le secteur de la rénovation représente près de 33,1 % du marché du bâtiment. Dans cet ensemble, les travaux de rénovation énergétique constituent un marché de 17,44 milliards d'euros. Ainsi que le montre le tableau ci-après, les travaux portant sur les ouvertures occupent une place prépondérante en termes de chiffre d'affaires.

Chiffre d'affaires suivant les postes de travaux en rénovation en 2021

| Postes de travaux | Opération (ou geste) ayant un impact énergétique significatif | Chiffre d'affaires 2021 (en milliards d'euros) | Part du chiffre d'affaires global (en %) |
|------------------------|---|--|--|
| Ouverture | Pose de fenêtres isolantes (double vitrage) en bois, en PVC ou en aluminium | 6,96 | 39,90 |
| Chauffage/Ventilation | Installation de chauffage, de régulation, de production autonome d'eau chaude sanitaire, équipement ENR | 3,17 | 18,20 |
| Toiture | Travaux de couverture avec isolation thermique par l'extérieur | 3,16 | 18,10 |
| Agencements intérieurs | Isolation de mur, isolation de plancher et plafond courant, isolation de plancher et rampant de comble | 2,69 | 15,40 |
| Façade | Travaux de ravalement avec isolation thermique par l'extérieur | 1,46 | 8,40 |
| TOTAL | | 17,44 | 100,00 |

Source : Club de l'amélioration de l'habitat (d'après le compte satellite du Logement 2021).

D'après les estimations fournies par le Club de l'amélioration de l'habitat, le chiffre d'affaires des activités de rénovation énergétique devrait s'élever à **19,8 milliards d'euros en 2022** (chiffre en augmentation de 3 %) et pourrait atteindre les **21,2 milliards d'euros en 2023**, soit une progression annuelle de respectivement 3 % et 2 % en volume.

Si ce segment de marché demeure dynamique, les dernières données disponibles pour l'exercice 2023 n'en laissent pas moins augurer une progression plus limitée, voire un ralentissement. Ainsi, la Fédération française du bâtiment

estime que « *malgré la crise de l'énergie, les interdictions de réévaluer les loyers ou de louer les passoires thermiques, la mise en place du Prêt avance rénovation pour partie garanti par l'État* », le chiffre d'affaires de la rénovation énergétique ne devrait progresser que de 1,1 % ⁽¹⁾.

En soi, un tel mouvement peut présenter une dimension conjoncturelle et refléter l'impact du renchérissement des coûts de financement et de réalisation des travaux. Il n'en soulève pas moins deux questions essentielles pour l'avenir.

La première question porte sur la propension des entreprises à considérer la rénovation énergétique des bâtiments comme un créneau porteur. S'ils ne permettent pas de se prononcer sur la rentabilité des investissements, **les éléments recueillis par la mission tendent en effet à montrer que les conditions de réalisation des chantiers peuvent exercer un effet dissuasif.**

D'une part, les délais nécessaires à la formalisation des projets et les incertitudes quant à leur financement peuvent représenter un risque ou une charge que les professionnels ne peuvent ou ne veulent assumer. Le problème se pose en particulier dans le cadre des opérations qui concernent les copropriétés. Il semble que de manière générale et malgré les efforts de simplification, la complexité, les délais et formalités administratives qui peuvent précéder l'engagement des ménages peuvent encore être perçus comme autant de freins à l'engagement sur le marché de la rénovation énergétique.

D'autre part, il s'avère que les caractéristiques des opérations de rénovation énergétique des bâtiments ne conviennent pas nécessairement aux exigences du modèle économique de toutes les entreprises. Dans ses réponses à la mission, l'Ademe observe ainsi que le marché de la rénovation chez les particuliers revient davantage aux artisans ou PME qu'à de grandes entreprises. Suivant son analyse, ces dernières se positionneraient moins sur le créneau à raison de la multiplicité et de la taille des chantiers, ainsi que des compétences de leurs équipes : ces dernières seraient plus adaptées à la conduite de grandes opérations dans le cadre d'une organisation intégrée, alors que le travail chez les particuliers nécessiterait l'emploi de salariés totalement autonomes, en prise directe avec le client.

La seconde question posée concerne les débouchés et les perspectives offertes aux professionnels en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

À l'évidence, la demande constitue un facteur essentiel pour la structuration d'une filière de la rénovation énergétique des bâtiments. Or, au regard des éléments recueillis par la mission d'information, il apparaît que **le caractère ponctuel et le périmètre restreint des chantiers de rénovation ne pousse pas nécessairement**

(1) Rose Colombel, « Rénovation énergétique : Le coup de boost n'est pas présent », 4 juillet 2023, (<https://www.effy.fr/pro/actualite/renovation-energetique-le-coup-de-boost-nest-pas-present-regrette-la-ffy>).

les entreprises à intervenir dans certaines localités et à prendre position sur ce segment de marché, du fait du caractère faiblement rémunérateur des travaux réalisés.

Dès lors, le manque d'une offre suffisante à l'échelle locale pourrait justifier que dans un secteur géographique, les collectivités publiques recourent à des instruments susceptibles de favoriser un développement de la commande privée ou publique ainsi qu'une certaine mutualisation des débouchés. Dans cette optique, l'usage de deux dispositifs pourrait être envisagé.

Un premier instrument de cette politique pourrait être fourni par les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah).

Aux termes de l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, les Opah correspondent à des dispositifs contractuels ayant pour finalités la réhabilitation du parc immobilier bâti, l'amélioration de l'offre de logements (en particulier locatifs), le cas échéant la requalification de quartiers anciens ou dégradés, ainsi que le maintien ou le développement des services de voisinage. Elles se matérialisent par une convention entre les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'État, pour une durée généralement comprise entre trois et cinq ans. En pratique, les Opah ouvrent la possibilité aux propriétaires d'obtenir des aides financières et des services d'accompagnement afin de faire réaliser des travaux de réhabilitation des logements ou des parties communes d'immeuble par des professionnels.

Ainsi que l'a suggéré M. Philippe Pelletier, président du Plan bâtiment durable, le dispositif pourrait sans doute être appliqué aux fins de rénovation énergétique des bâtiments. Du point de vue des rapporteuses, il pourrait créer les conditions de l'émergence de marchés locaux en favorisant la multiplication des chantiers dans un secteur et un temps donnés.

Proposition n° 10 : Stimuler l'émergence de marchés locaux de rénovation énergétique par le lancement d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah).

Une seconde voie à explorer réside sans doute dans le développement des groupements momentanés d'entreprises.

Ce vocable désigne un ensemble d'entreprises liées par un accord privé ayant pour objet la soumission et l'exécution commune d'un marché public ou privé. La coopération ne vaut que pour la durée d'un marché. Il existe deux formes de groupements : les groupements momentanés d'entreprises conjointes avec mandataire ; les groupements momentanés d'entreprise solidaires. Les entreprises membres possèdent le statut de cotraitants. Il leur incombe juridiquement de réaliser les travaux correspondant à leur part du marché, de respecter l'ordre et les délais d'exécution des prestations prévues, de communiquer au mandataire, le cas échéant,

toute information de nature à faciliter la réalisation du marché ou de prévenir d'éventuelles difficultés dans son exécution. Dans le cadre d'un groupement momentané solidaire, les entreprises sont responsables de la réparation des dommages qui portent atteinte à la solidité ou à la destination de l'immeuble, en cas de défaillance de l'entreprise qui a réalisé les travaux.

Dans son principe, un tel concept présente au moins deux intérêts : d'une part, donner aux très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) les moyens de répondre aux exigences d'un marché global ; d'autre part, proposer aux particuliers et collectivités une offre dont le caractère intégré peut concourir à une démarche de rénovation globale performante. Dans une certaine mesure et sans répondre au même formalisme, les groupements momentanés d'entreprises peuvent évoquer le « dispositif opérationnel de rénovation énergétique des maisons individuelles » (Dorémi) qui tend à faire ses preuves sur le terrain.

**Le « dispositif opérationnel de rénovation énergétique
des maisons individuelles » (Dorémi)**

Déployé depuis 2012 par l'institut NegaWatt, le « dispositif opérationnel de rénovation énergétique des maisons individuelles » (Dorémi) repose sur un regroupement des artisans, qui poursuit deux objectifs :

- d'une part, proposer une offre globale dans la réalisation d'opérations de rénovation ;
- d'autre part, assurer une formation *in situ* sur les chantiers.

D'après les réponses au questionnaire de la mission, il existe aujourd'hui une centaine de groupements actifs à l'échelle du pays. Dorémi a pour partenaires 113 intercommunalités implantées dans sept régions et qui abritent près de 20 % de la population française. L'association se donne pour objectif de porter ce nombre à 150 intercommunalités partenaires d'ici à la fin de l'année 2024.

Les groupements de Dorémi rassemblent aujourd'hui 400 artisans. En théorie, un groupement de petites entreprises artisanales pourrait réaliser jusqu'à 10 ou 15 rénovations globales par an. Historiquement, la méthodologie conçue dans le cadre de Dorémi porte sur la rénovation globale en maisons individuelles. Plus récemment, ont été développées des méthodologies de rénovation performante par étapes en maisons individuelles, avec notamment la production de fiches « interfaces », publiques, pour les ménages et accompagnateurs Rénov', et pour les artisans.

Source : réponses au questionnaire de la mission d'information.

Le groupement momentané d'entreprises semble de nature à contribuer à la structuration d'une filière spécialisée dans la rénovation énergétique des bâtiments. C'est la raison pour laquelle, moyennant une évaluation des adaptations juridiques nécessaires, les rapporteuses estiment qu'il pourrait être utile de soutenir leur développement.

Proposition n° 11 : Examiner les conditions d'un développement des groupements momentanés d'entreprises dans le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments.

2. Des compétences professionnelles spécifiques à affermir et à renouveler

Dans la perspective d'une accélération de la rénovation énergétique des bâtiments, l'adaptation des connaissances et des savoir-faire compte tout autant que le nombre et la disponibilité des entreprises et des professionnels. Or, à certains égards, **les travaux de la mission conduisent à renouveler des interrogations déjà formulées quant à la place de la rénovation énergétique dans l'appareil de formation.**

Le problème se pose d'abord sur un plan quantitatif.

Certes, on se réjouira de ce que le nombre d'apprentis préparant un métier du BTP renoue avec la croissance après un mouvement de baisse régulier. D'après les chiffres communiqués par le CCCA-BTP ⁽¹⁾, les 1 250 établissements de formation du secteur accueillent 102 300 jeunes en apprentissage en 2022-2023. Il s'agit d'un effectif en augmentation de 4,7 % rapport à celui de l'année 2021-2022 et de 50 % par rapport à la rentrée 2016-2017 ⁽²⁾. En outre, les statistiques du ministère du travail rendent compte d'une progression du nombre des apprentis dans l'ensemble des champs professionnels.

Évolution du nombre des apprentis par champ professionnel entre les années 2021/2022 et 2022/2023

| Champ professionnel | Évolution annuelle |
|--|--------------------|
| Équipements techniques, fluides et énergie | + 5,7 % |
| Menuiserie et construction bois | + 3,3 % |
| Finition | + 3,4 % |
| Maçonnerie et gros œuvre | + 2,9 % |
| Électricité | + 7,9 % |
| Études et encadrement | + 12,5 % |
| Travaux publics | + 5,4 % |
| Couverture | + 5,9 % |
| Métallerie et matériaux associés | - 2,7 % |

Source : ministère du Travail

Toutefois, **les éléments recueillis par la mission d'information ne permettent pas d'établir dans quelle mesure la hausse des effectifs d'apprentis vaut pour l'ensemble des formations spécifiquement en rapport avec les exigences de la rénovation énergétique.** En l'absence de statistiques plus précises,

(1) Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics.

(2) Rose Colombel, « Hausse des effectifs d'apprentis formés au BTP à la rentrée 2022-2023 », article publié le 16 mars 2023 et mis à jour le 31 mars 2023, <https://www.effy.fr/pro/actualite/hausse-des-effectifs-dapprentissage-formes-au-btp><https://www.effy.fr/pro/actualite/hausse-des-effectifs-dapprentissage-formes-au-btp>.

on ne peut exclure que persiste la sous-dotation des filières mise en relief par les précédents travaux de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ⁽¹⁾.

Aussi les rapporteuses invitent-elles l'État et les collectivités territoriales à prendre les mesures nécessaires à l'accroissement des places ouvertes et du recrutement dans les formations à la construction durable et à la rénovation, étant observé que 30 000 personnes sortent chaque année des centres de formation professionnelle et autant des lycées professionnels ⁽²⁾. La capacité d'accueil des établissements constitue également une nécessité dans le champ de la formation continue puisque que, d'après une étude réalisée par l'Observatoire des métiers du BTP, 76 % des actifs entrant dans ce secteur déclarent n'avoir pas suivi de formation avant leur prise de poste ⁽³⁾.

Proposition n° 12 : Favoriser l'accroissement du nombre des places ouvertes et des recrutements dans les formations à la construction durable et à la rénovation, notamment au niveau des instituts universitaires de technologie (IUT).

Sur le plan qualitatif, **l'attention doit être portée sur les objectifs et les modalités des enseignements dispensés tant dans le cadre de la formation initiale que de la formation continue.**

a. Des savoir-faire et des connaissances acquis au stade de la formation initiale ?

La question peut être posée car à proprement parler, il n'existe pas de qualification en formation initiale qui confère une aptitude professionnelle particulière dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments. Ceci ne paraît pas illogique dès lors que la réalisation de ce type de chantier peut faire appel à des compétences et à des gestes techniques élémentaires qui relèvent de corps de métiers généraux.

Ainsi, la certification des professionnels du bâtiment amenés à intervenir dans la rénovation énergétique repose sur la délivrance de quatre titres :

- les diplômes qui relèvent du ministère de l'éducation nationale ;
- les titres qui relèvent du ministère du travail ;

(1) Rapport d'information n° 3871, déposé en application de l'article 146 du Règlement au nom la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par M. Vincent Descoeur, président, et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteure, sur la rénovation thermique des bâtiments, février 2021, pp. 79-80.

(2) Réponses du CCCABTP au questionnaire de la mission.

(3) Observatoire des métiers du BTP, Étude quantitative sur les profils des primo-entrants dans le secteur du BTP, rapport final, juin 2021, p. 15.

- les certificats de qualification professionnelle (CQP) qui relèvent des branches professionnelles ;
- les certifications à caractère privé qui relèvent de structures privées.

Le contenu des formations procède d'un référentiel de certification qui peut être complété par un référentiel de formation. La certification donne lieu à une évaluation par un jury des compétences acquises par les candidats.

Au terme de ses travaux, la mission ne saurait se prononcer valablement sur la pertinence des programmes et des enseignements au regard des connaissances et des savoir-faire qu'exige la rénovation énergétique des bâtiments. En revanche, **certains éléments recueillis invitent sans doute à s'interroger sur les évolutions possibles sur le plan des méthodes et outils pédagogiques, compte tenu de deux points d'amélioration identifiés par la Fédération française du bâtiment (FFB).**

Le premier point concerne la place accordée à la réalisation de chantiers de rénovation globale dans le cadre des examens. Selon l'analyse de la FFB, les examens qui conditionnent l'obtention des diplômes ne tiendraient pas suffisamment compte des chantiers de rénovation ainsi que de la nécessité de faire travailler les corps de métiers davantage entre eux. Actuellement, l'évaluation donnerait lieu le plus souvent à des cas pratiques ne portant que sur des travaux à réaliser dans des bâtiments neufs. En outre, les candidats ne seraient placés que dans le champ d'intervention propre à chaque métier.

Le second point d'amélioration porte sur le développement d'une approche « interdisciplinaire » des métiers du bâtiment permettant aux futurs professionnels d'intervenir conjointement dans le cadre d'un chantier de rénovation globale.

Selon la FFB, l'organisation des ateliers des centres de formation ne permettrait pas nécessairement d'inscrire l'exercice d'un métier dans la globalité de l'acte de construction. Si elle obéit à des exigences de spécialisation, leur agencement compartimenté ne correspondrait pas aux réalités de chantiers qui associent plusieurs professionnels. Or, la performance énergétique d'un ouvrage nécessite que soient traités les points d'interface entre les différents matériaux ou parties de l'ouvrage (par exemple, la fenêtre avec le mur ou en fonction des métiers, le menuisier avec le maçon).

Du point de vue des rapporteuses, ces constats plaident en faveur d'une actualisation des référentiels d'évaluation et des méthodes pédagogiques afin de prendre davantage en considération les compétences requises par la rénovation énergétique des bâtiments et son évolution vers des rénovations globales plutôt que partielles.

Proposition n° 13 : Mieux intégrer dans les référentiels d'évaluation et les méthodes pédagogiques des métiers du BTP les compétences requises par la réalisation de chantiers de rénovation énergétique globale des bâtiments.

b. Une diffusion des compétences métiers à conforter dans le cadre de la formation continue

Pour l'essentiel, la formation continue dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments procède des acteurs de la filière du BTP. Elle consiste souvent en des modules d'enseignement de courte durée, ayant pour objet l'acquisition de gestes techniques nécessaires et à l'emploi de produits particuliers ou nouveaux.

S'ils ne permettent pas de juger de la qualité des enseignements dispensés, **les éléments recueillis par la mission rendent compte d'un réel effort pour développer des dispositifs visant à favoriser la montée en compétences des professionnels dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments.**

Parmi les initiatives susceptibles de concourir à cet objectif, il convient naturellement de citer le programme « Formation aux économies d'énergie dans les bâtiments » (Feebat).

Lancé en 2007 dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE), le dispositif associe la filière du bâtiment⁽¹⁾, l'Association technique énergie environnement (Atee), l'Agence qualité construction (AQC) et le CCCA-BTP⁽²⁾; il bénéficie du soutien de l'État⁽³⁾ et de l'Ademe. Il vise à permettre aux professionnels d'acquérir ou de renforcer des compétences relatives aux économies d'énergie. Il propose trente formations qui s'adressent à trois catégories : en premier lieu, les professionnels du bâtiment (artisans, chefs d'entreprise, compagnons) ; en second lieu, les architectes et professionnels de la maîtrise d'œuvre ; en dernier lieu, les enseignants des lycées, les formateurs des centres de formation d'apprentis (CFA) et les enseignants de l'École nationale supérieure d'architecture de Paris (Ensa-P). Depuis 2022, il met également en place des formations initiales. D'après les réponses apportées par l'Ademe, plus de 200 000 artisans auraient suivi des formations dispensées par le programme. En soi, il s'agit d'un résultat remarquable.

Toutefois, **rien ne garantit que l'effectif des professionnels suivant des modules de formation continue consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments corresponde aux besoins pour les années à venir.** Il convient ici de

(1) Les organisations professionnelles parties prenantes au programme Feebat sont la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb), la Fédération française du bâtiment (FFB), le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) et la Fédération des sociétés coopératives et participatives du bâtiment et des travaux publics (Scop BTP).

(2) Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics.

(3) Interviennent le ministère de la transition écologique, le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, le ministère de la culture, le ministère du travail et le ministère du logement.

rappeler que dans le dernier rapport présenté à ce sujet à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le nombre des stagiaires en formation continue dans les différents domaines de la rénovation énergétique des bâtiments revêtait un caractère insignifiant ⁽¹⁾. Cette situation pouvait résulter de l'insuffisante prise en charge des frais supportés par les salariés et artisans au cours de leur formation.

En l'absence de données actualisées, les rapporteuses appellent à accroître le nombre des formations assurées dans le cadre du programme Feebat et à améliorer les conditions de prise en charge des personnes suivant des modules de formation continue en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 14 : Poursuivre le développement du programme Feebat et améliorer les conditions de prise en charge de la participation à des modules de formation continue consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments.

Dans cette démarche, **les enjeux relatifs à la qualité de l'offre de formation ne sauraient être négligés.**

Dans ses réponses à la mission, la FFB évoque ainsi le risque que des formations dispensées par des industriels ne servent avant tout à placer un produit ou vanter un procédé commercial. Afin de se prémunir contre ce risque de biais, la profession aurait demandé que dans le cadre de la rénovation du programme Feebat, le contenu des formations s'appuie sur des retours d'expérience sur chantier, avec pour objectif la transmission du « bon geste ».

Du point de vue des rapporteuses, au-delà d'une exigence de neutralité, il s'agit d'assurer la pertinence des connaissances et des savoir-faire dont disposent les professionnels. C'est pourquoi elles estiment nécessaire que le secteur du bâtiment et des travaux publics assure un contrôle et une évaluation régulière de la formation continue consacrée à la rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 15 : Assurer une évaluation régulière des formations continues existantes en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

3. Des innovations à encourager pour la massification des travaux de rénovation énergétique des bâtiments

Face aux échéances et aux objectifs fixés par les pouvoirs publics, les entreprises du BTP se trouvent placées devant une triple contrainte : premièrement, disposer de matériaux susceptibles de répondre aux standards exigés en matière de

(1) Rapport d'information n° 3871, déposé en application de l'article 146 du Règlement au nom la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par M. Vincent Descoeur, président, et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteure, sur la rénovation thermique des bâtiments, février 2021, pp. 81-82.

performance ; deuxièmement, répondre à l'accélération de la demande en palliant les insuffisances éventuelles de la main d'œuvre disponible ; troisièmement, contenir les coûts de réalisation des chantiers dans un contexte peut-être durablement inflationniste.

Dès lors, tout l'enjeu de l'investissement en recherche et développement réside dans la capacité du secteur à favoriser la conception et l'exploitation de nouveaux produits et matériaux, de nouveaux procédés et de nouvelles organisations, avec pour finalité une certaine standardisation et une industrialisation de certaines prestations. Il ne s'agit pas d'un problème nouveau. En conséquence, les travaux de la mission portent à renouveler des constats précédemment établis ⁽¹⁾ quant à l'existence de deux impératifs : d'une part, surmonter un investissement insuffisant ; d'autre part, stimuler la diffusion des procédés techniques et de nouvelles méthodes de construction.

a. Des dépenses en recherche et développement à soutenir

De fait, la filière du bâtiment se caractérise par la faiblesse de l'investissement consacré à l'innovation. D'après un chiffre rappelé par M. Étienne Crépon, président du CSTB ⁽²⁾, les dépenses en recherche et développement représentent de 0,1 % à 0,2 % du chiffre d'affaires de la filière du bâtiment (contre 2 % pour les autres secteurs économiques).

Fondamentalement, un tel sous-investissement résulte de la taille des entreprises : une écrasante majorité des entreprises du secteur emploie moins de 0 à 10 salariés en 2023 ⁽³⁾. Il en résulte que **peu d'acteurs possèdent en pratique les marges financières et des capacités d'ingénierie suffisantes pour investir dans la recherche et développement.**

En outre, il s'avère que **le champ du crédit d'impôt recherche (CIR), principal instrument de soutien à la recherche privée, ne couvre pas l'ensemble des projets répondant aux besoins de la filière du bâtiment.** Ainsi qu'ont pu le souligner d'autres travaux parlementaires ⁽⁴⁾, les investissements en R&D n'ont pas nécessairement pour objet le développement d'innovations technologiques : ils visent tout autant des innovations de procédés ayant pour finalité une amélioration de la productivité ou la qualité des travaux (par exemple, grâce à une meilleure

(1) Rapport d'information n° 3871, déposé en application de l'article 146 du règlement au nom la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par M. Vincent Descoeur, président, et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteure, sur la rénovation thermique des bâtiments, février 2021, pp. 143-150.

(2) Centre scientifique et technique du bâtiment.

(3) <https://www.ffbatiment.fr/-/media/Project/FFB/FFB/Articles/Nationale-1005/PDF/batiment-en-chiffres-2023.pdf?la=fr-FR&rev=2848de3fdc014f45a49390df77da7abb>.

(4) Rapport d'information n° 3871, déposé en application de l'article 146 du Règlement au nom la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par M. Vincent Descoeur, président, et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteure, sur la rénovation thermique des bâtiments, février 2021, p. 144.

coordination des corps de métiers ou une meilleure connaissance des effets d'un geste technique).

Cette relative inadaptation des instruments de soutien public à l'innovation ne saurait être tenue pour un obstacle infranchissable. Dans le cadre de France 2030, l'État a su en effet contribuer au financement de travaux sur des sujets de recherche intéressant tout particulièrement la filière dans la perspective de l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. Il en va ainsi de l'appel à projets sur le développement de la construction hors site, lequel vise à soutenir l'innovation sur deux axes : d'une part, le développement d'usines d'ateliers de préfabrication ou de lignes de production ; d'autre part, le soutien aux projets de R&D ⁽¹⁾ de construction hors site.

Si le plan France 2030 offre de précieuses capacités d'intervention, son existence ne règle pas en soi la question des soutiens pouvant être apportés aux innovations non technologiques de la filière du bâtiment. Aussi les rapporteuses appellent-elles les pouvoirs publics à examiner les changements nécessaires à une amélioration des aides à la recherche dans la perspective de l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. Il s'agit de soutenir l'ensemble des innovations susceptibles de contribuer à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 16 : Réviser les aides publiques à la recherche afin de mieux soutenir les innovations non technologiques susceptibles de contribuer à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.

b. Une diffusion des procédés techniques et de nouvelles méthodes à stimuler

En dehors du relèvement des dépenses de R&D, **il importe que l'effort d'innovation réponde aux besoins pratiques que peuvent éprouver les entreprises face aux enjeux de la rénovation énergétique des bâtiments.** Cette responsabilité incombe tant à la filière qu'au secteur public.

S'agissant des acteurs économiques, **il existe un certain nombre d'initiatives visant à adapter les pratiques grâce à la fourniture d'outils pédagogiques et de recommandations professionnelles.** Ces dernières portent sur des sujets assez divers tels que le diagnostic initial, le conseil client, les conditions de qualité et de performance des travaux ou la réception des chantiers. Les supports pédagogiques et les recommandations professionnelles trouvent leur origine dans deux principaux programmes : le programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique (dit « Programme Pacte ») et le programme de la filière pour l'innovation en faveur des économies d'énergie dans le bâtiment et le logement (dit « programme Profeel »).

(1) <https://www.ecologie.gouv.fr/appel-projets-construction-et-renovation-hors-site-crhos>.

Si le programme Pacte est arrivé à terme en 2021, le programme Profeel devrait pour sa part être poursuivi jusqu'en 2025. En 2022, huit projets ont ainsi été lancés parmi lesquels quatre prolongent le programme de travail précédent. Sous réserve d'une évaluation plus précise de leur mise en application, de tels instruments peuvent présenter l'intérêt de mutualiser les efforts de recherche entre secteur public et secteur privé. **C'est la raison pour laquelle les rapporteuses soutiennent la pérennisation de programmes favorisant le partage de bonnes pratiques tels que le programme Profeel.**

Le programme Pacte et le programme Profeel

Lancé en 2015 par les pouvoirs publics avec une dotation de 30 millions d'euros, le « **programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique** » (Pacte) porte sur la performance énergétique des bâtiments. Il vise à identifier et à déployer les technologies performantes ainsi qu'à mutualiser des outils d'expérimentation et de retour d'expériences, au regard de la sinistralité observée. Le programme Pacte a pris le relais du programme « Règles de l'art Grenelle Environnement 2012 » (Rage 2012). Les travaux soutenus dans ce cadre ont pu poursuivre plusieurs objectifs tels que : référencer et compiler les expérimentations sur les bâtiments précurseurs ; fournir des outils pédagogiques (recommandations professionnelles et guides) ; développer les bons usages pour des matériaux biosourcés (comme le bois ou les produits à base de chanvre).

Créé en 2018 à l'initiative de seize organisations professionnelles du bâtiment, le programme Profeel se présente comme un consortium ayant pour objet l'accélération et la fiabilisation des rénovations énergétiques. Son financement repose depuis 2019 sur le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE).

Le programme sert de cadre à la réalisation de plusieurs projets portés par l'Agence qualité construction (AQC) ou par le CSTB. Neuf projets ont été menés à bien de 2019 à 2021. Il convient notamment de citer : *Go rénove* (destiné à visualiser les opportunités de rénovation énergétique des bâtiments) ; *Renoptim* (sur l'optimisation du confort d'été des appartements en limitant le recours à la climatisation) ; *Restore-Rénostandard* (sur le déploiement de solutions intégrées et innovantes pour la rénovation performante des maisons) ; *Rénov box* (pour la centralisation et le partage des outils consacrés à la rénovation énergétique).

Source : mission d'information.

En ce qui concerne le secteur public, les opérateurs et établissements de l'État jouent un rôle déterminant dans l'orientation de l'effort de recherche et la diffusion des innovations utiles à la rénovation thermique des bâtiments.

Il en va ainsi de l'Ademe qui finance depuis plusieurs années des appels à projets qui contribuent à la réflexion sur les conditions nécessaires à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.

Pour sa part, le **Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) exerce des missions essentielles** puisqu'en plus d'activités de recherche, d'expertise et de diffusion des connaissances, il assure l'évaluation et la certification des produits de la construction.

Compte tenu de la nécessité d'assurer une diffusion rapide de l'innovation, **les rapporteurs invitent les pouvoirs publics à faciliter encore et à lever tout frein administratif susceptible de porter atteinte à l'efficacité des procédures d'évaluation et de certification des produits d'innovation dans la construction.**

Proposition n° 17 : Veiller à l'efficacité des procédures d'évaluation et de certification des produits d'innovation dans la construction des bâtiments.

B. ASSURER UN ACCOMPAGNEMENT PERTINENT DES DÉMARCHES DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Ainsi qu'a pu l'établir une étude Tremi réalisée par l'Ademe ⁽¹⁾, l'engagement des ménages dans la rénovation énergétique des bâtiments ne va pas de soi. De fait, il obéit souvent à des circonstances et à des motivations pratiques dans lesquelles la volonté de contribuer à la protection de l'environnement a en réalité peu de part.

(1) Ademe, *Enquête Tremi - Travaux de rénovation énergétique des maisons individuelles, campagne 2017, faits et chiffres, octobre 2018.*



« Qu'est-ce qui a déclenché vos travaux ? » (3 réponses maximum)



« Qu'est-ce qui a motivé vos travaux ? » (3 réponses maximum)

* L'amélioration du confort regroupe les motivations suivantes : Avoir plus chaud dans son logement (confort thermique) / Embellir le logement / Améliorer la qualité de l'air / Insonoriser le logement.

Il ressort également d'une autre étude réalisée par Qualitel et le Club de l'amélioration de l'habitat (CAH) que le souci d'améliorer le confort du logement n'occupe pas une part prépondérante parmi les motifs conduisant les particuliers à réaliser des travaux de rénovation entre 2017 et 2019 ⁽¹⁾. Sur la période, les travaux destinés à améliorer le confort (ouvertures, chauffage, climatisation, isolation, domotique) ne représentent que 36 % des travaux réalisés, contre 39 % de travaux consacrés à l'embellissement et à la décoration (peinture, revêtements muraux et sols, rénovation de cuisine, salle de bains, chambre, salon, etc.). La part des travaux de réparation et d'entretien (toiture, électricité, plomberie, ventilation, etc.) s'élève à 18 % des travaux réalisés.

Suivant un constat partagé par de nombreux observateurs et acteurs, l'accompagnement des ménages constitue ainsi un impératif pour lever des facteurs d'inhibition et faciliter les démarches nécessaires à des rénovations performantes. Dans la période récente, l'État, les collectivités territoriales et des milieux associatifs ont ainsi établi des structures et organisé des canaux d'information afin de répondre à cet enjeu majeur de politique publique. Il convient sans doute de

(1) Qualitel et Club de l'amélioration de l'habitat, L'opinion des propriétaires-occupants concernant la résidence principale et les travaux de rénovation de leur habitat, *synthèse et analyse de l'enquête 2020 CAH-Qualitel, IPSOS, 2020, p. 5.*

poursuivre l'effort au vu de l'importance fondamentale de la confiance dans le lancement des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.

1. Un besoin de « réassurance » qui conditionne l'engagement des projets de rénovation

Outre une méconnaissance de l'état réel des logements ⁽¹⁾, l'investissement des ménages dans la rénovation énergétique peut en effet se heurter à un certain nombre de représentations et de préventions. Suivant les analyses largement admises, ces freins psychologiques tiennent tant aux compétences exigées pour la conception de ce type de projet qu'à l'anticipation des impacts supposés sur les conditions de vie.

a. Des projets se heurtant à un déficit ou une asymétrie de l'information

Le premier frein psychologique réside dans l'incertitude qui peut entourer le caractère certain et pertinent des informations fournies ou accessibles pour la réalisation d'un projet de rénovation énergétique.

Ainsi que l'ont souligné les représentants de la DGCCRF ⁽²⁾, le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments se caractérise par une forte asymétrie de l'information entre les consommateurs et les professionnels. Un tel déséquilibre procède du caractère éminemment technique des prestations mais aussi du montage du projet sur un plan juridique et financier. Suivant leur connaissance et leur capacité d'expertise, les ménages ne se trouvent pas nécessairement en position d'évaluer la valeur de l'offre (donc de se prononcer sur un devis), ni de mesurer la portée des engagements qu'ils contractent (aux plans juridique et financier). Le problème peut se poser en des termes plus aigus pour les ménages en situation de précarité énergétique.

L'asymétrie de l'information revêt un caractère d'autant plus préjudiciable qu'il existe *a priori* un manque de confiance assez général à propos de la conduite et des résultats des travaux de rénovation énergétique. D'après les associations de consommateurs reçues par la mission, ce sentiment peut en outre être aggravé par les incertitudes relatives :

– aux conditions de financement (avec en particulier le constat de délais trop importants dans la perception des aides publiques et des écarts conséquents par rapport aux montants attendus ou annoncés) ;

– aux économies d'énergie effectivement obtenues après réalisation des travaux (le diagnostic de performance énergétique pouvant manquer de fiabilité et diverger entre différents diagnostiqueurs) ;

(1) Selon l'étude Tremi précitée, 54 % des ménages n'ayant pas réalisé de travaux de rénovation expliquent leur décision par le fait que leur logement n'en n'avait pas besoin.

(2) Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

– à la crédibilité des offres commerciales (compte tenu du retentissement et du nombre des fraudes, notamment par le biais du démarchage à domicile, téléphonique ou par internet).

Aussi, en plus de l'information procurée par le service public de la performance énergétique de l'habitat (Speeh) et Mon accompagnateur Renov', les rapporteuses préconisent l'établissement et la diffusion d'un guide destiné aux ménages engagés dans la rénovation de leur logement. Dans leur esprit, ce document aurait vocation à contenir des renseignements pratiques et des éléments explicatifs à propos d'étapes essentielles dans la formalisation et la réalisation d'un tel projet (tels que l'existence de structures de conseil et d'accompagnement, les enjeux et implications du choix des entreprises, de la réalisation et de l'acceptation d'un devis, ou encore de la réception de chantier).

Proposition n° 18 : Créer un guide destiné aux ménages réalisé par l'État, qui doit être remis à l'occasion de l'engagement d'un projet de rénovation énergétique des bâtiments travaux.

Dans cette même optique d'allègement des démarches, **la rapporteure Marjolaine Meynier-Millefert estime qu'il pourrait être utile de simplifier l'établissement des demandes d'aides publiques à la rénovation énergétique des bâtiments adressées aux collectivités territoriales.** Les éléments recueillis donnent en effet à penser qu'au-delà d'une méconnaissance de la multiplicité des soutiens publics existants, certains particuliers peuvent éprouver des difficultés pratiques dans le montage de leurs dossiers du fait de la relative diversité des pièces justificatives demandées dans l'instruction des demandes de financement. En soi, les délais et complexités administratives découlent très directement de la diversité des interventions que favorise la répartition des compétences à l'échelle territoriale dans le domaine de la politique énergétique.

Aussi, **la rapporteure Marjolaine Meynier-Millefert pense qu'il conviendrait d'envisager l'organisation d'un partage automatique entre administrations nationales et locales des informations et documents susceptibles d'être demandés dans l'instruction d'une demande de financement de travaux de rénovation énergétique des bâtiments.** De son point de vue, la mise en place d'un tel dispositif pourrait reposer sur les instruments développés dans l'application du concept « Dites-le nous une fois ». Déjà en vigueur pour d'autres démarches administratives, ce principe d'administration vise à simplifier les démarches des usagers en évitant de leur demander de ressaisir des informations ou de fournir des pièces justificatives que d'autres administrations possèdent déjà. Sa mise en œuvre fait intervenir des interfaces de programmation qui donnent la possibilité aux administrations, dans un cadre et pour un objet définis, d'accéder à des données fournies par les demandeurs dans le cadre de leurs démarches administratives. Pour ce qui concerne la gestion des demandes relatives au financement de travaux de rénovation énergétique des bâtiments, une solution technique pourrait consister à créer un compte et un « coffre-fort électronique »

pour chaque demandeur qui rendrait compte des démarches accomplies auprès des administrations et opérateurs publics.

b. Des travaux dont les implications suscitent des perceptions inégales et des contraintes

Un second frein psychologique peut résulter d'arbitrages individuels fluctuant suivant la situation de l'habitat et les projections quant à l'apport des travaux de rénovation énergétique.

● De manière générale, **il convient de ne pas sous-estimer les réticences que peut susciter la perspective de travaux réalisés en site occupé.**

Des témoignages recueillis par la mission d'information, il ressort en effet que les contraintes et les exigences inhérentes à ce type de chantier peuvent exercer un effet dissuasif, tant dans l'habitat individuel que dans l'habitat collectif. Dans ce dernier cadre, la question du maintien dans le logement peut constituer un objet de préoccupation, avec des enjeux particuliers pour certains publics tels que les personnes âgées ou en situation de précarité. Toutefois, l'état des lieux dressé par les bailleurs donne à penser que les opérations de relogements demeurent rares, à raison notamment des possibilités offertes par le parc.

● **Dans le cas des copropriétés, les obstacles potentiels à la rénovation énergétique des bâtiments proviennent moins de l'organisation du processus décisionnel que d'une divergence d'intérêts et de positionnement assez courante entre propriétaires bailleurs et occupants.**

En soi, le cadre fixé par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965⁽¹⁾ n'établit pas d'exigences rédhibitoires pour l'engagement de travaux nécessaires à la réalisation de tels projets. Aux termes de l'article 25 du texte, « *les travaux d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre* »⁽²⁾ relèvent certes des décisions de l'assemblée générale dont l'adoption exige la majorité des voix de tous les copropriétaires. Néanmoins, l'article 25-1 de la loi tempère cette exigence à deux titres : d'une part, il autorise une assemblée générale à procéder immédiatement à une seconde délibération ; d'autre part, la majorité des voix exprimées par des copropriétaires présents, représentés ou ayant voté par correspondance⁽³⁾ suffit dès lors que le projet a recueilli au moins le tiers des voix lors du vote initial.

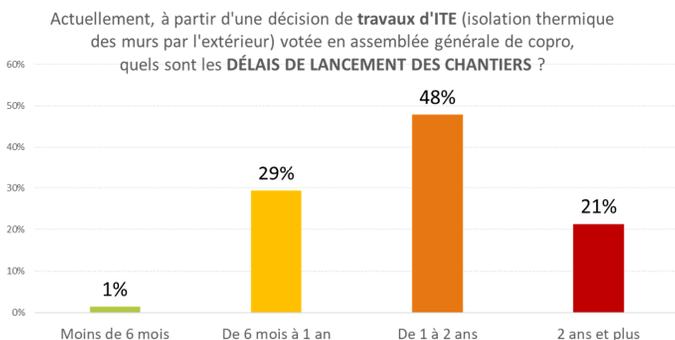
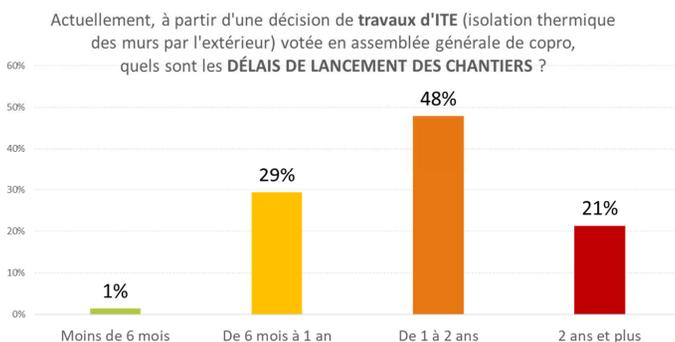
Du point de vue des rapporteuses, cela ne signifie pas que le processus décisionnel des copropriétés ne mérite pas examen.

(1) Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

(2) Le f de l'article 25 de la loi précise que « ces travaux peuvent comprendre des travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives et aux frais du copropriétaire du lot concerné, sauf dans le cas où ce dernier est en mesure de produire la preuve de la réalisation de travaux équivalents dans les dix années précédentes. »

(3) En application du 1 de l'article 24 de la loi précitée n° 65-557 du 10 juillet 1965.

Ainsi qu'il ressort de l'analyse de M. Sylvain Delessalle, membre de l'association des gestionnaires de copropriétés, **la réalisation des travaux de rénovation énergétique n'intervient souvent qu'au terme d'un long cheminement**. D'après son expérience, la durée des projets peut atteindre cinq ans, même si le graphique fourni par la Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim) donne à penser que le lancement des chantiers peut intervenir dans des délais finalement assez variables.



Source : réponses de la Fnaim au questionnaire de la mission.

De fait, le montage des opérations donne lieu à de nombreux actes préparatoires, entre la décision de principe, l'établissement des audits et des études, la prospection des entreprises et la formalisation de l'offre de travaux. En outre, l'expérience des syndicats de copropriété montre la nécessité d'un travail de pédagogie auprès des copropriétaires à chacune de ces étapes. Or, les délais nécessaires à ces différentes phases préalables à la décision peuvent ne pas nécessairement s'accommoder de la périodicité annuelle des assemblées générales ordinaires.

En outre, la longueur des procédures décisionnelles peut mettre en cause la capacité de certains copropriétaires à mener à bien des projets de rénovation énergétique dans leurs logements. Il en va ainsi lorsque l'état général dégradé d'une copropriété affecte directement la performance énergétique des parties privatives ou que l'existence de passoires thermiques retentit sur l'ensemble

d'un bâtiment. Ainsi que l'a relevé le groupe de travail « Efficacité énergétique » formé en vue de la loi de programmation énergie-climat, certains ménages en situation de précarité énergétique peuvent ainsi se trouver dans une situation d'impasse en l'absence d'intérêts spontanément convergents entre copropriétaires. **Aussi, les rapporteuses estiment-elles qu'il pourrait être utile d'évaluer l'efficacité des procédures prévues par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 pour l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.**

Dans cette optique, suivant la proposition du groupe de travail « Efficacité énergétique » des travaux de concertations de la stratégie française énergie-climat précitée, il s'agirait notamment d'envisager la mise en place d'une obligation de rénovation pour certaines copropriétés (2030 pour G et 2033 pour F). Du point de vue des rapporteuses, une telle évolution suppose en effet deux préalables : d'une part, établir une procédure permettant de concilier la poursuite d'un objectif d'intérêt général et la préservation de l'équilibre des droits des copropriétaires, dans le respect des principes consacrés par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾ ; d'autre part et surtout, garantir un reste à charge nul ou très faible pour les ménages les plus modestes – ce qui suppose d'améliorer les conditions de financement des travaux de rénovation énergétique dans les copropriétés.

Proposition n° 19 : Évaluer les implications des processus décisionnels prévus par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis pour l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. Envisager la mise en place d'une obligation de rénovation pour certaines copropriétés (2030 pour G et 2033 pour F).

Au-delà, **la rénovation énergétique des logements au sein des copropriétés peut pâtir de fréquents clivages liés à la diversité des situations personnelles en leur sein.** Au regard des éléments recueillis par la mission, l'âge des ménages ne paraît pas influencer de manière déterminante sur l'adhésion aux projets, même si certains observateurs remarquent que les ménages plus âgés peuvent porter davantage d'intérêt à des travaux sources d'économies d'énergie.

Les oppositions entre copropriétaires quant à l'opportunité de travaux s'expliquent davantage par :

– **le statut des copropriétaires**, les perceptions pouvant varier entre les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs ;

(1) <https://www.ecologie.gouv.fr/preparation-loi-energie-climat-agnes-pannier-runacher-lancera-officiellement-groupes-travail-sur>

(2) Cf. *Décision n 2014-691 DC, 20 mars 2014, cons. 46 (JORF du 26 mars 2014 page 5925, texte n° 2) et la question prioritaire de constitutionnalité n° 2014-409 QPC, 11 juillet 2014, cons. 4 (JORF du 13 juillet 2014 page 11816, texte n° 43)*. Le Conseil constitutionnel pose le principe suivant lequel « il appartient au législateur compétent, en application de l'article 34 de la Constitution, pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les droits de la copropriété d'un immeuble bâti sans porter d'atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires ».

– **l'utilité inégale d'une rénovation selon l'état des logements et leur position dans l'immeuble** : suivant un constat renouvelé devant la mission, la position des ménages dépend de conditions aussi pratiques que le degré d'isolation, l'exposition vis-à-vis de l'extérieur, ainsi que l'efficacité de la distribution du chauffage dans la construction ;

– **l'application de solutions techniques susceptibles d'affecter les caractéristiques des logements** : les témoignages reçus par la mission mettent par exemple en exergue les réticences que peut inspirer, à défaut d'intervention réalisable sur les façades, l'isolation des murs intérieurs de logements de petite surface (telles les studettes) ;

– **les attentes quant à la possibilité d'un retour rapide sur investissement**, étant rappelé que les ménages conservent la propriété d'un appartement pendant sept ans en moyenne (contre vingt-cinq ans pour une maison individuelle) ;

– **la capacité incertaine à supporter le coût du projet de rénovation** : d'après les chiffres évoqués par M. Sylvain Delessalle, membre de l'association des gestionnaires de copropriétés, les dépenses nécessaires à la rénovation énergétique d'un appartement peuvent ainsi atteindre un montant compris entre 25 000 et 35 000 euros en moyenne ;

– **les incertitudes qui peuvent entourer les conditions de financement des opérations** : suivant des analyses convergentes réitérées devant la mission, l'investissement dans la rénovation énergétique peut se heurter au manque de financements adéquats (notamment les prêts collectifs) ; en outre, le caractère imprévisible des montants et des délais de versement des aides publiques peut créer des réticences face au risque d'un reste à charge trop élevé ; de ce point de vue, rien n'assure que le relèvement récent de MaPrimeRénov' pour les copropriétés ait encore atténué cette appréhension.

2. Des parcours à formaliser, avec l'appui d'un service public de l'efficacité énergétique consolidé

a. Une rationalisation souhaitable des dispositifs d'information et de prise en charge à l'échelle d'un territoire

S'ils font partie des missions confiées à un service public de la performance énergétique de l'habitat (Speeh) consacré par la loi ⁽¹⁾, en pratique, le conseil et l'accompagnement de la rénovation énergétique des bâtiments procèdent de structures développées par une multiplicité d'acteurs publics et privés. Ces

(1) Article L. 232-1 du code de l'énergie : « Le service public de la performance énergétique de l'habitat vise à accroître le nombre de projets de rénovation énergétique et à encourager les rénovations performantes et les rénovations globales, définies au 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation. Il assure l'information, le conseil et l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique.

initiatives participent à la fois de la mise en œuvre de missions de service public et de dispositifs contractuels. S’y ajoute l’action des milieux associatifs.

- i. Des réseaux de guichets et des procédures structurantes organisés par l’État et ses opérateurs à l’échelle nationale

L’accompagnement en matière de rénovation énergétique des bâtiments repose, d’une part, sur les instruments conçus par l’État et ses opérateurs dans le cadre et en dehors du Speeh.

● L’action de la puissance publique en la matière s’appuie, en premier lieu, sur le **dispositif France Rénov’**.

Régi par l’article L. 232-2 du code de l’énergie, il se présente comme un réseau de guichets d’information, de conseil et d’accompagnement organisé sous la houlette de l’État et de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH). Succédant au réseau Faire ⁽¹⁾ au 1^{er} janvier 2022, France Renov’ a vocation à offrir un point d’entrée unique pour la réalisation de tous les projets de travaux. L’article L. 232-1 précité autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à assumer la tenue des guichets mais l’animation du réseau incombe à l’État et à l’ANAH.

La loi assigne au réseau l’obligation de proposer un service indépendant d’information, de conseil et d’accompagnement, sous réserve des compétences dévolues à Mon accompagnateur Rénov’ ⁽²⁾. Aux termes de l’article L. 232-2 du code de l’énergie, les informations et les conseils délivrés par les guichets doivent être gratuits et personnalisés. Le dispositif s’adresse aux propriétaires, locataires ou syndicats de copropriétaires, ainsi, depuis plus récemment, qu’aux collectivités territoriales. S’agissant des ménages, la loi confère à l’accompagnement plusieurs finalités :

– premièrement, aider les ménages à élaborer un projet de rénovation énergétique ;

– deuxièmement, mobiliser les aides financières publiques ou privées ;

– troisièmement, orienter vers des professionnels compétents tout au long du projet de rénovation et, en fonction des besoins, recommander le recours au conseil architectural délivré par les conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement (CAUE).

(1) Créé et administré par l’Ademe le dispositif « Faciliter, accompagner et informer pour la rénovation énergétique » (Faire) visait à simplifier et à améliorer la visibilité du Speeh. À cette fin, il rassemblait sous une même « marque » les points d’information du service public ainsi que le programme du service d’accompagnement à la rénovation énergétique (Sare), qui finance la mission d’accompagnement par le biais des certificats d’économies d’énergie (CEE).

(2) Cf. infra pp. 69-72.

Sur le fondement du même article L. 232-2 du code de l'énergie, les guichets France Rénov' peuvent également fournir des informations juridiques en rapport avec la performance énergétique des logements, l'existence de risques liés à des pratiques frauduleuses ou encore la performance acoustique des logements.

L'offre de services organisée dans le nouveau cadre de France Rénov' peut encore s'appuyer sur la dynamique du programme « Sare » ⁽¹⁾.

Lancé en septembre 2019 par le Gouvernement ⁽²⁾, ce programme contribue à l'installation des espaces conseils France Rénov', structures destinées à fournir un service de premier niveau dans l'accompagnement des projets de rénovation énergétique. En pratique, ces espaces proposent un accompagnement à l'ensemble des ménages porteurs de projets qui ne font pas appel à une aide nationale ou locale mais visent une réduction de la consommation énergétique d'au moins 35 % ⁽³⁾. L'ANAH et l'Ademe en assurent le pilotage.

Le programme Sare couvre les régions ayant conclu des conventions, pour une durée maximale de trois ans. Il a été doté par le Gouvernement d'une enveloppe de 200 millions d'euros pour la période 2020-2024. Les financements apportés proviennent du dispositif des CEE et visent à associer les ressources des collectivités territoriales.

Les éléments recueillis par la mission rendent compte de la qualité des prestations fournies par les structures financées par le programme Sare. Ils attestent de la forte contribution apportée par cet outil au développement d'une offre de services susceptible de couvrir l'ensemble du territoire. **Du point de vue des rapporteuses, un tel constat ne rend que plus nécessaire la reconduction, l'amplification et la pérennisation du programme au-delà de 2024, pour garantir une continuité du service public de proximité de la rénovation énergétique, au cœur des territoires, dans la durée. L'accompagnement au plus près des habitantes et des habitants est essentiel pour déclencher les rénovations.** Dans cette optique, il importe d'assurer la stabilité des financements alloués au Speeh. Ainsi que l'illustre la décision annoncée par la région Auvergne-Rhône-Alpes de ne plus contribuer au financement du dispositif France Rénov' à compter de 2024, chaque fin de période triennale comporte pour les acteurs du Speeh une période d'incertitude préjudiciable au maintien de leurs engagements. Ce ci pose nécessairement la question de la pérennité des prestations d'accompagnement réalisées sur le terrain ⁽⁴⁾.

(1) Pour programme de « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique des bâtiments ».

(2) Cf. arrêté du 5 septembre 2019 portant validation du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

(3) D'après l'analyse de la mission de coordination interministérielle du Plan de rénovation énergétique des bâtiments, le dispositif bénéficierait davantage aux ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs, les ménages les plus modestes étant orientés vers MaPrimeRénov' Sérénité préalablement à leur parcours.

(4) <https://www.lagazettedescommunes.com/884449/france-renov-le-service-public-de-lefficacite-energetique-sur-le-grill/>.

Bilan des réalisations du programme Sare en 2023

D'après les données fournies par la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, les structures financées par le programme Sare étaient implantées en 2022 sur près de 97,33 % du territoire national. Elles assuraient la couverture de 94 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En janvier 2022, on dénombrait trente collectivités associées à l'exécution du programme (après l'engagement des départements des Yvelines et de Mayotte, ainsi que des collectivités de Martinique, de Guyane et de Saint-Pierre-et-Miquelon).

Au 1^{er} mai 2023, le programme Sare a contribué à la réalisation de 1 643 636 missions d'information, de conseil et d'accompagnement de ménages en maison individuelle et en copropriété.

Le nombre des conseillers déployés grâce au programme enregistre plus qu'un triplement, en passant de 750 à 2 388 en 2023.

Suivant les dernières estimations fournies par la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, le montant des financements apportés grâce aux CEE atteint 151,41 millions d'euros, tandis que les ressources mobilisées par les collectivités ⁽¹⁾ atteignent 179,82 millions d'euros (régions, départements, EPCI et le fonds européen de développement régional – FEDER –). Ainsi, la contribution des collectivités dépasse l'engagement originel d'un financement à parité avec l'État.

Source : réponse au questionnaire de la mission.

● En second lieu, **l'État tend à assortir les soutiens financiers accordés aux porteurs de projets de rénovation énergétique d'obligations relatives à l'assistance à maîtrise d'ouvrage.**

Il en va ainsi s'agissant de MaPrimeRénov' : si les ménages ayant recours à cette aide peuvent librement solliciter un forfait d'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'accompagnement constitue une obligation pour obtenir MaPrimeRénov'Sérénité. D'après les chiffres fournis par la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, plus de 38 000 ménages ont été accompagnés dans ce cadre en 2022.

La mise en place de Mon accompagnateur Rénov' renforce aujourd'hui cette tendance puisqu'en application des textes réglementaires publiés en 2022, le recours au dispositif conditionnera bientôt l'obtention d'une part très significative des aides nationales destinées à soutenir la rénovation énergétique des bâtiments ⁽²⁾.

D'où la nécessité que les accompagnateurs Renov' soient prêts et en nombre suffisant. Or, certains signalements recueillis par les rapporteuses donnent à penser qu'une telle condition pourrait ne pas être remplie, compte tenu des délais nécessaires au déploiement du dispositif. Une telle situation pourrait peser sur le rythme des travaux de rénovation énergétique, certains ménages ne pouvant

(1) Les ressources proviennent des régions, des départements, des EPCI, ainsi que des fonds de l'Union européenne (FEDER).

(2) Cf. infra p. 70.

bénéficiaire des aides qui supposent le recours à Mon accompagnateur Rénov'. Aussi, les rapporteuses estiment nécessaire d'envisager un mécanisme transitoire qui consisterait à suspendre l'obligation de recourir à Mon accompagnateur Rénov' pour bénéficier des aides publiques à la rénovation énergétique, là où le dispositif ne serait pas déployé.

Proposition n° 20 : Suspendre ou aménager pendant un an l'obligation de recourir à Mon accompagnateur Rénov' pour bénéficier des aides publiques à la rénovation énergétique, là où le dispositif Mon accompagnateur Rénov' ne serait pas déployé.

- ii. Une offre de services des collectivités territoriales marquée par la diversité des solutions d'accompagnement

Dans le périmètre du Speeh, l'offre de services fournie par les collectivités territoriales pour le conseil et l'information des porteurs de projets de rénovation énergétique peut prendre deux formes.

D'une part, **les collectivités participent à la mise en œuvre des dispositifs conçus par l'État et ses opérateurs**. Comme précédemment observé, elles peuvent se voir confier le fonctionnement et l'accomplissement des missions relevant des dispositifs France Rénov' et Mon accompagnateur Rénov'. Elles apportent par ailleurs leur contribution à la mise en œuvre du programme Sare.

En cela, les collectivités territoriales voient conforter le champ des missions qu'elles pouvaient accomplir en tant que gestionnaires du réseau des plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTR). Si ces dernières ne figurent plus en tant que telles à l'article L. 232-2 du code de l'énergie en raison des changements apportés par la loi « climat et résilience » ⁽¹⁾, la nouvelle rédaction du texte tend à enrichir le contenu des conseils et des informations que les collectivités et leurs groupements peuvent fournir aux particuliers.

D'autre part, **les politiques publiques locales en faveur de l'accompagnement des porteurs de projets de rénovation énergétique se matérialisent par la création d'instances ou d'offres de services spécifiques**.

S'ils ne permettent pas de mesurer la visibilité de ces dispositifs auprès du public et la qualité de leurs prestations en matière de conseil et d'information, les travaux de la mission rendent compte de la multiplicité des initiatives. La multiplication des guichets locaux atteste de la forte implication des collectivités territoriales dans la promotion et l'accélération de la rénovation énergétique ainsi que de leur volonté de structurer une offre de services cohérente et accessible. C'est un investissement précieux que vos rapporteuses tiennent à saluer.

(1) La loi précitée n° 2021-1104 du 22 août 2021 procède à la réécriture de l'article L. 232-2 du code de l'énergie afin de substituer aux plateformes territoriales de la rénovation énergétique les guichets d'information, de conseil et d'accompagnement. Ce faisant, elle revient sur le statut législatif accordé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte à des structures qui succédaient au réseau des points Rénovation Info service (PRIS).

Exemples d'initiatives locales en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments

– **La métropole de Rouen Normandie** dispose d'un nouveau service public de la transition énergétique depuis novembre 2022. Il est conçu comme un guichet unique dont l'une des missions est de contribuer à la massification des travaux de rénovation énergétique des bâtiments. Il traite des problématiques de rénovation concernant les ménages, les copropriétés, les collectivités et les bâtiments tertiaires.

– Dans le **Grand Besançon Métropole**, le dispositif « **3,2,1...BBC !** » vise à rassembler l'ensemble des acteurs intéressés par la réalisation de chantiers de rénovation énergétique performante des bâtiments. Y prennent part dans une démarche multipartenariale : le rectorat et le lycée du bâtiment ; les professionnels du bâtiment ; les partenaires institutionnels (Pôle Energie, Ademe, etc.) ; les représentants de consommateurs ; les banques ; les agences immobilières. Les objectifs assignés au dispositif consistent à : améliorer la formation continue et initiale des professionnels, afin notamment de favoriser la réalisation de rénovations énergétiques performantes ; faciliter le parcours du ménage face à la multiplicité d'aides et d'interlocuteurs ; favoriser des offres globales de travaux, qui puissent par exemple intégrer l'intervention d'un architecte chargé de veiller à la qualité du travail des entreprises et coordonner leurs prestations pour le confort des ménages.

– Dans la **Métropole européenne de Lille (MEL)**, la **Maison de l'habitat durable** constitue la portée d'entrée principale vers les services et dispositifs du **réseau Amelio**, mis en place par la métropole en 2013. Celui-ci constitue le guichet unique pour le conseil et l'accompagnement à la rénovation durable de l'habitat et bénéficie d'un label de la région des Hauts-de-France. Il a pour mission de fournir aux habitants de la MEL un accompagnement gratuit et adapté à la situation de chacun dans le parc privé (maisons individuelles et copropriétés). Il permet à chacun des huit territoires délimités à l'échelle de la métropole lilloise de joindre un conseiller grâce à un numéro de téléphone unique. Les Maisons de l'habitat constituent les guichets physiques de ce dispositif.

– **Sur le territoire de Nantes Métropole**, un dispositif baptisé **Mon Projet Rénov** a fêté son cinquième anniversaire en juin 2023. Déployé en 2018, à l'issue d'un grand débat local sur la transition énergétique et antérieur au dispositif **Ma Prime Rénov'**, ce dispositif dispose d'un budget annuel de 7 millions d'euros pour aider financièrement la rénovation énergétique de 1 000 logements par an, en maison ou en copropriété, avec des aides renforcées pour les ménages aux revenus modestes. L'intervention de la plateforme territoriale de rénovation énergétique animée par l'association **Alisée** monte en puissance, avec chaque année 5 500 contacts et plus de 400 demi-journées de permanences largement fréquentées. Depuis 2011, 535 copropriétés ont été accompagnées par Nantes Métropole (ce qui représente 26 000 logements). S'agissant des maisons individuelles (depuis 2018), 521 audits BBC ont été financés. Pour la rénovation énergétique des logements sociaux, un premier dispositif d'aide à la rénovation a été voté en juin 2019 (objectif BBC), renforcé en décembre 2021 par le conseil métropolitain en ajoutant des subventions pour les opérations rattachées au programme *Energie Sprong* (avec l'Union sociale de l'habitat).

Source : Réponses de France Urbaine au questionnaire de la mission ; mission d'information.

iii. Un appui multiforme des milieux associatifs

Les associations spécialisées dans le logement, les associations de protection des consommateurs et les associations caritatives forment une troisième catégorie d'acteurs susceptibles de contribuer à l'information et au conseil des porteurs de projets de rénovation énergétique. Elles peuvent intervenir dans ce champ en leur qualité d'opérateurs de l'ANAH (à l'instar de Soliha ⁽¹⁾) ou dans l'exercice de missions ordinaires en rapport avec leur objet.

Des travaux de la mission, il ressort ainsi que les structures associatives abordent d'abord les enjeux de la rénovation énergétique des bâtiments dans le cadre d'une information générale sur l'amélioration de l'habitat, la protection des consommateurs ou encore les droits et obligations des propriétaires et des locataires. La fourniture de conseils et d'un accompagnement spécifique dans l'accomplissement d'un projet de travaux peut revêtir des modalités très diverses. Ce type de prestation est plutôt le fait des associations et opérateurs spécialisés dans le logement, ainsi que le montre l'exemple de l'Anil ⁽²⁾.

L'accompagnement des porteurs de projets de rénovation énergétique :

l'exemple de l'Anil et Soliha

– En ce qui concerne **l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil)**, l'aide apportée aux personnes désireuses de réaliser une rénovation énergétique participe de la mission d'information générale sur les thématiques du logement. Elle consiste en la fourniture d'éléments juridiques et techniques dans le cadre de rendez-vous physiques ou par téléphone assurés par les agences départementales d'information sur le logement (Adil).

L'agence se donne pour objectif de donner un conseil personnalisé et de proximité en s'appuyant sur le réseau des Adil.

Implantée en 2023 dans 87 départements, elle assure des permanences dans plus de 1 200 lieux d'accueil (tels que les maisons de la justice et du droit, les centres communaux d'action sociale ou les maisons France services).

D'après les chiffres communiqués à la mission, les agences départementales ont accordé 156 927 consultations sur l'amélioration de l'habitat en 2022. Toutefois, les données ne permettent de distinguer la part des rendez-vous dans lesquels sont abordés les enjeux de la rénovation énergétique des bâtiments.

L'Anil apporte également des informations par le biais d'outils qui s'adressent au grand public ainsi qu'aux experts. L'offre de services a pour supports : des pages du site internet de l'agence consacrées aux aides à la rénovation et à la copropriété ; une veille juridique ; des contenus divers (tels que des dépliants et des vidéos).

(1) Acronyme pour « Solidaires pour l'habitat ».

(2) Agence nationale pour l'information sur le logement.

– **L’association Soliha** propose pour sa part l’accompagnement des ménages modestes et très modestes dans la réalisation d’un projet de rénovation énergétique. Ses prestations comportent : une visite à domicile afin d’évaluer l’état des logements ; un conseil sur les travaux à entreprendre et une estimation de leur coût sur la base d’une expertise de l’état du bâtiment et de sa performance thermique ; une assistance dans le montage de projet de rénovation au plan financier (avec notamment une information sur les aides mobilisables).

L’association dispose d’antennes et de locaux sur l’ensemble du territoire national. Elle travaille avec les caisses d’allocations familiales, les centres communaux d’action sociale CCAS et les collectivités territoriales. Soliha fait aujourd’hui partie des opérateurs agréés Mon accompagnateur Rénov’.

Source : réponse au questionnaire de la mission.

iv. Un besoin d’organisation de l’offre de services en matière d’accompagnement et de conseil

Suivant un constat réitéré au cours des travaux de la mission, la multiplication des guichets d’information et d’accompagnement ne va pas sans difficultés. D’une part, elle ne facilite pas l’identification d’interlocuteurs fiables pour engager un parcours de rénovation énergétique. D’autre part et même si elle peut contribuer à la richesse des expertises fournies, elle pose la question de l’uniformité de l’offre de services proposée sur l’ensemble du territoire, tant du point de vue du contenu des prestations que de leur accessibilité. C’est d’ailleurs la raison pour laquelle, à l’instar des membres de la Convention citoyenne pour le climat, de nombreux acteurs ont pu plaider en faveur de la création d’un réseau de guichets uniques.

Du point de vue des rapporteuses, **une réponse à de telles préoccupations se trouve d’abord dans la consolidation et le développement du service public de la performance énergétique de l’habitat (Speeh)**. Aussi convient-il d’assurer que la démarche de rationalisation et d’exigence qui sous-tend la formalisation du réseau France Rénov’ et la mise en place de Mon accompagnateur Rénov’ contribue à homogénéiser les conditions d’accompagnement des ménages.

Au-delà, il s’agit d’organiser l’intervention des collectivités territoriales en collaboration, le cas échéant, avec les milieux associatifs, par la formalisation d’un parcours.

Dans une certaine mesure, le partage des compétences entre les collectivités territoriales n’apparaît pas en cause. En effet, depuis la loi précitée n° 2015-992 du 17 août 2015⁽¹⁾, seuls interviennent à proprement parler dans le champ des politiques de l’énergie touchant à la rénovation énergétique, les communes, les EPCI ainsi que les régions. Les départements ne conservent qu’un champ d’action résiduel, à savoir la lutte contre la précarité énergétique. Le véritable enjeu réside dans l’établissement d’une cartographie pertinente des différentes structures

(1) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

susceptibles d'intervenir dans l'accompagnement des porteurs de projets de rénovation énergétique des bâtiments.

En l'état, l'article L. 232-2 du code de l'énergie prévoit le déploiement des guichets du Speeh (France Rénov') à l'échelle des EPCI, en lien avec les « maisons France Services » ainsi qu'en cohérence avec les programmes régionaux pour l'efficacité énergétique. Régis par l'article L. 222-2 du code de l'environnement, ces documents de planification définissent les modalités de l'action publique en matière d'orientation et d'accompagnement des propriétaires privés, des bailleurs et des occupants pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique de leurs logements ou de leurs locaux privés à usage d'habitation. Parmi les objectifs assignés aux programmes figurent notamment :

– la définition d'un plan de déploiement des guichets mentionnés à l'article L. 232-2 du code de l'énergie ;

– la promotion de la mise en réseau de ces guichets en vue de la réalisation d'un guichet unique ;

– la définition d'un socle minimal en matière de conseils et de préconisations relatifs aux travaux concernés fournis par les guichets mentionnés au même article L. 232-2, en fonction des spécificités du territoire régional.

S'agissant de Mon accompagnateur Rénov', l'article L. 232-3 n'apporte en revanche aucune précision.

Il pourrait être utile d'établir un schéma susceptible de permettre, sous la houlette des collectivités publiques, une consolidation de l'offre de services en matière de rénovation énergétique à une échelle plus locale.

C'est la raison pour laquelle **les rapporteuses préconisent l'établissement d'un document de programmation à l'échelle des EPCI, qui organiserait la coordination des réseaux publics locaux et associatifs pour l'information et le conseil des porteurs de projets de rénovation énergétique des bâtiments.** Dans leur esprit, le schéma pourrait comporter deux objets : d'une part, assurer la cohérence de l'implantation et de l'offre des guichets France Rénov' au regard des services déjà existants ; d'autre part, favoriser la coopération avec des partenaires tels que l'Ademe, l'ANAH, les Adil, les agences locales de l'énergie et du climat (Alec), les agences d'urbanisme, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et les agences régionales de l'énergie.

Naturellement, cette préconisation ne préjuge pas des conclusions de la concertation nationale pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités territoriales sur le service public de la rénovation de l'habitat. L'objectif reste cependant de rendre plus lisible l'offre de services pour les acteurs locaux et donc d'améliorer le parcours de l'usager.

Proposition n° 21 : Établir un document de programmation à l'échelle des EPCI, en coordination avec le service public de la performance énergétique de l'habitat (Speeh), qui organiserait la coordination des réseaux publics et associatifs pour l'information et le conseil des porteurs de projets de rénovation énergétique des bâtiments.

b. Une nécessaire vigilance quant aux modalités d'organisation de Mon accompagnateur Rénov'

Institué par la loi « climat et résilience »⁽¹⁾, Mon accompagnateur Rénov' se présente comme un nouveau dispositif d'accompagnement des démarches de rénovation énergétique développé dans le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat (Speeh). Il consiste en l'organisation d'un réseau d'opérateurs agréés auxquels incombe, en tant que tiers de confiance, la mission de fournir aux consommateurs des prestations de conseil et d'assistance pour la réalisation de leurs projets.

Sur le fondement de l'article L. 232-3 du code de l'énergie, **le recours aux prestations de Mon accompagnateur Rénov' devrait progressivement revêtir un caractère obligatoire pour des travaux de rénovation énergétique pouvant donner lieu au versement d'aides publiques**. Sur le fondement des dispositions de l'article R. 232-8 du même code, l'obligation s'applique :

– à compter du 1^{er} janvier 2023, aux travaux de rénovation énergétique bénéficiant des aides de l'ANAH conditionnées à une amélioration de la performance énergétique globale du logement d'un coût supérieur à 5 000 euros toutes taxes comprises⁽²⁾ ;

– à compter de janvier 2024⁽³⁾, aux travaux consistant en deux gestes ou plus dont la liste figure aux 1 à 14 de l'annexe 1 au décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique, dont le coût est supérieur à 5 000 euros toutes taxes comprises et qui font l'objet d'une demande d'aide dont le montant est supérieur à 10 000 euros. Sont également concernés les travaux qui font l'objet de demandes d'aides distinctes dépassant ces seuils et intervenant dans un délai de trois ans à compter de la première demande d'aide formulée.

Alors que 2023 doit marquer la première année de son déploiement, Mon accompagnateur Rénov' conserve encore à ce jour un caractère assez virtuel. De fait, les textes réglementaires publiés en 2022 doivent être mis en pratique. Au regard des interrogations récurrentes que peut susciter un dispositif en devenir, les

(1) Article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) La demande doit avoir été déposée au 1^{er} janvier 2023.

(3) Par un communiqué du 8 juin 2023 relatif au déploiement de Mon accompagnateur Rénov', l'ANAH a annoncé le report de l'entrée en vigueur de cette obligation initialement fixée au 1^{er} septembre 2023 par l'article R. 232-8 du code de l'énergie (<https://www.ecologie.gouv.fr/deploiement-mon-accompagnateur-renov>)

rapporteuses appellent l'attention des pouvoirs publics sur deux enjeux fondamentaux.

● **Le premier enjeu porte sur la qualité et les modalités de désignation des opérateurs parties prenantes de Mon accompagnateur Rénov’.**

Aux termes du nouvel article R. 232-4 du code de l'énergie ⁽¹⁾, peuvent prétendre au statut d'opérateurs :

- les personnes physiques ou les personnes morales de droit privé ;
- les collectivités territoriales ou leurs groupements ;
- les sociétés de tiers-financement définies à l'article L. 381-2 du code de la construction et de l'habitation dont l'actionnariat est majoritairement formé par des collectivités territoriales ou qui sont rattachées à une collectivité territoriale de tutelle.

Suivant l'analyse de la mission de coordination interministérielle du Plan de rénovation énergétique des bâtiments, auraient ainsi vocation à intégrer le périmètre de Mon accompagnateur Rénov’ :

- les espaces conseil France Rénov’ (en tant que « structures ayant passé un contrat avec une collectivité territoriale ou son groupement pour assurer le rôle de guichet d'information, de conseil et d'accompagnement ») ⁽²⁾ ;
- les opérateurs de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ⁽³⁾ ;
- les architectes inscrits au tableau de l'Ordre des architectes ⁽⁴⁾ ;
- les structures concourant à la mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) ou d'un programme d'intérêt général d'amélioration de l'habitat ;
- les sociétés de tiers-financement détenues par au moins 50 % de capitaux publics ⁽⁵⁾ ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- tout acteur étant ou devenant auditeur énergétique qualifié ⁽⁶⁾.

(1) Article 1^{er} du décret n° 2022-1035 du 22 juillet 2022 pris pour l'application de l'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Au sens du I de l'article L. 232-2 [du code de l'énergie].

(3) Agréés au titre de l'article L. 365-3 du code de la construction et de l'habitat relatif aux organismes qui exercent les activités d'ingénierie sociale, financière et technique.

(4) Article 2 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

(5) En application du 8 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

(6) En application du 2° du 8 du II de l'article 1^{er} du décret n° 2018-416 du 30 mai 2018.

Si l'on retient ce dernier critère, l'ANAH estime que 4 000 à 5 000 structures pourraient remplir les conditions exigées.

Les textes applicables définissent assez largement le champ des acteurs susceptibles de fournir des prestations d'assistance et de conseil déterminantes pour l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.

Ainsi qu'en attestent les points de vue exprimés devant la mission, **le degré d'ouverture du dispositif peut susciter des appréciations contrastées**. Certains acteurs estimeront ainsi que dans la mesure où Mon accompagnateur Rénov' participe du développement du Speeh, l'exercice des missions d'accompagnement organisées dans ce cadre relèvent plutôt de collectivités ou de personnes publiques. Pour d'autres, en revanche, le recours à des opérateurs privés répond à une nécessité et facilitera le déploiement du dispositif à l'échelle du territoire, sous réserve que les performances promises soient vérifiées et contrôlées. Du reste, la mission d'accompagnement s'inscrit dans le cadre de la directive relative aux services ⁽¹⁾.

Les rapporteuses n'entendent pas ici trancher cette divergence d'opinions. De fait, suivant l'état des lieux dressés par l'ANAH, on distingue actuellement trois types d'« accompagnateurs historiques » : les espaces conseil France Rénov' ; les collectivités porteuses d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) ou d'un programme d'intérêt général (PIG) ; les opérateurs de l'ANAH. Au mois de mai 2023, la mise en œuvre de Mon accompagnateur Rénov' impliquait environ 1 000 structures et 3 000 emplois.

En réalité, au-delà du statut des opérateurs, **il importe tout autant de garantir l'exigence de la procédure de désignation des opérateurs appelés à accompagner les ménages**.

En vertu de l'article R. 232-5 du code de l'énergie, **l'intégration au dispositif Mon accompagnateur Rénov' requiert l'obtention d'un agrément auprès de l'ANAH** ⁽²⁾. D'après les informations fournies par l'agence, la plateforme chargée de recueillir les demandes d'agrément fonctionne depuis mai 2023. L'ouverture de la procédure d'agrément à l'ensemble des acteurs pouvant prétendre au statut d'opérateurs du dispositif devrait s'achever en janvier 2024.

(1) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

(2) Le V de l'article R. 232-5 du code de l'énergie impose à l'ANAH de rendre une décision expresse dans un délai de trois mois à compter de la date de dépôt de la demande. Il précise que le silence gardé par l'agence au terme de ce délai vaut décision implicite de rejet. Dans le cadre de la procédure d'agrément, le VI du même article prévoit par ailleurs la consultation par l'ANAH des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement, ainsi que des structures homologues établies dans les collectivités d'outre-mer. Les comités se prononcent par un avis simple sur les candidatures déposées.

Ouverture de la procédure d'agrément pour Mon accompagnateur Rénov'

D'après un communiqué publié par l'ANAH le 8 juin 2023, l'ouverture de la procédure d'agrément pour l'obtention du statut d'opérateur de Mon accompagnateur Rénov' devrait obéir à un nouveau calendrier. Ce dernier fixe les échéances suivantes :

- **2 mai 2023 : ouverture de la procédure d'agrément aux Espaces conseil France Rénov' et aux opérateurs de l'ANAH** (soit les « accompagnateurs historiques »). Les « accompagnateurs historiques » sont réputés disposer de l'agrément jusqu'au 1^{er} janvier 2024 ;
- **À compter de juillet 2023 : ouverture du dépôt des dossiers sur la plateforme en ligne** pour les candidats à l'agrément ;
- **À compter du 1^{er} janvier 2024 : obligation de détenir l'agrément** pour tous les acteurs désireux d'exercer les missions de Mon accompagnateur Rénov'.

D'une durée de cinq ans renouvelable, l'agrément peut être retiré à tout moment lorsque son titulaire ne se conforme pas à ses obligations ou ne remplit plus les conditions ayant permis sa délivrance⁽¹⁾. L'arrêté du 21 décembre 2022⁽²⁾ ménage aussi la possibilité d'une suspension d'une durée maximale de trois mois pour les mêmes motifs, ainsi qu'en cas d'entrave aux contrôles ou à une demande de contrôle restée sans réponse. Aux termes des articles R. 232-4 et R. 232-5 du code de l'énergie, **les candidats à l'agrément doivent notamment justifier :**

– **d'une position d'indépendance au regard de l'exécution d'un ouvrage dans le domaine de la rénovation énergétique ;**

– **d'une connaissance complète des types d'isolation, de ventilation, de chauffage bas-carbone et des solutions de pilotage de la consommation énergétique accessibles sur le marché ;**

– **de la compétence à réaliser l'accompagnement d'un ménage** (au regard des formations déjà suivies et celles pouvant l'être pendant la période d'agrément) : l'annexe IV à l'arrêté précité du 21 décembre 2022 détaille les connaissances et savoir-faire requis ;

– **d'un niveau d'activité régulier** ou, à défaut, d'un engagement relatif au niveau d'activité régulier comprenant une cible d'activité ;

– **de la capacité à intervenir au niveau interdépartemental, régional ou national ;**

(1) Suivant les modalités fixées par l'article R. 232-6 du code de l'énergie.

(2) Article 7 de l'arrêté du 21 décembre 2022 relatif à la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique des bâtiments.

– de la **capacité financière à exercer des activités d’accompagnement** (en produisant notamment les comptes financiers de l’année écoulée et le budget prévisionnel de l’année en cours) ;

– de **l’absence de condamnations, interdictions ou sanctions mentionnées au IV de l’article R. 232-4** (redressement ou liquidation judiciaire, condamnations définitives pour une infraction mentionnée aux 3° du II de l’article L. 121-11-3 du code de commerce ⁽¹⁾, exclusion des procédures de passation des marchés publics ⁽²⁾).

À certains égards, **les prescriptions édictées par le pouvoir réglementaire n’apportent pas nécessairement toutes les garanties quant à l’impartialité des opérateurs désignés.**

En l’état, l’article R. 232-4 du code de l’énergie consacre deux obligations pour le candidat à l’agrément :

– en premier lieu, établir qu’il n’est pas en mesure d’exécuter directement un ouvrage ;

– en second lieu, le respect d’une stricte neutralité, à performance égale, vis-à-vis des équipements, solutions techniques et scénarios de travaux proposés, ainsi qu’une stricte neutralité, à qualité égale, vis-à-vis des entreprises de travaux proposées.

En outre, l’article R. 232-7 du même code prévoit que les opérateurs transmettent chaque année à l’ANAH un rapport justifiant notamment du respect de ces conditions d’indépendance.

Néanmoins, **les critères d’indépendance retenus n’écartent pas concrètement tout risque de conflit d’intérêts.** Suivant la remarque de plusieurs personnes auditionnées, il en va ainsi dans l’hypothèse où un opérateur intégré au dispositif Mon accompagnateur Rénov’ posséderait une filiale susceptible de réaliser des travaux de rénovation énergétique. Si le rapport annuel prévu par l’article R. 232-7 du code de l’énergie doit contenir des éléments relatifs à la structure du capital actualisée, ces éléments ne permettent pas nécessairement d’établir la neutralité des conseils dispensé par les opérateurs. La vérification de cette garantie dépendra fondamentalement des capacités d’investigation de l’ANAH.

Aussi les rapporteuses préconisent-elles d’évaluer la pertinence des garanties d’indépendance édictées par l’article R. 232-4 du code de l’énergie afin de favoriser la neutralité des prestations d’accompagnement fournies dans le cadre de Mon accompagnateur Rénov’.

(1) Le 3° du II de l’article L. 121-11-3 du code de commerce énumère les condamnations pour crimes et délits faisant partie des incompatibilités avec l’exercice de l’activité de domiciliation commerciale.

(2) Pour non-accomplissement des obligations déclaratives en matière fiscale et sociale ou non-acquittement des impôts, taxes, contributions ou cotisations sociales exigibles.

Proposition n° 22 : Évaluer la pertinence des garanties d'indépendance exigées des opérateurs intégrant le dispositif de Mon accompagnateur Rénov' au regard des risques de conflit d'intérêts.

• **Le second enjeu pour le bon fonctionnement de Mon accompagnateur Rénov' touche au contenu et à l'exercice des missions.**

Suivant l'observation de la Fédération des agences locales de l'énergie et du climat (Flame), les conditions dans lesquelles le nouveau dispositif va pouvoir intervenir dans le paysage existant en collaboration avec le Speeh restent à préciser.

Aujourd'hui, l'article L. 232-3 du code de l'énergie dispose que *« le consommateur peut bénéficier d'une mission d'accompagnement comprenant, lorsque cela est nécessaire, un appui à la réalisation d'un plan de financement et d'études énergétiques, ainsi qu'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels. Cette mission peut comprendre une évaluation de la qualité des travaux réalisés par ces professionnels »*.

En cela, **la loi n'établit pas nécessairement la portée des obligations susceptibles de peser sur les opérateurs, même si l'arrêté précité du 21 décembre 2022 ⁽¹⁾ se révèle plus prescriptif.**

En l'occurrence, l'arrêté formalise une gradation entre des prestations d'accompagnement obligatoires, renforcées et facultatives. **Les obligations d'accompagnement de droit commun incluent :**

- **une phase d'information préalable comprenant une visite initiale ;**
- **un diagnostic de situation initiale du ménage réalisé sur site**, le cas échéant en prenant en compte la première analyse réalisée par les guichets d'information, de conseil et d'accompagnement ;
- **la réalisation ou le recours à un audit énergétique** conforme aux exigences de l'article 8 de l'arrêté du 17 novembre 2020 ⁽²⁾ ,
- **un examen de l'état du logement réalisé sur site**, lequel comprend : une évaluation de la situation d'indignité, d'indécence et de péril du logement avec l'appui d'une grille d'analyse simplifiée communiquée par l'Agence nationale de

(1) Annexes I à III à l'arrêté du 21 décembre 2022 relatif à la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat.

(2) Arrêté du 17 novembre 2020 relatif aux caractéristiques techniques et modalités de réalisation des travaux et prestations dont les dépenses sont éligibles à la prime de transition énergétique.

l'habitat ⁽¹⁾ ; une évaluation simplifiée de la perte d'autonomie du ménage avec l'appui d'une grille d'analyse simplifiée communiquée par la même agence ⁽²⁾ ;

– **des prestations destinées à signaler et évaluer les conditions d'existence de ménages en situation manifeste d'habitat indigne, d'indécence, n'occupant pas un logement adapté à une perte d'autonomie ou ne disposant pas de ressources adaptées ;**

– **une assistance dans l'établissement d'un projet de travaux**, qui comprend notamment : « *une information sur les différentes phases d'un chantier de rénovation jusqu'à la réception des travaux ; des conseils sur le suivi d'un chantier, notamment sur la coordination des entreprises intervenantes afin d'assurer la bonne mise en œuvre du projet de travaux et la résolution des difficultés techniques éventuellement constatées lors de la pose du matériel par les entreprises d'exécution d'ouvrage ; une aide à la réception des travaux au travers de la remise de fiches de réception ; la mise à jour du plan de financement du projet* » ;

– **un « retour d'expérience » au titre de la prise en main du logement après travaux** qui donne lieu à « *une visite sur site en fin de prestation contenant des informations sur la conformité des factures et du projet de travaux par rapport au devis, les recours possibles en cas de persistance de défauts de qualité, une sensibilisation sur la bonne utilisation des équipements installés et du logement rénové ; des informations sur la bonne utilisation du logement, notamment la qualité de l'air intérieur, l'utilisation et la maintenance des équipements de chauffage, de ventilation et des solutions de pilotage, le confort d'été, les éco-gestes et la sobriété des usages ; la création ou l'actualisation du carnet d'information du logement* ⁽³⁾ ».

La réalisation des prestations obligatoires doit faire l'objet d'un rapport remis pour signature au ménage afin de clore l'accompagnement.

Les prestations d'accompagnement renforcées s'adressent aux ménages en situation manifeste d'habitat indigne, d'indécence, qui n'occupent pas un logement adapté à une perte d'autonomie ou qui ne disposent pas de ressources adaptées. Suivant les précisions apportées par l'annexe II à l'arrêté du 21 décembre 2022, elles consistent en des services et conseils qui s'ajoutent aux prestations obligatoires de droit commun et visent à assurer un accompagnement susceptible de mieux répondre à des besoins spécifiques.

Au regard du nécessaire approfondissement des objectifs inscrits dans la loi en matière de rénovation énergétique des bâtiments ⁽⁴⁾, **il peut être considéré**

(1) L'arrêté du 21 décembre 2022 prévoit qu'en cas de situation manifeste d'habitat indigne ou d'indécence, l'accompagnateur agréé saisit le pôle départemental de l'habitat compétent et les autorités régionales de santé.

(2) L'arrêté du 21 décembre 2022 impose à l'opérateur d'orienter les ménages concernés vers les acteurs compétents si le logement apparaît manifestement inadapté à une perte d'autonomie.

(3) Au sens de l'article L. 126-35-2 du code de la construction et de l'habitation.

(4) Cf. *supra* pp. 25-28.

comme regrettable que l'arrêté du 21 décembre 2022 confère un caractère facultatif à certaines prestations d'accompagnement. D'après l'annexe III au texte, figurent ainsi dans cette catégorie :

– la réalisation d'un test d'étanchéité à l'air et un contrôle de la ventilation du logement réalisé à la fin du chantier ;

– le prêt d'outils de mesure (caméra thermique, mesure des débits de ventilation, etc.) et les explications sur leur fonctionnement ;

– une ou plusieurs visites complémentaires aux différentes étapes de l'accompagnement, notamment pour appréhender le projet de travaux et restituer l'audit énergétique ;

– une mission de mandataire financier pour l'obtention d'aides nationales, locales ou de prêts réglementés si l'accompagnateur bénéficie également de la qualité d'intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement ;

– une mission de mandataire administratif pour assister le ménage dans ses démarches ;

– des conseils pour la réalisation des travaux menés en auto-rénovation accompagnée ;

– un suivi des consommations énergétiques post-travaux après le chantier.

Selon toute vraisemblance, l'arrêté prend en considération la charge que pourrait représenter la fourniture de ces services suivant les moyens des opérateurs de Mon accompagnateur Rénov'. Un tel choix dans la définition des prestations conduit nécessairement à s'interroger sur les conditions de financement du dispositif.

En principe, celui-ci pourrait associer les collectivités territoriales et l'ANAH. En outre, il pourrait comporter une participation des ménages bénéficiaires des prestations de Mon accompagnateur Rénov'. D'après les réponses apportées au questionnaire de la mission par l'agence, les modalités de financement restent toutefois à déterminer. Or, elles affectent nécessairement les conditions d'accès au dispositif d'accompagnement et on ne peut exclure que les coûts supportés par les ménages puissent varier très sensiblement en fonction des opérateurs de Mon accompagnateur Rénov' et de l'implication des collectivités territoriales. En effet, le forfait proposé par l'ANAH au titre du cofinancement de l'accompagnement peut aller jusqu'à 875 euros, selon le projet et les ressources des ménages demandeurs.

À l'évidence, la qualité et l'étendue des prestations fournies dans le cadre de Mon accompagnateur Rénov' nécessitent l'établissement d'un modèle économique. Mais du point de vue des rapporteuses, **la gratuité des prestations demeure un objectif primordial pour encourager les ménages, en particulier**

modestes et très modestes, à s’engager dans des parcours de rénovation énergétique. Aussi, elles préconisent de conforter les ressources allouées à Mon accompagnateur Rénov’ en examinant la possibilité d’un renforcement de la prise en charge assurée par l’ANAH dans le cadre d’un co-financement entre l’État et les collectivités territoriales.

Proposition n° 23 : Conforter les ressources allouées à Mon accompagnateur Rénov’ en examinant la possibilité d’un renforcement de la prise en charge assurée par l’ANAH dans le cadre d’un cofinancement avec l’État et les collectivités territoriales, pour tendre vers la gratuité du conseil.

Outre une précision concernant la teneur des missions, **l’efficacité de Mon accompagnateur Rénov’ commande de clarifier son positionnement vis-à-vis des guichets du service public de la performance énergétique et l’habitat (Speeh).**

Dans la rédaction en vigueur depuis la loi « Climat et résilience », l’article L. 232-3 du code de l’énergie se borne à affirmer : « *Cette mission d’accompagnement est réalisée en lien avec les guichets mentionnés au I de l’article L. 232-2 et, le cas échéant à leur initiative et avec leur accord, en lien avec les collectivités territoriales ou leur groupement contribuant au service public de la performance énergétique de l’habitat* ». En cela, **la loi permet aux ménages de s’adresser indifféremment aux deux types de structures dès le début de la conception d’un projet de rénovation énergétique.** La lecture de l’article R. 232-1 du même code confirme l’absence de préséance ou de priorité puisque celui-ci dispose que « *l’entrée dans le parcours d’accompagnement peut également se réaliser directement auprès d’un accompagnateur agréé au sens de l’article R. 232-4* ».

Du point de vue des rapporteuses, **le droit applicable ne facilite pas nécessairement les démarches des ménages engagés dans des projets de rénovation énergétique** : en effet, il peut rendre plus difficilement compréhensibles les missions assumées par chacun au sein du Speeh et conduire à négliger la phase initiale du conseil. Dans l’esprit des rapporteuses, il convient au contraire de travailler à l’organisation d’un véritable parcours susceptible de donner aux porteurs de projets la capacité d’obtenir des informations utiles et pertinentes à chacune des étapes. Du reste, suivant les réponses apportées par France Urbaine, l’expérience montre l’importance du rôle de tiers de confiance joué par des acteurs publics et les collectivités territoriales.

Aussi, suivant la proposition formulée par cette association, les rapporteuses considèrent qu’il pourrait être pertinent de **préciser dans la loi les missions et obligations respectives des guichets du service public et des opérateurs de Mon accompagnateur Rénov’.** À cet effet, les rapporteuses invitent les pouvoirs publics à envisager une modification de l’article L. 232-3 du code de l’énergie et une mise

en cohérence des dispositions de l'article R. 232-1 du même code relatives aux guichets du service public.

Proposition n° 24 : Clarifier dans la loi les missions et obligations respectives des guichets du service public de la performance énergétique de l'habitat (Speeh) et des opérateurs de Mon accompagnateur Rénov'.

C. RETISSER LES LIENS DE CONFIANCE ENTRE PROFESSIONNELS ET PARTICULIERS QUANT À L'EFFICACITE DES TRAVAUX

En dehors de la disponibilité des entreprises et des artisans, l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments suppose aujourd'hui de donner aux porteurs de projets en ce domaine une assurance de résultats. Cette exigence invite nécessairement à mesurer la capacité de l'ensemble des acteurs de la filière du BTP à fournir des prestations conformes aux règles de l'art mais aussi de nature à améliorer le confort des constructions et à réduire la consommation énergétique.

Dans cette optique, les travaux de la mission portent à conclure à la nécessité d'étoffer l'encadrement de la filière, ainsi que les garanties dont peuvent être assorties les opérations de rénovation, au regard des critiques que peuvent encourir certains chantiers.

1. Des rénovations énergétiques comportant des incertitudes et des risques

Suivant le constat des associations de protection des consommateurs, les travaux de rénovation énergétique donnent lieu à de nombreux litiges qui alimentent un climat de scepticisme et mettent en lumière deux handicaps pour le développement d'une filière : d'une part, l'existence de malfaçons en nombre significatif et des écarts possibles de performance ; d'autre part, le fléau des fraudes.

a. Des malfaçons en nombre significatif et des écarts possibles de performance

● En premier lieu, **les travaux de la mission tendent à rendre compte de la récurrence de travaux de rénovation énergétique non conformes aux règles de l'art ou aux contrats conclus entre professionnels et porteurs de projets.**

D'après l'état des lieux dressé par les associations de protection des consommateurs, **les signalements portent majoritairement sur des chantiers inachevés voire non entamés, ainsi que sur des malfaçons dans la réalisation de gestes** (tels que notamment l'isolation des bâtiments par l'extérieur) **ou l'installation d'équipements.** Ainsi que l'a souligné la Fédération française du bâtiment (FFB), les travaux de rénovation énergétique peuvent également se solder par des non-conformités dangereuses pour les occupants d'un logement, en

conséquence de l'intervention de sociétés commerciales ne possédant pas de compétences réelles en ce domaine.

S'agissant des équipements, **l'ensemble des témoignages invite à s'interroger sur la commercialisation des pompes à chaleur**. D'après les réponses de *l'UFC-Que choisir* au questionnaire de la mission, les opérations de rénovation énergétique peuvent donner lieu à des poses défectueuses et à la fourniture de produits non adaptés aux besoins, soit à raison du sous-dimensionnement ou du surdimensionnement de l'équipement, soit du fait de l'incompatibilité avec l'installation électrique du consommateur. Or, suivant une analyse convergente des organismes auditionnés, dont les représentants de la Fondation Abbé Pierre, des pompes à chaleur mal réglées ou installées en un lieu dépourvu d'isolation n'améliorent en rien la performance énergétique des bâtiments, voire contribuent à un alourdissement des coûts de chauffage.

● En second lieu, **l'investissement dans la rénovation énergétique des bâtiments peut être contrarié en l'absence de garantie apportée par les labels et le diagnostic de performance énergétique (DPE)**.

D'une part, il s'avère que, **dans un nombre de cas non négligeable, le recours à des professionnels pouvant se prévaloir de certifications ne prémunit pas nécessairement les porteurs de projet de rénovation énergétique contre des travaux défectueux ou des fraudes**.

Ce constat vaut pour les entreprises qui possèdent le label « Reconnu garant de l'environnement » (ou « label RGE ») ⁽¹⁾. D'après les données transmises par Qualibat, 85 % des 16 000 audits annuels ne révèlent aucun écart de non-conformité technique. Par ailleurs, même s'ils ne portent pas sur la qualité des travaux mais sur des pratiques abusives ou frauduleuses au regard du droit de la consommation, on notera que le taux d'anomalie parmi les entreprises RGE contrôlées par la DGCCRF ⁽²⁾ atteint 61 %. Ainsi que le montre le graphique ci-après, il s'agit d'un pourcentage supérieur à celui observé dans l'ensemble des entreprises.

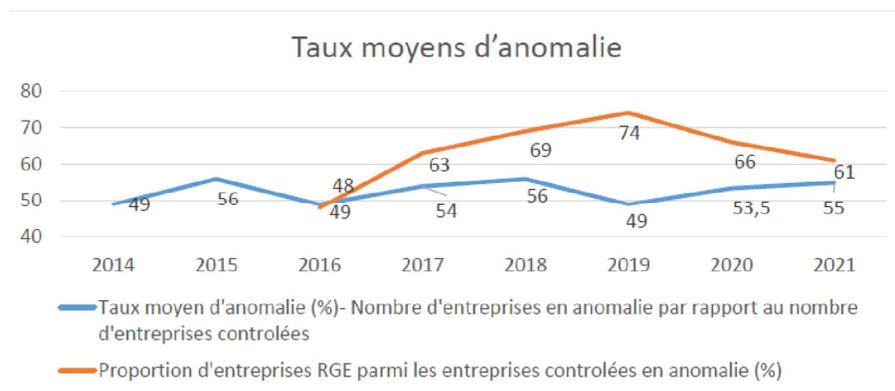
La rapporteure Marjolaine Meynier-Millefert tient ici à souligner que dernier chiffre doit néanmoins être manié avec précaution car les 700 contrôles annuels diligentés par la DGCCRF résultent de plaintes et réclamations de consommateurs. Le panel est donc exclusivement constitué de personnes victimes d'entreprises du bâtiment, de sous-traitants, d'artisans ou encore d'établissements de crédit. On rappellera par ailleurs que Qualibat, organisme qui compte 45 000 entreprises RGE en 2022, enregistre 207 plaintes et réclamations de

(1) Le label « Reconnu garant de l'environnement » se présente comme une certification délivrée par Qualibat, organisme créé en 1949 par l'État et dont la mission consiste à apprécier les compétences professionnelles et les capacités des entreprises exerçant une activité dans le domaine de la construction. Qualibat délivre des qualifications professionnelles et des certifications métiers issues d'une nomenclature sur la base de l'examen d'un dossier de candidature.

(2) Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

particuliers et 170 signalements de publicité mensongère et frauduleuse sur l'année, alors que 16 000 contrôles sont réalisés. Le nombre de qualifiés RGE (tous organismes confondus) étant de l'ordre 60 000, les « éco-délinquants » représentent environ 1 % des acteurs de la rénovation.

Évolution du taux moyen d'anomalie des entreprises qualifiées RGE



Source : réponse de la DGCCRF au questionnaire de la mission.

D'autre part, **les travaux de la mission confirment les doutes que peuvent susciter les résultats obtenus à partir du nouveau DPE.**

Procédant de l'arrêté du 8 octobre 2021 ⁽¹⁾, le dispositif aboutit en effet à des divergences spectaculaires ou à des résultats inattendus dans la mesure de la consommation énergétique. Comme l'ont souligné les associations de protection des consommateurs, des enquêtes récentes montrent que le classement d'un même bâtiment dans les catégories de performance énergétique peut sensiblement varier entre deux diagnostics, avec parfois jusqu'à trois lettres de différence. D'autres signalements font par ailleurs état de situations dans lesquelles une maison bénéficiant d'une rénovation globale performante subit un déclassement par rapport au diagnostic réalisé avant la réforme de 2021.

D'après l'analyse formulée devant la mission par plusieurs intervenants, deux problèmes essentiels ressortent de la mise en œuvre du dispositif : d'une part, une mauvaise appréhension dans la méthode de calcul appliquée depuis 2021 de certains espaces des petites surfaces et des bâtiments historiques ; d'autre part, les données exploitées par les diagnostiqueurs, ainsi que des disparités dans leurs méthodes de calcul et les diligences qu'ils accomplissent.

Du point de vue des rapporteuses, ces constats montrent la nécessité d'une stabilisation des modes de calcul et un effort de formation des diagnostiqueurs favorisant l'harmonisation des pratiques.

(1) Arrêté du 8 octobre 2021 modifiant la méthode de calcul et les modalités d'établissement du diagnostic de performance énergétique.

b. Le fléau des fraudes

Les signalements portés à la connaissance de la mission suggèrent que **le risque de tromperie ou de falsification existe à chaque étape du parcours de rénovation énergétique des bâtiments**. De fait, ce domaine d'activité fait partie de ceux qui suscitent le plus de réclamations auprès de la DGCCRF. D'après les statistiques fournies par ses représentants, plus de 10 000 signalements ont ainsi été reçus par l'intermédiaire de SignalConso⁽¹⁾ en 2022. Leur analyse met en relief l'existence de modes opératoires évolutifs, plus ou moins sophistiqués, qui dénotent souvent une très grande capacité d'adaptation de leurs auteurs aux conditions de l'émergence d'un marché de la rénovation énergétique. On parle ainsi d'« éco-délinquant ».

● En premier lieu, **les pratiques frauduleuses peuvent affecter l'établissement des relations contractuelles avec les consommateurs**.

D'après l'état des lieux dressé par la DGCCRF, les manquements et irrégularités constatés participent d'un non-respect des obligations précontractuelles prévues par le droit de la consommation. Ils portent notamment atteinte aux droits des consommateurs en matière de vente hors établissement commercial et à l'information précontractuelle sur les prix et les conditions générales de vente.

Ils peuvent aussi consister en l'usage de pratiques commerciales trompeuses, voire agressives. Ce constat fait écho à la préoccupation exprimée notamment par les associations de protection des consommateurs à propos de campagnes promouvant les travaux d'isolation ou l'installation de pompes à chaleur à un euro. Ces opérations donnent fréquemment lieu à un démarchage physique ou téléphonique agressif et suscitent de nombreux litiges. Suivant le signalement de la DGCCRF, des professionnels vont même jusqu'à imposer la réalisation de travaux sur le fondement de prétendus programmes publics, audits énergétiques gratuits, homologations ou commissions « officielles » en réalité inexistants.

● En second lieu, **les pratiques frauduleuses touchent aux conditions de financement des travaux de rénovation énergétique**.

D'une part, elles comportent **la souscription induite de crédits à la consommation présentés aux ménages comme inséparables de l'offre de travaux vendue par des professionnels**.

Suivant l'état des lieux dressé par la DGCCRF, les fraudes portent également sur la méconnaissance des règles applicables au crédit affecté⁽²⁾ qui protègent les consommateurs contre des engagements abusifs. Les pratiques

(1) SignalConso est le nom du service en ligne développé par la DGCCRF destiné à recueillir les signalements de consommateurs à propos de litiges avec des entreprises relatifs au droit de la consommation.

(2) Le crédit affecté désigne un emprunt dont les fonds sont affectés à l'achat d'un bien ou d'un service déterminé. Il peut être accordé par un établissement de crédit ou une banque ou contracté directement sur le lieu de vente.

litigieuses peuvent porter sur les informations relatives aux échéances de crédit, au montant et au report des échéances, au taux annuel effectif global (TAEG) ou encore sur les conditions de rétractation. Ce faisant, de telles pratiques conduisent à dissimuler aux consommateurs la portée des engagements financiers inhérents à la souscription d'un emprunt pour des travaux de rénovation énergétique.

Les témoignages apportés à la mission font également état de discours commerciaux tendant à faire croire aux ménages qu'ils effectuent une « opération blanche », les gains énergétiques obtenus permettant prétendument de compenser les sommes engagées, notamment le coût du remboursement des échéances de prêt.

D'autre part, il existe **des tentatives de captation des soutiens publics destinés à encourager les travaux de rénovation énergétique des logements.**

Les porteurs de projets peuvent ainsi subir **des escroqueries**. Suivant le descriptif établi par la DGCCRF, ces dernières peuvent revêtir des formes assez diverses qui comprennent notamment : l'utilisation de la signature numérique des clients pour la dupliquer sur l'ensemble des documents nécessaires à l'obtention des primes et aides ; le rachat de crédits en cours par des éco-prêts à taux zéro présentés comme plus attractifs financièrement ou encore l'escroquerie au faux chèque.

Au-delà, **certaines pratiques frauduleuses reposent sur le détournement des conditions fixées pour le bénéfice ou l'accès à certaines aides ou certains dispositifs publics.** Le risque existe notamment pour MaPrimeRénov' ou les certificats d'économies d'énergie dont l'obtention suppose la réalisation d'un gain énergétique mesuré par un audit ou une évaluation préalables.

D'après les analyses convergentes des services de l'État et d'acteurs reçus par la mission, **les procédés consistent notamment à surévaluer l'impact des travaux de rénovation énergétique afin d'accroître les montants obtenus ou de bénéficier de bonus.** À cet effet, les auteurs de fraude majorent artificiellement soit la consommation énergétique conventionnelle d'un logement avant travaux (par des hypothèses de calcul délibérément faussées), soit le gain énergétique obtenu après la rénovation, ou encore les surfaces qui en font l'objet.

Suivant les constats établis par la DGCCRF, les méthodes employées aux fins de détournement du dispositif des CEE comportent par ailleurs :

– la déclaration de faux chantiers ou bien la propension à surévaluer des chantiers, afin d'obtenir indûment des certificats supplémentaires ;

– la perception de la prime afférente aux CEE sans reversement de sa totalité à des clients : certaines entreprises mettant en avant un accès prioritaire au portail internet sur lequel doivent être déposés les dossiers de demandes de primes liées aux CEE, afin d'accélérer leur instruction ;

– l’annonce de la fin imminente de « coups de pouce » à la réalisation de certains travaux, afin de créer un sentiment d’urgence et de pousser les clients à signer un devis de travaux.

2. Un encadrement des prestations et des garanties à étoffer

À l’évidence, l’établissement du climat de confiance nécessaire à l’accélération de la rénovation énergétique des bâtiments impose de protéger la filière du BTP des effets désastreux que peut produire la publicité donnée aux malfaçons et aux fraudes. Dans cette optique, il importe de donner aux professionnels les moyens d’attester de leurs compétences et aux porteurs de projets d’exiger une certaine qualité des prestations. À cet effet, les rapporteuses estiment qu’il conviendrait de travailler sur trois axes : en premier lieu, la portée des certifications et des labels ; en second lieu, l’efficacité des contrôles ; en dernier lieu, les obligations de résultat dans la conduite des chantiers.

a. Assurer la pertinence des normes et labels au regard des exigences de la rénovation énergétique des bâtiments

D’une part, la qualité des prestations en matière de rénovation énergétique des bâtiments suppose de veiller à une certaine homogénéisation des règles de l’art auxquelles doivent se conformer les professionnels.

En pratique, il convient que la définition des gestes attendus des professionnels permette de répondre aux standards et aux objectifs de la stratégie française pour l’énergie et le climat. Comme précédemment observé⁽¹⁾, la réalisation de cet objectif devrait sans doute donner lieu à une actualisation des textes normatifs qui, tels la réglementation environnementale RE2020, contiennent des prescriptions quant au choix des équipements dans la construction ou la rénovation d’immeubles.

Au-delà, on ne peut exclure que les exigences propres à une rénovation globale performante ne conduisent à revoir les savoir-faire et les compétences qui déterminent la délivrance de certifications professionnelles. Celles-ci procèdent d’organismes compétents par filière de métiers, à l’instar de Qualibat, de Qualifelec⁽²⁾ ou Effinergie⁽³⁾, sur la base de textes réglementaires sectoriels⁽⁴⁾. La standardisation des gestes attendus des professionnels passe en outre par la détermination des non-conformités qui peuvent être identifiées dans le cadre des audits des prestations propres à chaque métier.

(1) Cf. *supra* pp. 16-18.

(2) Qualifelec désigne l’Association professionnelle et technique de qualification des entreprises du génie électrique et énergétique.

(3) Effinergie (ou « Collectif Effinergie ») est une association d’intérêt général créée en 2006 et ayant pour objet de promouvoir les constructions et rénovations de bâtiments à basse consommation d’énergie.

(4) Voir en dernier lieu l’arrêté du 3 juin 2020 modifiant l’arrêté du 1^{er} décembre 2015 relatif aux critères de qualification requis pour le bénéfice du crédit d’impôt pour la transition énergétique et des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d’améliorer la performance énergétique des logements anciens.

Les travaux de la mission ne portent pas à conclure à l'inadaptation des normes professionnelles applicables aux métiers susceptibles d'intervenir dans la rénovation énergétique des bâtiments. Cela étant, il ne paraît pas inutile que l'État et les ordres professionnels veillent à ce que les règles de l'art, ainsi que les normes qui conditionnent la certification professionnelle intègrent pleinement les exigences de la rénovation globale performante.

Proposition n° 25 : Veiller à l'actualisation des savoir-faire et connaissances techniques exigés pour l'obtention et le maintien des certifications professionnelles des métiers du bâtiment, au regard des exigences de la rénovation énergétique performante.

D'autre part, **il importe de conforter l'usage de signes de qualité professionnelle attestant de la capacité des entreprises et des artisans à réaliser des travaux de rénovation énergétique performante.**

Du point de vue des rapporteuses, **cet enjeu pose avant tout la question de l'attribution et du bon usage du label « Reconnu garant de l'environnement » (« RGE »).**

Comme précédemment indiqué, la délivrance du label RGE relève de la compétence de Qualibat. Elle demeure conditionnée à l'étude d'un dossier de candidature par une commission d'examen. Formée d'acteurs représentatifs du domaine de la construction ⁽¹⁾, la commission statue sur la base de la compétence métier des candidats, en évaluant leur capacité à satisfaire des critères de qualification auquel l'arrêté du 3 juin 2020 est venu apporter des précisions ⁽²⁾.

Suivant l'analyse développée par ses représentants, ce mécanisme permet à Qualibat de s'assurer que le « label RGE » ne soit pas attribué à des entreprises ne possédant pas nécessairement les compétences requises. Il s'agit d'un acquis essentiel dans la mesure où depuis 2018, on observe une multiplication des candidatures de la part de sociétés à caractère commercial avant tout à la recherche d'un accès au dispositif des CEE.

Cela étant, il ressort aussi des éléments communiqués à la mission **que la délivrance et le retrait du label RGE suscitent aujourd'hui un nombre croissant de contentieux.** Les procédures portées devant le juge administratif concernent des entreprises s'étant vu retirer la qualification sur la base de rapports d'audit qui mettaient en cause des non-conformités majeures, avec parfois des risques élevés pour les occupants des bâtiments. Elles peuvent également être le fait

(1) En application du règlement général de Qualibat, la commission se compose notamment de représentants des entreprises, des maîtres d'ouvrage publics et privés, des architectes et des maîtres d'œuvre, des bureaux d'études et de contrôle ainsi que des conseillers France Rénov'. Les membres de la commission d'examen se répartissent au sein de trois collèges : entreprises, utilisateurs et intérêts généraux.

(2) Arrêté du 3 juin 2020 modifiant l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

de délégataires ou d'obligés du dispositif CEE ayant traité avec des entreprises ne possédant pas le label RGE ou auxquelles ce dernier a été retiré.

En l'état, on ne saurait préjuger des suites que pourraient connaître les contentieux évoqués par les représentants de Qualibat. Cependant, leur multiplication montre la nécessité de garantir d'emblée la qualité de l'accès au label RGE, dans la mesure où ce dernier constitue un signe de qualité professionnelle et conditionne l'accès à des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments. Aussi **les rapporteuses appellent-elles l'État à examiner, le cas échéant, les mesures nécessaires à la sécurité juridique des procédures en vigueur pour son attribution et son retrait.**

Ainsi, **il conviendrait que les entreprises ne puissent obtenir le label RGE que si une part significative de leur personnel a suivi et validé les modules de formation requis pour l'attribution de cette certification.** Dans cette optique, les rapporteuses retiennent volontiers la proposition formulée par la Capeb qui tend à conditionner l'attribution du label à un ratio de personnes qualifiées RGE (par tranche de dix salariés).

Proposition n° 26 : Garantir la sécurité juridique des procédures d'attribution et de retrait du label « Reconnu garant de l'environnement » (RGE). Conditionner l'attribution aux entreprises du label RGE à un ratio de personnes qualifiées RGE dans leur personnel.

Dans leur esprit, rien n'interdit d'envisager que moyennant ce travail de sécurisation, le label RGE contribue à la normalisation et à la standardisation de l'ensemble de l'offre en matière de rénovation énergétique des bâtiments et, ainsi, favorise l'émergence d'une filière spécifique.

Comme précédemment indiqué, l'effectif des entreprises qualifiées RGE connaît aujourd'hui une relative stagnation et ne paraît pas de nature à couvrir les besoins⁽¹⁾. Cette évolution peut s'expliquer par la crainte de lourdeurs administratives, ainsi que par l'utilité toute relative de la certification dans un contexte marqué par la multiplication des opérations de rénovation réalisées sans aide publique.

Cela étant, l'accroissement de la demande et la consolidation de la filière pourraient fondamentalement renouveler les termes du problème, en rendant nécessaire un signe de qualité attestant de la capacité technique des entreprises et des artisans.

Aussi, les rapporteuses pensent-elles que, **sous réserve que la mesure ne crée une barrière d'entrée inopportune dans le secteur, il conviendrait d'exiger à terme (idéalement dans un délai de cinq ans) la labellisation RGE ou une autre garantie de qualité pour l'ensemble des entreprises réalisant des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.**

(1) Cf. *supra*, pp. 39-40.

Proposition n° 27 : Aller vers la généralisation de l'obligation de disposer du label RGE pour l'ensemble des entreprises réalisant des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.

b. Garantir l'efficacité des contrôles en matière de rénovation énergétique des bâtiments

Au regard des éléments recueillis par la mission, il s'avère que le contrôle des prestations accomplies par les professionnels dans ce champ d'activité peut être amélioré, tant sur le plan des ressources allouées à ces procédures que sur celui de leur organisation. En l'état de la filière et des pratiques, deux priorités s'imposent : d'une part, le renforcement des moyens des organismes de régulation ; d'autre part, la rationalisation des démarches de contrôle.

i. Un nécessaire renforcement des moyens de contrôle des organismes de régulation

Du point de vue des rapporteuses, ce besoin apparaît caractérisé tant pour les organismes de régulation professionnelle que pour les services de l'État chargés de la protection des droits des consommateurs, avec toutefois des enjeux différents.

• S'agissant des organismes professionnels, les enjeux concernent le ciblage des entreprises et artisans susceptibles de contrôle.

Dans le cas des entreprises certifiées RGE, les normes en vigueur imposent l'organisation d'un contrôle dans les deux ans qui suivent la délivrance ou le renouvellement de la qualification ou de la certification. L'audit porte sur la réalisation d'un chantier en cours ou achevé depuis moins de deux ans⁽¹⁾. Par ailleurs, il existe un suivi annuel qui permet de contrôler le respect des critères légaux, administratifs, juridiques et financiers, ainsi que le maintien des moyens humains. En cas de modification pouvant remettre en cause la qualification ou certification obtenue, l'organisme de certification peut soit maintenir le label, soit engager une procédure de révision.

Aujourd'hui, les contrôles opérés par les organismes de certification donnent lieu à des audits réalisés sur un échantillon de 16 000 à 20 000 entreprises RGE par an. Suivant la description réalisée par les représentants de Qualibat, les professionnels sont tenus de déclarer cinq chantiers (soit en cours, soit menés à terme). Ils reçoivent une notification de Qualibat avertissant du chantier qui fera l'objet d'un audit⁽²⁾.

(1) Cf. arrêté du 3 juin 2020. Il peut s'agir d'un chantier datant de moins de quatre ans s'il n'y a pas de chantier possédant ces caractéristiques.

(2) Au cours de l'audit, le contrôleur examine les réalisations de l'entreprise sur la base des points de contrôle prévus par une grille normalisée, suivant les prescriptions de l'arrêté précité du 3 juin 2020. Le contrôleur établit un rapport qui retrace éventuellement les écarts majeurs ou minimaux de conformité et est adressé à Qualibat. Il appartient à l'organisme de se prononcer sur le maintien de la certification ou le lancement d'une procédure de retrait.

En soi, le mécanisme de contrôle peut être considéré comme perfectible au regard du caractère aléatoire des audits et des démarches administratives qu'il comporte tant pour l'organisme de certification que pour les entreprises auditées. Ainsi que l'ont souligné ses représentants, Qualibat ne dispose pas de toute la visibilité nécessaire en ce qui concerne le nombre des chantiers réalisés et les ressources dont disposent les entreprises.

Ce constat ne peut que plaider en faveur de la pleine mise en œuvre des procédures prévues par le droit en vigueur et qui peuvent conférer un accès aux données des opérateurs RGE.

En l'occurrence, l'arrêté précité du 3 juin 2020 prévoit que pour le maintien ou la délivrance d'une qualification donnée, l'entreprise accepte que des informations puissent être transmises par l'État l'ANAH et la SGFGAS ⁽¹⁾ à l'Ademe et aux organismes de certification qui ont délivré la qualification. Elles concernent en l'occurrence :

- l'identité administrative (numéro de SIREN et de SIRET) ;
- les travaux réalisés (type, localisation, date de réalisation et d'achèvement des chantiers) ;
- l'organisme de qualification ayant délivré la certification.

La mise en œuvre de l'arrêté du 3 juin 2020 devait se traduire par la mise en place d'une base de données opérationnelles. Or, d'après le signalement des représentants de Qualibat, les organismes de certification ne peuvent encore utiliser cet instrument, faute d'accès. Aussi les rapporteuses demandent-elles au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires à la pleine mise en œuvre de cet outil, sous réserve du respect des normes encadrant l'usage des données des entreprises.

Proposition n° 28 : Organiser l'accès des organismes de certification à la base de données prévu sur les fondement de l'arrêté du 3 juin 2020 pour le maintien ou la délivrance d'une qualification professionnelle.

Dans un même souci de prévention et d'efficacité, il pourrait être utile que les organismes de certification puissent avoir connaissance des pratiques délictuelles susceptibles d'entacher la crédibilité des signes de qualité qu'ils délivrent.

Suivant l'observation de la Fédération française du bâtiment (FFB), l'identification des entreprises frauduleuses constitue une voie d'amélioration dans le fonctionnement du dispositif. Aussi, dans cette optique, **les rapporteuses proposent-elles de créer un fichier central des fraudes accessibles aux**

(1) Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété.

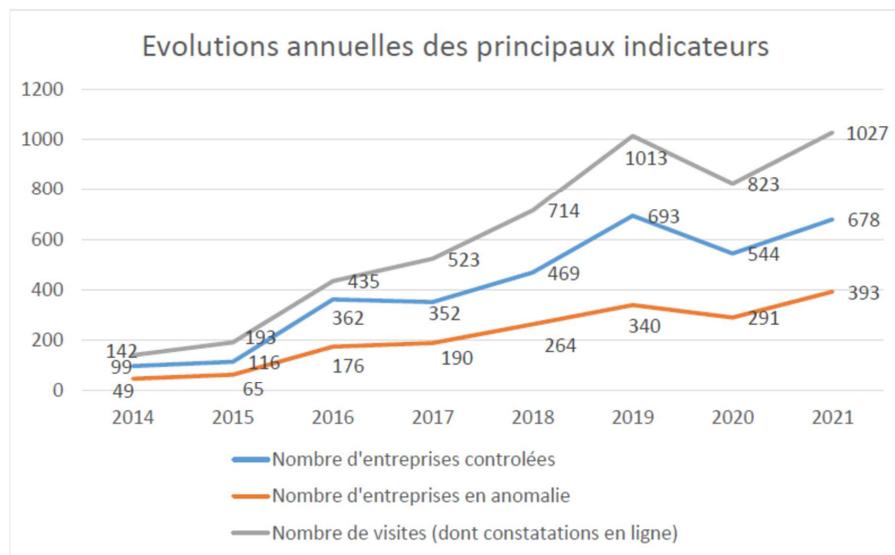
organismes de qualification. Sous réserve d'un examen de ses implications juridiques, cet outil pourrait présenter au moins deux avantages : premièrement, compléter les informations dont disposent les organismes ; deuxièmement, lutter contre les cas d'usurpation du label RGE dont ont pu faire état les associations de protection des consommateurs.

Proposition n° 29 : Créer un fichier central des entreprises ayant commis des fraudes, accessible aux organismes de qualification.

● S'agissant des services de l'État, **l'enjeu réside dans la capacité de la DGCCRF à appréhender des pratiques frauduleuses qui connaissent des évolutions rapides et peuvent susciter des préjudices importants.**

Ainsi que l'illustre le graphique ci-après, le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments fait l'objet d'un nombre de contrôles en très sensible hausse depuis 2014.

Évolution des contrôles de la DGCCRF dans le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments



Source : enquêtes annuelles de la DGCCRF dans le secteur de la rénovation énergétique.

Cette croissance tient à l'importance des litiges dont peut être saisie la DGCCRF mais aussi à des priorités définies en considération d'un taux d'anomalies significatif parmi les entreprises contrôlées.

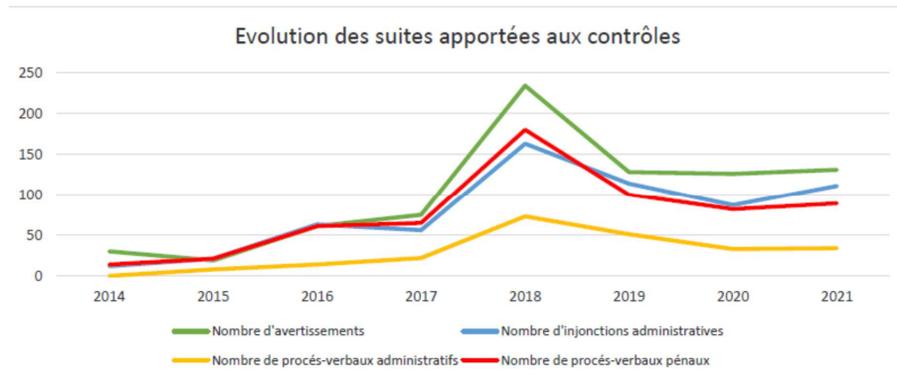
Suivant les réponses au questionnaire de la mission, les taux d'anomalies relevés oscillent ainsi, selon les années, entre 49 % et 56 % sur la période comprise

entre 2014 et 2022. Par ailleurs, on a pu observer une augmentation des suites apportées par les services de la DGCCRF entre 2014 et 2018, année pendant laquelle elles ont atteint un pic. D'après le graphique ci-après, l'exercice 2022 se solde par une nouvelle hausse après une relative phase de stabilité.

Compte tenu de l'évolution du nombre des plaintes reçues, la DGCCRF a formalisé, depuis 2019, un plan de surveillance pluriannuel renforcé, marquant l'attention accordée aux pratiques frauduleuses qui peuvent affecter le secteur de la rénovation énergétique. La programmation en vigueur prévoit la réalisation de 1 200 visites d'établissements dans le secteur en 2023, soit un objectif en hausse par rapport au nombre de contrôles effectués en 2022 (en l'occurrence, 1 000 visites de professionnels).

D'après l'analyse de ses représentants, l'action de la DGCCRF donne lieu aussi à un renforcement de la coopération sur les dossiers de fraudes dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments avec les principaux services compétents. Il s'agit notamment du Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE)⁽¹⁾, de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de l'ANAH ou de l'Ademe⁽²⁾.

Évolution des suites données aux contrôles de la DGCCRF dans le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments



Source : enquêtes annuelles de la DGCCRF dans le secteur de la rénovation énergétique.

La complexification des fraudes et la hausse du nombre des litiges relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments peuvent conduire à s'interroger sur les ressources que la DGCCRF peut consacrer à la surveillance du secteur, alors que le traitement des nouveaux enjeux de la transition écologique et du commerce électronique contribue à l'accroissement de son activité.

(1) Un protocole de coopération a été signé en mars 2021 entre le PNCEE et la DGCCRF afin de formaliser ce mécanisme d'échanges.

(2) Sur le fondement de l'article L. 222-10 du code de l'énergie, tel que modifié successivement par la loi « énergie climat » du 8 novembre 2019 et la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021.

Aussi les rapporteures estiment-elles qu'**il conviendra de donner à la DGCCRF les moyens de poursuivre son action dans la surveillance du secteur de la rénovation énergétique des bâtiments par un renforcement de ses effectifs dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2024.**

Dans cette même optique, **il pourrait être utile de renforcer les moyens et effectifs du Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE)**, chargé de la supervision et du pilotage du dispositif des CEE. Ainsi que le confirment les éléments recueillis par la mission, la mise en œuvre de cet instrument de financement de la rénovation énergétique peut donner lieu à des pratiques frauduleuses qui altèrent la confiance des ménages. Il s'agit donc de répondre également à un enjeu de protection des consommateurs.

Au-delà, les enjeux qui entourent le volume des ressources mobilisées par les CEE justifieraient que les instances de pilotage du dispositif soient ouverts à des parlementaires, sur le modèle du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) ou de l'ANAH.

Proposition n° 30 : Renforcer les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes afin de lui permettre de poursuivre la surveillance renforcée du secteur de la rénovation énergétique des bâtiments.

Renforcer les effectifs du Pôle national des certificats d'économies d'énergie (PNCEE).
Ouvrir les instances de pilotage du CEE aux parlementaires.

ii. Une rationalisation possible des contrôles opérés sur les travaux faisant l'objet d'aides publiques

Les travaux de rénovation énergétique des bâtiments peuvent amener les entreprises à rendre compte de leurs prestations devant plusieurs organismes selon les aides publiques auxquelles elles ont pu donner lieu. Il en va ainsi en cas de cumul de MaPrimeRénov' et des certificats d'économies d'énergie. Dans cette hypothèse, Qualibat, l'ANAH et le Pôle national des certificats d'économies sont fondés à vérifier les travaux effectués.

Certes, les contrôles ne possèdent pas nécessairement le même objet et la même finalité : ainsi, l'ANAH s'assure de la réalité des prestations au titre desquelles elle peut verser MaprimeRénov ; l'organisme de qualification veille au respect des règles de l'art qui découlent des référentiels techniques ; le PNCEE examine si les critères qui conditionnent le bénéfice des CEE sont remplis (notamment, en termes de gains énergétiques).

Toutefois, ainsi que l'a relevé la Fédération française du bâtiment, **la multiplication des procédures peut créer des charges administratives sources de coût directs et indirects pour les entreprises. C'est la raison pour laquelle il convient d'examiner les modalités d'une convergence des contrôles dans le respect des obligations de chacun des acteurs.**

Sous réserve d'une évaluation plus précise, rien n'indique en effet que les grilles d'évaluation des travaux ne puissent comporter des points de contrôle identiques ou voisins. Dans cette hypothèse, il s'agirait d'organiser un partage d'informations et de conférer un caractère opposable aux conclusions transmises entre les organismes impliqués, afin de prévenir des vérifications redondantes.

Au plan pratique, la convergence des contrôles peut être obtenue par des procédés divers, tels que le rapprochement des grilles ou la mise en place d'outils de partage d'informations et de validation des contrôles.

La FFB propose ainsi la création d'un organisme central financé par un programme CEE qui serait chargé de réaliser tous les audits liés à la qualification RGE, aux CEE et à MaPrimeRenov'. Cet organisme aurait accès à la liste exhaustive des chantiers et les organismes de qualification pourraient utiliser la base de données afin d'instruire la partie de leur dossier de qualification relative à l'audit.

Les rapporteuses n'entendent privilégier ici aucune solution technique : elles invitent donc le Gouvernement à poursuivre la réflexion évoquée par la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 31 : Travailler à la convergence des contrôles portant sur les travaux de rénovation énergétique bénéficiant de soutiens publics.

iii. Un recours souhaitable à des instruments de mesure réelle de performance des travaux

Comme précédemment observé ⁽¹⁾, l'un des freins à l'investissement dans la rénovation énergétique des bâtiments tient à la difficulté d'anticiper l'impact des gestes accomplis sur la consommation d'énergie. Cette incertitude affecte les rapports entre les porteurs de projets et les professionnels mais aussi la capacité à définir des aides pertinentes pour soutenir la demande de travaux et garantir le bon usage des deniers publics.

Cela étant, on peut penser que **les recherches menées par des acteurs publics et privés peuvent aboutir à des procédés susceptibles d'objectiver l'efficacité des prestations en matière de rénovation énergétique.**

Il en va ainsi **du projet Sereine** ⁽²⁾. Porté par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et l'Agence qualité construction, il constitue l'un des neuf projets développés dans le cadre du programme Profeel. Il vise à concevoir et diffuser des solutions techniques permettant d'analyser et de mesurer objectivement l'efficacité des travaux après leur livraison. D'après M. Étienne Crépon, président du CSTB, Sereine donne aujourd'hui la possibilité de déterminer, vingt-quatre

(1) Cf. *supra* p. 56.

(2) Pour « Solution d'évaluation de la performance énergétique intrinsèque des bâtiments ».

heures après l'achèvement d'un chantier, la performance énergétique des travaux réalisés pour une maison individuelle. L'outil est actuellement en cours de développement pour l'habitat collectif de 1 000 mètres carrés. Il s'agit désormais de mettre au point des protocoles et dispositifs de mesure opérationnels adaptés aux besoins des acteurs ainsi qu'au contexte de la rénovation.

On peut également citer **le bouquet de travaux conventionnels** employé dans le cadre de Dorémi. La démarche consiste à concevoir une combinaison cohérente de solutions techniques dont la performance peut être déterminée grâce à des simulations portant sur l'impact de chaque procédé ou geste. D'après la description fournie par M. Vincent Legrand, directeur général, les rénovations reposent ainsi sur dix à quinze *scenarii* pré-testés dont la mise en œuvre garantit les performances attendues.

Du point de vue des rapporteuses, de tels projets ouvrent de réelles perspectives pour améliorer l'efficacité des travaux de rénovation et optimiser les aides apportées par la puissance publique. Du reste, ils participent à l'amélioration de la connaissance du parc des bâtiments, qui vient de franchir une étape sans doute décisive avec la mise en service de la base de données nationales (BDND) ⁽¹⁾.

Aussi elles appellent les acteurs publics et privés à soutenir les recherches susceptibles de favoriser le recours à des instruments de mesure réelle de la performance des travaux de rénovation énergétique.

Proposition n° 32 : Soutenir les recherches susceptibles de favoriser le recours à des instruments de mesure réelle de la performance des travaux de rénovation énergétique.

iv. Établir une obligation de résultat pour les professionnels ?

La mesure ne paraît pas hors de propos dès lors que **les régimes de responsabilité applicables aux travaux dans les immeubles neufs et anciens n'apparaissent pas nécessairement adaptés aux exigences de la rénovation énergétique des bâtiments.**

En application du droit général et suivant leur nature, **les malfaçons et désordres constatés après réception des chantiers peuvent être couverts par trois types de garanties :**

– premièrement, **la garantie de parfait achèvement (article 1792-6 du code civil)** : d'une durée d'un an ⁽²⁾, elle s'applique aux désordres constatés dans les douze mois qui suivent la réception des travaux ; dans ce cadre, les propriétaires

(1) Cf. supra p. 35.

(2) La garantie de parfait achèvement peut être prolongée au-delà de ce délai par accord entre les parties.

peuvent demander aux entreprises d'en assurer la réparation, quelles que soient leur importance et leur nature ⁽¹⁾ ;

– deuxièmement, **la garantie de bon fonctionnement (article 1792-3 du code civil)** : valable pendant les deux ans qui suivent la réception des travaux, elle permet la réparation des dysfonctionnements ou malfaçons qui affectent les éléments d'équipement dissociables du bâti ⁽²⁾, à l'exemple des chaudières, des systèmes de régulation automatique de la température ou d'occultation ;

– troisièmement, **la garantie décennale (articles 1792 et 1792-2 du code civil)** : elle porte sur les dommages qui affectent la solidité du bâti (par exemple, ceux qui créent un risque d'effondrement) ou qui rendent un immeuble inhabitable ou impropre à l'usage auquel il est destiné (tels qu'un défaut d'étanchéité ou des fissures importantes) ; la garantie décennale peut être également invoquée pour les dommages qui affectent des éléments d'équipement d'un ouvrage qui font indissociablement corps avec l'un des ouvrages de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos ou de couvert ⁽³⁾ ; elle impose aux maîtres d'œuvre de réparer les désordres apparus au cours des dix années suivant la réception des travaux.

Toutefois, **la reconnaissance et la réparation d'un dommage causé par un défaut de performance des travaux de rénovation énergétique ne va pas de soi. L'incertitude réside notamment sur les conditions d'exercice et l'étendue de la garantie décennale, au regard des critères dégagés par la jurisprudence et du cadre fixé par la loi.**

Si les juridictions admettent que le non-respect de la réglementation thermique peut mettre en cause la responsabilité décennale ⁽⁴⁾, elles se montrent plus réservées quant à son engagement sur le fondement de dommages susceptibles de rendre un immeuble impropre à sa destination.

Depuis un arrêt du 8 octobre 2013 ⁽⁵⁾, la Cour de cassation reconnaît la possibilité de mettre en cause la responsabilité décennale d'une entreprise en cas de désordres causés par des défauts d'isolation thermique. Cela étant, **la seule mise en évidence d'un inconfort et d'une surconsommation de chauffage ne suffit pas à caractériser une atteinte à la destination de l'ouvrage : le maître d'ouvrage doit en démontrer la gravité et le « coût exorbitant » ⁽⁶⁾.** L'analyse des juges se

(1) *Par le biais de réserves mentionnées au procès-verbal de réception pour les désordres apparents, ou d'une notification écrite postérieure dans les autres cas de figure.*

(2) *La notion désigne l'ensemble des éléments qui peuvent être enlevés sans dégrader le bâti.*

(3) *L'article 1792-2 du code civil précise que relèvent de cette catégorie les éléments d'équipement dont la dépose, le démontage ou le remplacement ne peut s'effectuer sans détérioration ou enlèvement de matière de cet ouvrage.*

(4) *Voir en ce sens Cour de cassation, 7 juillet 2015, pourvoi n° 14-17916 : la Cour de cassation juge qu'un défaut d'isolation résultant d'une mauvaise exécution et d'un non-respect de la réglementation thermique en vigueur rend l'ouvrage impropre à sa destination.*

(5) *Cour de cassation, Chambre civile 3, 8 octobre 2013, 12-25.370.*

(6) *Cour de cassation, 10 novembre 2016, pourvoi n° 15-24781.*

fonde principalement sur le caractère excessif des coûts supportés par l'occupant d'un logement. Sur le fondement de cette jurisprudence, **seules les malfaçons à l'origine de surconsommations manifestes peuvent donner lieu à une demande de réparation**. En outre, l'impossibilité de pallier les désordres par une surconsommation énergétique semblerait engager la responsabilité décennale⁽¹⁾. Selon la doctrine, la position de la Cour de cassation s'explique sans doute par la difficulté pour les juges de fonder un raisonnement objectif sur la base d'économies théoriques attendues lors d'une rénovation.

L'engagement de la responsabilité décennale pour les travaux de rénovation énergétique se révèle par ailleurs assez strictement encadré depuis la loi précitée du 17 août 2015⁽²⁾.

L'article L. 123-2 du code de la construction et de l'habitation⁽³⁾ tend en effet à s'écarter des conditions classiques de mise en cause de la responsabilité décennale dans le cas de défauts de performance énergétique. En l'occurrence, il dispose que « [...] *l'impropriété à la destination, mentionnée à l'article 1792 du code civil, ne peut être retenue qu'en cas de dommages résultant d'un défaut lié aux produits, à la conception ou à la mise en œuvre de l'ouvrage, de l'un de ses éléments constitutifs ou de l'un de ses éléments d'équipement conduisant, toute condition d'usage et d'entretien prise en compte et jugée appropriée, à une surconsommation énergétique ne permettant l'utilisation de l'ouvrage qu'à un coût exorbitant* ».

Ainsi qu'a pu le relever la doctrine, **le texte impose la réunion de plusieurs conditions, dont la preuve semble devoir être apportée par le propriétaire de l'ouvrage**. L'existence d'un défaut lié aux produits, à la conception ou à la réalisation de l'ouvrage conduisant « *à une surconsommation énergétique ne permettant l'utilisation de l'ouvrage qu'à un coût exorbitant* » doit être démontrée. La notion de « *surconsommation* » n'apparaît pas définie. L'exigence relative à la preuve du coût exorbitant engendré par l'utilisation de l'ouvrage est de nature à limiter le champ d'application de la garantie décennale. Enfin, si les éléments de preuve requis sont produits, il faudra encore observer que l'ouvrage a été utilisé et entretenu de manière « *appropriée* ».

En cela, le droit positif et la jurisprudence relative à l'engagement de la garantie décennale comportent des incertitudes qui ne répondent pas au besoin de réassurance des porteurs de projets de rénovation énergétique.

(1) Voir Marie Picard et Aurélie Cros, avocates au cabinet Seban et associés, *Les responsabilités des constructeurs du fait de désordre thermiques*, la Gazette, 21 novembre 2022 (https://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2023/03/Aurelie-et-Marie-GAZ45_JUR_Analyse-Desordres-thermiques.pdf).

(2) Article 31 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(3) Ancien article L. 111-13-1 du code de la construction et de l'habitation créé par la loi précitée du 17 août 2015.

Aussi, il pourrait être pertinent de formaliser un régime de garantie tendant à une obligation de résultat afin d'assurer la qualité de travaux de rénovation énergétique des bâtiments.

Naturellement, il importera d'établir précisément la portée des obligations et de caractériser les manquements susceptibles de mettre en cause la responsabilité des maîtres d'œuvre. Suivant la remarque de la Fédération française du bâtiment (FFB), la baisse de la consommation d'énergie ne fournit pas en soi un critère pertinent dès lors que les résultats en la matière dépendent de facteurs indépendants de la qualité des prestations tels que la variation des prix de l'énergie ou le comportement inapproprié d'un utilisateur. Dans cette optique, il ne pourrait s'agir que d'une obligation de résultat conventionnel. Par ailleurs, la FFB alerte sur la difficulté d'appliquer un tel régime de responsabilité hors du cas des rénovations globales performantes.

Du point de vue des rapporteuses, **le dispositif de l'article L. 123-2 du code de la construction et de l'habitation montre qu'il existe des solutions juridiques permettant d'aboutir à des obligations proportionnées.** C'est pourquoi elles invitent l'État et les représentants de la filière du bâtiment à travailler à la formalisation d'un régime de garantie de la performance des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.

| |
|--|
| <p>Proposition n° 33 : Évaluer la possibilité d'établir une garantie de la performance des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.</p> |
|--|

III. LES MOYENS FINANCIERS AU SERVICE DE LA STRATÉGIE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

A. DES AIDES ET SOUTIENS FINANCIERS DONT L'EFFICACITÉ DOIT ÊTRE CONFORTÉE

D'après les estimations les plus récentes, le montant total des dépenses annuelles dans la rénovation énergétique des bâtiments en France s'établit aujourd'hui à près de 20 milliards d'euros ⁽¹⁾. Ainsi que l'illustre le graphique ci-après, ce chiffre traduit une accélération assez nette des investissements en la matière en quelques années.

Investissements dans la rénovation énergétique des bâtiments en France

(en millions d'euros)

| Répartition des investissements | 2020 | 2021 |
|---|---------------|---------------|
| Rénovation énergétique des logements | 12 753 | 15 031 |
| Rénovation énergétique des bâtiments tertiaires | 3 788 | 4 849 |
| <i>Dont État</i> | 275 | 351 |
| <i>Dont collectivités territoriales</i> | 11 164 | 1 496 |
| <i>Dont entreprises</i> | 2 348 | 3 001 |
| TOTAL | 16 541 | 19 880 |

Source : I4CE, « Panorama des financements climat - édition 2022 », octobre 2022.

Toutefois, **au regard du chemin restant à parcourir pour atteindre les objectifs consacrés par les pouvoirs publics, les ressources financières mobilisées sont très en deçà des besoins**. Ce constat suscite aujourd'hui un très large consensus et nombre de travaux publiés plaident en faveur d'une hausse très significative des investissements afin de tenir la trajectoire inscrite dans la stratégie nationale bas-carbone.

Les estimations peuvent naturellement varier selon les anticipations et objectifs retenus quant à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.

Ainsi, d'après les scénarii évoqués par l'Ademe et fondés sur le développement des rénovations globales et performantes, les dépenses nécessaires à la réalisation de l'objectif 2050 devraient atteindre un montant annuel compris entre 38,4 milliards et 43,4 milliards d'euros ⁽²⁾. Dans un récent rapport remis à la Première ministre, M. Jean Pisani-Ferry évalue pour sa part le besoin

(1) Aurore Colin, Axel Erba, Morgane Nicol, et Claire Abbamonte, Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone, Institut de l'économie pour le climat (I4CE – Institute for climate economics), 14 octobre 2022, pp. 15-16.

(2) Réponses de l'Ademe au questionnaire de la mission.

d'investissements total (public et privé) à 48 milliards d'euros à l'horizon 2030 ⁽¹⁾. Dans son panorama des financements climat d'octobre 2022, l'institut I4CE ⁽²⁾ estimait pour sa part les dépenses publiques nécessaires annuellement dans une fourchette comprise entre 23 milliards et 44 milliards d'euros d'ici 2030.

Les estimations conduisent au même diagnostic et les chiffres avancés offrent un aperçu de l'effort à fournir et du mur d'investissements nécessaires : il va falloir réaliser en dix ans ce qui n'a pas été accompli dans les trente dernières années. Dans cette perspective, le présent rapport confirme la nécessité de renforcer l'intervention de la puissance publique, au regard du niveau des dépenses publiques et de l'efficacité relative de certains dispositifs.

1. Des dépenses publiques croissantes mais insuffisantes

a. Des ressources diverses par leur nature

Le soutien public à la rénovation énergétique des bâtiments repose aujourd'hui sur des instruments hétérogènes mobilisés par l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs opérateurs.

• Les financements directs apportés par l'État consistent pour l'essentiel en des dépenses budgétaires et des crédits d'impôt. Suivant les données les plus récentes ⁽³⁾, **leur montant peut être estimé à 8,6 milliards d'euros (en y incluant les certificats d'économies d'énergie)**. Constituent les principaux instruments de l'intervention de la puissance publique :

- **MaPrimeRénov'** (depuis 2020) ;
- **la TVA à taux réduit (5,5 %) pour les travaux de rénovation énergétique** ;
- **le crédit d'impôt relatif au prêt éco-PTZ ⁽⁴⁾** ;
- **la réduction d'impôt du dispositif de soutien à l'investissement locatif intermédiaire dans l'ancien (dispositif dit « Denormandie dans l'ancien »)** ;

(1) Jean Pisani-Ferry, Selma Mahfouz (rapporteuse), *Les incidences économiques de l'action pour le climat-Rapport à la Première ministre, France Stratégie*, mai 2023, pp. 73 à 75. Le rapport fonde son estimation sur un scénario comportant, dans le secteur résidentiel, un investissement supplémentaire annuel de 21 milliards d'euros. Ce chiffre intègre : d'une part, le remplacement des équipements de chauffage (fioul et gaz) et l'investissement massif dans les pompes à chaleur air-eau dans le secteur résidentiel (pour une dépense respective de 3 milliards d'euros) ; d'autre part, la rénovation des passoires thermiques (soit les logements classés F et G) pour une dépense estimée à 15 milliards d'euros. La rénovation des bâtiments tertiaires supposerait quant à elle un investissement supplémentaire de 27 milliards d'euros par an (dont 10 milliards d'euros pour le secteur public).

(2) Maxime Ledez et Hadrien Hainaut, *Édition 2022 du Panorama des financements climat, étude climat, octobre 2022*, p. 25.

(3) Sénat, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique*, par Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente, et M. Guillaume Gontard, rapporteur, tome I, juin 2023, p. 16.

(4) Cf. infra pp. 125-126.

– le **crédit d’impôt accordé aux TPE et PME pour la rénovation énergétique de leurs bâtiments.**

S’y ajoute le dispositif des certificats d’économies d’énergie, qui ne constitue pas à proprement parler une dépense budgétaire.

• **L’intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements peut prendre des formes assez diverses.** Ceci peut expliquer en partie qu’il n’existe pas de données consolidées quant au volume des ressources financières mobilisées.

D’une part, **les collectivités peuvent apporter un soutien aux porteurs de projets par le biais d’instruments tels que :**

– **les aides financières directes** : ces financements peuvent participer d’une action spécifique en faveur de la rénovation performante globale ou s’inscrire dans la mise en œuvre de la politique en faveur de l’habitat ; à ce titre, citons les primes versées aux propriétaires occupants et la réduction de la taxe foncière sur les propriétés bâties (qui peut aller de 50 % à 100 % de l’impôt exigible) ;

– **le financement des prestations de maîtrise d’œuvre ;**

– **les financements assurés par le biais des sociétés de tiers-financement.**

L’action des collectivités territoriales en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments peut également consister en **l’abondement d’aides nationales dans la mise en œuvre de dispositifs de contractualisation avec l’État et ses opérateurs.**

Il en va ainsi dans le cadre des opérations programmées de l’amélioration de l’habitat (Opah) et des programmes d’intérêt général (PIG)⁽¹⁾. Ces programmes permettent de compléter des aides distribuées par l’ANAH, à savoir MaPrimeRénov’ Sérénité, MaPrimeRénov’ Copropriétés, ainsi qu’une part importante des aides à la lutte contre l’habitat indigne ou encore le financement de l’ingénierie afin d’assurer des missions d’animation, d’information et d’accompagnement.

b. Des financements publics à renforcer au regard des besoins d’investissement

Même si les soutiens apportés à la rénovation énergétique des bâtiments progressent, leur importance peut être relativisée à au moins deux titres.

D’une part, **les éléments recueillis par la mission portent à s’interroger sur le niveau de la dépense publique nationale au regard du nombre et du rythme des rénovations réalisées, ainsi que de leurs conditions de financement.**

(1) Pour une définition de ces dispositifs, cf. supra p. 38 (pour les Opah) et p. 66 (pour les pig).

Certes, compte tenu de la part d'aléas et de psychologie qui entoure ce genre d'investissement, il peut être difficile de mesurer un rapport d'élasticité entre l'évolution des aides publiques et celle de la demande sur le marché de la rénovation énergétique.

Toutefois, il apparaît établi que **les aides publiques de l'ANAH laissent subsister un reste à charge qui exerce des effets dissuasifs sur l'engagement de travaux** ⁽¹⁾.

Cette contrainte de financement pèse tant sur les ménages que sur les bailleurs sociaux. Ainsi, d'après les éléments produits par l'Union sociale de l'habitat (USH), la réduction des émissions à gaz à effet de serre et la mise à niveau du parc social exigeraient un investissement annuel de l'ordre de 9 milliards d'euros, soit un doublement des crédits alloués à la réhabilitation ⁽²⁾. Or, suivant un constat partagé, le niveau d'endettement (soit un encours de 150 milliards d'euros) et la dégradation des capacités d'autofinancement (dans le contexte de la hausse du livret A) rendent cet effort peu envisageable sans l'apport de nouvelles ressources ⁽³⁾.

D'autre part, il s'avère que **les dépenses consacrées à la rénovation énergétique des bâtiments peuvent souffrir de la comparaison avec les investissements réalisés dans des pays comparables à la France.**

Ainsi qu'il ressort des travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, de ce point de vue, l'Allemagne se distingue par le montant des ressources affectées au soutien des bâtiments économes en énergie, ainsi que par l'importance des dispositifs de soutien aux ménages.

(1) Cf. infra p. 108

(2) L'USH fonde son estimation sur l'hypothèse de la réhabilitation de 150 000 logements chaque année (soit 75 000 réhabilitations standard et 75 000 réhabilitation lourdes, dont 10 000 projets type « seconde vie »). D'après son analyse, il s'agirait du rythme nécessaire pour respecter la trajectoire vers l'objectif 2050.

(3) Voir également dans ce sens : Sénat, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, par Mme Dominique Estrosi Sassone, président, et M. Guillaume Gontard, rapporteur, tome I, juin 2023, p. 163.

Le soutien public à la rénovation énergétique des bâtiments en Allemagne

Ainsi que l'a souligné la récente commission d'enquête du Sénat, l'Allemagne dispose aujourd'hui d'un fonds fédéral pour le climat et la transformation (Klima-und Transformationsfonds - KTF) qui contribue assez largement au financement de la rénovation énergétique des bâtiments. D'après les engagements pris par le Gouvernement fédéral, il devrait recevoir une dotation de l'ordre de 177,5 milliards d'euros pour l'ensemble de ses missions sur la période 2023-2026.

À l'échelle du premier semestre 2022, le montant des dépenses consacrées à la rénovation énergétique des bâtiments s'élevait à 9,6 milliards d'euros (contre 8 milliards d'euros en 2021 et 5 milliards d'euros en 2020). Le Gouvernement fédéral a affirmé l'intention d'affecter 13 milliards à 14 milliards d'euros au financement de subventions aux bâtiments économes en énergie.

On remarquera par ailleurs que la banque publique Kfw⁽¹⁾ peut accorder des prêts préférentiels pour la rénovation énergétique des bâtiments. Le dispositif se distingue de l'éco-PTZ par :

- un montant maximal nettement plus élevé (maximum de 150 000 euros) ;
- un niveau de financement corrélé avec l'atteinte d'une performance énergétique ;
- la possibilité de financer des travaux ne relevant pas strictement de la seule performance énergétique du bâtiment ;
- un contrôle de la performance énergétique réalisé après la réalisation des travaux ;
- un allongement de la durée de remboursement (jusqu'à trente ans).

Source : rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique⁽²⁾ et travaux de la mission d'information.

En considération de ces constats, les rapporteuses considèrent qu'un relèvement très substantiel et rapide des dépenses publiques en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments s'impose.

Ainsi que le résumait les récentes interventions publiques des membres de la coalition Unlock⁽³⁾, le volume des dépenses publiques actuelles « *ne parvient pas à stimuler la demande et à avoir un impact réel sur le taux de rénovation performante des logements* »⁽⁴⁾. Unlock préconise en conséquence de consacrer le montant des aides existantes « *aux seules rénovations énergétiques performantes* »

(1) La Kreditanstalt für Wiederaufbau (« Établissement de crédit pour la reconstruction ») désigne un établissement bancaire public dont le capital est détenu à 80 % par l'État fédéral allemand (Bund) et 20 % par les États fédérés (Länder). L'établissement a vocation à assurer le financement d'actions et de projets qui relèvent de missions d'intérêt général telles que le soutien à l'investissement des petites et moyennes entreprises, la construction d'infrastructures et de logements ou le financement de techniques permettant de réaliser des économies d'énergie.

(2) Sénat, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, par Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente, et M. Guillaume Gontard, rapporteur, tome I, juin 2023, p. 135.

(3) En font notamment partie Agir pour le climat, Reclaim Finance ou encore la Fondation Abbé Pierre.

(4) Rénovation énergétique : « très en retard », la France devrait investir cinq fois plus, latribune.fr, 8 novembre 2022.

et de porter l'investissement public global à 28 milliards d'euros par an grâce à « *des subventions publiques* » et à « *des prêts de la BCE* ».

Si le montant des besoins de financement peut prêter à débat, une telle démarche peut être jugée crédible car la France peut aujourd'hui refinancer en partie les efforts budgétaires consentis dans le cadre de la transition énergétique grâce à deux instruments institués par l'Union européenne. Il s'agit en l'occurrence :

– du fonds « RePowerEU » qui contribue au financement de MaPrimeRénov' à hauteur de 1,6 milliard d'euros ;

– du « fonds social pour le climat » : il doit être mis en place entre 2026 et 2032 et recevoir une enveloppe de 65 milliards d'euros afin de compenser les effets du nouveau système d'échange de quotas de démission de l'Union européenne (ETS2 ou ETS BRT).

Dans cette perspective, l'annonce par la Première ministre, Mme Élisabeth Borne ⁽¹⁾, d'une enveloppe de 7 milliards d'euros pour la transition écologique, dont 1,6 milliard d'euros consacrés à l'accélération de la rénovation énergétique, constitue une mesure salutaire. Du point de vue des rapporteuses, elle appelle d'autres suites dans les budgets à venir, comme la fixation des crédits alloués à MaPrimeRénov' à 4,5 milliards d'euros ⁽²⁾ ou le renforcement des ressources allouées à la rénovation énergétique dans le parc social, ainsi que l'ont confirmé les travaux de la récente commission d'enquête du Sénat.

Proposition n° 34 : Accélérer le relèvement des dépenses de l'État consacrées au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments. Accorder la priorité au financement des travaux de rénovation globale performante et consolider la capacité d'autofinancement de la rénovation énergétique dans le parc social.

Porter le montant des crédits budgétaires alloués à MaPrimeRénov' à 4,5 milliards d'euros à compter de 2024. Abonder les subventions des bailleurs sociaux de 1,5 milliard d'euros.

Dans un souci d'efficacité et de continuité de l'action publique, **il apparaît primordial que les pouvoirs publics inscrivent la politique de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments dans un cadre programmatique pluriannuel.**

De fait, l'instabilité des financements et des critères d'attribution des aides publiques ne concourt pas à des investissements de cette nature. Il ressort ainsi des témoignages recueillis par la mission que la récurrence des modifications apportées

(1) Olivier Beaumont et Pauline Théveniaud, *Émeutes, 100 jours, écologie, remaniement... Les réponses d'Élisabeth Borne*, *LeParisien.fr*, 8 juillet 2023.

(2) Sénat, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique*, par Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente, et M. Guillaume Gontard, rapporteur, tome I, juin 2023, pp. 133-135.

en lois de finances initiales peut inciter à un certain attentisme et nuire à la lisibilité des politiques publiques. Dans l'ensemble, les acteurs du secteur de la rénovation énergétique aspirent à une certaine stabilité.

En l'état du droit, il n'existe pas à proprement parler d'instruments susceptibles de répondre à cette demande.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ne comporte pas de volet qui traite en tant que tel les enjeux majeurs de la rénovation énergétique des bâtiments ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la « loi cadre » prévue par l'article L. 100-1-A du même code ⁽²⁾ devrait se borner à affirmer des orientations relativement générales.

Aux termes du 15° de l'article L. 100-1, n'entrent dans le champ du futur texte que « *les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans, en cohérence avec l'objectif de disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre* ». Le texte indique que « [l]'atteinte de ces objectifs repose sur une incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, via la mise en œuvre d'un système stable d'aides budgétaires, d'aides fiscales de l'État ou d'aides résultant du dispositif défini aux articles L. 221-1 à L. 221-13 du présent code, accessibles à l'ensemble des ménages et modulées selon leurs ressources, qui vise notamment à créer les conditions d'un reste à charge minimal pour les bénéficiaires les plus modestes, en particulier lorsque les travaux sont accompagnés par un opérateur de l'État ou agréé par lui. Chaque loi prévue au premier alinéa du présent I détermine le rythme des rénovations nécessaires à l'atteinte de la trajectoire de rénovation énergétique du parc de logements, en tenant compte des spécificités territoriales liées notamment aux typologies d'habitation et aux conditions climatiques. Ces rénovations portent notamment sur les gestes de travaux, les bouquets de travaux ainsi que les rénovations énergétiques performantes et globales, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation ».

En elles-mêmes, de telles prescriptions ne paraissent pas de nature à organiser et coordonner les ressources nécessaires à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.

Au-delà des projections quant au nombre des travaux réalisés, il conviendrait de fixer des objectifs en matière de financements, d'établir un cadre juridique stable pour les aides publiques et de planifier l'effort de formation et le

(1) Cf. article L. 141-2 du code de l'énergie.

(2) En application de l'article L. 100-1 du code de l'énergie, « [a]vant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique ». À ce jour, aucun texte n'a été déposé sur le bureau des Assemblées.

déploiement des structures d'information et d'accompagnement. Traiter l'ensemble de ces enjeux nécessite à l'évidence un instrument particulier.

Les rapporteures plaident pour l'établissement d'une loi de programmation relative à la rénovation énergétique des bâtiments, conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, et sur le modèle des lois de programmation déjà adoptées par le Parlement dans le domaine militaire, de la recherche ou de la justice. Dans l'esprit des rapporteures, ce nouvel instrument devrait permettre d'organiser l'effort financier de la Nation afin de porter les dépenses annuelles de l'État à 14 milliards d'euros d'ici à 2030.

Proposition n° 35 : Établir une loi de programmation relative à la rénovation énergétique des bâtiments. Porter les dépenses annuelles de l'État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments à 14 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2030.

c. Des dispositifs susceptibles d'améliorations au regard de la lutte contre les dérèglements climatiques

Ainsi que le confirment les travaux de la mission, **les dispositifs d'aides publiques à la rénovation énergétique des bâtiments encourent deux critiques essentielles.**

● **La première critique porte sur leur faible contribution à la réalisation de travaux de rénovation énergétique globale et performante.** Suivant les chiffres rappelés par la Fondation Abbé Pierre, on ne dénombre que 60 000 rénovations de cette sorte annuellement sur les 700 000 travaux réalisés. Les « rénovations monogeste » représentent 90 % des chantiers réalisés.

Au-delà de l'importance des dépenses exigées pour un tel investissement, le faible nombre de rénovations globales peut s'expliquer par le montant des aides auxquelles peuvent donner droit les différentes catégories de travaux réalisés.

Suivant un constat partagé entre les personnes auditionnées, les conditions d'attribution et de calcul de MaPrimeRénov' tendent à favoriser le changement des équipements de chauffage et n'imposent pas nécessairement la réalisation de plusieurs gestes. En outre, **rien n'assure que les dispositifs de bonification développés depuis quelques années en faveur de rénovations plus exigeantes revêtent un caractère véritablement incitatif.** Ainsi que le montre l'encadré ci-après, leur bénéfice demeure conditionné à des gains énergétiques parfois difficiles à atteindre. Suivant les capacités financières des porteurs de projet, les suppléments d'aide obtenus peuvent ne résoudre qu'assez partiellement la question du reste à charge.

Dans le cas des certificats d'économies d'énergie, le problème posé semble davantage être la relative instabilité des mesures prises. D'après le signalement du groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE), la prime de rénovation globale en est à sa troisième modification en l'espace de moins de deux ans.

Les dispositifs de bonification de MaPrimeRénov'

– Le forfait rénovation globale

Pour les ménages aux revenus intermédiaires et supérieurs (MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Violet ou Rose), le forfait MaPrimeRénov' « rénovation globale » permet de faciliter le financement de travaux plus conséquents, permettant un gain énergétique (en énergie primaire) d'au moins 55 %. Un audit énergétique est requis pour bénéficier du forfait MaPrimeRénov' « rénovation globale ».

– Le bonus « bâtiment basse consommation » (BBC)

Les aides MaPrimeRénov' (y compris MaPrimeRénov' Sérénité) peuvent être bonifiées lorsque les travaux permettent au logement d'atteindre l'étiquette énergétique A ou B.

– Le bonus « sortie de passoire thermique »

Les aides MaPrimeRénov' (y compris MaPrimeRénov' Sérénité) peuvent être bonifiées lorsque les travaux permettent de sortir le logement du statut de passoire thermique (étiquette énergétique F ou G avant travaux). Dans le cadre des forfaits MaPrimeRénov', un audit énergétique est exigé pour bénéficier des bonus (« bâtiment basse consommation » et « sortie de passoire thermique »).

Source : Guide des aides MaPrimeRénov'.

● La seconde critique concerne la prise en compte de l'impact réel des travaux de rénovation énergétique des bâtiments dans la définition des aides publiques.

De fait, l'attribution des principales aides publiques suppose l'obtention d'un gain énergétique fixé *in abstracto*. En fonction des dispositifs, le seuil d'éligibilité est fixé entre 35 % (par exemple, pour MaPrimeRénov' Sérénité) et 55 % d'économies d'énergie (pour la prime rénovation globale CEE), sans dépasser une consommation après travaux de 331 kWhep/m²/an, soit l'étiquette E du diagnostic de performance énergétique (DPE).

Or, ainsi que le soulignent les réponses transmises par l'Ademe, pour qu'une rénovation globale soit performante du point de vue des objectifs nationaux, il faut viser une réduction de la consommation d'énergie primaire de l'ordre de 75 % (depuis une étiquette E, F ou G). L'agence constate par ailleurs qu'au premier trimestre 2021, seulement 12 % des opérations bénéficiaires du coup de pouce CEE « rénovation performante d'une maison individuelle » atteignaient l'étiquette B après travaux, tandis que 62 % des rénovations financées par ce dispositif atteignent l'étiquette C.

Dès lors, **on peut considérer qu’une adaptation des modalités de calcul pourrait être nécessaire afin de tenir compte des caractéristiques intrinsèques des différentes typologies de bâti et de la capacité d’amélioration de leur performance** (par exemple, dans certaines copropriétés en chauffage individuel ou dans un bâtiment qui présente un caractère patrimonial).

Au-delà, se pose nécessairement la question des mesures opérées dans le cadre des contrôles de chantier ⁽¹⁾.

B. DONNER ACCÈS AUX RESSOURCES NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DES PROJETS

1. Des conditions de financement qui ne sont pas nécessairement assurées, dans un contexte économique pesant sur l’industrie du bâtiment

La rénovation énergétique répond non seulement à un **enjeu écologique** mais aussi à un **enjeu social**, en permettant de réduire la précarité énergétique. L’article 11 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement a défini la notion de **précarité énergétique**. Il a précisé qu’est en situation de précarité énergétique « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d’énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l’inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d’habitat ».

Selon les données transmises par l’Observatoire national de la précarité énergétique à vos rapporteuses, en 2021, **11,9 % des ménages** vivant en France métropolitaine, soit 3,4 millions de ménages, étaient **en situation de précarité énergétique**. 22 % des ménages ont souffert du froid chez eux au cours de l’hiver 2021-2022 (contre 20 % en 2021). Dans 37 % des cas, les personnes qui ont souffert du froid l’expliquent par la nécessité de limiter le chauffage pour des raisons financières. C’est la première raison citée pour cette année, devant une mauvaise isolation (35 % en 2022) et la rigueur de l’hiver (28 %). Par contre, **la mauvaise isolation est plus souvent citée par les locataires** (41 %), qui constituent une grande partie des personnes en situation de précarité énergétique ⁽²⁾. En effet, selon les données communiquées par le même observatoire à vos rapporteuses, 59,2 % des ménages en précarité énergétique sont locataires. Selon cet observatoire, les causes de la précarité énergétique dans les bâtiments d’habitation sont plurielles : baisse de revenus, prix de l’énergie élevés, bâti déperditif, ou encore équipement de chauffage défaillant.

(1) Cf. supra pp. 91-93.

(2) Observatoire national de la précarité énergétique, Tableau de bord de la précarité énergétique. Édition 2^e semestre 2022. 16 mars 2023, p. 7-8.

La précarité énergétique ne se traduit pas seulement par l'impossibilité de payer les factures. Elle conduit aussi à une **dégradation des logements**. La privation de chauffage rend le logement plus froid, le calfeutrage des aérations et l'utilisation de solutions de chauffage d'appoint du type poêle à pétrole sont propices à la présence d'humidité voire de monoxyde de carbone et peuvent conduire au développement de moisissures et à une dégradation accélérée du bâtiment et de la qualité de l'air. La précarité énergétique a également un impact négatif sur la **santé** (troubles respiratoires, asthme, bronchites, rhinites) et elle peut provoquer l'isolement et le repli sur soi. Selon une publication récente du Commissariat général au développement durable, les occupants des 5 % des logements les plus énergivores, en particulier les ménages à faible revenu, sont exposés à un risque accru pour leur santé, lié aux températures intérieures basses. La rénovation énergétique des logements permet de réduire ce risque sanitaire. Le gain moyen annuel pour la société produit par une rénovation est estimé à 7 500 euros, répartis de la manière suivante : 400 euros de réduction des coûts de soin, 1 400 euros d'amélioration du bien-être et 5 700 euros de réduction du risque de mortalité ⁽¹⁾.

La fondation Abbé Pierre a indiqué à vos rapporteuses **que le reste à charge demeure la principale difficulté pour déclencher des travaux de rénovation énergétique** pour les personnes qu'elle accompagne. Ce reste à charge s'élève à 39 % en moyenne. Pour des ménages modestes engagés dans des travaux de rénovation globale, il s'élève à plusieurs dizaines de milliers d'euros. Le Secours catholique a lui aussi alerté vos rapporteuses sur le fait que le reste à charge pour les ménages qu'il accompagne est trop important : il représente 35 % à 50 % de la facture totale, soit plusieurs dizaines de milliers d'euros. De même, le rapport *Pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés* d'Olivier Sichel indique que les restes à charge moyens (après subventions de l'ANAH et des collectivités) sont de l'ordre de 7 200 euros pour un propriétaire occupant très modeste et de 10 000 euros pour un propriétaire occupant modeste, lorsque ceux-ci réalisent des travaux visant au moins 25 % d'économies d'énergie (dans le cadre de ce qui était le programme « Habiter Mieux Sérénité » de l'ANAH). En général, ces ménages financent leur reste à charge soit par les économies personnelles (50 %) soit par un emprunt auprès d'une banque ou d'un organisme de crédit (42 %) ⁽²⁾. Les restes à charge sont plus importants pour des rénovations globales plus ambitieuses. Ainsi, pour les ménages très modestes, rénovant des maisons pour passer de la classe F ou G à la catégorie BBC, ils peuvent être compris entre de 12 000 à 29 000 euros ⁽³⁾.

(1) Commissariat général au développement durable, *Rénovation énergétique des logements : des bénéfices de santé significatifs*, mars 2022, p. 1.

(2) Olivier Sichel, *Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés*, mars 2021, p. 118.

(3) Ibidem.

La question du reste à charge se pose pour l'ensemble des ménages. Selon les données fournies par le ministère de la transition énergétique à vos rapporteuses, le montant cumulé de MaPrimeRénov' et des aides des fournisseurs d'énergie ne dépasse pas 90 % de la dépense éligible pour les ménages aux revenus très modestes, 75 % pour les ménages aux revenus modestes, 60 % pour les ménages aux revenus intermédiaires et 40 % pour les ménages aux revenus supérieurs ⁽¹⁾. Or, d'une part, toutes les dépenses ne sont pas éligibles aux aides et, d'autre part, les ménages sont **contraints de se tourner vers les banques** dans un contexte où l'éco-prêt à taux zéro, qui peut permettre de financer ce reste à charge, est peu distribué et où les **taux d'intérêt des prêts traditionnels, fréquemment utilisés, augmentent**.

2. Un large panel d'aides publiques, dont certaines sont perfectibles

a. Les soutiens de nature fiscale

Les **dispositions fiscales** visant à encourager la rénovation énergétique sont multiples.

• **On peut en premier lieu mentionner l'existence d'un taux réduit de TVA à 5,5 %**. L'article 278-0 bis A du code général des impôts prévoit que ce taux réduit s'applique aux prestations de rénovation énergétique qui répondent aux conditions suivantes :

– elles sont effectuées dans des locaux achevés depuis au moins deux ans qui sont affectés ou destinés à être affectés, à l'issue des travaux, à un usage d'habitation ;

– elles portent sur la pose, l'installation, l'adaptation ou l'entretien « *de matériaux, d'équipements, d'appareils ou de systèmes ayant pour objet d'économiser l'énergie ou de recourir à de l'énergie produite à partir de sources renouvelables par l'amélioration* » de l'isolation thermique, du chauffage et de la ventilation ou encore de la production d'eau chaude sanitaire.

Selon les informations communiquées par la direction du budget à vos rapporteuses, en 2023, la dépense fiscale associée à la TVA à 5,5 % était de **deux milliards d'euros**.

(1) Les notions de ménages à revenus très modestes, modestes, intermédiaires et supérieurs sont définies par rapport au revenu fiscal de référence du ménage, à la composition du foyer et au lieu de résidence. Par exemple, un foyer composé d'une personne est considéré comme très modeste si le revenu fiscal de référence est 16 229 euros lorsqu'il habite en-dehors de l'Île-de-France. Ce revenu est de 22 461 euros s'il habite en Île-de-France. Ces seuils augmentent en fonction du nombre de personnes composant le foyer. Ils sont ainsi de 38 168 euros pour un foyer de cinq personnes habitant hors Île-de-France et de 52 886 euros pour un foyer de cinq personnes habitant en Île-de-France. Un foyer d'une personne habitant hors Île-de-France est considéré comme modeste si son revenu fiscal de référence est inférieur à 20 805 euros. S'il habite en Île-de-France, le seuil est de 27 343 euros. Pour les ménages ayant des revenus intermédiaires, le seuil est, pour une personne habitant hors Île-de-France, à 29 148 euros et, si cette personne habite en Île-de-France, le seuil est à 38 184 euros. Enfin, un ménage composé d'une personne est considéré comme ayant des revenus supérieurs lorsque le revenu fiscal de référence est supérieur à 29 148 euros hors Île-de-France et supérieur à 38 184 Île-de-France. (FranceRénov', Rénovation énergétique. Les aides financières en 2023, p.4-5)

• **Il faut également rappeler la possibilité pour les propriétaires bailleurs de déduire les dépenses de réparation et d'amélioration des logements loués du calcul de l'impôt sur le revenu.** Cette disposition, appelée « **déficit foncier** », est prévue par le 3^o du I de l'article 156 du code général des impôts. En cas de location d'un logement non meublé, si les charges sont supérieures aux loyers, il est possible d'imputer le déficit foncier (hors intérêts d'emprunt) sur le revenu du foyer fiscal dans la limite de 10 700 euros par an (le reliquat éventuel est imputable sur les loyers des dix années suivantes). Par ailleurs, la loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 a augmenté provisoirement le plafond du déficit foncier à 21 400 euros par an pour les dépenses déductibles de travaux de rénovation énergétique permettant à un bien de passer d'une classe énergétique E, F ou G à une classe A, B, C ou D. Cette disposition est applicable jusqu'au 31 décembre 2025. Selon les informations communiquées par la direction du budget à vos rapporteuses, en 2023, la dépense fiscale que constitue le « déficit foncier » représente **1,7 milliard d'euros**.

• **Parmi les dépenses fiscales, il convient également de comptabiliser l'éco-prêt à taux zéro, qui a représenté une dépense de 1,1 milliard d'euros en 2021** ⁽¹⁾ (ce dispositif est décrit dans le 3 du présent B).

• **Par ailleurs, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent, en application de l'article 1383-0 B bis du code général des impôts, exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties à concurrence de 50 % ou de 100 %, les constructions de logements neufs achevés à compter du 1^{er} janvier 2009 qui sont titulaires du label « bâtiment basse consommation énergétique, BBC 2005 » mentionné au 5^o de l'article 2 de l'arrêté du 3 mai 2007 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label « haute performance énergétique ».**

Une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements qui ont fait l'objet de travaux de rénovation énergétique peut aussi être mise en place, pour les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1989. Cette exonération peut aller de 50 à 100 % de la taxe, pour une durée de trois ans. La liste des équipements, matériaux et appareils ouvrant droit à cette réduction est définie par le I de l'article 18 bis de l'annexe IV au code général des impôts ⁽²⁾.

• **Vos rapporteuses souhaitent que le débat sur la loi de programmation qui fait l'objet de la proposition n° 35 soit l'occasion de réfléchir à la possibilité d'utiliser un nouvel instrument fiscal pour encourager la rénovation énergétique des logements : les droits de mutation.** Vos rapporteuses rappellent que l'Assemblée nationale avait déjà montré son intérêt pour cette question lors des débats sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat. À cette occasion, la commission du développement durable et de l'aménagement du

(1) *Annexe au projet de loi de finances pour 2023. Évaluation des voies et moyens, tome 2, p. 103.*

(2) <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/ai-je-droit-pour-ma-taxe-fonciere-lexoneration-en-faveur-des-economies>.

territoire, qui s'était saisie pour avis, avait adopté un amendement de Mme Marjolaine-Meynier Millefert (qui n'avait pas été intégré dans le texte adopté par l'Assemblée nationale ⁽¹⁾).

L'utilisation des droits de mutation comme un levier a également été proposée dans le document présentant les propositions des groupes de travail chargés de la préparation de la loi de programmation énergie-climat. Celui-ci indique qu'il convient de « systématiser la rénovation performante lors des mutations de bâtiments » ⁽²⁾.

L'incitation à la rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation proposée par vos rapporteuses cible les logements qualifiés de « passoires thermiques », correspondant aux classes F et G du diagnostic de performance énergétique (DPE). En effet, la performance énergétique des logements (ou « valeur verte ») influe sur le prix de transaction. Les ménages acquéreurs d'un logement moins performant énergétiquement bénéficient d'une moins-value, qui peut leur permettre de dégager une partie du budget nécessaire à la rénovation du bien.

De ce fait, il semble pertinent à vos rapporteuses de prévoir une modulation des droits de mutation, assortie d'un dispositif permettant de s'assurer de la réalisation de travaux de rénovation énergétique. Par exemple, le montant de la modulation des droits de mutation des biens les plus énergivores pourrait être consigné pour s'assurer que les travaux de rénovation sont engagés. À défaut de réalisation des travaux de rénovation dans un délai déterminé, la somme correspondante serait reversée au budget des collectivités territoriales, qui sont les bénéficiaires des droits de mutation.

Vos rapporteuses soulignent que cette piste n'est pas exclusive et qu'il pourrait être aussi profitable d'explorer d'autres solutions pour renforcer l'opportunité de faire des travaux lors de la mutation.

(1) *L'amendement prévoyait la mise sous séquestre d'une part du produit de la vente de tout « bien immobilier dont le niveau de performance énergétique correspond à une consommation supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par an et par mètre carré ». La part mise sous séquestre « correspond au coût des travaux nécessaires pour atteindre un niveau de performance énergétique correspondant à une consommation inférieure à 331 kilowattheures d'énergie primaire par an et par mètre carré » et « ne peut excéder 5 % du produit total de la vente ». La somme est débloquée au profit de l'acquéreur ou d'une entreprise choisie par lui pour mener les travaux. (Avis fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'énergie et au climat (n°1908), 12 juin 2019, p. 30).*

(2) *Travaux de préparation de la stratégie française énergie-climat. Restitution des groupes de travail, p. 11.*

Proposition n° 36 : Moduler les droits de mutation pour les logements les moins performants énergétiquement et consigner le montant correspondant le temps de la réalisation des travaux de rénovation énergétique.

● Par ailleurs, les restes à charge étant élevés, cette loi de programmation doit être l'occasion de discuter de la **création d'une avance** pouvant représenter jusqu'à 100 % du montant des travaux de rénovation énergétique.

Une proposition de loi a été déposée en ce sens, sous la précédente législature, par notre collègue M. Boris Vallaud et notre collègue M. Jean-Louis Bricout, président de la présente mission d'information ⁽¹⁾. Cette proposition de loi (reproduite en annexe) prévoit la création d'une « prime pour le climat » versée par l'ANAH. Celle-ci comporterait deux éléments. Le premier serait assimilable à une subvention pour travaux. Le second serait une somme qui serait remboursée, soit mensuellement, soit à l'occasion de la mutation du bien immobilier concerné. Dans ce cas, le bien ayant bénéficié de la « prime pour le climat » serait grevé d'une hypothèque au bénéfice de l'ANAH. Le remboursement aurait lieu lors de la cession du bien. Par ailleurs, si la mutation du bien n'intervenait pas avant l'expiration d'une période de trente ans à compter de la réalisation des travaux, la créance serait transformée en une majoration des droits à acquitter lors de la liquidation de la succession de l'usufruitier. La prime serait versée uniquement aux propriétaires de locaux à usage d'habitation pour la réalisation de travaux ou l'acquisition d'équipements concourant significativement à l'amélioration de la performance énergétique de leur résidence principale ou de locaux à usage d'habitation qu'ils mettent en location à titre de résidence principale.

Il conviendra de débattre de cette mesure lors des discussions sur la loi de programmation, qui fait l'objet de leur proposition n° 35, qui seront aussi l'occasion d'étudier la proposition présentée à vos rapporteuses par M. Maxime Combes, Mme Françoise Verchère et M. Daniel Ibanez (texte reproduit en annexe). Cette proposition crée, pour les propriétaires de biens immobiliers destinés à la résidence ou à usage de bureau, une obligation de procéder sans délai à l'isolation thermique des biens. Cette obligation d'isolation porte sur la toiture, les combles perdus, les murs extérieurs et les portes et fenêtres. En contrepartie de cette obligation, les propriétaires peuvent demander la prise en charge du financement des travaux par un Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments, établissement public administratif placé sous l'autorité du ministre en charge du logement. Le remboursement des sommes avancées est réalisé au plus tard trente ans après la fin des travaux ou à la première mutation du bien, si celle-ci a lieu avant la fin de ce délai de trente ans.

(1) Proposition de loi n° 2352 portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique, présentée par MM. Boris Vallaud, Jean-Louis Bricout, Dominique Potier, Mme Valérie Rabault et les membres du groupe Socialistes et apparentés, députés, Assemblée nationale, 22 octobre 2019.

Vos rapporteures considèrent que ces deux pistes sont intéressantes et méritent d'être envisagées car elles permettraient de réduire considérablement le reste à charge, qui constitue un important frein pour les ménages, et notamment pour les ménages modestes.

Proposition n° 37 : Examiner à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation, qui fait l'objet de la proposition n°35, les propositions relatives à la création d'une avance pour la rénovation énergétique des logements formulées dans la proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale en 2019 par MM. Boris Vallaud et Jean-Louis Bricout et dans un texte présenté à la mission d'information par M. Maxime Combes, Mme Françoise Verchère et M. Daniel Ibanez (propositions reproduites en annexe au présent rapport).

Vos rapporteures souhaitent qu'en amont, ces propositions puissent faire l'objet de réflexions juridiques dans le but de lever les obstacles à une éventuelle inconstitutionnalité qui pourrait être tirée d'une atteinte au droit de propriété. En effet, des dispositions législatives relatives à l'obligation de rénovation énergétique ont déjà été censurées par le Conseil constitutionnel. C'est le cas de l'article 6 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui disposait qu'« À partir de 2030, les bâtiments privés résidentiels doivent faire l'objet d'une rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation, selon leur niveau de performance énergétique, sous réserve de la mise à disposition des outils financiers adéquats. Un décret en Conseil d'État précise le calendrier progressif d'application de cette obligation en fonction de la performance énergétique, étalé jusqu'en 2050 ». Cet article a été censuré par la décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015 dans laquelle le Conseil constitutionnel a indiqué que, par sa rédaction, il portait une atteinte excessive au droit de propriété qui figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 ⁽¹⁾.

Enfin, vos rapporteures indiquent qu'une fluidification brusque des financements non coordonnée avec les capacités du marché pourrait favoriser des phénomènes d'éco-délinquance, en particulier si des mesures relatives à la montée en charge de la filière de la rénovation énergétique ou au déploiement de la formation professionnelle à la rénovation globale n'ont pas encore été mises en place. En effet, du fait du caractère presque « gratuit » des travaux, les propriétaires risquent de ne pas être suffisamment attentifs aux solutions proposées par des entreprises éco-délinquantes qui profiteraient de l'apparition d'une demande importante pour inonder le marché d'offres de mauvaise qualité, comme cela a pu être constaté par le passé avec des opérations du type « isolation à 1 euro ». Dans ce scénario, le coût pour les finances publiques serait difficilement justifiable.

(1) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015718DC.htm>.

Vos rapporteuses considèrent également que la résolution des difficultés liées au reste à charge pourrait passer par la création d'une Banque de la rénovation, dont les modalités sont définies dans le 3 du présent B, et qui pourrait s'approcher du modèle allemand avec un contrôle de performance, une sorte de « KfW à la française ».

b. Les soutiens de nature budgétaire provenant de l'État

• **La plus connue des aides budgétaires est sans doute « MaPrimeRénov' »**, qui a été créée par l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Le dispositif MaPrimeRénov' est **devenu universel** en 2021. Il s'adresse désormais à l'ensemble des **ménages propriétaires occupants**, ainsi qu'aux **propriétaires bailleurs**. Selon les chiffres fournis par l'ANAH à vos rapporteuses, le montant moyen d'une subvention à un ménage est de 4 600 euros. Le dispositif permet le **versement d'une aide à l'issue de travaux de rénovation**. Ces travaux doivent avoir été effectués par des entreprises labellisées RGE.

La prime est calculée sur la base de montants forfaitaires qui diffèrent selon les revenus et le nombre de personnes composant le ménage, ce qui permet d'augmenter les aides attribuées aux ménages aux revenus modestes et très modestes (alors que le crédit d'impôt pour la transition énergétique qu'elle remplace tendait à concentrer l'aide sur les ménages aux revenus plus élevés). Les types de ménages sont déclinés en quatre catégories, représentées par quatre couleurs (bleu, jaune, violet et rose). Le montant de la prime varie en fonction des revenus, de la composition du ménage et du lieu d'habitation (Île-de-France ou autre région). Comme l'ANAH l'a indiqué à vos rapporteuses, les ménages modestes et très modestes représentent environ deux tiers des ménages aidés et reçoivent plus de 80 % des subventions.

Les plafonds d'aide **varient également en fonction des types de travaux réalisés**. Le II de l'article 15 de la loi 28 décembre 2019 prévoit que la prime est destinée à financer « des travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements » définis par le décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique.

Travaux aidés dans le cadre de MaPrimeRénov'

Parmi les dépenses éligibles à MaPrimeRénov' figurent celles concernant :

- les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant au bois ou autre biomasse ;
- les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant à l'énergie solaire thermique ou avec des capteurs solaires hybrides thermiques et électriques à circulation de liquide ;
- les pompes à chaleur dont la finalité essentielle est la production de chauffage ou d'eau chaude sanitaire (les pompes à chaleur air/air ne bénéficient pas de l'aide) ;
- les équipements de raccordement, ou droits et frais de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou de récupération ;
- la dépose d'une cuve à fioul ;
- les systèmes de ventilation mécanique contrôlée double flux autoréglables ou hygroréglables ;
- l'isolation thermique des parois vitrées, à la condition que les matériaux installés viennent en remplacement de parois en simple vitrage ;
- l'isolation des murs en façade ou pignon, des rampants de toiture, des plafonds de combles et des toitures terrasses ;
- l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Par exemple, pour les personnes entrant dans le dispositif MaPrimeRénov' Bleu (ménages très modestes), l'aide pour **l'isolation des murs par l'extérieur** est de 75 euros par mètre carré (dans la limite de 150 euros par mètre carré). Le montant de l'aide pour **l'isolation des murs par l'intérieur** est plus faible : seulement 25 euros par mètre carré (dans la limite de 70 euros par mètre carré). Ces montants sont **plus bas pour les ménages dont le revenu est plus élevé**. L'isolation des murs par l'extérieur est financée, dans la limite de 150 euros par mètre carré, à hauteur de 60 euros par mètre carré pour MaPrimeRénov' Jaune (ménages modestes) et de 40 euros par mètre carré pour MaPrimeRénov' Violet (ménages aux ressources intermédiaires). L'isolation des murs par l'intérieur est financée dans la limite de 70 euros par mètre carré, à hauteur de 20 euros par mètre carré pour MaPrimeRénov' Jaune et de 15 euros par mètre carré pour MaPrimeRénov' Violet. Les ménages les plus aisés, qui entrent dans le dispositif MaPrimeRénov' Rose, ne bénéficient pas d'aide pour ces deux types d'isolation. Par contre, comme tous les autres ménages, ils disposent d'une aide pour la **prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage** qui est de 150 euros (dans la limite de 400 euros).

En ce qui concerne le **changement de système de chauffage**, les montants d'aide pour l'installation d'une pompe à chaleur géothermique et d'un équipement de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid varient en fonction des revenus des ménages.

Montants d'aide accordés dans le cadre de MaPrimeRénov' pour l'installation d'une pompe à chaleur géothermique et d'un équipement de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid

| | MaPrimeRenov' Bleu | MaPrimeRenov' Jaune | MaPrimeRenov' Violet | MaPrimeRenov' Rose |
|--|---|--|--|--------------------|
| Pompe à chaleur géothermique | 10 000 € dans la limite de 18 000 € de dépenses | 8 000 € dans la limite de 18 000 € de dépenses | 4 000 € dans la limite de 18 000 € de dépenses | Prime non versée |
| Équipement de raccordement, ou droits et frais de raccordement, à un réseau de chaleur ou de froid | 1 200 € dans la limite de 1 800 € de dépenses | 800 € dans la limite de 1 800 € de dépenses | 400 € dans la limite de 1 800 € de dépenses | |

En 2022, MaPrimeRénov' a bénéficié à 590 534 propriétaires occupants et 15 135 propriétaires bailleurs, ce qui a représenté 2,3 milliards d'euros de primes ⁽¹⁾. MaPrimeRénov' connaît un indéniable succès et les crédits budgétaires alloués à ce dispositif ont augmenté fortement depuis sa création, passant de 575 millions d'euros de crédits de paiement en 2020 à 2,3 milliards d'euros en 2023 ⁽²⁾.

Si les montants d'aides versés dans le cadre de MaPrimeRénov' sont, au total, supérieurs à ceux d'autres dispositifs gérés par l'ANAH, il ne faut pas pour autant négliger l'importance de ces derniers. Ainsi, à côté du dispositif dénommé MaPrimeRénov', existe un autre dispositif, **MaPrimeRénov'Sérénité**, qui remplace le dispositif « Habiter Mieux Sérénité ». Il vise à aider les **ménages les plus modestes** à réaliser des travaux de **renovation globale**. Ces travaux doivent permettre au logement de faire un gain énergétique d'au moins 35 %. Le dispositif ne s'applique qu'aux résidences principales construites au moins quinze ans avant la demande d'aide. Les ménages très modestes peuvent bénéficier d'une aide correspondant à 50 % du montant total des travaux hors taxes et la prime versée est d'au maximum 17 500 euros. Les ménages modestes bénéficient d'une aide moindre, qui représente au plus 35 % du montant total des travaux hors taxes pour un maximum de 12 250 euros. En 2022, cette prime a bénéficié à 34 122 ménages, ce qui représentait un budget de 503 millions d'euros ⁽³⁾.

Les ménages dont les **ressources sont supérieures aux plafonds** de MaPrimeRénov' Sérénité peuvent bénéficier du **forfait « rénovation globale »** qui est rattaché à MaPrimeRénov'. Son montant est de 10 000 euros pour les ménages aux revenus intermédiaires et de 5 000 euros pour les ménages aisés. Pour en bénéficier, les ménages doivent réaliser un audit énergétique, effectué par un auditeur labellisé RGE, et engager des travaux qui doivent permettre un gain énergétique d'au moins 55 % par rapport à la consommation initiale du logement.

(1) ANAH, MaPrimeRénov'. Bilan 2022, 26 janvier 2023, p. 5.

(2) Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, par Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente et M. Guillaume Gontard rapporteur, Sénat, 29 juin 2023, p.76.

(3) ANAH, MaPrimeRénov'. Bilan 2022, 26 janvier 2023, p. 5.

Tous les ménages peuvent aussi bénéficier du **bonus « sortie de passoire »** qui est versé si les travaux permettent de passer de la classe G ou F à la classe E ou à une classe supérieure. Son montant est de 1 500 euros pour les ménages aux ressources modestes ou très modestes, de 1 000 euros pour les ménages aux ressources intermédiaires, et de 500 euros pour les ménages aisés. Tous les ménages peuvent aussi bénéficier du **bonus « BBC »** si, après travaux, le logement a une étiquette énergétique A ou B. Ce bonus est cumulable avec le bonus « sortie de passoire » et son montant est identique à celui de ce bonus. Pour bénéficier de ce bonus, les ménages doivent réaliser un audit énergétique avant les travaux.

Enfin, le dispositif **MaPrimeRénov' Copropriétés** permet de financer des travaux qui doivent permettre une économie de 35 % de la consommation d'énergie dans une copropriété. Il prend la forme d'une prime versée à un syndicat de copropriétaires. Pour en bénéficier, la copropriété doit être composée d'au moins 75 % de lots d'habitations principales. La prime finance 25 % des charges des travaux, sans excéder 25 000 euros par logement. Pour en bénéficier, la copropriété doit faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, les copropriétés situées dans un quartier relevant du « nouveau programme national de renouvellement urbain » ou qui présentent un taux d'impayés supérieur ou égal à 8 %, peuvent bénéficier d'une prime complémentaire d'un montant de 3 000 euros par logement. En 2022, cette prime a été accordée à 523 dossiers, représentant 25 938 logements, pour un budget total de 190 millions d'euros ⁽¹⁾.

MaPrimeRénov' souffre de dysfonctionnements susceptibles d'entraver le parcours de rénovation énergétique. Les délais d'instruction peuvent être très longs pour les ménages et il est arrivé à plusieurs reprises que la plateforme internet de dépôt des dossiers ne fonctionne pas. Des associations de consommateurs comme l'UFC-Que choisir ont pointé ces dysfonctionnements ⁽²⁾. La Fédération française du bâtiment et la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment ont indiqué à vos rapporteuses que, sur 600 000 opérations réalisées en 2022, 20 000 ont souffert de problèmes liés à des « bugs » informatiques, à la nécessité de réaliser des contrôles sur place, à des incompréhensions entre acteurs, voire à des fraudes. Certes, on peut relativiser ces chiffres eu égard au nombre de dossiers traités. Selon les chiffres fournis par l'ANAH à vos rapporteuses, alors qu'en 2017, l'ANAH avait aidé 80 000 ménages (pour 650 millions d'euros de budget), elle a aidé en 2022 plus de 700 000 ménages et le budget correspondant était de 4,06 milliards d'euros. Vos rapporteuses reconnaissent l'important travail de montée en charge soutenu par l'ANAH et saluent cette prouesse. Toutefois, elles rappellent qu'il peut être particulièrement problématique pour des ménages modestes ou très modestes de ne pas voir leur dossier traité et qu'une mauvaise expérience peut désinciter les personnes à engager durablement des travaux de rénovation. Par ailleurs, des entreprises ont également

(1) *Ibidem*.

(2) *UFC-que choisir*, MaPrimeRénov, « Le site n'arrête pas de planter », 27 février 2023, <https://www.quechoisir.org/actualite-maprimerenov-le-site-n-arrete-pas-de-planter-n106166/>.

été mises en difficulté car, du fait de ces situations, elles ont été conduites à faire des avances de trésorerie.

L’ANAH a indiqué à vos rapporteuses que le délai moyen de traitement observé pour un dossier MaPrimeRénov’ était inférieur à cinq semaines, lorsque les dossiers étaient complets lors de la demande de subvention, puis lors de la demande de paiement. Lorsqu’un dossier nécessite des documents justificatifs complémentaires ou qu’il fait l’objet d’un contrôle sur place, ces délais peuvent être allongés et peuvent atteindre trois mois. Ces problèmes ne doivent toutefois pas être négligés car ils obligent les ménages et les entreprises à financer durablement les travaux sur leur trésorerie, parfois en ayant recours à un emprunt. **De plus, le système étant totalement dématérialisé, il limite la possibilité pour les ménages souffrant d’illectronisme d’y avoir recours.** Cela peut cependant être compensé par le fait que ces personnes pourront se tourner vers France Rénov’, qui permet d’avoir un interlocuteur physique dans chaque territoire. **Vos rapporteuses insistent sur l’importance de ces accompagnateurs physiques pour les personnes ayant des difficultés avec l’informatique.**

Vos rapporteuses appellent les pouvoirs publics à **poursuivre le travail pour corriger les dysfonctionnements**, de manière à garantir aux demandeurs d’aides des conditions de traitement optimales qui les incitent à persévérer dans leur effort de rénovation et ne risquent pas de les décourager.

Au-delà de ces questions, se pose le problème de la complexité de la structure d’aides décrite ci-dessus, qui peut décourager les demandeurs, ainsi que celle du montant alloué au dispositif **MaPrimeRénov’**. C’est pourquoi vos rapporteuses **saluent les orientations retenues par le Conseil national de la refondation-Logement**. Celui-ci propose ainsi que le dispositif de MaPrimeRénov’ soit restructuré pour devenir plus lisible dès le 1^{er} janvier 2024. Le but est de faire reposer le nouveau dispositif sur deux piliers clairement identifiés : un pilier « efficacité » (qui permet de poursuivre l’accompagnement des aides par gestes) et un pilier « performance » (qui garantit un parcours unique, ouvert à tous, simple, lisible et plus incitatif pour les projets les plus ambitieux qui sont les rénovations globales permettant d’atteindre les étiquettes A, B ou C du DPE)⁽¹⁾. Vos rapporteuses saluent également l’ambition du nouveau dispositif qui est de réaliser 200 000 rénovations performantes en 2024, alors que les aides attribuées par l’ANAH n’ont permis d’en réaliser qu’un peu plus de 65 000 en 2022 (voir I).

De ce fait, **une augmentation des montants de MaPrimeRénov’ semble indispensable** à vos rapporteuses, qui souhaitent que cette augmentation se concrétise dans **le projet de loi de finances pour 2024**. D’ailleurs, la commission d’enquête du Sénat sur l’efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique propose de porter à 4,5 milliards d’euros le total des crédits ouverts

(1) Conseil national de la refondation – Logement, dossier de presse, 5 juin 2023, p. 13.

pour MaPrimeRénov' dès 2024 ⁽¹⁾. Outre ce point, vos rapporteuses insistent sur la nécessité de mettre en place une **programmation financière pluriannuelle** de MaPrimeRénov', qui devrait prendre place dans la programmation financière pluriannuelle de la rénovation énergétique qu'elles ont proposée ci-dessus.

Proposition n° 38 : Augmenter les crédits accordés à MaPrimeRénov' dans le cadre d'une loi de programmation financière.

Votre rapporteure Marjolaine Meynier-Millefert attire l'attention sur le fait que l'engagement des ménages aisés dans la rénovation énergétique des logements est moins suivi depuis que MaPrimeRénov' a remplacé le crédit d'impôt pour la transition énergétique car l'objectif de cette évolution a été de recentrer fortement les aides sur les ménages modestes et très modestes. Sans remettre en cause l'objectif de cette réforme et la nécessité pour les ménages les plus modestes d'avoir un reste à charge faible et soutenable, votre rapporteure Marjolaine Meynier-Millefert s'interroge sur l'évolution de l'engagement des ménages aisés dans les travaux de rénovation énergétique. Comme ces ménages sont plus susceptibles que d'autres d'avoir les moyens de faire des travaux et qu'aucune obligation de rénovation énergétique ne pèse sur les propriétaires occupants, il serait pertinent de mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer que ces ménages continuent à s'engager (ou permettant de les inciter à se réengager) dans une démarche de rénovation énergétique. Cela doit être assuré par l'existence d'un soutien suffisant pour déclencher la réalisation de travaux, notamment de rénovation globale. **De ce fait, une partie de l'augmentation des crédits de l'ANAH mentionnée à la proposition n° 38 pourrait**, selon votre rapporteure Marjolaine Meynier-Millefert, servir à créer **un dispositif d'accompagnement spécifique** aux ménages aisés. Ce dispositif reposerait sur des **montants d'aide progressifs** qui les encourageraient à engager des rénovations multigestes – et même globales – afin qu'ils ne se limitent pas à la réalisation de monogestes. Par ailleurs, il conviendrait de mettre en place un **dispositif de suivi** des rénovations réalisées par les ménages aisés, qui ne peuvent pas forcément être suivies par les données recueillies par les pouvoirs publics, s'il s'agit de travaux qui ne font pas l'objet d'un accompagnement et ne bénéficient pas de mécanismes d'aide publics.

Votre rapporteure Julie Laernoës partage le souhait de sa collègue Marjolaine Meynier-Millefert d'augmenter les montants alloués à MaPrimeRénov' mais **n'adhère pas à sa proposition d'affecter spécifiquement une partie de ces fonds** à la mise en place d'une démarche destinée particulièrement aux ménages aisés. En effet, elle considère que les critères de progressivité de MaPrimeRénov' sont satisfaisants. Elle rappelle que MaPrimeRénov' s'adresse à tous les ménages,

(1) *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, par Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente et M. Guillaume Gontard, rapporteur, Sénat, 29 juin 2023, p. 134.*

ainsi qu'aux copropriétés et aux propriétaires bailleurs. Le montant de la prime est calculé en fonction des revenus et du gain écologique des travaux.

• **Les aides des collectivités territoriales**

À côté du dispositif d'aides mis en place par l'État et géré par l'ANAH, les **collectivités territoriales** ont développé de nombreuses aides, qui varient d'un territoire à l'autre. Ces aides sont recensées pour chaque commune sur le portail : <https://www.anil.org/aides-locales-travaux/https://www.anil.org/aides-locales-travaux/>.

Vos rapporteuses **saluent l'engagement** des collectivités territoriales dans la démarche de rénovation énergétique. Elles ont choisi de présenter quelques **exemples locaux**. Par exemple, un propriétaire occupant habitant en Isère, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, peut bénéficier d'une subvention pour la réalisation de travaux d'économies d'énergie, dont le montant varie en fonction de la nature des travaux et de son revenu. Une personne dont les ressources sont considérées comme très modestes selon les critères de l'ANAH peut par exemple bénéficier d'une subvention d'un montant maximal de 4 500 euros pour des travaux d'isolation des murs par l'extérieur et de 3 200 euros pour une isolation par l'intérieur. Dans les autres cas, le montant de ces aides est, respectivement, de 3 300 euros et 2 400 euros. Ces aides ne sont pas cumulables avec MaPrimeRénov' ⁽¹⁾.

Les aides peuvent aussi être versées par **une ville**. Par exemple, la ville de Lille a mis en place une aide au financement de la rénovation énergétique au bénéfice des propriétaires occupants. Cette aide est versée sous conditions de ressources et peut atteindre 6 250 euros. Elle vise à financer des travaux permettant un gain énergétique d'au moins 40 % ou, à défaut, l'atteinte de la classe C ⁽²⁾.

(1) <https://www.anil.org/aides-locales-travaux/details/isere-isolation-thermique-du-logement-1795/>.

(2) <https://www.anil.org/aides-locales-travaux/details/nord-aide-a-la-renovation-pour-les-proprietaires-occupants-541/>.

L'intervention de la Banque des Territoires

La Banque des Territoires, qui appartient au groupe Caisse des dépôts, accompagne les collectivités territoriales et les établissements publics dans leurs projets de rénovation grâce à de l'ingénierie, à des prêts et à l'*intracting*.

L'offre **d'ingénierie** de la Banque des Territoires en matière de rénovation énergétique des bâtiments publics s'articule autour de quatre leviers :

- ingénierie amont (schémas directeurs immobiliers et énergétiques, audits énergétiques) ;
- ingénierie d'aide à la décision (montage juridique et financier, recherche de financements) ;
- assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le passage de marchés de travaux ;
- maîtrise d'œuvre.

En ce qui concerne les **financements**, la Banque des Territoires mobilise des ressources sur fonds d'épargne et des ressources complémentaires provenant de la Banque européenne d'investissement et de la Sfil, qui est une banque publique de développement. Cela lui permet d'accorder des prêts destinés à des projets qui concernent essentiellement le logement social et les bâtiments publics. Les prêts accordés pour la rénovation énergétique des bâtiments publics représentent 596 millions d'euros depuis 2018. La moitié de ces prêts a été affectée à la rénovation des bâtiments scolaires. Au total, 639 projets ont été financés.

L'*intracting* a débuté en 2016. L'*intracting* est un dispositif financier innovant qui consiste à réaliser des travaux de performance énergétique générant des économies qui sont affectées au remboursement des avances consenties par la Banque des Territoires, voire au financement de nouveaux projets. Alors que seulement 29 projets avaient été réalisés sur le segment bâtiment avant 2022, pour un montant d'un peu moins de 40 millions d'euros, une accélération importante a eu lieu en 2022, avec 35 projets pour un montant total de 76 millions d'euros.

Source : Banque des Territoires.

Vos rapporteuses saluent également la mise en place du **programme Actee** (Action des collectivités territoriales pour l'efficacité énergétique), porté par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Ce programme met à la disposition des collectivités territoriales des outils d'aide à la décision pour développer des projets de rénovation des bâtiments publics. Il fournit des outils concrets et opérationnels pour piloter et optimiser la rénovation énergétique tels qu'une aide aux diagnostics du patrimoine immobilier ou une stratégie patrimoniale pluriannuelle ou encore des outils pour identifier les territoires porteurs de projets qui peuvent se regrouper dans le cadre d'une dynamique commune.

c. Les certificats d'économies d'énergie

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) a été créé par **la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005** de programme fixant les orientations de la politique énergétique (loi dite « Pope »). Il est défini par le titre II du livre II du code

de l'énergie. Les fournisseurs d'énergie ont des objectifs à respecter par période de trois ans. S'ils ne les atteignent pas, ils sont pénalisés financièrement par les pouvoirs publics. La cinquième période du dispositif vise la réalisation entre 2022 et 2025 de 3 100 TWh cumac⁽¹⁾, d'économies d'énergie⁽²⁾.

En fonction des travaux et de l'amélioration de l'efficacité énergétique atteinte, les particuliers obtiennent des CEE. Les fournisseurs d'énergie leur attribuent **une aide en échange de leurs certificats**. Ces certificats peuvent aussi être achetés à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie comme des collectivités territoriales. Des fiches d'opérations standardisées, définies par arrêtés, sont élaborées pour faciliter le montage d'actions d'économies d'énergie. **Le montant des certificats d'économies d'énergie dépend de nombreux paramètres**, tels que les économies réalisées ou les revenus du ménage. Par exemple, selon les documents transmis à vos rapporteuses, pour les personnes qui réalisent des travaux dans le cadre du dispositif mis en place par le gestionnaire de certificats d'économies d'énergie Effy, le montant de l'aide obtenue pour l'isolation des murs par l'extérieur ou l'intérieur est de 9 euros par mètre carré pour les ménages aux revenus très modestes et de 8 euros par mètre carré pour les ménages aux revenus modestes, intermédiaires ou supérieurs. L'aide pour l'installation d'une pompe à chaleur géothermique est de 5 000 euros pour l'ensemble des ménages.

Selon l'Observatoire de la rénovation énergétique, le dispositif des CEE a permis de réaliser des travaux dans près de **1,8 million de logements en 2020**, qui représentent 6,2 TWh d'économies d'énergie. Comme l'a appelé l'Ademe dans un rapport de 2019, ces chiffres sont à interpréter avec prudence et les gains réels en termes d'économies d'énergie sont en pratique moindres, ce qui peut notamment s'expliquer par la surestimation des économies réalisables par certaines fiches⁽³⁾. Toutefois, ce dispositif a permis de réaliser nombre de travaux. En 2022, il a par exemple permis de réaliser des opérations d'isolation des murs dans près de 140 000 bâtiments du secteur résidentiel, représentant près de 16,6 millions de mètres carrés et près de 155 000 installations de pompes à chaleur air/eau ou eau/eau. Il a aussi contribué à la réalisation de plus de 6 000 rénovations globales de maisons individuelles⁽⁴⁾.

Bien que ce dispositif permette de réduire le reste à charge des ménages effectuant des travaux, il est **loin d'être utilisé par l'ensemble des ménages qui y ont droit**. Ainsi, 41 094 logements ont bénéficié des certificats d'économies

(1) Le terme « cumac » correspond à la contraction de « cumulés » et « actualisés ». Par exemple, le montant de kWh cumac économisés à la suite de l'installation d'un appareil performant d'un point de vue énergétique correspond au cumul des économies d'énergie annuelles réalisées durant la durée de vie de ce produit.

(2) Ministère de la transition énergétique, 5^e période des CEE, 2022-2025 Rapport annuel. Année 2022, p. 6.

(3) Ademe, Évaluation du dispositif des certificats d'économies d'énergie. Rapport synthétique, 2019, p. 14.

(4) Ministère de la transition énergétique, 5^e période des CEE, 2022-2025 Rapport annuel. Année 2022, p. 67.

d'énergie en 2022 ⁽¹⁾, ce qui est bien loin du nombre des ménages ayant bénéficié de MaPrimeRénov'. De ce fait, vos rapporteuses considèrent qu'il est nécessaire de mieux faire connaître ce dispositif dans le cadre des structures d'accompagnement des ménages. Par ailleurs, vos rapporteuses considèrent qu'il conviendrait de faciliter le parcours des ménages en améliorant l'articulation entre MaPrimeRénov' et les CEE, par exemple en rapprochant les critères techniques requis pour que les travaux puissent bénéficier de ces dispositifs.

Proposition n° 39 : Déployer un plan de communication ambitieux pour mieux faire connaître les certificats d'économies d'énergie.

Pour votre rapporteure Mme Julie Laernoes, une autre question relative au fonctionnement du dispositif se pose. **Le dispositif des CEE est un mécanisme d'obligations reposant sur les fournisseurs d'énergie, ce qui conduit ces derniers à répercuter sur la facture de leurs clients le prix des obligations dont ils doivent s'acquitter** ⁽²⁾. Il s'agit donc d'une forme de prélèvement mais celui-ci n'est pas opéré par l'État. Or les montants en jeu peuvent être importants. Par exemple, les CEE qui ont servi à financer un dispositif « coup de pouce » pour le chauffage et l'isolation entre 2019 et 2022 représentent un montant de primes de plus de 4,8 milliards d'euros ⁽³⁾. La question se pose donc de savoir s'il ne conviendrait pas de **remplacer le dispositif des CEE par une contribution qui serait affectée à la rénovation énergétique** et dont l'attribution du produit pourrait être pilotée plus finement en fonction des objectifs de politique énergétique et sociale de l'État. **Il s'agit d'une option dont il conviendra de discuter lors des débats sur la loi de programmation « énergie-climat ».**

À défaut, il conviendrait d'élargir l'assiette des obligés pour ne plus concentrer le dispositif sur les fournisseurs d'énergie et pour y inclure les acteurs bancaires. Cette mesure permettrait d'améliorer la répartition de la charge et d'impliquer davantage d'acteurs dans le financement des travaux. Elle semble d'autant plus cohérente que les acteurs bancaires ont un rôle central dans le financement de ces travaux *via* les prêts. Leur implication dans le dispositif des CEE permettrait de mieux aligner les incitations financières et de mobiliser des ressources supplémentaires pour le financement de la rénovation énergétique. Par ailleurs, en devenant des obligées au titre de ce dispositif, les banques seraient incitées à promouvoir davantage les prêts et les produits financiers liés à l'efficacité énergétique. Cela encouragerait les emprunteurs à investir dans des travaux d'économies d'énergie et stimulerait la demande pour ces types de projets.

(1) *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, par Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente et M. Guillaume Gontard, rapporteur, Sénat, 29 juin 2023, p. 153.*

(2) *CLER, Le dispositif des CEE souffre de défauts importants à corriger, 10 septembre 2019, <https://cler.org/le-dispositif-des-cee-souffre-de-defauts-importants-a-corriger/>.*

(3) *Ademe, Évaluation du dispositif des certificats d'économies d'énergie. Rapport synthétique, 2019, p. 10.*

Votre rapporteure Mme Marjolaine Meynier-Millefert ne partage pas la position de sa collègue Julie Laernoès sur le remplacement du dispositif des CEE par une contribution qui serait affectée à la rénovation énergétique. Elle juge qu'il convient de conserver le dispositif actuel des CEE, sans le transformer en contribution. En effet, en volume financier, les CEE ont plus de stabilité que les lignes budgétaires de l'État. **Par contre, elle est favorable à l'élargissement de l'assiette des obligés proposée par sa collègue Julie Laernoès.** Votre rapporteure Marjolaine Meynier-Millefert considère également qu'il est nécessaire **d'améliorer le pilotage du dispositif** pour le rendre plus partenarial, transparent et collaboratif, de manière à garantir une meilleure adéquation des ressources financières aux besoins déterminés par la programmation de la politique de rénovation énergétique. Il conviendrait en particulier d'associer les parlementaires à la gouvernance des CEE pour la renforcer car ce sujet intéresse directement les citoyens. Par ailleurs, la question du mode de calcul doit être posée. Celui-ci repose sur des kilowattheures cumac, ce qui correspond à des moyennes théoriques. Ce mode de calcul pose problème. Il faudrait plutôt se rapporter à l'économie réelle générée : il faudrait se fonder à terme sur des mesures réelles des économies permises par les programmes plutôt que sur des moyennes calculées *a priori*. Par ailleurs, il conviendrait d'examiner l'opportunité d'un renforcement du Pôle national des certificats d'économies d'énergie, tant en ce qui concerne les effectifs que la diversification des compétences.

En dernier lieu, vos rapporteures indiquent qu'**il convient aussi de se demander si les CEE n'ont pas conduit à favoriser l'électrification du chauffage.** La question se pose de savoir si les CEE n'ont pas favorisé la décarbonation plutôt que la baisse de la consommation d'énergie : les certificats d'économies d'énergie ne sont-ils pas plutôt des certificats de décarbonation que des certificats permettant d'économiser l'énergie ? Sans statuer de manière tranchée sur ce point, vos rapporteures souhaitent ici faire état de ce questionnement.

3. Des efforts à poursuivre afin de mobiliser le crédit privé

Au regard du coût moyen des travaux et de l'importance du reste à charge pouvant être supporté par les ménages, la réalisation des projets de rénovation énergétique des bâtiments ne saurait reposer sur les seules aides publiques. Elle implique nécessairement l'appel aux ressources que peuvent constituer les instruments de financement proposés par les établissements bancaires et de crédit.

Au-delà de la nécessaire diversification et amélioration des aides publiques, l'accès des ménages aux ressources de financement des établissements bancaires et de crédit constitue un second défi. En effet, les éléments recueillis par la mission donnent à penser que l'octroi de prêts bancaires pour la rénovation énergétique demeure tributaire d'une appréciation inégale des risques qu'un tel investissement comporte.

a. Des conditions de financement satisfaisantes ?

De fait, même si l'on ne peut parler en toute rigueur de « faille de marché », rien ne garantit que l'offre des établissements bancaires et de crédit permettent aux particuliers de trouver une réponse adéquate à la recherche de financement pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique.

● D'une part, **les ressources proposées par le secteur peuvent revêtir un caractère relativement aléatoire et inégal, en raison de la part prépondérante accordée aux solutions de crédit classiques encadrées par des règles prudentielles rigoureuses.**

En effet, le financement des projets repose assez largement sur des emprunts ordinaires, non spécifiquement conçus pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique. D'après les éléments d'analyse recueillis par la mission, il peut s'agir en l'occurrence :

- de crédits immobiliers ;
- de crédits à la consommation ;
- de prêts personnels non affectés ;
- de prêts personnels affectés ;
- de prêts affectés ;
- de crédits renouvelables (ou crédits *revolving*).

En dehors de ces produits, peuvent être utilisés pour le financement de travaux de rénovation énergétique le prêt d'accession sociale (PAS), ainsi que le prêt sur le livret développement durable.

Les modes de financement proposés aux membres des copropriétés obéissent peu ou prou aux mêmes modalités.

Or, ainsi que l'ont souligné les représentants de la Fédération bancaire française, **le recours à ces produits et solutions de crédit peut se heurter à des exigences de solvabilité.**

Ainsi que les y obligent les règles prudentielles qui encadrent leurs activités, les établissements bancaires et de crédit conditionnent l'octroi d'emprunts à l'appréciation de la capacité de remboursement des ménages, à leur taux d'effort, ainsi qu'à leur niveau d'endettement. Dans cet examen, ils prennent également en considération l'existence de contreparties ou de garanties – ce qui peut constituer une difficulté supplémentaire dans le cas de travaux engageant les membres d'une copropriété, chacun devant apporter la preuve de sa capacité à assumer sa part des engagements financiers collectifs.

En outre, **la remontée sensible du taux des crédits, observable depuis le premier trimestre 2022, concourt nécessairement à renchérir le coût de financement des travaux de rénovation énergétique.**

Dans ces conditions, la couverture des besoins de financement des ménages par de tels instruments peut prêter à discussion et rien ne permet d'affirmer une absence de projets.

La question paraît d'autant plus ouverte qu'il n'existe pas de statistiques relatives au volume des prêts et solutions de financement qui servent à la rénovation énergétique des bâtiments. Une telle consolidation soulève – il est vrai – des difficultés méthodologiques car les établissements ne connaissent pas nécessairement l'objet du projet. Du reste, certains produits peuvent assurer le financement de dépenses autres que des travaux de rénovation.

• D'autre part, les instruments destinés au financement des travaux de rénovation énergétique demeurent peu distribués dans le réseau des établissements bancaires et de crédit.

Il en va ainsi, en premier lieu, pour **l'éco-prêt à taux zéro.**

Créé en 2009 et régi par l'article 244 U du code général des impôts (CGI), « l'éco-PTZ » désigne une avance remboursable sans intérêts destinée au financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique globale des logements ⁽¹⁾. Peuvent y prétendre, sans condition de ressources, les propriétaires bailleurs ou occupants, les copropriétaires pour le financement de travaux d'intérêt collectif portant sur les parties privatives, ainsi que certaines sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés. Suivant la catégorie des travaux, le montant maximal de l'éco-PTZ peut varier de 7 000 euros à 30 000 euros par logement. Le plafond peut atteindre 50 000 euros pour des travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale du logement. Par ailleurs, dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2022, l'article 244 U du CGI autorise désormais le cumul de l'éco-PTZ et de Ma PrimeRénov', les aides de l'ANAH, des collectivités territoriales ou encore les certificats d'économies d'énergie (CEE).

L'article 244 U du CGI fixe la durée maximale du remboursement à quinze ans pour les travaux de rénovation d'un logement, délai porté à vingt ans pour les travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale

(1) Aux termes de l'article 244 U du code général des impôts, le dispositif s'applique aux logements achevés depuis plus de deux ans à la date de début d'exécution des travaux et utilisés ou destinés à être utilisés en tant que résidence principale, en métropole et en outre-mer. Peuvent donner lieu à avance remboursable sans intérêt les travaux relevant de l'une des sept catégories énumérées par le texte : des travaux d'isolation thermique performants des toitures ; des travaux d'isolation thermique performants des murs donnant sur l'extérieur ; des travaux d'isolation thermique performants des parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur ; des travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage, le cas échéant associés à des systèmes de ventilation économiques et performants, ou de production d'eau chaude sanitaire performants ; des travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ; des travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ; des travaux d'isolation des planchers bas.

minimale du logement. Il impose que les travaux soient réalisés par une entreprise reconnue garant de l'environnement (RGE).

Suivant un constat réitéré, l'offre d'éco-PTZ demeure très restreinte, même si les chiffres des financements accordés enregistrent une certaine embellie depuis 2021.

D'après les statistiques de la Société de gestion des financements et de la garantie pour l'accès sociale à la propriété (SGFGAS), on recensait 82 049 prêts accordés en 2022, chiffre en progression de 35 % par rapport à l'exercice précédent. Ainsi que l'ont souligné les représentants de la Fédération bancaire française, il s'agit là de la meilleure performance depuis la création du dispositif. Le nombre des prêts émis et le volume global des fonds accordés s'inscrivent dans un mouvement de hausse continue depuis 2018. Pour les deux premiers mois de 2023, les données établies par la SGFGAS font également état d'une progression de 70 % du nombre des offres acceptées (16 178 prêts émis fin février 2023). Selon l'analyse de la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, la tendance actuelle rendrait crédible la prévision de 100 000 prêts éco-PTZ émis pour l'ensemble de l'année en cours.

Toutefois, la « production » d'éco-PTZ ne correspond nullement aux objectifs fixés à sa création ⁽¹⁾. En outre, ainsi que le montre le tableau ci-après, le montant moyen des prêts émis présente un caractère fluctuant sur la période : pour l'année 2022, dernier exercice connu, les offres émises portent ainsi sur des sommes inférieures aux emprunts consentis en 2017. En revanche, les fonds empruntés tendent à couvrir la quasi-totalité du coût des travaux financés.

(1) Voir Louis-Gaëtan Giraudet, *Pourquoi le recours à l'éco-prêt est-il si faible*, *Transitions, les nouvelles annales des Ponts-et-Chaussées*, 2021. Ainsi que le rappelle l'article, lors des débats ayant conduit à la promulgation de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le Gouvernement prévoyait l'émission de 400 000 prêts éco PTZ en rythme de croisière.

Évolution de la distribution de l'éco PTZ individuel depuis 2017

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (au premier trimestre) |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|----------|-----------------------------|
| Prêts émis (en unités) | 24 315 | 18 755 | 35 574 | 42 107 | 61 034 | 82 049 | 16 178 |
| Volume global (en millions d'euros) | 436,89 | 334,93 | 474,62 | 528,91 | 761,867 | 1 457,19 | ND |
| Montant moyen des prêts (en euros) | 17 968 | 17 858 | 13 342 | 12 561 | 12 483 | 17 760 | ND |
| Montant moyen des travaux (en euros) | 22 348 | 22 686 | 16 695 | 15 992 | 12 483 | 17 760 | ND |

Source : SGFGAS, Bilans statistiques des éco-prêts à taux zéro émis entre 2017 et 2022.

Au-delà des changements de périmètre et des exigences de solvabilité, de tels chiffres mettent en lumière l'existence de freins au développement du dispositif. En l'occurrence, les analyses recueillies par la mission tendent à démontrer que la distribution de l'éco-PTZ a pu rencontrer jusqu'à présent deux principaux écueils :

– d'une part, **un manque d'attractivité pour les ménages** : ainsi que le soulignent de nombreux travaux ⁽¹⁾, l'éco-PTZ a longtemps constitué une solution de financement moins avantageuse au regard d'autres produits qui permettaient de bénéficier du niveau très faible des taux d'intérêt à la consommation ; plus qu'un déficit de notoriété et d'information, le recours au dispositif semble avoir ainsi pâti d'arbitrages défavorables dans le bouclage des travaux de rénovation énergétique ;

– d'autre part, **un défaut de rentabilité pour les établissements bancaires et de crédit**, en raison du faible niveau de la rétribution assurée par l'État au titre de la distribution de l'éco-PTZ ainsi que du niveau des taux d'intérêt pouvant être fixés pour l'offre d'autres produits.

Le secteur bancaire et du crédit n'assure pas la promotion du produit, voire l'écarte des offres faites aux ménages au profit de solutions de financement plus classiques. Si certains observateurs y voient une politique délibérée, d'autres invoquent un manque de formation des conseillers sur les questions de rénovation ainsi que le caractère faiblement rémunérateur du dispositif. Cette méconnaissance conduirait notamment à une mauvaise appréciation du « reste à vivre » dans l'évaluation du niveau d'endettement, ainsi que de l'impact des travaux de rénovation sur le pouvoir d'achat des ménages.

(1) Voir en ce sens Louis-Gaëtan Giraudet, « Pourquoi le recours à l'éco-prêt est-il si faible », *Transitions, les nouvelles annales des Ponts-et-Chaussées*, 2021.

Même s'il constitue un produit plus récent ⁽¹⁾, le **prêt avance mutation (ou « prêt avance rénovation »)** fournit une seconde illustration du faible recours à des produits spécifiquement conçus pour le financement de travaux de rénovation énergétique.

Régie par l'article L. 315-2 du code de la consommation et proposée depuis février 2022, cette solution de financement consiste en l'octroi d'un emprunt garanti par une hypothèque et dont le remboursement ne peut être exigé qu'à la mutation du bien. Peuvent proposer ce type de produit les établissements de crédit, les établissements financiers ainsi que des sociétés de tiers-financement limitativement désignées par le code de la consommation. Tel que complété par la loi « Climat et résilience » ⁽²⁾, l'article L. 315-2 offre la faculté d'un remboursement progressif des intérêts du prêt – c'est-à-dire avant la vente ou la succession –, selon une périodicité convenue entre l'établissement prêteur et l'emprunteur. Le texte ménage aussi la possibilité d'engager l'amortissement du capital avant la mutation du bien.

Le montant du prêt résulte directement de la valeur du bien immobilier ainsi que des conditions de l'établissement prêteur. D'après les informations publiées dans la presse, il peut varier dans une fourchette comprise entre 3 500 euros et 30 000 euros. Il convient par ailleurs de préciser que le prêt avance rénovation peut se cumuler avec l'éco-PTZ, les aides de l'ANAH, MaPrimeRénov', MaPrimeRénov' Sérénité ainsi que les certificats d'économies d'énergie.

Sur le fondement de l'article L. 312-7 du code de la construction et de l'habitation ⁽³⁾, **les prêts avance mutation peuvent bénéficier de la garantie du fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE)** : depuis février 2022, celui-ci peut couvrir jusqu'à 75 % du risque de pertes globales du crédit accordé aux ménages sous condition de ressources.

Néanmoins, **la distribution des prêts avance mutation conserve aujourd'hui un caractère insignifiant**. Selon les statistiques de la SGFGAS qui portent sur les emprunts faisant l'objet d'une garantie, on dénombre 42 offres émises pour l'ensemble de l'exercice 2022. Pour le mois de janvier 2023, le chiffre des prêts accordés se limite à 11 ⁽⁴⁾.

(1) Créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et modifié par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

(2) Article 169 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(3) Dans la rédaction complétée par l'article 169 de la loi « Climat et résilience ».

(4) https://www2.sfgas.fr/presentation/Frame_Distributeurs.html.

D'après les travaux réalisés par la commission des finances dans le cadre du récent « Printemps de l'évaluation » ⁽¹⁾, le dispositif bénéficie de manière prépondérante à des ménages âgés, à revenus modestes et vivant en zone rurale. Nos collègues MM. David Amiel et Emmanuel Lacresse estiment par ailleurs que « *le montant moyen des prêts est supérieur à ce qui avait été envisagé, ce qui suggère que les travaux entrepris sont de nature plus globale* ».

Évolution des émissions de prêts avance mutation garantis par la SGFGAS

| Trimestre | Effectif | Montant prêté (en millions d'euros) |
|-------------------|----------|--|
| T1 2022 | 1 | 0,01 |
| T2 2022 | 13 | 0,27 |
| T3 2022 | 10 | 0,23 |
| T4 2022 | 18 | 0,38 |
| TOTAL 2022 | 42 | 0,89 |

Source : Société de gestion des financements et de la garantie pour l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS)

En dernier lieu, les solutions de financement de travaux de rénovation énergétique adaptés aux besoins des copropriétés se révèlent très circonscrites.

Certes, depuis 2015, **le dispositif de l'éco-PTZ s'applique aux travaux de copropriété** : il permet de financer les projets de rénovation énergétique entrepris sur les parties et équipements communs d'un immeuble en copropriété, ainsi que certains travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives. Entrent dans le champ du dispositif les mêmes travaux que l'éco-PTZ individuel, à savoir des travaux d'isolation ou l'installation d'équipements.

Le montant de l'éco-PTZ copropriété peut atteindre 30 000 euros par logement si le syndicat de copropriétaires décide de réaliser trois actions de travaux ou 50 000 euros pour des travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale. Le remboursement maximal est fixé à vingt ans pour les projets de rénovation visant un gain énergétique de 35 %.

En dehors du dispositif réglementé, **l'offre se réduit désormais aux produits distribués par deux établissements :**

– **Domofinances** : filiale de la BNP et d'Électricité de France (EDF), l'établissement propose deux types de prêts : un « prêt collectif travaux de copropriété » destiné aux syndicats de copropriétaires et ayant pour objet le financement de travaux de rénovation des parties communes ⁽²⁾ ; un prêt personnel copropriété pouvant être souscrit par les copropriétaires de manière individuelle afin

(1) Rapport d'information n° 1305 de M. David Amiel et M. Emmanuel Lacresse déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le financement de la transition énergétique au regard de l'efficacité de MaPrimeRénov', de la limitation des charges énergétiques des consommateurs finals et du soutien à l'investissement dans l'énergie, juin 2013, p. 30.

(2) Entrent dans le champ des travaux pouvant être financés par l'offre : l'isolation des murs, combles et planchers ; le ravalement de façade ; la rénovation des parties communes ; le changement de chaudière collective ; la rénovation de l'ascenseur.

de régler la quote-part qui leur revient dans le financement de travaux dans les parties communes ⁽¹⁾ ; le taux de l'emprunt peut être minoré grâce aux certificats d'économies d'énergie délivrés par EDF ;

– le groupe **Banque populaire-Caisses d'épargne (BPCE) et, plus particulièrement, la Caisse d'épargne d'Île-de-France** : les établissements distribuent le produit dénommé Copro 100 depuis la fermeture du Crédit foncier et l'intégration de ses activités au groupe BPCE ; il s'agit d'un prêt collectif à adhésion individuelle ⁽²⁾, comportant une garantie de défaillance au paiement des charges de remboursement, ce qui permet de désolidariser les copropriétaires.

Ainsi que l'ont observé plusieurs personnes auditionnées, une telle situation peut traduire la réticence des établissements traditionnels à investir ce segment de marché sur le fondement de deux considérations :

– premièrement, la charge administrative que peuvent comporter le montage et le traitement d'un dossier de financement entre plusieurs copropriétaires, avec notamment la nécessité pratique d'assurer la collecte de documents et de pièces justificatives ;

– deuxièmement, la capacité inégale des membres d'une copropriété à satisfaire des exigences de solvabilité et à apporter des garanties, ainsi que les risques pouvant entourer l'assurance du prêt suivant le profil et l'âge des souscripteurs.

b. Des obstacles à lever dans l'accès aux ressources bancaires

Sans méconnaître les obligations qui peuvent entourer les activités des établissements bancaires et de crédit, il importe en effet de créer les conditions d'un développement de l'offre du secteur financier afin de soutenir les investissements dans la rénovation énergétique des bâtiments. Du point de vue des rapporteuses, la réalisation de cet objectif exige une poursuite de l'action engagée par les pouvoirs publics selon trois axes.

• **Le premier axe porte sur l'accroissement de la distribution des prêts et solutions de financement spécialement conçus pour le financement des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.**

Cette exigence vaut d'abord pour l'éco-PTZ. Il s'agit, d'une part, **de poursuivre l'allégement des formalités administratives et la simplification du traitement des demandes.**

(1) L'offre couvre les mêmes travaux que le « prêt collectif travaux de copropriété ».

(2) Le prêt est contracté au nom du syndicat des copropriétaires pour le compte des seuls copropriétaires qui décident d'y adhérer et à hauteur du montant de leur quote-part de travaux. Les prélèvements sont réalisés sur le compte personnel de chacun des copropriétaires adhérents, sans intervention du syndicat.

De fait, le dispositif pouvait comporter dans sa configuration initiale des obligations dissuasives pour les banques, telles que la responsabilité de contrôler l'éligibilité des travaux financés. Ainsi que l'ont relevé plusieurs observateurs ⁽¹⁾, l'analyse de documents techniques (formulaires, devis, factures) ne relevait pas de leur cœur de métier et une telle opération pouvait représenter un coût de transaction élevé. D'où l'intérêt de ce que fait le réseau Serafin ou encore du projet de banque spécialisée présenté par Procvivis.

Depuis deux ans, l'État, les banques et les sociétés de crédit s'emploient à simplifier les démarches qui incombent aux emprunteurs et aux établissements destinataires des demandes d'éco-PTZ. Suivant l'état des lieux dressé par la Fédération bancaire française, l'un des principaux acquis de ces travaux réside dans le rapprochement des conditions exigées pour le cumul de l'éco-PTZ et de MaPrimerénov' : à la suite de la réforme des textes entrée en vigueur au dernier trimestre 2022, la décision rendue par l'ANAH à propos de la prime vaut justificatif pour l'examen de la demande d'éco prêt ; ainsi, les demandeurs ne sont plus tenus de fournir d'autres pièces justificatives relatives aux travaux (formulaires signés par les entreprises réalisant les travaux, factures, devis) précédemment examinées par l'agence ; l'établissement bancaire peut se focaliser sur l'appréciation des conditions de solvabilité.

Du point de vue des rapporteures, il importe de poursuivre cette démarche de simplification, en veillant notamment à prévenir des vérifications et demandes de pièces justificatives redondantes.

Dans une même volonté de favoriser une pleine insertion de l'éco-PTZ dans la gamme des financements bancaires de la rénovation énergétique, les rapporteures estiment que les conventions conclues avec les établissements pourraient comporter utilement des objectifs chiffrés relatifs à la promotion et à la distribution du produit, suivant des modalités à définir.

Proposition n° 40 : Poursuivre l'allègement et la simplification des démarches administratives nécessaires à l'obtention d'un prêt éco-PTZ.

Intégrer dans les conventions conclues avec les établissements bancaires autorisés à proposer des prêts éco-PTZ des objectifs chiffrés de promotion et de distribution.

D'autre part, **il conviendrait d'assurer à l'éco-PTZ des avantages comparatifs de nature à renforcer sa place parmi les instruments de financement proposés par les banques et établissements de crédit.**

(1) Voir Louis-Gaëtan Giraudet, *Pourquoi le recours à l'éco-prêt est-il si faible*, *Transitions, les nouvelles annales des Ponts-et-Chaussées*, 2021. Ainsi que le rappelle l'article, lors des débats ayant conduit à la promulgation de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le Gouvernement prévoyait l'émission de 400 000 prêts éco PTZ en rythme de croisière.

Sur un plan juridique, la distribution du produit procède d'un conventionnement entre l'État et les établissements. Aujourd'hui, les principales enseignes du secteur prennent part au dispositif (à l'exemple du Crédit agricole, de la Banque postale, des Banques populaires des Caisses d'épargne, du Crédit Mutuel et du CIC).

Sur un plan financier, la propension des banques et sociétés de crédit à proposer des éco-PTZ dépend fondamentalement de la rémunération qui s'attache à l'offre de prêts. Celle-ci repose en pratique sur le crédit d'impôt auquel peuvent prétendre les établissements conventionnés en vertu de l'article 244 U du code général des impôts (CGI) ⁽¹⁾. Le montant de ce dernier correspond à la différence actualisée entre le taux d'intérêt d'un prêt immobilier classique et un taux zéro. La méthode de calcul vise à compenser l'écart entre les mensualités dues par l'emprunteur à la banque et celles qui auraient été dues si le prêt avait été « consenti à des conditions normales de taux ». D'après les données fournies par la mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments, les montants versés au titre du crédit d'impôt afférent à l'éco-PTZ s'élèvent à 139 millions d'euros en 2022.

En conséquence du relèvement progressif des taux d'intérêt de la Banque centrale européenne depuis juillet 2022, on observe un spectaculaire renchérissement du coût des crédits immobiliers. Dès lors, le crédit d'impôt devrait nécessairement croître dans les prochains mois.

Au-delà de ce mouvement naturel, **il pourrait être utile de conforter le caractère rémunérateur de l'éco-PTZ en relevant le montant du crédit d'impôt dont les établissements bancaires et de crédit peuvent bénéficier. Compte tenu de ses implications budgétaires, une telle revalorisation pourrait être réservée aux éco-PTZ finançant les rénovations performantes.**

Proposition n° 41 : Relever le crédit d'impôt accordé au titre de l'offre d'éco-PTZ au-delà du montant qui résulterait de l'application de l'article 244 U du code général des impôts pour les travaux de rénovation énergétique performante.

Donner aux ménages le plein accès aux instruments de financement spécifiquement conçus pour la réalisation de travaux énergétiques implique également **d'accélérer le déploiement du dispositif du prêt avance mutation.**

Certes, les conditions de remboursement peuvent affecter la valeur du bien immobilier vendu ou transmis à des héritiers, suivant le poids du capital et des intérêts remboursables. Toutefois, la formule du prêt hypothécaire peut offrir une solution de financement à des ménages qui ne pourraient prétendre à des emprunts classiques à raison soit de leur âge, soit de leurs revenus modestes et très modestes

(1) Le crédit d'impôt peut s'appliquer à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu lissé sur cinq ans.

ainsi que pour des publics spécifiques, en l'occurrence des personnes âgées, très modestes et sans descendants.

À l'instar de l'éco-PTZ, la distribution du prêt avance rénovation demeure tributaire de la politique des réseaux. D'après les informations disponibles, seuls cinq établissements le proposent aujourd'hui. Il s'agit en l'occurrence du Crédit mutuel, de la Banque postale, du Crédit agricole, de la Banque populaire et du Crédit industriel et commercial (CIC).

Dès lors que le FGRE couvre jusqu'à 75 % du risque de perte globale du crédit, les rapporteuses ne peuvent qu'inviter le Gouvernement à travailler avec l'ensemble des établissements bancaires et de crédit au développement de l'offre. *A minima*, il pourrait être utile de développer l'information quant à l'existence de ce type de produits, par exemple par le biais d'une obligation faite aux établissements qui en assurent la distribution.

Proposition n° 42 : Travailler avec les établissements bancaires et de crédit au développement de l'offre de prêts avance rénovation et mieux préciser à quel type de public s'adresse ce dispositif.

Afin de développer le recours au dispositif, **il conviendrait sans doute également d'examiner les coûts qui entourent sa souscription.**

Ceux-ci résident dans l'acquittement des « frais de notaire » afférant à l'établissement de l'acte, ainsi que des frais d'hypothèque. Or, d'après le bilan dressé par la Fédération bancaire française, de telles dépenses peuvent représenter des freins pour les ménages désireux de contracter le prêt avance rénovation.

Aussi, sous réserve d'un examen de l'impact pour le notariat et les finances publiques, les rapporteuses estiment qu'il conviendrait d'examiner deux mesures : premièrement, une diminution du coût de l'acte notarié lié à l'hypothèque ; deuxièmement, l'intégration des frais hypothécaires parmi les sommes faisant l'objet d'un remboursement à la mutation.

Proposition n° 43 : Réduire les coûts inhérents à la souscription d'un prêt avance rénovation en allégeant le coût de l'acte notarié et envisager le remboursement des frais hypothécaires à la mutation du bien.

● Le deuxième axe réside dans **la mise en place d'obligations pertinentes pour les établissements bancaires et de crédit en faveur du financement des travaux de rénovation énergétique.**

Aujourd'hui, le cadre prudentiel applicable au secteur financier consacre essentiellement des principes et des obligations visant à prévenir l'exposition à des risques susceptibles de mettre en cause la capacité de financement de l'économie.

Dans le financement des investissements immobiliers et de la rénovation énergétique des bâtiments, les établissements examinent ainsi les demandes de crédit en évaluant trois catégories de risques :

– premièrement, le risque de contrepartie : il résulte de la possible défaillance de l'emprunteur dans l'hypothèse où il ne serait plus en capacité de respecter ses engagements ;

– deuxièmement, le risque sur l'actif : il s'agit de déterminer si l'actif proposé en tant que garantie présente une liquidité suffisante en cas de défaut de paiement et de saisie ;

– le risque administratif et de conformité, en rapport avec la collecte des documents nécessaires pour s'assurer de la solvabilité et des garanties de l'emprunteur.

Du reste, la politique des établissements doit également tenir compte des recommandations du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), qui tendent à orienter l'offre de crédit par le biais de trois critères :

– le niveau maximal d'endettement (soit 35 % du revenu, assurance du prêt incluse depuis 2022) ;

– la durée du crédit (soit 25 ans au maximum dans l'ancien et 27 ans dans le neuf) ;

– le nombre de dossiers pouvant déroger à ces recommandations, avec une marge de flexibilité suivant le type d'achat (soit 20 % pour les dossiers portant sur l'achat de la résidence principale et 30 % pour l'investissement hors acquisition résidence principale).

Suivant un constat partagé par plusieurs organismes auditionnés, **une telle approche par le risque ne prend pas nécessairement en considération les impacts positifs des investissements réalisés dans la rénovation énergétique des bâtiments**. Elle incite notamment à une appréciation restrictive de la capacité d'emprunt et de la situation financière d'un ménage.

Du point de vue des rapporteuses, **il pourrait être souhaitable de renouveler l'évaluation des risques en considérant davantage les économies pouvant être dégagées à terme par des travaux permettant une meilleure isolation et un meilleur chauffage des bâtiments**. L'accroissement de la performance énergétique peut constituer un investissement rentable s'il améliore l'équilibre entre les charges et les ressources. Dans cette optique et suivant la proposition d'Effy, elles estiment qu'il conviendrait d'examiner l'intérêt d'un relèvement du taux d'endettement pouvant être admis pour l'octroi d'un prêt immobilier si le projet financé comprend la réalisation de travaux de rénovation énergétique performante.

Une telle démarche pourrait nécessiter une évolution des recommandations du HCSF, voire un remaniement du cadre prudentiel applicable aux établissements bancaires et de crédit, sous réserve d'un accord à l'échelle de l'Union européenne.

Proposition n° 44 : Renouveler les critères d'évaluation des risques dans l'examen des demandes de crédit immobilier comportant le financement de travaux de rénovation énergétique performants.

Outre une évolution de la gestion des risques, **il importe de créer les conditions d'une réorientation des investissements en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments en amenant le secteur financier à mieux rendre compte de ses engagements.**

Dans la lutte contre le changement climatique, les États, les organisations internationales et les institutions financières tendent à développer de nouveaux instruments et des standards qui poursuivent deux objectifs : d'une part, favoriser le financement d'activités dont l'impact ne nuit pas à la protection de l'environnement ; d'autre part, mesurer la contribution des entreprises et des établissements financiers à cet objectif en assurant la transparence sur leurs investissements et placements.

La taxonomie verte européenne participe pleinement de cette logique. Fondée sur le règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 ⁽¹⁾ et un règlement délégué du 4 juin 2021 ⁽²⁾, elle établit, depuis 2022, une classification des activités économiques selon leur caractère durable au plan environnemental ⁽³⁾. Elle s'inscrit dans l'objectif de neutralité carbone en 2050, défini dans le « Pacte vert européen ».

Le règlement du 18 juin 2020 demande aux principaux acteurs économiques de rendre compte de la proportion de leurs activités « vertes ». Ainsi, **la taxonomie verte européenne conduit à une qualification des actifs et des placements des établissements financiers** – ce qui peut conditionner leur accès aux marchés de capitaux « verts » et, plus globalement, aux marchés de capitaux des acteurs

(1) Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

(2) Règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

(3) Au sens du règlement du 18 juin 2020, une activité présentant un caractère durable se définit comme une activité qui contribue à la réalisation de l'un des six objectifs suivants : l'atténuation du changement climatique ; l'adaptation au changement climatique ; l'utilisation durable et protection des ressources climatiques et marines ; la transition vers une économie circulaire ; le contrôle de la pollution ; la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes. L'obtention de la qualification suppose de respecter trois critères cumulatifs : premièrement, contribuer de manière substantielle à au moins un des six objectifs environnementaux ; deuxièmement, ne pas causer de préjudice significatif aux cinq autres objectifs ; troisièmement, respecter des garanties sociales minimales.

économiques qui prennent en considération les risques climatiques et environnementaux dans leurs investissements.

La taxonomie européenne classe la rénovation énergétique des bâtiments parmi les activités qui contribuent à « l'atténuation du changement climatique ».

Toutefois, **le règlement précité du 4 juin 2021 n'édicte pas de critères de qualification exigeants, en conformité avec les objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le dérèglement climatique.** Ainsi que le relève Dorémi dans un rapport établi en 2021 ⁽¹⁾, peuvent ainsi relever du financement d'activités durables les rénovations de bâtiment qui entraînent une réduction de la demande d'énergie primaire d'au moins 30 %. Les activités inhérentes aux gestes isolés peuvent également être éligibles.

Aussi les deux rapporteuses préconisent-elles une meilleure déclinaison des exigences de la taxonomie européenne dans la qualification des travaux de rénovation énergétique susceptible de relever des activités durables. Une telle mesure devrait permettre de mieux rendre compte des engagements pris par les établissements bancaires et de crédit.

Proposition n° 45 : Mieux décliner les exigences de la taxonomie européenne relatives à la définition des travaux de rénovation énergétique des bâtiments susceptibles d'être qualifiés d'activités durables et assurer la bonne application du dispositif sur le territoire national.

Au-delà des évolutions du cadre réglementaire de l'activité de crédit, il convient sans doute d'envisager des mécanismes reposant sur le principe d'une incitation. Dans cette optique et suivant la proposition formulée par Effy, **les rapporteuses estiment que les établissements bancaires et de crédit pourraient être intégrés dans le champ des obligés du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE).**

En droit, la directive 2012/27/UE laisse à la discrétion des États membres le soin de faire certifier des économies d'énergie par d'autres secteurs que celui des fournisseurs d'énergie. Du point de vue des rapporteurs, l'intégration des banques dans le périmètre des obligés des CEE comporterait plusieurs avantages.

D'une part, leur implication dans le dispositif permettrait de mieux aligner les incitations financières et de mobiliser des ressources supplémentaires pour le financement de la rénovation énergétique, compte tenu de leur rôle central dans le financement des projets d'efficacité énergétique.

(1) Deloitte, *Énergies demain, Latournerie Wolfrom avocats, Institut NegaWatt, Dorémi, Vers une Offre Universelle de Financement (OUF) – Des solutions pour financer la rénovation performance des maisons adaptées à chacun, novembre 2021, p. 50.*

D'autre part, les banques possèdent une expertise reconnue en matière d'évaluation des risques financiers. Leur participation en tant qu'obligés CEE permettrait d'améliorer la mesure de l'impact énergétique des projets financés et de renforcer la qualité des évaluations réalisées.

Enfin et surtout, en tant qu'obligés CEE, au-delà des travaux à financer, les banques seraient incitées à promouvoir davantage les prêts et les produits financiers liés à l'efficacité énergétique. Cela encouragerait les emprunteurs à investir dans des travaux d'économies d'énergie et stimulerait la demande pour ces types de projets.

Proposition n° 46 : Intégrer les établissements bancaires et de crédit dans le champ des obligés du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE).

● **Un troisième axe de développement de l'offre de crédit destinée à la rénovation énergétique des bâtiments pourrait consister en la création d'un établissement spécialisé.**

De fait, le financement de la rénovation énergétique des bâtiments pâtit sans doute moins d'une faiblesse des ressources disponibles à l'échelle du secteur financier privé que de la faible propension des établissements à investir ce marché. En pratique, les établissements bancaires et de crédit ne possèdent pas nécessairement un modèle économique qui les prédispose à prendre seuls des risques et à formaliser une offre de solutions de crédit répondant à des exigences spécifiques.

Au-delà des problèmes entourant la distribution de produits adaptés à la rénovation énergétique des bâtiments, les travaux de la mission portent à conclure à l'absence d'établissements privés en mesure de proposer des instruments susceptibles de répondre à l'ensemble des besoins des ménages. Comme précédemment observé, le problème se pose tout particulièrement pour la réalisation des travaux de rénovation dans les copropriétés, dans le contexte créé par la mise en extinction du Crédit foncier de France.

Ce constat ne conduit pas à minorer l'apport des sociétés de tiers-financement. Aux termes des articles L. 381-1 et L. 381-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), ce vocable désigne tout organisme assurant des prestations qui intègrent :

– **une offre technique portant notamment sur la réalisation de travaux dont la finalité principale est la diminution de consommations énergétiques** : en application de l'article R. 381-11 du CCH, l'offre technique comprend au minimum la conception du programme des travaux réalisés sur la base d'un audit énergétique, l'estimation des économies d'énergie associées à un programme de travaux, ainsi que l'accompagnement du maître d'ouvrage dans la réalisation des travaux ou la délégation par le maître d'ouvrage de la réalisation des travaux ;

– **le financement partiel ou total de ladite offre** en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps : suivant l’article R. 381-12 du CCH, le service de tiers-financement comprend au minimum la détermination du plan de financement des travaux, y compris l’identification des aides mobilisables et l’évaluation du montant restant à la charge du maître d’ouvrage, ainsi qu’une proposition de subrogation au maître d’ouvrage pour effectuer des demandes d’aides publiques et les percevoir, lorsque la réglementation attachée à ces aides le permet ; il peut également comporter une offre de prêt, soit proposée directement par la société de tiers-financement, soit émanant d’un établissement de crédit ou une société de financement ; le prêt pouvant être accordé par les sociétés de tiers-financement peut prendre la forme soit d’une offre de crédit, soit d’avances à titre gratuit.

Les sociétés de tiers-financement ont ainsi pour objet de proposer aux particuliers un accompagnement complet et de simplifier les démarches des particuliers, avec pour objectif une massification des travaux de rénovation énergétique performante. Il s’agit d’opérateurs portés par les collectivités territoriales. Leurs interventions peuvent porter sur la rénovation des maisons individuelles et des copropriétés, à l’exemple de Procivis, Effinergie ou encore récemment par Île-de-France Énergies ⁽¹⁾.

Toutefois, les travaux de la mission ne permettent pas de mesurer la capacité des sociétés de tiers-financement à assurer un accompagnement financier à l’échelle des besoins inhérents à l’accélération de la rénovation énergétique.

Pour toutes ces raisons, les rapporteuses préconisent la création d’une banque de la rénovation énergétique à laquelle participeraient des établissements de crédit, des sociétés de financement, des sociétés de tiers-financement et les collectivités publiques.

De leur point de vue, l’institution d’un tel organisme présenterait plusieurs intérêts : en premier lieu, créer un établissement susceptible de posséder une surface financière suffisante pour proposer une gamme complète de produits ; en deuxième lieu, minimiser la part de risque assumée par chacun des partenaires, par l’apport de ressources privées et publiques ; en troisième lieu, favoriser l’établissement d’une offre de financement et de services intégrée, qui comporterait la proposition de solutions de financement, ainsi qu’un accompagnement dans le montage opérationnel des projets de rénovation énergétique.

Dans cette optique, les deux rapporteuses retiennent la proposition formulée par M. Yannick Borde, président du Crédit immobilier de France, consistant à créer un établissement susceptible de « décompartmenter » le financement des

(1) *Île-de-France-Énergies est une société d’économie mixte créée par la région Île-de-France et dont le capital associe quatorze collectivités territoriales et deux établissements financiers. En tant que société de tiers-financement, elle s’était spécialisée dans l’accompagnement des copropriétés. Depuis décembre 2022, elle recentre ses activités sur la rénovation des bâtiments tertiaires.*

rénovations performantes par une offre qui permettrait de mobiliser primes, subventions, prêts bonifiés et prêts bancaires. **Il s'agirait de créer un établissement de place réglementé, à la lucrativité limitée, consacré au financement de la rénovation énergétique. Dans un souci de simplification et de lisibilité, il pourrait être souhaitable que la banque de la rénovation ne développe pas un réseau propre mais s'appuie sur celui de ses actionnaires.** Une telle organisation comporterait l'avantage de capitaliser sur l'expérience acquise par les acteurs dans l'accompagnement des ménages.

À l'évidence, l'établissement d'une banque de la rénovation peut soulever des questions redoutables, telles que la définition d'un modèle d'affaires susceptible de répondre aux exigences du cadre prudentiel et de permettre l'accès aux marchés financiers ou encore l'apport d'une garantie de l'État. C'est la raison pour laquelle les rapporteuses invitent les pouvoirs publics à engager au plus vite la réflexion nécessaire afin que ce nouvel instrument puisse être mis en place dans des délais utiles à la réalisation des objectifs de la stratégie française pour 2050.

Proposition n° 47 : Créer une banque de la rénovation dont le capital associerait les établissements bancaires, des sociétés de financement, des sociétés de tiers-financement et les collectivités publiques.

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

Lors de leur réunion conjointe du 4 octobre 2023, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et la commission des affaires économiques ont procédé à l'examen du rapport de la mission d'information commune sur la rénovation énergétique des bâtiments.

*À l'issue de la réunion, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et la commission des affaires économiques, **ont autorisé** la publication du rapport d'information.*

*

* *

Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/muxIcI>.

ANNEXES

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Examiner au plus vite le projet de loi de programmation prévu par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Proposition n° 2 : Modifier l'article L. 100-4 du code de l'énergie pour préciser que l'atteinte de la norme BBC implique qu'un bâtiment ne consomme pas plus d'un maximum qui soit fixe et ambitieux, par exemple celui correspondant à la classe A du diagnostic de performance énergétique, qui est de 70kw/m²/an (sauf dérogation).

Proposition n° 3 : Assurer, grâce à la loi de programmation prévue par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, que la politique de rénovation énergétique des bâtiments accorde une priorité à l'isolation et à la diminution de la consommation d'énergie et élargisse la notion de rénovation globale et performante.

Proposition n° 4 : Favoriser l'utilisation des données du carnet d'information du logement pour la réalisation des opérations de rénovation énergétique, notamment par une centralisation dans le cadre de l'Observatoire national de la rénovation énergétique.

Proposition n° 5 : Favoriser l'utilisation des données des compteurs communicants d'électricité et de gaz pour le pilotage des stratégies territoriales de transition énergétique des bâtiments, notamment en fournissant systématiquement aux collectivités territoriales les résultats agrégés sans qu'elles aient à en faire la demande, et afficher les résultats à l'échelle des collectivités territoriales compétentes en matière d'économies d'énergie.

Proposition n° 6 : Réaliser des études territorialisées conjointes par le biais d'une coopération entre l'Observatoire national de la rénovation énergétique et l'Observatoire national de la précarité énergétique.

Proposition n° 7 : Réaliser un rapport d'évaluation périodique de la loi de programmation prévue par l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Proposition n° 8 : Prévoir un débat annuel en séance publique sur la rénovation énergétique dans chaque assemblée.

Proposition n° 9 : Évaluer le nombre des entreprises et artisans nécessaires à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. Réaliser un bilan des compétences disponibles et mobilisables.

Proposition n° 10 : Stimuler l'émergence de marchés locaux de rénovation énergétique par le lancement d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah).

Proposition n° 11 : Examiner les conditions d'un développement des groupements momentanés d'entreprises dans le secteur de la rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 12 : Favoriser l'accroissement du nombre des places ouvertes et des recrutements dans les formations à la construction durable et à la rénovation, notamment au niveau des instituts universitaires de technologie (IUT).

Proposition n° 13 : Mieux intégrer dans les référentiels d'évaluation et les méthodes pédagogiques des métiers du BTP les compétences requises par la réalisation de chantiers de rénovation énergétique globale des bâtiments.

Proposition n° 14 : Poursuivre le développement du programme Feebat et améliorer les conditions de prise en charge de la participation à des modules de formation continue consacrés à la rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 15 : Assurer une évaluation régulière des formations continues existantes en matière de rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 16 : Réviser les aides publiques à la recherche afin de mieux soutenir les innovations non technologiques susceptibles de contribuer à l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 17 : Veiller à l'efficacité des procédures d'évaluation et de certification des produits d'innovation dans la construction des bâtiments.

Proposition n° 18 : Créer un guide destiné aux ménages réalisé par l'État qui doit être remis à l'occasion de l'engagement d'un projet de rénovation énergétique des bâtiment travaux.

Proposition n° 19 : Évaluer les implications des processus décisionnels prévus par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis pour l'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments. Envisager la mise en place d'une obligation de rénovation pour certaines copropriétés (2030 pour G et 2033 pour F).

Proposition n° 20 : Suspender ou aménager pendant un an l'obligation de recourir à Mon accompagnateur Renov' pour bénéficier des aides publiques à la rénovation énergétique, là où le dispositif Mon accompagnateur Rénov' ne serait pas déployé.

Proposition n° 21 : Établir un document de programmation à l'échelle des EPCI, en coordination avec le service public de la performance énergétique de l'habitat (Speeh), qui organiserait la coordination des réseaux publics et associatifs pour l'information et le conseil des porteurs de projets de rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 22 : Évaluer la pertinence des garanties d'indépendance exigées des opérateurs intégrant le dispositif de Mon accompagnateur Rénov' au regard des risques de conflit d'intérêts.

Proposition n° 23 : Conforter les ressources allouées à Mon accompagnateur Rénov' en examinant la possibilité d'un renforcement de la prise en charge assurée par l'ANAH dans le cadre d'un cofinancement avec l'État et les collectivités territoriales, pour tendre vers la gratuité du conseil.

Proposition n° 24 : Clarifier dans la loi les missions et obligations respectives des guichets du service public de la performance énergétique de l'habitat (Speeh) et des opérateurs de Mon accompagnateur Rénov'.

Proposition n° 25 : Veiller à l'actualisation des savoir-faire et connaissances techniques exigés pour l'obtention et le maintien des certifications professionnelles des métiers du bâtiment, au regard des exigences de la rénovation énergétique performante.

Proposition n° 26 : Garantir la sécurité juridique des procédures d’attribution et de retrait du label « Reconnu garant de l’environnement ». Conditionner l’attribution aux entreprises du label RGE à un ratio de personnes qualifiées RGE dans leur personnel.

Proposition n° 27 : Aller vers la généralisation de l’obligation de disposer du label RGE pour l’ensemble des entreprises réalisant des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 28 : Organiser l’accès des organismes de certification à la base de données prévu sur les fondements de l’arrêté du 3 juin 2020 pour le maintien ou la délivrance d’une qualification professionnelle.

Proposition n° 29 : Créer un fichier central des entreprises ayant commis des fraudes, accessible aux organismes de qualification.

Proposition n° 30 : Renforcer les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes afin de lui permettre de poursuivre la surveillance renforcée du secteur de la rénovation énergétique des bâtiments. Renforcer les effectifs du Pôle national des certificats d’économies d’énergie (PNCEE). Ouvrir les instances de pilotage du CEE aux parlementaires.

Proposition n° 31 : Travailler à la convergence des contrôles portant sur les travaux de rénovation énergétique bénéficiant de soutiens publics.

Proposition n° 32 : Soutenir les recherches susceptibles de favoriser le recours à des instruments de mesure réelle de la performance des travaux de rénovation énergétique.

Proposition n° 33 : Évaluer la possibilité d’établir une garantie de la performance des travaux de rénovation énergétique des bâtiments.

Proposition n° 34 : Accélérer le relèvement des dépenses de l’État consacrées au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments. Accorder la priorité au financement des travaux de rénovation globale performante et consolider la capacité d’autofinancement de la rénovation énergétique dans le parc social. Porter le montant des crédits budgétaires alloués à MaPrime Rénov’ à 4,5 milliards d’euros à compter de 2024. Abonder les subventions des bailleurs sociaux de 1,5 milliard d’euros.

Proposition n° 35 : Établir une loi de programmation relative à la rénovation énergétique des bâtiments. Porter les dépenses annuelles de l’État en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments à 14 milliards d’euros supplémentaires d’ici à 2030.

Proposition n° 36 : Moduler les droits de mutation pour les logements les moins performants énergétiquement et consigner le montant correspondant le temps de la réalisation des travaux de rénovation énergétique.

Proposition n° 37 : Examiner à l’occasion du débat sur la loi de programmation, qui fait l’objet de la recommandation n°35, les propositions relatives à la création d’une avance pour la rénovation énergétique des logements formulées dans la proposition de loi déposée sur le bureau de l’Assemblée nationale en 2019 par MM. Boris Vallaud et Jean-Louis Bricout et dans un texte présenté à la mission d’information par M. Maxime Combes, Mme Françoise Verchère et M. Daniel Ibanez (propositions reproduites en annexe au présent rapport).

Proposition n° 38 : Augmenter les crédits accordés à MaPrimeRénov’ dans le cadre d’une loi de programmation financière.

Proposition n° 39 : Déployer un plan de communication ambitieux pour mieux faire connaître les certificats d'économies d'énergie.

Proposition n° 40 : Poursuivre l'allègement et la simplification des démarches administratives nécessaires à l'obtention d'un prêt éco-PTZ. Intégrer dans les conventions conclues avec les établissements bancaires autorisés à proposer des prêts éco-PTZ des objectifs chiffrés de promotion et de distribution.

Proposition n° 41 : Relever le crédit d'impôt accordé au titre de l'offre d'éco-PTZ au-delà du montant qui résulterait de l'application de l'article 244 U du code général des impôts pour les travaux de rénovation énergétique performante.

Proposition n° 42 : Travailler avec les établissements bancaires et de crédit au développement de l'offre de prêts avance rénovation et mieux préciser à quel type de public s'adresse ce dispositif.

Proposition n° 43 : Réduire les coûts inhérents à la souscription d'un prêt avance rénovation en allégeant le coût de l'acte notarié et envisager le remboursement des frais hypothécaires à la mutation du bien.

Proposition n° 44 : Renouveler les critères d'évaluation des risques dans l'examen des demandes de crédit immobilier comportant le financement de travaux de rénovation énergétique performants.

Proposition n° 45 : Mieux décliner les exigences de la taxonomie européenne relatives à la définition des travaux de rénovation énergétique des bâtiments susceptibles d'être qualifiés d'activités durables et assurer la bonne application du dispositif sur le territoire national.

Proposition n° 46 : Intégrer les établissements bancaires et de crédit dans le champ des obligés du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE).

Proposition n° 47 : Créer une banque de la rénovation dont le capital associerait les établissements bancaires, des sociétés de financement, des sociétés de tiers-financement et les collectivités publiques.

PROPOSITION DE LOI N° 2352 ENREGISTRÉE À LA PRÉSIDENTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 22 OCTOBRE 2019

La proposition de loi n° 2352 portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique, présentée par MM. Boris Vallaud, Jean-Louis Bricout, Dominique Potier, Mme Valérie Rabault et les membres du groupe Socialistes et apparentés, enregistrée à l'Assemblée nationale le 22 octobre 2019, est consultable à l'adresse : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2352_proposition-loi.

Dispositif de la proposition de loi :

Article 1^{er}

Le titre II du livre III du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

I. – Après l'article L. 321-1-3 sont insérés des articles L. 321-1-4 et L. 321-1-5 ainsi rédigés :

« *Art. L. 321-1-4.* – L'Agence nationale de l'habitat contribue à la résorption de la précarité énergétique et à la réduction de l'empreinte énergétique de l'habitat par l'allocation de la prime pour le climat dans les conditions définies aux articles L. 322-1 et suivants.

« *Art. L. 321-1-5.* – I. – En application du 4° du III de l'article L. 321-1 et pour remplir les obligations résultant de ses missions au titre de l'article L. 322-1, l'Agence nationale de l'habitat est habilitée, dans des conditions fixées par décret, à contracter des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises et à procéder à des conversions facultatives, à des opérations de prises en pension sur titres d'État, à des opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro, à des rachats, à des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options, de contrats à terme ou d'autres instruments financiers à terme, conformément aux obligations et à la mission de l'établissement et dans la limite de cinq milliards d'euros par exercice budgétaire.

« II. – Le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État aux emprunts bancaires et instruments financiers contractés par l'Agence nationale de l'habitat et affectés au financement de la prime visée à l'article L. 322-1.

« Cette garantie est accordée en principal et intérêts, à titre gratuit, dans la limite d'un montant de 5 milliards d'euros par exercice budgétaire et d'un montant total de 150 milliards d'euros.

« Une convention conclue avant la souscription des emprunts bancaires et instruments financiers mentionnés au premier alinéa du présent II entre l'Agence nationale de l'habitat et l'État définit, notamment, les modalités de souscription et de garantie de ces emprunts et instruments financiers et les mécanismes de contrôle et d'action visant à préserver la soutenabilité financière de l'Agence. ».

II. – Après le chapitre I^{er}, il est inséré un chapitre II et des articles L. 322-1 à L. 322-7 ainsi rédigés :

« *CHAPITRE II*

« *Prime pour le climat*

« *Section 1*

« *Dispositions générales*

« *Art. L. 322-1.* – La prime pour le climat a pour objectif d'accompagner les propriétaires de locaux à usage d'habitation dans la réalisation de travaux ou l'acquisition d'équipements concourant significativement à l'amélioration de la performance énergétique de leur résidence principale ou des locaux à usage d'habitation qu'ils mettent en location à titre de résidence principale.

« Elle constitue une avance remboursable dont le montant peut représenter jusqu'à 100 % du montant des travaux de rénovation énergétique selon les modalités précisées par le présent chapitre. Une fraction de l'avance, assimilable à une subvention pour travaux, est acquise au bénéficiaire.

« Les bénéficiaires remboursent la fraction restante de la prime pour le climat selon une des modalités précisées à la section 3 du présent chapitre.

« *Section 2*

« *Éligibilité*

« *Art. L. 322-2.* – I. – Sont éligibles, les propriétaires occupants et propriétaires bailleurs dont le diagnostic de performance énergétique de leurs logements, tel que mentionné à l'article L. 134-1, fait apparaître une consommation énergétique supérieure à :

« *a)* 330 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an pour les dossiers de demande déposés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2026 ;

« b) 150 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an pour les dossiers de demande déposés entre le 1^{er} janvier 2027 et le 31 décembre 2035 ;

« c) 50 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an pour les dossiers de demande déposés entre le 1^{er} janvier 2036 et le 31 décembre 2049.

« II. – Sont éligibles, tous travaux et acquisitions d'équipements concourant significativement à l'objectif fixé à l'article L. 321-1-4 et présentés dans le cadre d'un projet de transition écologique de l'habitat. Ce projet fait apparaître le gain de consommation énergétique attendu et exprimé en kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an, ainsi que le montant estimatif des économies ainsi réalisées sur les dépenses énergétiques du logement.

« III. – L'Agence nationale de l'habitat, après analyse du projet de transition écologique de l'habitat du demandeur, valide la liste des travaux et équipements retenus et le montant des dépenses éligibles couvertes par la prime pour le climat.

« Le montant de ces dépenses ne peut être supérieur à 750 euros par mètre carré, dans la limite de deux tiers de la valeur du bien et sans que le montant total ne puisse être supérieur à 100 000 euros.

« Section 3

« *Montant de la prime et modalités de remboursement*

« Art. L. 322-3. – I. – Le montant plafond de la prime est fixé selon les barèmes suivants :

« 1^o Pour les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2026.

| Niveau de performance énergétique | Plafond de la prime |
|---|--|
| Consommation supérieure à 330 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an | 100 % des dépenses éligibles en application du III de l'article L. 322-2 |

« 2^o Pour les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2027 et le 31 décembre 2035.

| Niveau de performance énergétique | Plafond de la prime |
|---|--|
| Consommation supérieure à 330 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an | 50 % des dépenses éligibles en application du III de l'article L. 322-2 dans la limite de 24 000 € |
| Consommation supérieure à 150 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an | 100 % des dépenses éligibles en application du III de l'article L. 322-2 |

« 3° Pour les dossiers déposés entre le 1^{er} janvier 2036 et le 31 décembre 2049.

| Niveau de performance énergétique | Plafond de la prime |
|---|--|
| Consommation supérieure à 330 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an | 25 % des dépenses éligibles en application du III de l'article L. 322-2 dans la limite de 12 000 € |
| Consommation supérieure à 150 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an | 50 % des dépenses éligibles en application du III de l'article L. 322-2 dans la limite de 24 000 € |
| Consommation supérieure à 50 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an | 100 % des dépenses éligibles en application du III de l'article L. 322-2 |

« II. – Le taux de prise en charge par la prime pour le climat des dépenses éligibles en application du III de l'article L. 322-2 est croissant en fonction du gain de performance énergétique induit par le projet de transition écologique de l'habitat selon un barème défini par décret pris en Conseil d'État, dans la limite des plafonds visés au I.

« Art. L. 322-4. – I. – La prime pour le climat constitue une avance remboursable dont est déduite une fraction assimilable à une subvention et acquise au bénéficiaire. Le taux de la fraction pour subvention est fixé à 30 % pour les projets de transition écologique de l'habitat des ménages dont le niveau de revenus est compris parmi les huit déciles de revenus inférieurs et à 20 % pour ceux des ménages dont le niveau de revenus est compris parmi les deux déciles de revenus supérieurs ainsi que précisés par décret.

« II. – Le remboursement du solde de la prime pour le climat est mis en œuvre selon l'une des modalités suivantes, pour laquelle le bénéficiaire de la prime aura exercé un droit d'option irrévocable lors de la validation de son projet de transition écologique de l'habitat :

« 1° Soit à l'occasion de la mutation du bien immobilier. Dans ce cas, l'acte de propriété du bien ayant bénéficié de la prime pour le climat est grevé d'une hypothèque au bénéfice de l'Agence nationale de l'habitat par acte notarié. À cette fin, l'agence précitée se voit conférer le rang de créancier privilégié au même rang que le Trésor public et selon la même réserve que celle édictée au second alinéa de l'article 2327 du code civil. Le remboursement est alors mis en œuvre par le notaire chargé de la cession du bien.

« 2° Soit sous la forme d'un remboursement mensualisé à due concurrence des dépenses énergétiques économisées sur la base du projet défini au II de l'article L. 322-2 et ce jusqu'à l'extinction de la créance sans que cette durée ne puisse être supérieure à trente ans.

« Pour les bénéficiaires ayant opté pour le dispositif prévu au 1°, si la mutation du bien n'intervient pas avant l'expiration d'une période de trente ans à compter de la livraison des travaux ou de l'installation des équipements prévus dans le projet défini au II de l'article L. 322-2, la créance est transférée par acte notarié de l'acte de propriété vers une majoration des droits à acquitter en application de l'article 777 du code général des impôts lors de la liquidation de la succession de l'usufruitier.

« *Section 4*

« *Versement de la prime, contrôle et sanctions*

« *Art. L. 322-5. – I. –* L'Agence nationale de l'habitat procède au versement de la prime visée à l'article L. 322-1 directement auprès des sociétés ayant procédé à la réalisation des travaux ou à la pose des équipements prévus au projet de transition écologique de l'habitat à la livraison de ces travaux certifiée par écrit par le bénéficiaire.

« Les sociétés habilitées à réaliser les travaux ou la pose des équipements précités sont celles ayant reçu la certification « Reconnu Garant de l'Environnement ».

« II. – L'Agence nationale de l'habitat est habilitée à procéder à des contrôles tant quant à la réalisation effective des travaux financés par la prime pour le climat, à leur qualité quant au gain énergétique attendu, qu'à la qualité des entreprises ayant réalisé lesdits travaux.

« *Section 5*

« *Dispositions particulières applicables aux copropriétés*

« *Art. L. 322-6. – I. –* Pour l'application des dispositions du présent chapitre aux logements situés dans un immeuble ou groupe d'immeubles mis en copropriété, le bénéficiaire de la prime pour le climat est le syndicat de copropriétaires lorsque la définition du projet de transition écologique de l'habitat implique la réalisation de travaux ou l'installation d'équipements dans les parties communes telles que définies à l'article 3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

« La validation du projet de transition écologique de l'habitat par l'assemblée générale des copropriétaires se fait dans les conditions de majorité prévues à l'article 25 de la loi précitée.

« Chaque copropriétaire conserve le droit d'option irrévocable prévu au II de l'article L. 322-4 du présent code. Le montant de la fraction de l'avance à rembourser en application du même article est fixé pour chaque copropriétaire conformément à la quote-part afférente à chaque lot en application des dispositions de la loi précitée.

« II. – Par exception, l'article 3 de la loi n° du portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique et l'article 1609 *undecies* du code général des impôts, s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2030 pour les copropriétés :

« 1° Faisant l'objet d'un plan de sauvegarde tel que prévu à l'article L. 615-1 ;

« 2° Situées dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat prévue à l'article L 303-1 et inscrite dans le volet de cette opération dédié au redressement d'une ou plusieurs copropriétés rencontrant des difficultés sur le plan technique, financier, social ou juridique ;

« 3° Situées dans le périmètre d'une opération de requalification de copropriétés dégradées prévue aux articles L. 741-1 et L. 741-2 ;

« 4° Pour lesquelles le juge a désigné un administrateur provisoire, conformément aux dispositions des articles 29-1 ou 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ;

« 5° Déclarées en état de carence en application de l'article L. 615-6 du présent code.

« *Art. L. 322-7.* – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent chapitre. »

Article 2

I. – À l'article L. 326-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « et L. 232-2 » sont remplacés par les mots : « , L. 232-2 et L. 232-3 ».

II. – Après l'article L. 232-2 du code de l'énergie, est inséré un article L. 232-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 232-3.* – Le service public de la performance énergétique de l'habitat s'appuie également sur le dispositif de la prime pour le climat défini aux articles L. 322-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. ».

Article 3

I. – À compter du 1^{er} janvier 2027 et afin d’atteindre les objectifs fixés aux 1° à 3° et 7° de l’article L. 1004 du code de l’énergie, la première mise en location ou le renouvellement de baux locatifs de locaux à usage d’habitation dont le diagnostic de performance énergétique mentionné à l’article L. 1341 du code de la construction et de l’habitation fait apparaître une consommation énergétique supérieure à 330 kilowatt/heure d’énergie primaire par mètre carré et par an est interdite.

II. – Le non-respect de l’interdiction prévue au I entraîne pour le propriétaire l’obligation de mise en conformité des locaux considérés à ses frais, dans un délai de trois mois après constatation de la carence du propriétaire par l’autorité compétente en matière de police de l’habitat.

Le relogement des locataires, rendu le cas échéant nécessaire durant l’exécution des travaux de mise aux normes, est mis à la charge du propriétaire carencé. Il peut déduire de cette charge le montant du loyer habituellement acquitté par le locataire présent dans les lieux au jour de la constatation de sa carence.

En cas d’absence d’engagement des travaux dans le délai de trois mois précité, le propriétaire s’acquitte d’une amende administrative de 100 € par jour de retard dont le produit est reversé à l’Agence nationale de l’habitat mentionnée à l’article L. 3211 du même code.

III. – Un décret en conseil d’État précise les modalités d’application du présent article.

Article 4

I. – Le propriétaire bailleur qui a bénéficié de la prime visée à l’article L. 322-1 du code de la construction et de l’habitation pour la réalisation de travaux ou l’acquisition d’équipements éligibles ne peut se prévaloir des dispositions du II de l’article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 et, du seul fait de ces travaux ou équipements, de celles de l’article 17-2 de la même loi pour le logement considéré.

II. – Le présent article entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

Article 5

I. – Le code général des impôts est ainsi modifié :

1° L’article 200 *quater* est abrogé.

2° L'article 278-0 *bis* A est abrogé.

3° Après la section XIII *sexies* du chapitre 1^{er} du titre III de la deuxième partie du livre 1^{er}, il est créé une section XIII *septies* et des articles 1609 *decies* et 1609 *undecies* ainsi rédigés :

« *Section XIII septies*

« **Taxes sur les plus-values de cessions perçues au profit de l'Agence nationale de l'habitat**

« *Art. 1609 decies.* – I. – À compter du 1^{er} janvier 2021 il est perçu, au profit de l'Agence nationale de l'habitat, visée à l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation, une taxe additionnelle sur les plus-values réalisées dans les conditions prévues aux articles 150 U à 150 UC du présent code sur les biens immobiliers ayant bénéficié de la prime visée à l'article L. 322-1 du code de la construction et de l'habitation.

« II. – Pour l'application du I, le taux visé à l'article 200 B ou, le cas échéant, les taux prévus au III bis de l'article 244 bis A lorsqu'elles sont dues par des associés de sociétés ou groupements qui relèvent des articles 8 à 8 ter ou par des porteurs de parts de fonds de placement immobilier mentionnés à l'article 239 *nonies*, qui ne sont pas fiscalement domiciliés en France ou dont le siège social est situé hors de France, est majoré de 20 points dans la limite du montant de la fraction pour subvention définie au I de l'article L. 322-4 du code de la construction et de l'habitation.

« *Art. 1609 undecies.* – I. – À compter du 1^{er} janvier 2027, il est perçu au profit de l'Agence nationale de l'habitat, visée à l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation une taxe additionnelle sur les plus-values réalisées dans les conditions prévues aux articles 150 U à 150 UC du présent code sur les biens immobiliers dont le diagnostic de performance énergétique mentionné à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation fait apparaître une consommation énergétique supérieure à 330 kilowatt/heure d'énergie primaire par mètre carré et par an.

« II. – Pour l'application du I, le taux visé à l'article 200 B ou, le cas échéant, les taux prévus au III bis de l'article 244 bis A lorsqu'elles sont dues par des associés de sociétés ou groupements qui relèvent des articles 8 à 8 ter ou par des porteurs de parts de fonds de placement immobilier mentionnés à l'article 239 *nonies*, qui ne sont pas fiscalement domiciliés en France ou dont le siège social est situé hors de France, sont portés à 50 %. »

II. – Le produit de la taxe mentionnée à l'article 266 *sexies* du code des douanes est affecté à l'Agence nationale de l'habitat.

III. – L'article L. 229-8 du code de l'environnement est complété par l'alinéa suivant :

« Le produit des enchères prévues au I est reversé à l'Agence nationale de l'habitat. »

IV. – En conséquence, la neuvième ligne du tableau du deuxième alinéa de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 est supprimée.

V. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

Article 6

I. – La perte de recettes pour l'État résultant des dispositions de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la majoration du taux du 1^o du B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.

II. – La charge pour l'État résultant des dispositions de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la majoration du taux du 1^o du B du 1 de l'article 200 A du code général des impôts.

**DISPOSITIF DE LA PROPOSITION TRANSMISE
PAR M. MAXIME COMBES, MME FRANÇOISE VERCHÈRE
ET M. DANIEL IBANEZ À LA MISSION D'INFORMATION**

Article 1^{er}

Les personnes propriétaires de biens immobiliers destinés à la résidence ou à usage de bureau ont l'obligation de procéder sans délai à l'isolation thermique des dits biens.

L'isolation thermique visée au premier alinéa consiste à isoler la toiture ou les combles perdus, les murs extérieurs et les portes et fenêtres.

Toutefois cette obligation n'est opposable que lorsque les conditions financières, matérielles et humaines sont réunies pour la mise en œuvre des travaux d'isolation thermique.

L'obligation définie au premier alinéa n'est exécutée que lorsque la performance de résistance thermique définie par décret en Conseil d'État est dument constatée.

Les propriétaires peuvent demander la prise en charge du financement des travaux visés au premier alinéa au fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments mentionné à l'article 3.

Quelles que soient les ressources des demandeurs, le fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments mentionné à l'article 3 est tenu d'apporter le financement des travaux visés au premier alinéa, garanti selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 7.

Article 2

Lorsqu'une étude démontre la pertinence d'une installation de chauffage solaire thermique permettant de diminuer de façon significative la consommation d'énergie d'origine fossile ou provenant d'un réseau d'alimentation en énergie, les propriétaires sont tenus de l'installer.

Toutefois cette obligation n'est opposable que lorsque les conditions financières, matérielles et humaines sont réunies pour la mise en œuvre des travaux d'installation de chauffage solaire thermique.

Les propriétaires peuvent demander la prise en charge du financement des travaux visés au premier alinéa au fonds mentionné à l'article 3.

Quelles que soient les ressources des demandeurs, le fonds mentionné à l'article 3 est tenu d'apporter le financement des travaux visés au premier alinéa, garanti selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 7.

Article 3

Les propriétaires bailleurs ont l'obligation de procéder à l'isolation des bâtiments mis sur le marché locatif par priorité à ceux qu'ils occupent au titre de résidence principale ou secondaire.

Cette obligation s'applique dans les mêmes conditions que celles définies au troisième alinéa de l'article 1^{er}.

Toutefois les propriétaires bailleurs ayant bénéficié du financement des travaux en application des alinéas 5 et 6 de l'article 1 et des alinéas 3 et 4 de l'article 2, ne peuvent augmenter les loyers d'un montant supérieur à ce que permettent l'Indice de Révision des Loyers ou les clauses contractuelles en matière commerciale en raison des travaux effectués visant à réduire la consommation d'énergie des bâtiments.

Article 4

Lorsqu'un bâtiment ou bien immobilier est proposé à la vente, le vendeur a l'obligation d'indiquer à l'acquéreur l'obligation, lorsqu'elle est applicable, de procéder aux travaux d'isolation du bien.

Le futur acquéreur déclare dans le contrat de promesse d'achat qu'il est informé de l'obligation de l'article 1 de la présente loi qui lui sera, le cas échéant, opposable.

Lors de la signature de l'acte de cession notarié, l'acquéreur réitère sa déclaration par laquelle il reconnaît avoir connaissance, le cas échéant, de son obligation d'isolation en application de l'article 1 de la présente loi et des conséquences financières et matérielles qui en résultent.

Article 5

Pour le financement des travaux visés aux articles 1 et 2, il est créé un Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est un établissement public administratif national placé sous l'autorité du ministre en charge du logement qui le préside.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est chargé de concourir à la mise en œuvre de la politique de diminution de la consommation d'énergie dans les bâtiments par une amélioration de leur isolation et par le chauffage des bâtiments et de l'eau chaude sanitaire par des installations solaires thermiques.

Article 6

Aux fins de réduire au mieux les émissions de gaz à effet de serre et de particules fines des bâtiments ainsi que leur consommation d'énergie, le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments assure la réalisation de ces objectifs en finançant à la demande des propriétaires visés aux articles 1 et 2, l'isolation des bâtiments et l'installation de systèmes de chauffage solaire thermique notamment en :

– En finançant les travaux d'isolation des bâtiments définis au deuxième alinéa de l'article 1,

– En fixant les priorités à respecter pour les travaux d'isolation des bâtiments,

– En finançant les équipements solaires thermiques, là où il est pertinent d'en installer,

– En fixant les priorités à respecter pour les travaux d'installation d'équipements solaires thermiques,

– En déterminant la nature des travaux à réaliser pour chaque bâtiment,

– En répertoriant les immeubles devant faire l'objet de travaux d'isolation,

– En fixant le prix moyen des travaux,

– En participant financièrement à la création de moyen de production de matériaux isolant durable et recyclable,

– En participant financièrement à la formation des personnels chargés de la mise en œuvre des travaux d'isolation ou d'installation de chauffage solaire thermique.

Article 7

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est doté de moyens financiers lui permettant de financer en totalité les chantiers d'isolation thermique ou d'installation d'équipements solaires thermiques qui lui sont soumis pour réalisation.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments peut recourir à des emprunts pour financer ses missions.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments paie directement les entreprises selon les modalités définies par un décret en conseil d'État.

Chaque financement du Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments pour des travaux d'isolation de bâtiments ou d'installations de système de chauffage solaire thermique trouve son équilibre budgétaire par une inscription sur le registre des hypothèques en sa faveur.

Article 8

Afin de garantir la bonne exécution des travaux d'isolation, il est effectué dès la fin de la mise en œuvre des travaux ou dès que possible les conditions techniques le permettent, un contrôle de l'efficacité énergétique des travaux.

Ce contrôle est réalisé par tout moyen permettant de détecter physiquement les malfaçons, les ponts thermiques et autres défaut d'isolation.

Les professionnels retenus pour exécuter les travaux doivent disposer d'une assurance garantissant leur obligation de moyens et de résultat.

Article 9

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est doté d'un budget lui permettant de financer les actions de formations pour :

- la pose d'isolation en toiture ;
- la pose de portes et fenêtres ;
- l'isolation extérieure en façade ;
- la prescription et le contrôle des travaux d'isolation.

Article 10

Le remboursement des sommes avancées par le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments a lieu dès la première mutation du bien ou au plus tard 30 ans après la fin des travaux d'isolation thermique ou d'installation d'un système de chauffage solaire thermique.

Pour les rares cas d'impossibilité de remboursement, un dispositif de garantie mutualisée interne au Fonds permettra d'en couvrir les conséquences.

Article 11

Les modalités d'application de la présente section, notamment les choix technologiques, les niveaux de performance et les évaluations préalables et a posteriori, sont fixées par décret en Conseil d'État trois mois après la publication de la loi au *Journal officiel*.

Un bilan de la diminution de la consommation d'énergie est établi pour chaque intervention deux ans au plus tard après la fin des travaux.

Article 12

L'établissement est administré par un conseil qui comprend, outre des représentants de l'État et des personnalités qualifiées, deux députés et deux sénateurs.

La durée du mandat des administrateurs est de trois ans renouvelable. Toutefois, le mandat des membres désignés en qualité de parlementaire ou de représentant des collectivités territoriales prend fin s'ils perdent avant l'expiration de cette durée la qualité au titre de laquelle ils ont été désignés.

Les fonctions de président et d'administrateur ne sont pas rémunérées.

Le conseil d'administration se réunit au moins quatre fois par an sur convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour.

Les délibérations sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Le membre du corps du contrôle général économique et financier et l'agent comptable assistant, avec voix consultative, aux délibérations du conseil d'administration.

Article 13

Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires de l'établissement.

Il délibère, notamment, sur son budget, sur son compte financier ainsi que sur ses opérations financières.

Il arrête les concours financiers qu'il accorde

Le budget de l'établissement et ses comptes annuels font l'objet d'une approbation expresse par l'autorité compétente de l'État.

Le conseil d'administration établit son règlement intérieur.

Article 14

Le président du fonds mentionné à l'article 3 est nommé par l'autorité administrative compétente sur proposition du conseil d'administration parmi ses membres.

Article 15

Le président du conseil d'administration représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution. Il conclut les contrats, conventions et marchés. Il a qualité d'ordonnateur.

Il rend compte de son action au conseil d'administration.

Article 16

Sous le contrôle du conseil d'administration, la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion de l'établissement dans les conditions définies par une convention passée avec celui-ci.

Article 17

L'établissement est soumis au contrôle économique et financier de l'État prévu par les dispositions en vigueur relatives au contrôle financier au sein des établissements publics administratifs de l'État selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

Article 18

Les ressources du fonds mentionné à l'article 3 sont des dotations en capital, les intérêts de ses placements, des emprunts et, le cas échéant, des subventions et des recettes diverses.

Les remboursements perçus au moment de la levée des hypothèques sont exclusivement affectés aux remboursements des emprunts contractés par le fonds mentionné à l'article 3.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Audition conjointe de représentants associatifs

- M. Danyel Dubreuil, coordinateur de l'Initiative Rénovons-CLER-Réseau pour la transition énergétique *
- M. Michel Dubromel, président de France Nature Environnement *
- Mme Hélène Gassin, présidente de l'association NegaWatt *

Table ronde des représentants d'établissements universitaires et de cercles de réflexion

- M. Andreas Rüdinger, chercheur associé au programme Énergie-Climat / *associate research fellow* à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI)
- Mme Carine Sebi, *associate professor*, « *Energy for Society* » *chairholder*, Grenoble École de Management
- Mme Camille Defard, chercheuse en politique énergétique française et européenne au centre énergétique de l'Institut Jacques Delors
- M. Louis-Gaëtan Giraudet, directeur de recherches à l'École des Ponts, membre du Centre international de recherche sur l'environnement et le développement

Audition des représentants d'instances d'expertise auprès des pouvoirs publics et des acteurs de la rénovation énergétique

- M. Philippe Pelletier, avocat, président du plan bâtiment durable ;
- Mme Bérengère Mesqui, sous-directrice des statistiques de l'énergie (Commissariat général au développement durable – CGDD) – Observatoire national de la rénovation énergétique

Table ronde d'associations de propriétaires et gestionnaires de biens

– Fédération nationale de l'Immobilier (FNAIM)

M. Olivier Princivalle, administrateur de la fédération et président de la chambre FNAIM Grand Paris

Mme Bénédicte Rouault, cheffe de cabinet du président

– Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)

M. Christophe Demerson, président *

Table ronde d'associations de locataires

– Union nationale des locataires indépendants (UNLI)

M. Michel Veneau, président national*

M. Alexandre Guillemaud, chargé de mission national *

– Association Force ouvrière consommateurs (AFOC)

Mme Liliane Fraysse, présidente de l'AFOC 95

Table ronde d'associations de copropriétaires

– Entreprises sociales pour l'habitat - Fédération nationale des sociétés anonymes d'Habitat à loyer modéré - HLM - (FNSAHLM)

M. Didier Poussou, directeur général *

– Fédération nationale des offices publics de l'habitat (OPH)

M. Marcel Rogemont, président *

M. Jean-Christophe Margelidon directeur général adjoint *

– Procvivis

M. Didier Monnot, président de Procvivis logement social

Mme Hélène Dürlewanger, directrice du logement social du réseau Procvivis

Table ronde d'associations investies dans le domaine du logement

– UFC Que choisir ?

Mme Lucile Buisson, chargée de mission « Environnement, énergie et transports »

M. Benjamin Recher, chargé de mission « Relations institutionnelles »

– Confédération Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

M. Guillaume Aichelmann, chargé de mission « Logement »

– Union nationale des associations familiales (UNAF)

Mme Dominique Allaume-Bobe, administratrice en charge des dossiers « Environnement et développement durable »

– Confédération syndicale des familles (CSF)

M. Antoine Tirot, chargé de mission « Consommation, économie et environnement »

Mme Elodie Fumet (secteur logement)

Table ronde d'associations caritatives

– Solidaires pour l'habitat (Soliha)

Mme Juliette Laganier, directrice générale

– Secours catholique – Caritas

M. Hadrien Legallet, chargé de projet Précarité énergétique

– Action Logement immobilier

M. Koumaran Pajaniradja, directeur général

Mme Akila Mat, responsable des relations institutionnelles *

– Fondation Abbé Pierre

Mme Maider Olivier, chargée de plaidoyer et mobilisation mal-logement et précarité énergétique

Observatoire de la précarité énergétique

Mme Isolde Devalière, cheffe de projet

Mme Lise-Marie Dambrine, chargée de mission de l'observatoire national de la précarité énergétique (ONPE)

Table ronde

– Fédération française du bâtiment (FFB)

M. Éric Jourde, délégué général*

M. Thibault Gimond, ingénieur « Transition écologique »

Mme Léa Lignerès, chargée d'études*

– Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb)

M. David Morales, vice-président chargé des affaires économiques

M. Alain Chouguiat, directeur des affaires économiques

Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP)

M. Jacques-Olivier Henon, directeur des politiques de formation et de l'innovation pédagogique

Mme Christelle Soulard, responsable du pôle « Certifications et déploiement de l'offre de formation »

M. Franck Le Nuellec, directeur du marketing, du développement et de l'innovation stratégique

Association nationale des gestionnaires de copropriété

M. Sylvain Delesalle, membre du conseil d'administration et responsable de syndicat de copropriété

Table ronde des associations d'élus locaux du bloc communal

– France Urbaine

Mme Audrey Linkenheld, première adjointe de Lille, vice-présidente de la métropole européenne de Lille en charge du climat, de la transition écologique et de l'énergie

Mme Sarah Bou Sader, conseillère « Relations parlementaires »

– Association des maires ruraux de France (AMRF)

Mme Fanny Lacroix, vice-présidente

– Assemblée des communautés de France (ACdF)

Mme Caroline Bardot, maire de Saint-Pont, vice-présidente « Transition écologique et énergétique » de Vichy Communauté

Mme Oriane Cébile, conseillère « Eau, climat, énergie et biodiversité » d'Intercommunalités de France

Mme Amélie Worms, chargée de mission action régionale

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

Mme Jessica Brouard-Masson, directrice de l'expertise et des politiques publiques

M. Antoine Valière, chargé des relations institutionnelles

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

Mme Roselyne Conan, directrice générale

M. Louis du Merle, directeur juridique

Table ronde avec des représentants des structures d'accompagnement de la rénovation énergétique

– Fédération des agences de l'énergie et du climat (Flame)

Mme Maryse Combres, présidente

M. Jérémie Lacroix, vice-président de Flame et président de l'agence locale de l'énergie et du climat – ALEC – de la Loire

M. Franck Sentier, délégué général

M. Glen Dissaux, administrateur de Flame et président d'Ener'gence (l'agence locale de l'énergie et du climat – ALEC – du Pays de Brest)

– Île-de-France énergie (IDFE)

M. Olivier Pagezy, président du directoire

Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)

M. Christophe Caresche, président

Centre technique et scientifique du bâtiment (CSTB)

M. Etienne Crépon, président

Syndicat de la mesure

M. Emmanuel Croc, vice-président

Qualibat

M. Gérard Senior, président

M. Eric Jost, directeur général

Audition conjointe

– Mission de coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique

M. Simon Huffeteau, coordinateur

M. Olivier David, chef de service climat et efficacité énergétique (SCEE)

M. Mathieu Przybylski, adjoint au sous-directeur « Financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement »

M. Antoine Caron, sous-directeur « Qualité et développement durable dans la construction »

M. Lilian Tretout, chef du bureau des acteurs, des produits et de l'innovation dans la construction

Banque des territoires (Caisse des dépôts et consignations)

– M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts

– M. Gil Vauquelin, directeur de la transition énergétique et écologique à la direction des prêts

– Mme Sophie Vaissiere, directrice des relations institutionnelles et affaires stratégiques à la direction des prêts

– Mme Selda Gloanec, conseillère relations institutionnelles

Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE)

M. Franck Annamayer, président de Sonergia, membre du bureau

M. Jean-Baptiste Devalland, directeur général de Teksial, membre du bureau du GPCEE *

Mme Alice Monnet, responsable des affaires publiques de Teksial, membre du GPCEE *

M. Laurent Brugeilles, directeur « Affaires publiques et réglementation de Capital Energy », membre du GPCEE *

Agence de la transition écologique (Ademe)

M. Romuald Caumont, chef adjoint du service bâtiment (direction Villes et Territoires Durables)

Mme Albane Gaspard, animatrice du secteur prospective du bâtiment et de l'immobilier

Audition conjointe d'économistes et cercles de réflexion sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments

– M. Maxime Combes, économiste

– M. Daniel Ibanez, organisateur des rencontres annuelles des lanceurs d'alerte

– M. Jean-René Poillot, ancien cadre à action logement

– Mme Françoise Verchere, maire et conseillère générale honoraire

Fédération bancaire française (FBF)

Mme Solenne Lepage, directrice générale adjointe

M. Pierre Bocquet, directeur du département « Banque de détail » et « Banque à distance »

M. Antoine Barthélémy, chargé de mission « Relations institutionnelles France » *

Service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF)

– M. Romain Rousselle, ingénieur des mines, sous-directeur « Industrie, santé et logement (SD5) »

– Mme Émilie Baumgart, adjointe à la cheffe du bureau immobilier

Union sociale de l’habitat (USH)

Mme Emmanuelle Cosse, présidente

M. Alban Charrier, adjoint au directeur maîtrise d’ouvrage et politiques patrimoniales chargé du réglementaire

M. Antoine Galewski, directeur des relations institutionnelles et parlementaires

Audition des représentants de la direction du budget (ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique)

Mme Elise Calais, administratrice de l’État hors classe, adjointe au sous-directeur des budgets des transports, de l’écologie, du développement et de l’aménagement durables, de la transition énergétique, de l’égalité des territoires, et du logement et de la ville

M. Ulric de la Batut, chef du Bureau Logement, ville et territoires (sous-direction des budgets des transports, de l’écologie, du développement et de l’aménagement durables, de la transition énergétique, de l’égalité des territoires, et du logement et de la ville)

Fédération des services énergie environnement (Fedene)

M. Pierre de Montlivault, président*

M. Éric Trevoizan, président du Syndicat national de l’exploitation climatique et de la maintenance (S nec), affilié à la Fedene)

M. Nicolas Trouvé, consultant *

Crédit immobilier de France

M. Yannick Borde, président

M. Thierry Gillouin, directeur général délégué

M. Guillaume Macher, directeur général de Procvivis-Union d’économie sociale pour l’accession à la propriété (UESAP)

Conseil national de l’Ordre des architectes (CNOA)

Mme Valérie Flicoteaux, vice-présidente

Doremi

M. Vincent Legrand, gérant de l'institut NegaWatt et directeur général du « dispositif opérationnel de rénovation énergétique des maisons individuelles » (Dorémi) *

Association nationale des collectivités, des associations et des entreprises pour la gestion des réseaux de chaleur, de l'énergie, et des déchets (Amorce)

M. Nicolas Garnier, délégué général

Effy

Mme Audrey Zermati, directrice de la stratégie *

M. Romain Ryon, directeur des affaires publiques et de la communication *corporate*

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*