

N° 462

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2024.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
*sur le projet de loi de finances pour 2025* (n° 324)

TOME III

## COHÉSION DES TERRITOIRES

### LOGEMENT ET URBANISME

PAR M. FRÉDÉRIC FALCON

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE HAUSSE DES CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES 109 ET 135 QUI FAIT ILLUSION</b> .....	11
<b>I. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT</b> .....	11
<b>II. LE PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT</b> .....	13
A. LA BAISSÉ MASSIVE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE .....	14
B. LA REMISE EN CAUSE DE LA PAROLE DE L'ÉTAT ENVERS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL .....	16
C. DES REMISES EN CAUSES INJUSTIFIÉES D'AVANTAGES FISCAUX UTILES : LE RELÈVEMENT DU TAUX DE TVA POUR L'INSTALLATION DE CHAUDIÈRES AU GAZ ET LA REMISE EN CAUSE DU STATUT DU LMNP .....	16
<b>SECONDE PARTIE : UNE DÉPENSE MASSIVE EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DONT LES RÉSULTATS NE SONT AUJOURD'HUI PAS À LA HAUTEUR</b> .....	19
<b>I. DES MONTANTS IMPORTANTS INVESTIS DANS LA POLITIQUE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC RÉSIDENTIEL</b> .....	19
A. DES DISPOSITIFS D'AIDES VARIÉS .....	20
B. LA MONTÉE EN CHARGE EXTRÊMEMENT RAPIDE DES DISPOSITIFS MPR ET DES CEE .....	21
<b>II. MAPRIMERÉNOV' ET LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE : DES GAINS SURESTIMÉS, DES DISPOSITIFS ILLISIBLES POUR LES PARTICULIERS, UN HAUT NIVEAU DE FRAUDE</b> .....	22
A. DES GAINS D'ÉNERGIE LARGEMENT SURESTIMÉS.....	22
1. L'évaluation de la politique publique de rénovation énergétique ne se base aujourd'hui que sur des calculs conventionnels théoriques de gains de performance énergétique .....	22
2. Les études existantes sur les effets réels des rénovations énergétiques témoignent de résultats très inégaux et d'une surestimation substantielle des économies d'énergie engendrées.....	24

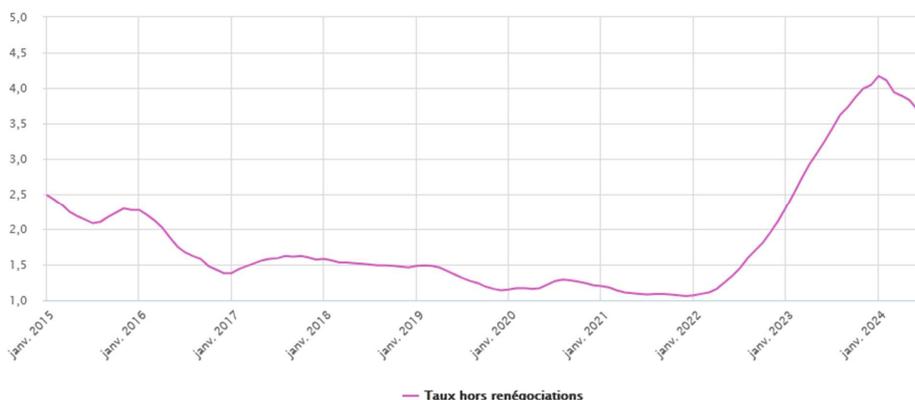
3. L'étude en cours conduite par le Sdes se heurtera à des limites significatives.....	28
B. UN NIVEAU POTENTIEL DE FRAUDES ET D'IRRÉGULARITÉS ÉLEVÉ...	28
C. DES DISPOSITIFS CHANGEANTS, SOURCE DE COMPLEXITÉ ET D'ILLISIBILITÉ .....	31
<b>III. LES FONDEMENTS INCERTAINS DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE .....</b>	<b>34</b>
A. LE DPE : UN OUTIL BEAUCOUP TROP PEU FIABLE .....	34
1. Un instrument profondément remanié .....	34
2. Des critiques encore importantes sur sa conception .....	35
a. La modification en urgence du nouveau DPE en 2021.....	35
b. Des écarts importants entre la prédiction du DPE et la consommation réellement constatée.....	36
c. L'existence de différents biais : l'exemple du bâti ancien .....	37
d. Le coefficient de transformation de l'énergie primaire à l'énergie finale .....	37
3. Un manque criant de fiabilité dans son application .....	38
4. Les tentatives pour améliorer la situation .....	39
B. LE PROBLÈME DES ENTREPRISES RGE.....	40
C. LA NÉCESSITÉ DE RELÂCHER LES CONTRAINTES .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>45</b>
<b>Liste des personnes auditionnées.....</b>	<b>79</b>
<b>Liste des contributions écrites .....</b>	<b>81</b>

## INTRODUCTION

**La filière du logement vit un moment d'une exceptionnelle gravité, sans qu'aucune réponse réelle n'ait été apportée par le Gouvernement jusqu'à présent.**

La forte hausse des taux d'intérêts observée depuis 2022 n'a été que partiellement compensée par la baisse des prix de l'immobilier, ce qui a contribué à fortement diminuer le pouvoir d'achat immobilier des ménages.

### TAUX DES CRÉDITS NOUVEAUX À L'HABITAT TOUTES DURÉES

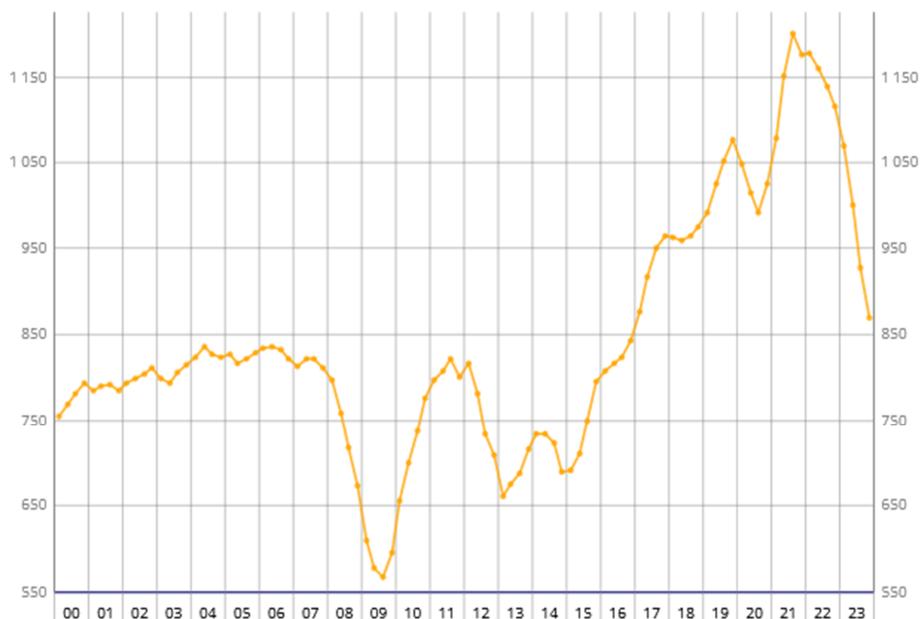


Source : Banque de France, août 2024.

Seules 793 000 ventes dans le parc ancien ont ainsi été enregistrées entre mai 2023 et mai 2024, contre 1 207 000 entre août 2020 et août 2021.

## NOMBRE DE TRANSACTIONS DE LOGEMENTS ANCIENS CUMULÉ EN 12 MOIS

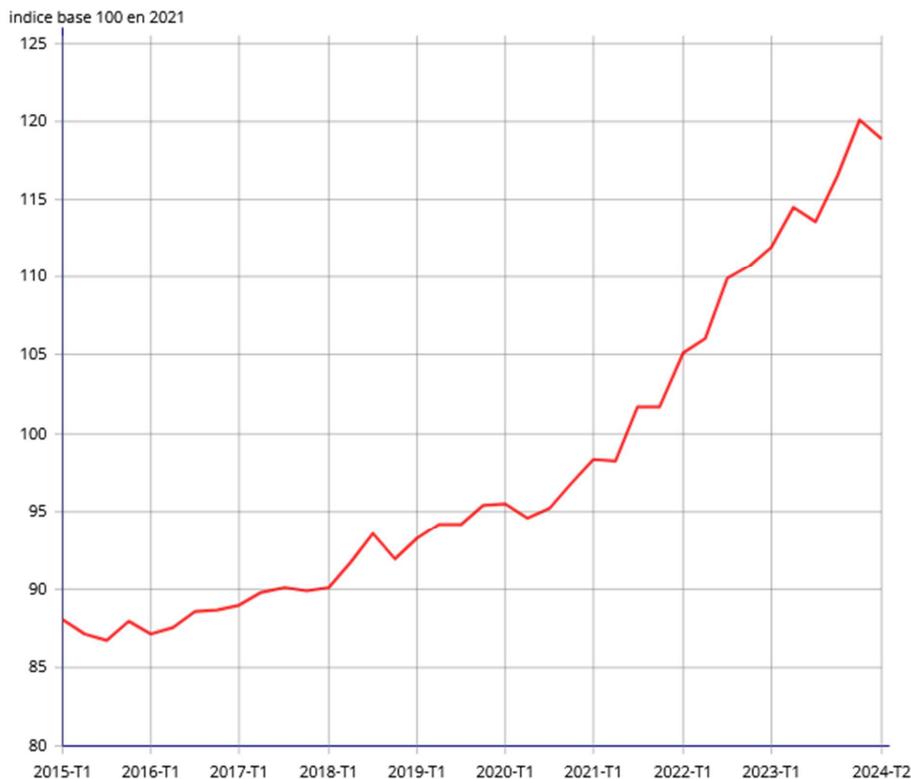
En milliers



Sources : INSEE, février 2024.

En parallèle, le coût de la construction a augmenté sous l'effet de la forte hausse des coûts de l'énergie et des matériaux, des salaires mais aussi des obligations réglementaires, comme la nouvelle réglementation environnementale « RE2020 ». Entrée en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les bâtiments d'habitation et étendue progressivement, elle vise à améliorer la performance technique du bâtiment (comme ce que visait la réglementation technique « RT2012 »), mais également à diminuer l'émission de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment, de la construction à la destruction. La RE2020 est nettement plus exigeante concernant la performance de l'isolation et le caractère renouvelable des énergies utilisées que la RT2012. Cette réglementation sera renforcée tous les trois ans (seuils 2022, 2025, 2028 et 2031).

## ÉVOLUTION DE L'INDICE DU COÛT DE LA CONSTRUCTION (ICC)



Source : Insee, septembre 2024.

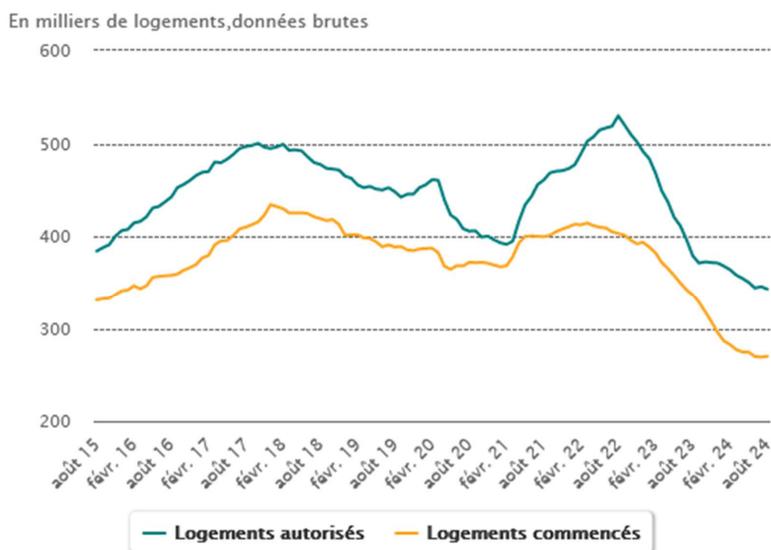
Le secteur du bâtiment est unanime : les nouvelles normes environnementales sur le secteur de la construction neuve sont sources de surcoûts très élevés, qui ne vont cesser de croître. **Les évaluations *ex ante* transmises par le ministère, qui témoignent de surcoûts déjà importants, devraient être réactualisées au regard du témoignage des entreprises du BTP qui évoquent des montants deux fois supérieurs pour le seuil 2022. La hausse brutale attendue en 2028 par le directeur général d'Altarea ne pourrait tout simplement plus être absorbée.**

**IMPACT DE LA RE2020 SUR LES COÛTS DE CONSTRUCTION PAR RAPPORT AUX COÛTS OBSERVÉS EN 2022 (RT2012)**

	Seuils 2022 par rapport à 2020	Seuils 2025 par rapport à 2020
<b>Maisons individuelles</b>	3,7 %	4,7 %
<b>Logements collectifs</b>	2,6 %	7,6 %
<b>Bureaux</b>	4,7 %	5,3 %
<b>Enseignement primaire ou secondaire</b>	3,5 %	5,0 %

Source : DHUP.

Cette hausse des coûts de construction, ajoutée à la baisse de pouvoir d’achat immobilier des Français et à une offre structurellement insuffisante (déploiement du « zéro artificialisation nette » – ZAN – plans locaux d’urbanisme sous exploités et malthusianisme des élus locaux) a conduit à l’effondrement des ventes, obligeant les promoteurs privés à reporter le lancement de nouveaux programmes. **Le nombre de logements démarrés chaque année est passé de 413 000, pour la période de janvier 2021 à janvier 2022, à 270 000, pour la période de juin 2023 à juin 2024, soit une baisse de 35 % en deux ans.** Cette diminution ne permet plus de couvrir les besoins annuels de logements neufs, dont les estimations font aujourd’hui l’objet d’après discussions entre les pouvoirs publics et la filière.



Source : Service des données et études statistiques (SDES), août 2024.

La baisse de la construction neuve et le blocage du marché des transactions ont interrompu le parcours résidentiel des Français, alors que la demande de logements continue de croître en raison de la décohabitation croissante ou d’un solde

naturel positif. Le nombre de biens en location a lui-même fortement baissé. Le secteur du bâtiment est exsangue : selon les informations transmises par la CAPEB, le volume d'activité de l'artisanat du bâtiment recule de 3 % en glissement annuel au deuxième trimestre 2024. La construction neuve est particulièrement en difficulté avec une baisse estimée à - 6,5 %.

**Pour la première fois depuis 40 ans, le Gouvernement n'a pas réagi**, face à ce qui est une « crise parfaite » pour reprendre les mots de la présidente-directrice générale de Nexity prononcés en commission des affaires économiques le 2 octobre 2024. **Mais il a même adopté des mesures procycliques qui aggravent la crise** : restriction du prêt à taux zéro (PTZ) dans le neuf aux habitations collectives en zone tendue, disparition progressive du dispositif « Pinel », alourdissement des normes alors qu'on constate une baisse importante du pouvoir d'achat immobilier des prétendants à la propriété, *etc.* **À l'heure où l'on observe une timide reprise de la demande, grâce à la baisse des taux d'intérêts, deux options s'ouvrent à la représentation nationale.**

**Premièrement, les pouvoirs publics pourraient réinjecter de façon massive de l'argent public**, comme cela a été fait par le passé, pour permettre au secteur du logement de repartir. Le secteur logement a longtemps été maintenu sous perfusion, en contrepartie d'un niveau de réglementation et de fiscalité particulièrement lourd. **Au regard de la situation actuelle, cela ne serait pas du luxe. Alors que le contexte budgétaire est extrêmement tendu, une autre piste doit néanmoins être envisagée : celle d'une profonde simplification et débureaucratiation du secteur de la construction-rénovation pour simplifier la vie des propriétaires et compenser le moindre accompagnement financier de l'État.**

**À cet égard, la politique publique de rénovation énergétique constitue un cas d'école.** Des milliards d'euros sont aujourd'hui dépensés pour les dispositifs « MaPrimeRénov' » (MPR) et les certificats d'économie d'énergie (CEE), tous deux particulièrement sujets aux comportements frauduleux, dont les effets en matière d'économies d'énergie réellement générées sont particulièrement incertains, et **dont l'instrument de mesure, le diagnostic de performance énergétique (DPE), est contesté de toute part.**

**Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit une baisse substantielle des crédits alloués à l'ANAH, qui accompagne les projets de rénovation énergétique des particuliers. Ce retrait de l'État est en soi problématique pour une filière du bâtiment en difficulté**, qui subira en outre plusieurs dizaines de milliers de suppressions de postes en 2024 – et sans doute tout autant l'année prochaine en l'absence si le Gouvernement ne réagit. **Si une telle baisse devait être confirmée, elle devrait, a minima, être compensée par le desserrement des contraintes de performance énergétique, pour ne pas bloquer davantage le parc locatif qui connaît une attrition importante, ainsi que par l'allègement de réglementations devenues kafkaïennes (ZAN, RE2020).**



## PREMIÈRE PARTIE : UNE HAUSSE DES CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES 109 ET 135 QUI FAIT ILLUSION

### I. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

Outre les crédits de fonctionnement des agences départementales d'information pour le logement (ADIL) et de leur tête de réseau, l'Agence nationale d'information pour le logement (ANIL), le programme 109 *Aide à l'accès au logement* contient les crédits du Fonds national des aides au logement (FNAL), qui finance les aides personnelles au logement destinées **aux personnes modestes afin de diminuer leur taux d'effort et leur permettre d'accéder plus facilement à un logement décent et à s'y maintenir durablement.**

L'enveloppe budgétaire prévue sur le programme 109 connaîtrait une forte hausse d'environ 25 %, passant de 13,65 milliards d'euros (Mds€) en loi de finances initiale pour 2024 (LFI 2024) à 17,02 Mds€ dans le projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025).

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 109

*(en euros)*

	LFI 2024	PLF 2025	ÉCART	ÉCART
	AE=CP <sup>(1)</sup>	AE=CP	AE=CP	%
<b>Action 01 – Aides personnelles (Fnal)</b>	13 647 000 000	17 006 184 000	+ 3 359 184 000	+ 25 %
<b>Action 02 – Information sur le logement et accompagnement des locataires (dont Anil et réseau des Adil)</b>	9 400 000	9 400 000	0	0 %
<b>TOTAL PROGRAMME 109</b>	<b>13 656 400 000</b>	<b>17 015 584 000</b>	+ 3 359 184 000	+ 25 %

Source : *Projet de loi de finances pour 2025, projet annuel de performances de la mission Cohésion des territoires.*

Cette hausse est en réalité purement faciale. Le financement des aides personnelles au logement est assuré par le Fonds national des aides au logement (FNAL) alimenté jusqu'en 2024 par une dotation budgétaire, mais également par la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux et assimilés les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB) en région Île-de-France et en région Sud Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ainsi que par une contribution des employeurs assise sur la masse salariale. À partir du PLF 2025, la taxe sur les bureaux et la contribution des employeurs sera rebudgétisée et ne financera plus directement le FNAL.

---

*(1) AE : autorisations d'engagement ; CP : crédits de paiement.*

## ÉVOLUTION PRÉVUE DES CHARGES ET DES RECETTES DU FNAL

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	2023 (prévision PLF 2023)	2024
<b>Charges du FNAL</b>	<b>16 950</b>	<b>15 989</b>	<b>15 876</b>	<b>16 315</b>	<b>16 966</b>
<i>Prestations APL</i>	7 291	6 892	6 925	7 227	7 626
<i>Prestations ALS</i>	5 341	5 166	5 121	5 190	5 454
<i>Prestations ALF</i>	3 986	3 617	3 519	3 578	3 555
<i>Frais de gestion</i>	332	314	311	320	333
<b>Ressources du FNAL</b>	<b>17 016</b>	<b>16 136</b>	<b>15 876</b>	<b>16 315</b>	<b>16 966</b>
<i>Contribution employeurs</i>	2 477	2 600	2 740	2 887	3 008
<i>Surtaxe sur les plus-values immobilières</i>	43	43			
<i>Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux</i>	116	66	66	66	66
<i>Contribution exceptionnelle Action Logement</i>	500	1 000			
<i>Contribution État</i>	13 880	12 427	13 070	13 362	13 892

Source : Projet de loi de finances pour 2025, projet annuel de performances de la mission *Cohésion des territoires*

**Les dépenses du FNAL devraient atteindre 16,97 Mds€ en 2025 (frais de gestion compris). Cette hausse du coût des aides personnelles au logement de + 1,9 % par rapport aux prévisions pour 2024 correspond peu ou prou au niveau d'inflation anticipé en 2025. Le 1<sup>er</sup> octobre 2024, les paramètres de dépense des aides personnelles au logement ont été revalorisés au niveau de l'IRL du deuxième trimestre, à 3,26 % avant la revalorisation du montant forfaitaire applicable aux ressources des étudiants et de l'abattement forfaitaire, qui devrait avoir lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2025 conformément aux normes en vigueur.**

Si plusieurs réformes structurelles (calcul des aides en temps réel, mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité subie par les bailleurs sociaux) ont marqué ces dernières années, aucune réforme des aides au logement n'est prévue en 2025. **Le rapporteur pour avis rappelle qu'on estime à près de 15 %<sup>(1)</sup> le nombre bénéficiaire des aides personnelles au logement qui seraient de nationalité étrangère (hors Union européenne). Conditionner le bénéfice de ces aides allouées aux étrangers à une durée minimale de présence sur le territoire pourrait permettre de diminuer de plusieurs centaines de millions d'euros, voire plusieurs milliards d'euros le niveau des aides versées. Cela constituerait une piste d'économie importante à investiguer.**

(1) Ces informations, qui auraient été transmises par le ministère en charge du logement, ont été relayées par la presse lors de l'examen du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration en décembre 2023. **Les aides versées aux étrangers représenteraient près de 2,4 Mds€ en 2022.**

Enfin, le Premier ministre a annoncé, lors de son discours de politique générale, le lancement de travaux préparatoires à la fusion de différents minima sociaux dont les aides personnelles au logement. Ce chantier de longue haleine ne pourra pas aboutir en 2025.

## **II. LE PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

Le programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* regroupe les crédits relatifs au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement. Le programme est décliné autour de quatre axes majeurs :

- l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements notamment à travers les crédits dédiés alloués à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ;

- le développement de l'offre de logement social (via le Fonds national des aides à la pierre – Fnap) et du logement intermédiaire ;

- la réhabilitation du parc dégradé ainsi que l'adaptation de l'habitat au vieillissement et à la perte d'autonomie ;

- le développement équilibré des territoires et la mobilisation des outils de politiques d'urbanisme et d'aménagement notamment via le soutien aux établissements publics fonciers et établissements publics fonciers et d'aménagement.

**Il est à noter que le niveau des dépenses fiscales attachées au programme 135 représentera plus de 11 milliards d'euros en 2025, soit environ quatre fois le montant des AE prévu par le PLF pour le programme 135.** Les plafonds d'emplois des trois opérateurs rattachés au programme sont stables : 287 ETPT pour l'Anah, 136 pour l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) et 29 pour la Caisse de garantie du logement locatif social (Cglls).

(en euros)

	LFI 2024	PLF 2025	ÉCART	ÉCART
	AE CP	AE CP	AE CP	AE CP
<b>Action 01 – Construction locative et amélioration du parc (dont Fnap)</b>	414 988 760 74 788 760	7 988 760 85 688 760	- 407 000 000 + 10 900 000	- 98 % + 15 %
<b>Action 02 – Soutien à l'accèsion à la propriété</b>	4 200 000 4 200 000	4 600 000 4 600 000	+ 400 000 + 400 000	+ 10 % + 10 %
<b>Action 03 – Lutte contre l'habitat indigne</b>	20 500 000 20 500 000	13 175 000 13 175 000	-7 325 000 -7 325 000	-36 % -36%
<b>Action 04 – Réglementation, politique technique et qualité de la construction (dont Anah)</b>	1 179 473 800 1 179 473 800	2 350 071 547 2 580 125 597	+ 1 170 597 747 + 1 400 651 797	+ 99 % + 119 %
<b>Action 05 – Innovation, territorialisation et services numériques</b>	39 000 000 39 000 000	43 380 000 43 380 000	+ 4 380 000 + 4 380 000	+ 11 % + 11 %
<b>Action 07 – Urbanisme et aménagement</b>	259 698 909 265 698 909	268 853 656 268 853 656	+ 9 154 747 + 3 154 747	+ 3,93 % + 4,25 %
<b>Programme 135</b>	<b>1 917 861 469</b> <b>1 583 661 469</b>	<b>2 668 068 963</b> <b>2 995 823 013</b>	<b>+ 750 207 494</b> <b>+ 1 412 161 544</b>	<b>+ 39 %</b> <b>+ 89 %</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2025, projet annuel de performances de la mission Cohésion des territoires*

## A. LA BAISSSE MASSIVE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Le budget du programme 135 est principalement marqué par le doublement des crédits dédiés à l'Anah (2,29 Mds€ en AE et 2,52 Mds€ en CP dans le PLF 2025). Cette hausse faciale est la résultante du transfert de la totalité des crédits du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* vers le programme 135 (1,01 Mds€ en AE et 1,38 Mds€ en CP). **En prenant en compte le programme 174 et le programme 135, la dotation budgétaire de l'Anah connaît une forte baisse en 2025 de 1,53 Mds€ en AE et 667 M€ en CP.** Cette baisse fait suite à l'annulation d'un milliard d'euros en gestion en 2024, partagée entre les programmes 174 et 135.

DOTATION DE L'ANAH EN 2024 ET 2025

(en millions d'euros)

	LFI 2024 <sup>(1)</sup>	Annulation des crédits en 2024	Crédits ouverts en 2024 après annulation des crédits <sup>(2)</sup>	PLF 2025
	AE CP	AE CP	AE CP	AE CP
<b>Programme 174</b>	2 696 900 000 2 064 737 000	- 700 000 000 - 700 000 000	1 996 900 000 1 364 737 000	0 0
<b>Programme 135</b>	1 124 674 000 1 124 674 000	- 300 000 000 - 300 000 000	824 674 000 824 674 000	2 291 872 000 2 521 926 000
<b>TOTAL</b>	<b>3 821 574 000</b> <b>3 189 410 000</b>	<b>- 1 000 000 000</b> <b>- 1 000 000 000</b>	<b>2 821 574 000</b> <b>2 189 410 000</b>	<b>2 291 872 000</b> <b>2 521 926 000</b>

Source : *Projet de loi de finances pour 2025, projet annuel de performances de la mission Cohésion des territoires et direction du budget.*

La dotation budgétaire de l'Anah ne résume pas à elle seule les moyens disponibles pour l'Agence : celle-ci dispose d'un niveau élevé de trésorerie (près d'un milliard d'euros à la fin de l'année 2023), valorise les certificats d'économie d'énergie (700 M€ prévus initialement en 2024) et bénéficie d'une quote-part des quotas carbone (plafond de 1,44 Mds€ prévu dans le PLF 2025). Les objectifs de l'Agence, non seulement en matière de rénovation énergétique, mais aussi d'amélioration et d'adaptation de l'habitat, de résorption de l'habitat dégradé ou de soutien au logement des plus modestes via le conventionnement du logement locatif en faveur des personnes modestes, devront être revus à la baisse. **Financer 200 000 rénovations globales par an, objectif fixé par le Gouvernement sous la précédente législature, pour un montant d'aide moyen d'environ 35 000 euros, représenterait une dépense de 7 milliards d'euros : ce sera clairement impossible au regard des moyens disponibles pour l'Anah en 2025, dont l'existence en tant qu'opérateur de l'État pourrait d'ailleurs être interrogée.**

Par ailleurs, le logement social devait bénéficier d'une aide de 400 M€ en 2024, en 2025 et en 2026 (1,2 Mds€ en trois ans). Sur l'enveloppe ouverte en LFI pour 2024, 400 M€ d'AE et 40 M€ de CP, 200 M€ en AE et 30 M€ en CP ont fait l'objet ont fait l'objet d'un gel. Les AE gelées devraient être reportées en 2025. **En revanche, aucune nouvelle AE ne serait ouverte en 2025.**

***In fine*, pour les particuliers comme pour les bailleurs sociaux, le soutien des pouvoirs publics à la rénovation énergétique sera revu fortement à la baisse en 2025.**

(1) La dotation de l'Anah en 2024 s'entend hors des crédits résiduels du plan de relance qui atteignaient 684 M€ en CP dans le PLF 2024.

(2) Il est à noter qu'en plus de l'annulation de crédits, un surgel de crédits, s'ajoutant à la mise en réserve de début d'exercice, a été opéré en 2024 à hauteur de 342 millions d'euros en AE=CP pour le programme 135 et 258 millions d'euros en AE= CP pour le programme 174.

## **B. LA REMISE EN CAUSE DE LA PAROLE DE L'ÉTAT ENVERS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL**

Outre l'absence de soutien à la rénovation énergétique, de façon inédite, le PLF 2025 ne prévoit aucun crédit spécifique pour les fonds de concours du Fnapp sur l'action n° 1 (ni crédits budgétaires, ni soutien d'Action Logement qui avait atteint 300 M€ en 2023 et de 150 M€ en 2024). Le projet annuel de performance du programme 135 indique que la trésorerie du FNAP et les reports de fonds de concours disponibles seront suffisants pour assurer le financement des objectifs de production neuve, tout en assurant le paiement des opérations déjà engagées : **le nombre historiquement bas d'agréments délivrés en 2023** (82 000 logements sociaux agréés) et les projections tout aussi alarmantes pour 2024 **permettent opportunément à l'État de n'avoir pas à assumer ce qui ressemble de plus en plus à une impasse de financement concernant les aides à la pierre.**

Parallèlement, **les rumeurs d'un alourdissement de la RLS**, qui s'établit aujourd'hui à 1,3 Mds€, ou le report de la publication du décret relatif à l'exonération de taxe foncière des logements sociaux ayant subi une rénovation lourde constituent des signaux également négatifs : **lorsqu'il s'agit de sanctionner les communes carencées en logements sociaux, qui, pour la plupart, sont dans l'impossibilité de construire ces logements, l'État est présent, mais lorsqu'il s'agit de soutenir concrètement le secteur pour faciliter l'offre de nouveaux logements, il est aux abonnés absents**, alors que la demande de logements sociaux n'a jamais été aussi forte et que l'offre locative privée se raréfie. Le projet annuel de performances fixe un objectif ambitieux de 100 000 agréments en 2025 (hors DROM et hors reconstitution de l'offre au titre du Nouveau programme national de renouvellement urbain – NPNRU), qui ne pourra pas être atteint.

**Les prévisions de la Banque des territoires (« Perspectives 2024 »), qui se fondent sur une analyse rétrospective de l'année 2022, sont pourtant claires** : les tensions inflationnistes et la remontée des taux d'intérêt ont conduit à une forte hausse des charges d'exploitation des bailleurs sociaux et de leurs annuités financières, entraînant une érosion des taux d'autofinancement locatif et global. Les rénovations énergétiques nécessaires ne pourraient être conduites qu'au détriment de la production neuve.

## **C. DES REMISES EN CAUSES INJUSTIFIÉES D'AVANTAGES FISCAUX UTILES : LE RELÈVEMENT DU TAUX DE TVA POUR L'INSTALLATION DE CHAUDIÈRES AU GAZ ET LA REMISE EN CAUSE DU STATUT DU LMNP**

L'extension du prêt à taux zéro (PTZ) à l'ensemble du territoire, dans le neuf comme dans l'ancien, dans le logement individuel comme dans le logement collectif, a été annoncée par le Premier ministre lors de son discours de politique générale. Cela va dans le bon sens, même si le rapporteur remarque que le projet de loi de finances ne contient nulle disposition en la matière. Deux propositions d'évolution fiscale dommageables méritent néanmoins d'être soulignées :

– l'article 24 du PLF prévoit la réintégration des amortissements admis en déduction dans l'assiette de la plus-value imposable réalisée lors de la cession de locaux ayant fait l'objet d'une location meublée dans le cadre d'une activité exercée à titre non professionnel (LMNP). Une telle mesure représenterait un surcroît de recettes de près de 200 millions d'euros pour l'État. **S'il est pertinent de vouloir lutter contre les abus en matière de location touristique de courte durée, il faut s'assurer d'utiliser les outils précis et ciblés qui permettront de réellement régler le problème. L'aspiration à encadrer des activités de location touristique de courte durée est un objectif louable, mais le régime des locations de meublés dépasse de loin le cadre des meublés de tourisme. Il recouvre par exemple le secteur des résidences services pour les personnes âgées ou les résidences pour étudiants, dont le développement ne doit en aucun cas être découragé.** Plutôt que de recourir à l'arme fiscale, il convient de donner davantage de pouvoirs aux maires pour mieux lutter contre les abus : limitation du nombre de nuitées qu'un propriétaire peut offrir dans sa résidence principale, instauration d'un dispositif de déclaration obligatoire, encadrement du changement d'usage, instauration d'une servitude résidence principale, *etc.*

– l'article 10 du PLF, qui transpose plusieurs obligations issues de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments prévoit notamment d'exclure la fourniture et l'installation de chaudières recourant à des énergies fossiles des taux réduits de 5,5 % ou 10 % de TVA, qui bénéficient aujourd'hui aux chaudières aux gaz. **Une telle évolution, qui s'inscrit clairement dans une logique d'écologie punitive, atteindra en premier lieu les catégories populaires, qui n'ont pas les moyens de changer de mode de chauffage au regard du coût majeur que représentent les pompes à chaleur aujourd'hui.**



## SECONDE PARTIE : UNE DÉPENSE MASSIVE EN FAVEUR DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DONT LES RÉSULTATS NE SONT AUJOURD'HUI PAS À LA HAUTEUR

### I. DES MONTANTS IMPORTANTS INVESTIS DANS LA POLITIQUE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC RÉSIDENTIEL

La politique nationale de soutien à la rénovation énergétique est aujourd'hui contrainte par la législation européenne. La directive de l'Union européenne sur la performance énergétique des bâtiments (directive 2024/1275 du 24 avril 2024 <sup>(1)</sup> qui procède à la refonte de la directive 2010/31) a fixé de nouveaux objectifs encore plus ambitieux. Dans le cadre d'objectifs européens déjà établis, (réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et une consommation à zéro émission nette à horizon 2050), cette directive prévoit une émission de gaz à effet de serre nulle pour les nouveaux bâtiments construits à partir de 2030. Dans le secteur résidentiel, la consommation moyenne d'énergie primaire devra diminuer d'au moins 16 % d'ici 2030 et 22 % d'ici 2035. Un abandon total des chaudières à combustion fossile serait prévu à horizon 2040. **Ces contraintes fortes reposent sur une vision particulièrement négative du secteur du bâtiment** : les bâtiments représenteraient 40 % de la consommation énergétique finale de l'Union et 36 % des émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie, alors que 75 % des bâtiments de l'Union seraient toujours inefficaces sur le plan énergétique.

**Afin d'atteindre ces objectifs dans le secteur résidentiel, l'État a adopté la politique de la carotte et du bâton : des dispositifs d'aide importants et des contraintes de plus en plus lourdes pesant sur les propriétaires. Cette politique ne fonctionne pas.**

Les dispositifs d'aides et les mécanismes de contrainte ne peuvent fonctionner que s'ils reposent sur une base objective : le diagnostic de performance énergétique est contesté de toute part, aussi bien dans sa méthodologie que pour sa mise en œuvre sur le terrain. Ils ne peuvent fonctionner que si la rénovation est matériellement possible : les entreprises qualifiées sont aujourd'hui trop peu nombreuses et les obstacles aux rénovations sont nombreux (exigences patrimoniales, impossibilités techniques) **Les dispositifs publics d'aides sont illisibles et changeants. Des milliards d'euros sont dépensés sans aucune**

---

(1) Texte de la directive en français : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1275>

**certitude sur le retour sur investissement et avec des niveaux de fraude extrêmement inquiétants.**

**Dans ce contexte, continuer à gaspiller des milliards d’euros et imposer des contraintes particulièrement fortes sur les propriétaires a-t-il encore un sens ? Il est plus que temps de s’interroger à ce sujet.**

## **A. DES DISPOSITIFS D’AIDES VARIÉS**

Plusieurs dispositifs existent aujourd’hui pour faciliter la rénovation énergétique des logements :

– les différents dispositifs de l’Anah pour les propriétaires, notamment les aides connues sous la dénomination commerciale « MaPrimeRénov’ » – MPR – (3,8 milliards d’euros dédiés à la rénovation énergétique en 2024 selon le budget rectificatif de l’Agence) ;

– les certificats d’économie d’énergie (CEE) qui représentent une dépense d’environ 4,6 milliards d’euros consacrée en 2024 à la rénovation énergétique des bâtiments <sup>(1)</sup> dont une majeure part est fléchée vers le parc résidentiel ;

– plusieurs dépenses fiscales, dont notamment le taux de TVA réduit à 5,5 % pour les travaux d’amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d’habitation achevés depuis plus deux ans, ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés (dépense fiscale estimée à 1,01 Md€ en 2024), le dispositif d’éco-prêt à taux zéro (PTZ) (dépense fiscale estimée à 119 M€ en 2024), ou divers dispositifs d’incitation à l’investissement locatif (le doublement du déficit foncier imputable sur le revenu global pour les propriétaires bailleurs réalisant des travaux de rénovation énergétique, le dispositif « Denormandie » qui permet de bénéficier d’une réduction d’impôt lorsque des travaux améliorent la performance énergétique d’au moins 20 à 30 %, etc.) ;

Au-delà du soutien de l’État et des certificats d’économie d’énergie, les collectivités territoriales via des aides directes aux ménages ou diverses exonérations de taxes foncières contribuent à la rénovation du parc résidentiel, tout comme le groupe Action Logement via certains dispositifs de financement dédiés.

**On peut ainsi estimer à près de 10 milliards d’euros le montant d’aides directes consacrées à la rénovation énergétique du parc résidentiel en 2023 (12,3 milliards d’euros pour la rénovation énergétique des bâtiments) <sup>(2)</sup>.**

---

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Effort financier de l’État en faveur de la rénovation, p. 11.

(2) Outre les aides directes, différents dispositifs de soutien participent à la rénovation énergétique sans que cette dernière ne constitue l’objectif du dispositif : il en est ainsi d’un certain nombre d’aides accordées au titre de la lutte contre l’habitat indigne ou très dégradé.

## B. LA MONTÉE EN CHARGE EXTRÊMEMENT RAPIDE DES DISPOSITIFS MPR ET DES CEE

Comme le rappelle la Cour des comptes, « les moyens financiers consacrés à la rénovation énergétique des logements, hors aides des collectivités locales, ont augmenté de 33 % entre 2019 et 2022, passant de 5,22 à 6,95 milliards d’euros », soit une hausse très significative en quelques mois, qui s’explique par la montée en puissance des dispositifs MaPrimeRénov’ et des CEE.

### ÉVOLUTION DES MOYENS FINANCIERS CONSACRÉS À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PAR DISPOSITIF

<i>En Md€ courants</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>CEE (1)</i>	0,25	0,6	0,97	1,2	2,05	3,15	3,4	1,8
<i>CIDD/CITE (2)</i>	0,87	1,7	1,7	1,95	1,13	1,08	0,31	0,10 (p)
<i>Eco-PTZ (3)</i>	0,1	0,08	0,06	0,05	0,04	0,03	0,03	0,04 (p)
<i>TVA 5,5 %</i>	1,08	1,18	1,07	1,15	1,24	1,31	1,76	1,91
<i>Habiter Mieux</i>	0,52	0,42	0,5	0,53	0,76	0,6	-	-
<i>MaPrimeRénov’</i>	-	-	-	-	-	0,57	2,06	3,1(4)
<i>Aides des collectivités</i>						0,02-0,1	0,02-0,1	0,02-0,1
<b>Total</b>	<b>2,82</b>	<b>3,98</b>	<b>4,3</b>	<b>4,88</b>	<b>5,22</b>	<b>6,74</b>	<b>7,56</b>	<b>6,95</b>

Source : Cour des comptes, Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population, octobre 2023<sup>(1)</sup>

La hausse des crédits alloués à l’Anah a été particulièrement forte entre 2019 et 2022. Malgré le gel opéré en gestion 2024, les crédits dédiés à la rénovation énergétique continuent à augmenter cette année.

---

(1) Montants estimés à partir des volumes CEE émis chaque année et des prix d’échange sur le marché secondaire, pour les seuls secteurs résidentiel et tertiaire, hors CEE validés au titre des financements des programmes, notamment d’accompagnement. (2) Les données prises en compte sont celles de l’incidence budgétaire, soit, en principe, celles suivant la réalisation des travaux. (3) Année d’incidence budgétaire. (4) Estimation des aides « MaPrimeRenov’ » à 2,8 Md€ pour 2023.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ANAH DÉDIÉ À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE (2022-2024)

EVOLUTION DES BUDGETS DES AIDES A LA RENOVATION ENERGETIQUE (2022-2024)						
AE en M€	BI 2022	Compte financier 2022	BI 2023	Compte financier 2023	BI 2024	BR n°1 2024
Total	3 395	3 556	3 920	3 287	6 396	4 922
<b>Enveloppe intervention</b>	<b>3 253</b>	<b>3 422</b>	<b>3 765</b>	<b>3 125</b>	<b>6 201</b>	<b>4 727</b>
Rénovation énergétique	2 659	3 000	3 396	2 692	5 267	3 848
rénovation globale	659	673	1 068	740	3 393	2 418
rénovations par geste	2 000	2 327	2 328	1 952	1 874	1 430
dont total CEE					777	482
MPA	78	95	95	95	263	263
Ingénierie	116	116	136	117	125	125
MonAccompagnateurRénov'					196	141
Autres enveloppes d'intervention (y compris LHI)	400	212	139	221	350	350
<b>Enveloppe fonctionnement</b>	<b>92</b>	<b>98</b>	<b>108</b>	<b>116</b>	<b>140</b>	<b>140</b>
<b>Enveloppe investissement</b>	<b>33</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>33</b>
<b>Enveloppe personnel</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>22</b>

Source : DHUP

## II. MAPRIMERÉNOV' ET LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE : DES GAINS SURESTIMÉS, DES DISPOSITIFS ILLISIBLES POUR LES PARTICULIERS, UN HAUT NIVEAU DE FRAUDE

### A. DES GAINS D'ÉNERGIE LARGEMENT SURESTIMÉS

#### 1. L'évaluation de la politique publique de rénovation énergétique ne se base aujourd'hui que sur des calculs conventionnels théoriques de gains de performance énergétique

Les estimations d'économies d'énergie calculées par les pouvoirs publics, notamment pour l'évaluation, des gains énergétiques issus des dispositifs « MaPrimeRénov' » ou des CEE résultent aujourd'hui d'un calcul « conventionnel ». Pour chaque type de geste est déterminé un coefficient permettant de convertir le geste en économie d'énergie. Ce coefficient peut être une valeur moyenne par geste en MWh/an ou, pour les gestes d'isolation qui se font sur une superficie (toiture, murs, fenêtre, etc.), une valeur par m<sup>2</sup> de surface isolée, en kWh/m<sup>2</sup>/an. Ces coefficients, réactualisés de façon fréquente, ont été déterminés originairement à l'occasion des enquêtes pilotées par l'Ademe et le ministère de la transition énergétique : l'enquête « Tremi » de 2020 pour les maisons individuelles, l'enquête de 2018 menée par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour les appartements.

## **Les deux études menées pour déterminer les paramètres permettant de calculer les économies d'énergie : une méthodologie fort complexe**

### L'étude CSTB-Ademe

L'étude du CSTB a été réalisée dans le cadre d'une mission conjointe confiée à l'Ademe et au CSTB, entre décembre 2017 et mars 2018. L'évaluation de la performance énergétique a été réalisée pour une liste d'une trentaine de travaux, de fournitures d'équipement et de prestations élémentaires spécifiée dans la lettre de commande. Un état des performances « avant » et « après » travaux a été défini, pour chaque cas de la liste. Les niveaux de performance « avant travaux » pour les différents parois et les systèmes de chauffage ont été définis, en s'appuyant sur l'expertise du groupement et sur les données statistiques de l'enquête « PHEBUS ». Pour chaque intervention élémentaire (hors systèmes de régulation, compteurs et prestations), deux niveaux de performance à atteindre (« après travaux ») ont été construits : un premier en cohérence avec la réglementation énergétique élément par élément pour les bâtiments existants et un second plus performant et ambitieux, au-delà des exigences des fiches CEE.

Les performances énergétiques atteintes ont été ensuite calculées en utilisant la méthode « *Th BCE ex* » (sous-jacente à la réglementation RT 2012), adaptée aux spécificités des bâtiments existants (comme la prise en compte de la consommation d'une veilleuse d'une chaudière gaz ancienne ou de la non-existence d'un système de ventilation). Le principe de cette méthode repose sur la prise en compte des phénomènes physiques et leur modélisation, représentées de la même manière quel que soit le bâtiment, neuf ou existant.

L'étude a préparé la réglementation MaPrimeRénov'.

### L'étude TREMI 2020

L'estimation de l'impact énergétique des travaux identifiés dans l'enquête TREMI 2020 a été réalisée par POUGET Consultants. Le module de calcul développé par leurs soins avait pour objectif de traduire en consommations énergétiques (en kWh<sub>ep</sub>/m<sup>2</sup> par an) avant et après les travaux les réponses données par les participants à l'enquête. L'outil développé se base sur un calcul de l'état avant rénovation et sur un calcul de l'état après rénovation sur les 5 postes de consommation (chauffage, ECS, climatisation, éclairage, auxiliaires) par la méthode 3CL-DPE. La différence entre les deux valeurs permet d'évaluer les économies d'énergie en consommation énergétique primaire.

Un calcul DPE, au sens réglementaire du terme, nécessite plus d'une centaine de données d'entrées. Les données issues du questionnaire long (ménage ayant effectué au moins un geste commencé entre 2017 et 2019 et terminé en 2019) de TREMI ne permettant pas un niveau de détail aussi élevé, ni une aussi grande quantité de données d'entrée, des hypothèses simplificatrices sont faites. Au total, le calcul présente un jeu de 800 valeurs et hypothèses. Par ailleurs, il faut noter aussi que l'aspect déclaratif de l'enquête induit également un biais dans les calculs qui sont faits.

*Source : Commissariat général au développement durable (CGDD)*

**Les calculs conventionnels d'économie d'énergie, au fondement de l'estimation de la performance des CEE ou des aides « MaPrimeRénov' » ne permettent pas de constater l'efficacité réelle des travaux réalisés. Ces calculs prennent en compte ni la qualité des travaux réalisés, leur adéquation au bâti et**

**leur cohérence dans le parcours de rénovation du bien, ni le comportement des ménages occupants le bien isolé avant et après la rénovation du bien.**

**2. Les études existantes sur les effets réels des rénovations énergétiques témoignent de résultats très inégaux et d'une surestimation substantielle des économies d'énergie engendrées**

La littérature existante sur les effets réels de la rénovation énergétique est vaste : certains travaux soulignent la quasi-absence de baisse de consommation d'énergie après des travaux de rénovation, d'autres présentant des résultats plus nuancés. **Une chose est certaine : les calculs conventionnels des gains d'énergie surestiment fortement les économies réelles engendrées (« *energy efficiency gap* »).**

### **Quelques études traitant des effets réellement constatés des travaux de rénovation énergétique**

Penasco & Diaz, *Assessing the effectiveness of energy efficiency measures in the residential sector gas consumption through dynamic treatment effects : Evidence from England and Wales, 2023*

Cette étude anglaise réalisée sur 55 000 foyers ayant bénéficié d'un programme équivalent aux CEE se concentre sur deux gestes : l'isolation des murs et l'isolation des combles. **Cette étude constate une baisse d'environ 5 % de la consommation en gaz avec un effacement total des gains énergétiques en année n+1 ou n+2.**

Fowlie & Al, *Do energy efficiency investments deliver ? Evidence from the Weatherization assistance program, 2015*

Cette étude américaine, qui porte 30 000 ménages ayant réalisé une rénovation de 2011 à 2014 avec une aide moyenne de 5 150 euros pour différents types de travaux (changement de chauffage, isolation des murs, réduction des infiltrations), **estime les économies réelles associées comme étant 60 % inférieures aux économies conventionnelles** estimées par le programme. **La baisse de la consommation d'énergie post-rénovation est estimée entre 10 et 20 % suivant le modèle économétrique. Une surveillance de l'évolution des températures de chauffage ne semble pas indiquer l'existence d'un effet rebond (les températures n'évoluent pas).**

Blaise & Glachant, *Quel est l'impact des travaux de rénovation énergétique des logements sur la consommation d'énergie ? Une évaluation ex post sur données de panel, 2019*

Cette étude estime l'impact des aides à la rénovation sur la facture des ménages à partir de l'enquête « 10 000 ménages » de l'Ademe. Les travaux de rénovation représentent un coût moyen de 4 240 euros. L'isolation des portes et des fenêtres représentent 40 % des travaux effectués. Le modèle utilisé aboutit à une diminution de 8 euros de la facture d'énergie pour 1 000 euros dépensés. **En conséquence, le bénéfice net actualisé de la rénovation est très négatif.**

Wald & Glachant, *The Effect of Energy Efficiency Obligations on Residential Energy Use : Empirical Evidence from France, 2023*

L'étude estime en 2023 l'impact des CEE sur la consommation annuelle d'énergie par commune. L'étude couvre un panel de 35 000 communes. Ils transforment les quantités de « cumac » pour la durée de vie de l'équipement en économies réalisées sur l'année suivant la rénovation en utilisant le taux d'actualisation. Ces économies d'énergie sont ensuite sommées. Les quantités d'énergies consommées sont, à l'échelle municipale, fournies par Enedis et GRDF. **L'article conclut qu'un gain conventionnel de 1 kWh d'économie d'énergie induit une baisse réelle de 0,510 kWh.**

Charlier, « Explaining the energy performance gap in buildings with a latent profile analysis », Energy Policy, 2021

Ce papier vise à identifier des profils de consommateurs d'énergie à l'aide de l'enquête Phebus et d'un modèle à variables latentes. Il déduit quatre profils de consommateurs d'énergie, dont un profil composé de ménages modestes (ruraux, habitant dans des vieux bâtiments), pour lesquels la différence entre consommation théorique et réelle est de 55 %, ce qui montre une **erreur de modélisation de la consommation théorique d'autant plus grande que les ménages se restreignent. Les écarts de consommation sont d'environ 20 % si l'on prend tout l'échantillon.**

Peter Christensen & Paul Francisco & Erica Myers & Mateus Souza, "Decomposing the Wedge between Projected and Realized Returns in Energy Efficiency Programs," The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 105(4), pages 798-817, 2023

Cette étude explique l'écart estimé entre gains réels et gains théoriques de consommation énergétique suite à la mise en œuvre d'un programme de soutien à rénovation énergétique pour 41 % par des erreurs de modélisation, 43 % par la qualité des travaux et 6 % par des effets de comportements (effet rebond). **L'effet rebond jouerait donc un rôle assez restreint dans les écarts constatés par rapport à la qualité des travaux énergétiques.**

*Source : CGDD et Commission des affaires économiques.*

Les raisons principalement évoquées par la recherche scientifique pour expliquer l'écart entre les prévisions d'économies et les économies réellement constatées sont de trois ordres selon le CGDD :

– l'« **effet pré-bond** » serait lié à des erreurs de modélisation : lors des audits énergétiques, les caractéristiques techniques d'un logement sont parfois difficiles à diagnostiquer sans action destructive, tandis que des hypothèses doivent être formulées sur le comportement des ménages face aux hausses de prix. Les paramètres retenus pourraient conduire à surestimer l'énergie consommée avant travaux (notamment en présence de comportements de restriction) ;

– l'**effet rebond** renverrait à des changements de comportements se traduisant par une utilisation plus intensive du système de chauffage après rénovation, par exemple via une hausse de la température intérieure ou une augmentation de la surface chauffée ;

– la qualité des **travaux réalisés (qualité des matériaux et de la prestation par l'entreprise du bâtiment, cohérence du geste aux caractéristiques du bâti)** est également un facteur déterminant.

Sur la base d'une revue de la littérature scientifique, le CAE <sup>(1)</sup> retient l'hypothèse que sur les 50 % de différence observée entre gain théorique et réels après travaux, 40 % de l'écart viendrait de la qualité des travaux, 40 % d'erreurs de modélisation et 20 % de l'effet rebond.

L'étude de l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) *Consommations réelles d'énergie des logements sociaux parisiens* <sup>(2)</sup> de février 2024 est aujourd'hui mise en avant par plusieurs acteurs pour montrer l'intérêt des opérations de rénovation. Elle couvre les opérations de rénovation énergétique menées entre 2012 et 2020 sur 9 162 logements du parc de logements sociaux à Paris, en évaluant l'évolution des consommations réelles avant et après rénovation. Cette étude aurait montré une baisse moyenne de la consommation (en kWt d'énergie par m<sup>2</sup> de surface habitable) après travaux de - 28 % par opération, avec une grande disparité de résultats observés en fonction du mode de chauffage.

**Le rapporteur appelle néanmoins à analyser avec la plus grande prudence les résultats de l'étude de l'Apur :**

– l'étude de l'Apur est une étude descriptive ne permettant pas de neutraliser certaines variables explicatives de la baisse de consommation distinctes des travaux de rénovation (date de construction, composition du foyer, température extérieure, etc.) ;

– en particulier, la consommation d'énergie après travaux est souvent observée en 2022 (ou est calculée comme une moyenne de consommations annuelle, incluant l'année 2022), année qui a été marquée par des tensions sur l'approvisionnement en énergie, des hausses de prix, et une communication importante autour des actions de sobriété, ayant conduit à une baisse générale de la consommation – par rapport à 2021, la consommation de gaz du résidentiel, corrigée des variations climatiques, a diminué de 6,8 % en 2022, et celle d'électricité de 3,6 %. Pour mesurer la baisse de consommation liée à la rénovation, il aurait donc fallu comparer l'évolution de la consommation du « panel travaux » de l'Apur (groupe de traitement) à celle d'un panel d'immeubles comparables n'ayant pas été rénovés (groupe de contrôle) ;

– l'étude souligne par ailleurs que « le panel travaux est non représentatif du parc des trois bailleurs ». Les résidences ayant bénéficié d'une rénovation dans le cadre du plan climat ont été identifiées comme des gisements importants d'économie d'énergie, et les rénovations ont surtout pris la forme d'isolation par l'extérieur, geste de rénovation parmi les plus efficaces. Cette sélection d'opérations peut conduire à

---

(1) Louis-Gaëtan Giraudet et Lucas Vivier : Analyse socio-économique de la rénovation énergétique des logements - CAE : Focus n° 106, 2024.

(2) [https://www.apur.org/sites/default/files/consommation\\_reelle\\_energie\\_logements\\_sociaux-paris.pdf?token=1yBWDIDJ](https://www.apur.org/sites/default/files/consommation_reelle_energie_logements_sociaux-paris.pdf?token=1yBWDIDJ)

l'observation de réductions de consommation d'énergie plus importantes que dans l'ensemble des opérations de rénovation du parc privé.

**Pour étudier l'impact des rénovations, une étude économétrique plus aboutie que celle de l'Apur est en réalité nécessaire.**

### **3. L'étude en cours conduite par le Sdes se heurtera à des limites significatives**

Parmi les différents travaux menés actuellement pour analyser les effets réels, l'arrêté du 10 février 2023 permet au Service des données et études statistiques (Sdes) d'accéder aux **données de consommations individuelles de gaz et d'électricité d'un million de ménages résidant dans 260 communes à des fins d'évaluation des impacts de la rénovation énergétique des logements**. L'objectif est de comparer, à l'aide de méthodes économétriques, l'évolution de la consommation de gaz et d'électricité des ménages ayant bénéficié d'une aide pour des travaux de rénovation énergétique en 2020 à celle des ménages n'ayant pas bénéficié d'aides sur la période 2016-2023. 1 045 966 courriers ont été envoyés par Enedis pour 79 800 plis non distribués et un peu moins de 20 000 ménages ayant fait part de leur souhait de ne pas être inclus dans l'échantillon.

Bien que très riche, cette base de données présentera des limites pour l'évaluation des effets réels des travaux de rénovation :

– l'étude ne permet pas de disposer d'information sur la consommation liée au chauffage central dans l'habitat collectif ;

– l'étude ne permettra de disposer d'information en cas de recours à une autre source d'énergie que le gaz et l'électricité (bois, fioul, réseaux de chaleur), et le type de chauffage avant travaux n'est connu que pour les ménages aidés par « MaPrimeRénov' » à partir de 2022 ;

– les données relatives aux consommations de gaz des ménages n'ayant pas de contrat de fourniture de gaz à l'été 2023 ne seront pas connues. Pour un ménage ayant changé son système de chauffage en 2021 et ayant résilié son contrat gaz après, la consommation avant travaux ne sera pas connue.

## **B. UN NIVEAU POTENTIEL DE FRAUDES ET D'IRRÉGULARITÉS ÉLEVÉ**

**Le niveau de fraude concernant les CEE et les dispositifs de MPR paraît aujourd'hui particulièrement inquiétant.** Le Pôle national des CEE (PNCEE) signale augmentation de 30 % de ses signalements en 2023 par rapport à 2022 (1 369 signalements). Au 1<sup>er</sup> septembre 2024, l'outil « SignalConso » de la DGCCRF répertoriait 23 586 signalements pour le secteur de la rénovation énergétique depuis le début de l'année 2024, contre 19 733 à la même période en 2023 (27 633 sur toute l'année 2023). Sur les 800 contrôles opérés par la Direction

générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en 2023, 50 % présentaient des anomalies à des degrés de gravité variés, et 25 % ont donné lieu à des suites répressives.

### **Les différents types de fraudes et irrégularités constatées par la DGCCRF**

#### Concernant les CEE

Les enquêtes révèlent de manière récurrente certaines pratiques consistant à déclarer de faux chantiers ou bien à surévaluer des chantiers, afin d'obtenir indûment des CEE supplémentaires.

Certaines entreprises mettent 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. La prime CEE peut alors être perçue par la société de travaux, sans que la totalité de celle-ci soit reversée à ses clients qui se retrouvent lésés. Les professionnels justifient cette pratique par la facturation du service de demande de prime. Les consommateurs n'en sont pas préalablement informés.

Certains professionnels annoncent des montants de primes CEE largement surestimés à des fins commerciales. Il ressort également des plaintes de consommateurs que les professionnels créent un sentiment d'urgence pour obtenir au plus vite la signature des devis en annonçant, à tort, la fin de certains dispositifs d'aides (fin des coups de pouce CEE sur certaines catégories de travaux).

De façon générale, certains professionnels optent pour une présentation orale des incitations et ne mentionnent pas de montant sur leurs documents commerciaux et contractuels. Ainsi, très régulièrement, le coût total final qui incombe au consommateur est largement minimisé, sans étude réelle de l'éligibilité du ménage aux dites aides.

#### Concernant les dispositifs MaPrimeRénov'

Le démarchage téléphonique illicite représente près de 80 % des signalements déposés sur Signal Conso en lien avec un litige relatif à des travaux de rénovation énergétique en 2023 et en 2024. La plupart du temps, l'agent s'appuie sur des centrales d'appels situées dans des pays non coopératifs en dehors de l'Union européenne (Israël, Maroc, *etc.*). L'objectif des entreprises peu scrupuleuses peut être d'obtenir le numéro fiscal des ménages afin de monter des dossiers de travaux fictifs. Il peut également consister à engranger un maximum de rendez-vous pour des chantiers qui seront généralement réalisés dans les 48 heures par une entreprise dont le consommateur n'aura pas eu préalablement connaissance.

Différentes pratiques commerciales trompeuses et agressives sont à l'origine de 60 % des sanctions pénales prononcées par la DGCCRF. Ces pratiques sont diverses : utilisation de dénominations sociales proches de celles d'organismes d'État, usurpation d'identités, mise en avant de partenariats fictifs, mention RGE pas ou plus détenue, argumentaires de vente mensongers (travaux prétendument obligatoires, démarches administratives présentées comme prises en charge alors qu'elles ne le sont pas dans les faits, arguments fallacieux sur la rentabilité des travaux ou sur les aides disponibles). Elles donnent lieu à des condamnations à des peines de prison et à des saisies pénales, dont le montant peut atteindre plusieurs millions d'euros.

### Les irrégularités constatées en dehors du champ de compétence de la DGCCRF

Les enquêteurs de la DGCCRF sont amenés, au cours de leurs investigations, à relever des infractions qui ne relèvent pas de leur champ de compétence :

- les fraudes quant aux prestations réalisées (surfaces facturées artificiellement augmentées, antidatages pour bénéficier de programmes d'aides révolus, performances des travaux surévaluées pour les rénovations globales afin de bénéficier des montants les plus élevés et des bonus) ;
- les escroqueries, fabrication de faux et usages de faux (utilisation de la signature numérique des clients pour la dupliquer sur l'ensemble des documents nécessaires à l'obtention des primes et aides, rachat de crédits en cours par des éco-prêts à taux zéro présentés comme plus attractifs financièrement, escroquerie au faux chèque) ;
- des abus de biens sociaux (certains dirigeants font usage des biens d'une entreprise, pour favoriser un sous-traitant ou une autre société de manière illégale et dans leur intérêt) ;
- les infractions au droit du travail (création de sociétés éphémères disposant de gérants « de paille » à leur tête, recrutant dans les pays de l'Est (majoritairement en Moldavie, mais également en Roumanie) une main-d'œuvre exploitée et payée à bas coûts) ;
- la fraude fiscale et le blanchiment d'argent.

Les sociétés frauduleuses, dont le capital social est alimenté par des fonds occultes issus notamment de pays situés en dehors de l'UE (notamment en Israël), laissent reposer de fortes sommes durant des durées très limitées sur les comptes bancaires et opèrent rapidement des transferts vers le pays d'origine.

Source : DGCCRF

**Alors que les risques de fraude sont élevés, la politique de contrôle paraît insuffisante.** Dans son rapport de juillet 2024 sur *Les certificatifs d'économies d'énergie*, la Cour des comptes souligne des « sanctions modestes et tardives pour des contrôles partiels aux résultats insatisfaisants » : un nombre insuffisant de contrôles opérés par rapport aux commandes du PNCEE, des contrôles sur site qui ne représentent que 0,9 % des volumes délivrés, des taux de contrôles non satisfaisants qui demeurent à des niveaux « significatifs et inquiétants ». À titre d'exemple, une opération d'isolation sur deux ne serait pas conforme lors des contrôles ciblés. Sur les 100 000 contrôles menés par les demandeurs de CEE en 2023, les taux de non-conformité étaient de 0,6 % pour les demandeurs professionnels (entreprises, collectivités territoriales, logement social), et compris entre 8,7 % et 39,4 % selon les demandeurs pour les actions réalisées auprès des particuliers. Par ailleurs, les annulations et sanctions prononcées correspondent à des montants faibles : seuls 1,66 % du volume de CEE ont été retirés, pour 17,90 M€ de sanctions pécuniaires prononcées à l'encontre d'obligés et délégataires, dont 3,10 M€ en 2023.

Ce que décrit ici la Cour des comptes pour les CEE s'applique tout autant pour les dispositifs MPR de l'Anah. Le rapport de l'Inspection générale des finances de 2022 sur les dispositifs MPR <sup>(1)</sup> témoigne de dangers significatifs : l'examen d'un échantillon de 800 000 dossiers payés par l'Anah conduisait à identifier 7 100 dossiers (1,4 % du montant) classés en niveau de risque « critique » et 47 000 (6 % du montant) en niveau de risque « très fort ». Les contrôles sur place opérés par le prestataire Bureau Veritas représenteraient pourtant seulement 3 % des dossiers en 2022.

**Les contrôles menés actuellement ne suffisent donc pas à lutter efficacement contre les abus, les malfaçons et la fraude.** Si les échanges et le partage de données entre administrations ont été renforcés, si des améliorations permanentes sont recherchées dans la politique de contrôle par l'Anah et le PNCEE (rapprochement des procédures de contrôle entre les CEE et MPR, amélioration des procédures de l'Anah via l'élaboration d'un nouveau module de *scoring* pour permettre une meilleure identification des dossiers à risques, renforcement des engagements des mandataires ou accélération de la mise en œuvre de la procédure de sanction et de recouvrement), **force est de constater que les pouvoirs publics n'ont pas réussi, jusqu'à présent, à sécuriser les dispositifs d'aide publique. Si aucune estimation n'est avancée par les directions compétentes, le rapporteur rappelle que Tracfin avait estimé à près de 400 M€ le montant de fraudes par des réseaux organisés pour la seule année 2023.**

### **C. DES DISPOSITIFS CHANGEANTS, SOURCE DE COMPLEXITÉ ET D'ILLISIBILITÉ**

De nombreuses critiques sont adressées aux CEE comme aux dispositifs MPR pour leur caractère complexe et peu lisible.

Les critères d'éligibilité varient entre les dispositifs CEE et MPR, alors même que les deux dispositifs poursuivent une même finalité. À titre d'exemple, parmi les huit opérations standardisées qui concernent le secteur résidentiel figurant parmi les dix fiches les plus utilisées des CEE en 2022 et 2023, deux ne sont pas éligibles à « MaPrimeRénov' » : l'isolation d'un plancher et l'isolation d'un réseau hydraulique de chauffage ou d'eau chaude sanitaire.

**Si les dispositifs d'aide apparaissent comme des dispositifs complexes et illisibles, c'est d'abord en raison de leur instabilité** : 80 décrets et arrêtés ainsi que plus de 200 arrêtés liés aux programmes CEE ont ainsi été adoptés depuis 2018 selon le décompte de la Cour des comptes. L'Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) souligne que la confusion causée par les réformes successives est largement

---

(1) IGF, 2022, « Analyse des risques sur la gestion de MaPrimeRénov' par l'Anah ».

répandue. Elle dénonce un dispositif « MaPrimeRénov' » instable, « évoluant tous les six mois », et appelle les pouvoirs publics à créer un « choc de confiance ».

**L'année 2024 aura constitué un exemple paradigmatique. La refonte en profondeur des aides MPR, déconnectée des besoins des usagers et profondément déstabilisatrice, s'est soldée par un échec retentissant.**

La réforme entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024 visait à décliner l'aide MPR en deux parcours types :

– un parcours accompagné pour les rénovations d'ampleur (au moins deux sauts de classe énergétique) avec des barèmes d'aides augmentés, les ménages devant bénéficier de l'accompagnement systématique d'un tiers de confiance agréé par l'État – « Mon Accompagnateur Rénov' » ;

– un parcours par geste conditionné au remplacement d'un système de chauffage fossile pour les biens classés F ou G (nécessitant donc la réalisation préalable d'un DPE).

Au premier trimestre 2024, le nombre de dossiers déposés s'écroulait conduisant le Gouvernement à assouplir en urgence <sup>(1)</sup> les règles d'éligibilité du parcours par geste. Les chiffres communiqués par la DHUP montrent que le nombre de rénovations aidées par l'Anah en 2024 sera largement en-deçà du nombre de rénovations aidées en 2023, qui avait déjà constitué une mauvaise année par rapport à 2022. **Le budget de l'Anah devrait être largement sous-consommé en 2024.**

#### NOMBRE DE LOGEMENTS SOUTENUS PAR LES DISPOSITIFS MPR EN 2023

Engagement 2023	Nombre de logements	Montant de subvention	Montant moyen de subvention	Montant total des travaux	Montant moyen des travaux
<b>MPR</b>	505 126	1 952 M€	3 864 €	6 341 M€	12 553 €
<b>MPR Sérénité et Habiter mieux propriétaires bailleurs</b>	33 950	552,70 M€	16 280 €	958 M€	28 217 €
<b>MPR Copropriétés</b>	30 167	236,50 M€	7 841 €	577 M€	19 126 €

---

(1) Cf. Décret n° 2024-249 du 21 mars 2024.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOUTENUS PAR LES DISPOSITIFS MPR EN 2024

MPR par Geste					
Engagement 2024	Nombre de logements	Montant de subvention	Montant moyen de subvention	Montant total des travaux	Montant moyen des travaux
Janvier	22 044	86 M€	3 923 €	287 M€	13 057 €
Février	18 122	63 M€	3 478 €	207 M€	11 434 €
Mars	32 223	142 M€	4 429 €	391 M€	12 135 €
Avril	20 927	84 M€	4 019 €	242 M€	11 601 €
Mai	21 421	87 M€	4 078 €	280 M€	13 072 €
Juin	24 094	91 M€	3 790 €	309 M€	12 817 €
Juillet	26 495	98 M€	3 697 €	340 M€	12 846 €
août	10 268	34 M€	3 384 €	127 M€	12 414 €
Septembre	12 362	39 M€	3 134 €	150 M€	12 110 €
<b>Total</b>	<b>187 956</b>	<b>726 M€</b>	<b>3 770 €</b>	<b>2 335 M€</b>	<b>12 387 €</b>

MPR Parcours Accompagné (dont ex MPRS et Forfait rénovation globale début 2024)					
Engagement 2024	Nombre de logements	Montant de subvention	Montant moyen de subvention	Montant total des travaux	Montant moyen des travaux
Janvier	1 060	9 M€	8 243 €	46 M€	43 325 €
Février	322	3 M€	8 226 €	16 M€	49 540 €
Mars	481	9 M€	20 671 €	22 M€	45 561 €
Avril	2 103	74 M€	35 475 €	113 M€	53 598 €
Mai	3 159	113 M€	35 705 €	180 M€	56 998 €
Juin	4 605	175 M€	37 912 €	261 M€	56 589 €
Juillet	5 466	208 M€	38 067 €	307 M€	56 124 €
Août	4 309	161 M€	37 344 €	252 M€	58 494 €
Septembre	4 924	194 M€	39 362 €	287 M€	58 202 €
<b>Total</b>	<b>26 429</b>	<b>946 M€</b>	<b>29 000 €</b>	<b>1 482 M€</b>	<b>53 159 €</b>

MPR Copropriétés					
Engagement 2024	Nombre de logements	Montant de subvention	Montant moyen de subvention	Montant total des travaux	Montant moyen des travaux
Janvier	4	0,05 M€	12 364 €	0,09 M€	22 705 €
Février	758	4,50 M€	6 011 €	14,70 M€	19 444 €
Mars	577	3,80 M€	6 662 €	9,60 M€	16 733 €
Avril	406	2 M€	5 098 €	6 M€	14 829 €
Mai	1 639	9,50 M€	5 788 €	26 M€	15 844 €
Juin	1 995	16,50 M€	8 291 €	38 M€	19 046 €
Juillet	2 856	23,60 M€	8 277 €	58 M€	20 334 €
Août	1 464	16 M€	10 953 €	30 M€	20 298 €
Septembre	2 882	32 M€	11 162 €	65 M€	22 361 €
<b>Total</b>	<b>12 581</b>	<b>108 M€</b>	<b>8 290 €</b>	<b>246 M€</b>	<b>19 066 €</b>

Source : DHUP.

### III. LES FONDEMENTS INCERTAINS DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

#### A. LE DPE : UN OUTIL BEAUCOUP TROP PEU FIABLE

**Le diagnostic de performance énergétique (DPE) est aujourd’hui un outil majeur, dont dépend toute la politique de rénovation énergétique :**

– il conditionne la possibilité de louer son bien : les logements déjà considérés comme des « passoires thermiques » sont actuellement interdits à la location (niveau de consommation d’énergie finale dépassant le seuil de 450 kWh par mètre carré et par an) et un calendrier d’interdiction de location beaucoup plus contraignant est prévu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025 (voir *infra*) ;

– il conditionne la possibilité pour les bailleurs de réévaluer le loyer (gel des loyers de biens classés F et G) ;

– il conditionne le bénéfice des aides à la rénovation énergétique – l’éligibilité et le calcul des aides de l’Anah sont partiellement fonction de la classe énergétique du bien au départ et à la fin des travaux – et d’un nombre de plus en plus important d’avantages fiscaux (doublement du déficit foncier, dispositif « Denormandie », conventionnement Anah, PTZ dans l’ancien, *etc.*) ;

– il oblige les propriétaires à réaliser un audit lors d’une vente d’un bien classé F ou G.

Plus indirectement, il influe sur la totalité des échanges et des transactions sur le marché immobilier. **L’ordre national des notaires a confirmé au rapporteur l’existence de banques refusant d’accorder un prêt à des acquéreurs pour un bien trop mal classé.**

**Puisque le DPE imprègne la totalité de la politique du logement, il ne devrait pas être possible de douter de sa fiabilité. C’est pourtant bien le cas.**

#### 1. Un instrument profondément remanié

Créé en 2006, le DPE a originellement une portée purement indicative en permettant de renseigner sur la performance énergétique d’un logement ou d’un bâtiment.

**Rendu opposable par l’article 179 de la loi dite « ELAN »<sup>(1)</sup> et désormais encadré par la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments, le DPE est devenu le fer de lance de la politique de rénovation : la loi ELAN conditionne le bénéfice des aides à la rénovation de l’Anah et entraîne**

---

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique.

Réformé dans sa méthode <sup>(1)</sup>, le DPE est censé être plus rigoureux et sa mise en œuvre plus homogène.

**Depuis juillet 2021, la lecture du diagnostic s'est en réalité complexifiée, en passant d'une évaluation de la consommation énergétique du bien (exprimée en kWh/m<sup>2</sup>/an) à une évaluation de valeur associant la consommation énergétique et l'émission des gaz à effet de serre (exprimée en kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an).** C'est désormais la moins bonne note des deux qui définit l'étiquette finale du logement. Les classes énergétiques du nouveau DPE s'établissent entre l'étiquette A, la plus performante (moins de 70 kWh/m<sup>2</sup>/an pour la classe énergie et moins de 6 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>/an pour la classe climat) à l'étiquette G pour la moins performante (plus de 420 kWh/m<sup>2</sup>/an pour la classe énergie ou plus de 100 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>/an pour la classe climat).

Le DPE comporte également les caractéristiques du logement et sa zone climatique, un descriptif de ses équipements, une estimation des dépenses annuelles résultant de l'étiquette de consommations (calculée sur la base d'un usage standard) et deux indicateurs informatifs, sur le confort d'été et sur la performance de l'enveloppe. Il comprend également des recommandations relatives aux travaux nécessaires pour améliorer la performance du logement, à la gestion des équipements et au comportement.

## **2. Des critiques encore importantes sur sa conception**

La réforme de 2021 était censée apporter davantage de rigueur et d'homogénéité dans les DPE réalisés, comme le précise de la DHUP : « *la refonte a apporté plus de fiabilité méthodologique (unicité de la méthode pour tous les logements), mais également plus de fiabilité dans la réalisation (justification des données saisies), nécessaires pour rendre le DPE opposable juridiquement, à l'instar des autres diagnostics du bâtiment* ».

**Pourtant, certains points de son élaboration font encore l'objet de critiques importantes.**

### ***a. La modification en urgence du nouveau DPE en 2021***

**Le rapporteur remarque premièrement que le nouveau DPE produit au 1<sup>er</sup> juillet 2021 s'est révélé être totalement déficient** (erreurs de coefficients relatifs à la transmission thermique du mur, au débit conventionnel utilisé pour modéliser les déperditions thermiques dues à une ventilation par ouverture des fenêtres, à la perméabilité à l'air du bien, surestimation de la consommation liée à la ventilation, à la production d'eau chaude sanitaire et aux chauffages, surestimation des coûts

---

(1) Cf. Décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers.

énergétiques, *etc.*). Cette situation a **nécessité sa suspension en urgence au 1<sup>er</sup> septembre 2021 et sa correction par l'arrêté du 8 octobre 2021 modifiant la méthode de calcul et les modalités d'établissement du diagnostic de performance énergétique**. Cette modification a aussi rendu nécessaire la réédition d'un nombre importants de DPE, et a disqualifié durablement le dispositif pour de nombreux propriétaires, rendus inutilement inquiets par le DPE qu'ils avaient réalisé à cette époque.

***b. Des écarts importants entre la prédiction du DPE et la consommation réellement constatée***

La méthode 3CL-DPE 2012 (calcul de la consommation conventionnelle des logements), développée par le bureau d'études Tribu Energie, permet de déterminer le niveau de performance énergétique et d'émission de GES : sous l'hypothèse d'une température de 19°C en hiver et de 28°C en été, celle-ci ne prend en compte que les composantes objectives du bâtiment, indépendamment des comportements et du niveau de consommation du bâtiment <sup>(1)</sup> : année de construction, performance de l'enveloppe (murs, plancher, plafond et couverture, menuiseries), superficie et volume, orientation du bâtiment et altitude, système de chauffage et de production d'eau chaude, *etc.* Cinq postes de consommation sont analysés dans le calcul de la consommation énergétique : chauffage, production d'eau chaude sanitaire, climatisation, consommation de l'éclairage et celle des auxiliaires.

**Or, comme le montre l'étude du Conseil d'analyse économique de janvier 2024 <sup>(2)</sup>, le DPE prédit très mal le niveau de consommation énergétique réel des occupants**, soit que celui-ci dépende davantage du comportement des occupants que des caractéristiques intrinsèques du bâtiment, soit que la méthodologie du DPE ou sa mise en œuvre concrète par les diagnostiqueurs ne soient pas assez robustes : *« Si l'on observe bien une progressivité de la consommation réelle en fonction de la performance énergétique des logements, elle est cependant beaucoup moins forte que la consommation théorique du DPE et s'estompe pour les plus grands logements. Globalement, la hausse de la consommation d'énergie au m<sup>2</sup> entre un logement classé A ou B et un logement classé G est six fois plus faible que celle prédite par le DPE. »*

S'il n'est pas nécessairement souhaitable de prendre en compte les factures dans l'évaluation du DPE, comme dans son ancienne version, cette prise en compte permettait de corriger certains biais et d'éventuelles erreurs de modélisation.

---

(1) Cf. Annexes de l'arrêté du 31 mars 2021 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation en France métropolitaine.

(2) Conseil d'analyse économique, Performance énergétique du logement et consommation d'énergie : les enseignements des données bancaires, Focus n°103, janvier 2024

### *c. L'existence de différents biais : l'exemple du bâti ancien*

Même si l'arrêté du 25 mars 2024 a partiellement corrigé les biais existants pour les petites surfaces, en permettant de sortir du statut de passoires thermiques près de 140 000 logements, d'autres biais pourraient exister, selon certains acteurs auditionnés qui remettent en cause la méthodologie 3CL.

Plusieurs éléments seraient insuffisamment pris en compte : l'inertie du bâtiment et le confort d'été, la prise en compte de la performance des matériaux et des équipements en fonction des conditions climatiques extérieures, *etc.* **Le logiciel en vigueur conforme à la méthode 3 cl-DPE pour le calcul du DPE ne serait pas du tout adapté au bâti ancien** (constructions avant 1948) **selon certains diagnostiqueurs**. Par ailleurs, le rapport de la commission d'enquête du Sénat <sup>(1)</sup> a également souligné que le bâti ancien constituait un impensé fondamental de la politique de rénovation, qui ne prenait pas en compte de la valeur patrimoniale des bâtis anciens.

Plus généralement, l'existence de classes de performance énergétique pourrait elle-même être remise en cause : les effets de seuil contribuent à traiter très différemment des logements très proches dans leur performance énergétique. Un changement minime d'hypothèse peut conduire un bien à changer d'étiquette. **Certains diagnostiqueurs rencontrés ont aussi souligné qu'en indiquant exactement les mêmes informations dans le logiciel dédié permettant de calculer l'étiquette du DPE, un bien pouvait être classé différemment** (sans doute en raison de variations minimales des paramètres de calcul du DPE assez fréquentes).

Il n'appartient pas au député d'émettre un avis sur la rigueur scientifique du DPE, mais bien de constater que sa complexité technique est aujourd'hui facteur d'incompréhension pour les usagers, comme pour les diagnostiqueurs eux-mêmes.

### *d. Le coefficient de transformation de l'énergie primaire à l'énergie finale*

Le droit européen contraint aujourd'hui à évaluer la performance énergétique d'un logement en termes d'énergie primaire. L'énergie finale consommée (que chaque ménage connaît grâce à son compteur) doit donc être convertie en énergie primaire grâce à un facteur de conversion, qui dépend du coût d'acheminement et du mode de production de la source d'énergie.

Les facteurs de conversion de l'énergie finale (exprimée en PCI) en énergie primaire ont été initialement fixés en 2006 à + 2,58 pour l'électricité et + 1 pour les autres énergies <sup>(2)</sup>, ce qui constituait un désavantage pour l'électricité puisque 1 kwt

---

(1) *Commission d'enquête du Sénat, Efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, rapport n°0811, juin 2023.*

(2) *Cf. Annexe 3.2 de l'arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiment.*

consommé en énergie finale correspondait à 2,58 kwt consommé en énergie primaire. **Si le facteur de conversion pour l'électricité a été modifié de 2,58 à 2,3 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, il pénalise encore les ménages qui recourent à l'électricité.**

Il semblerait que la simplification du DPE, appelée de ses vœux par le Premier ministre, lors de son discours de politique générale, se résume à une diminution du facteur de conversion pour l'électricité : si une telle modification n'a rien d'une simplification, elle demeurerait utile pour les ménages chauffés à l'électricité.

### **3. Un manque criant de fiabilité dans son application**

**Si la rigueur théorique du DPE fait débat, le manque de fiabilité des DPE réalisés ne fait, quant à lui, aucun doute, comme le reconnaît la DHUP elle-même.**

L'UFC-Que Choisir l'a ainsi montré dans une étude publiée en septembre 2022 : 34 diagnostics ont été réalisés dans sept maisons situées dans différentes régions de France, chacune des maisons ayant fait l'objet de quatre ou cinq DPE différents. Sur les sept maisons, six obtiennent des résultats différents. Une même maison connaît trois classes de performance d'écart (de B à E). Par ailleurs, les recommandations de travaux permettant d'améliorer l'efficacité énergétique des logements varient fortement selon les diagnostics, tout comme l'estimation des travaux. L'étude souligne même l'existence de recommandations absurdes : la pose d'eau chauffe-eau solaire alors que la maison qui fait l'objet du DPE en dispose déjà bien.

Comment peut-on expliquer un tel manque de fiabilité ? Outre la complexité technique de la méthode du DPE (voir *supra*), l'UFC-Que Choisir pointe du doigt une formation insuffisante des diagnostiqueurs, en plaidant pour une refonte en profondeur du système de certification. L'étude met ainsi en avant la nécessaire responsabilisation des diagnostiqueurs : si aujourd'hui l'étiquette énergétique du DPE est opposable aux diagnostiqueurs, ce n'est pas le cas des travaux recommandés, dont l'intérêt est pourtant au moins aussi important, car ils permettent d'améliorer la performance énergétique du bien.

Au-delà de la question de la formation des diagnostiqueurs, d'autres limites du DPE peuvent expliquer son manque de fiabilité constatée. Comme l'indique le rapport d'information sur l'évaluation de l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale <sup>(1)</sup>, « les diagnostiqueurs n'ayant pas le droit d'opérer des sondages destructifs pour vérifier l'état réel de l'existant (par exemple,

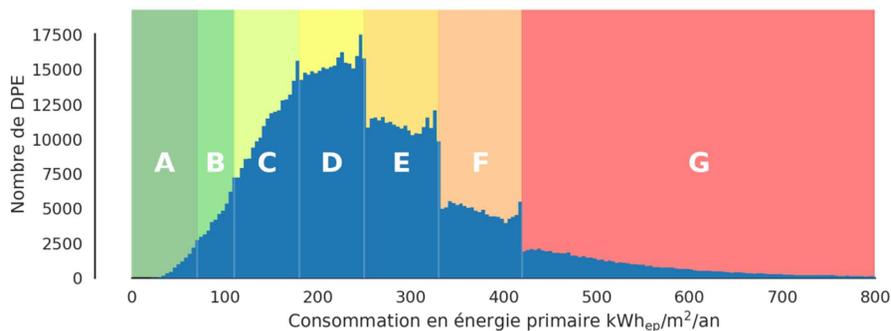
---

(1) *Rapport d'information n°2706, Évaluation de l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mai 2024*

la présence ou l'épaisseur d'un isolant), ils n'ont d'autres choix que d'établir leurs calculs à partir d'hypothèses. » Faute de documents fournis par le propriétaire pour prouver les travaux existants ou un certain état du bâti, ces hypothèses ne correspondent pas toujours à l'état réel du bâtiment et peuvent être réalisés au détriment du propriétaire.

Les marges de manœuvre laissées aux diagnostiqueurs peuvent être appréciées au bénéfice ou au détriment des propriétaires. La distribution des consommations d'énergie des logements signale des « points de rupture » au niveau des seuils d'étiquette, au bénéfice des propriétaires. Alors que les données de consommation énergétique sont normalement réparties entre les quatre premières étiquettes, la chute brutale du nombre de logements au niveau des seuils (entre l'étiquette D et E, E et F et F et G) signifie que de nombreux logements en bas de l'étiquette D devraient en réalité être situés en haut de l'étiquette E, et ainsi de suite.

#### ANOMALIES STATISTIQUES DANS LA DISTRIBUTION DES CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE



Source : CSTB, contribution écrite à la mission d'information, Évaluation de l'adaptation des logements aux transitions démographique et environnementale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mai 2024

*A contrario*, certains diagnostiqueurs pourraient être tentés de minorer l'étiquette énergétique pour permettre aux propriétaires de bénéficier d'aides publiques renforcées ou afin de générer des travaux supplémentaires.

#### 4. Les tentatives pour améliorer la situation

Au regard de la qualité pour le moins hétérogène des DPE réalisés, la DHUP indique avoir mis en place « une feuille de route » élaborée et mise en œuvre en collaboration avec les fédérations de diagnostiqueurs, les organismes de certification et les organismes de formation, pour renforcer les compétences et homogénéiser les pratiques des diagnostiqueurs : documents à destination des commanditaires, formations en ligne pour les diagnostiqueurs, élaboration et actualisation des guides d'aides.

Par ailleurs, la formation des diagnostiqueurs a été renforcée à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024, conformément à l'arrêté du 20 juillet 2023 <sup>(1)</sup> :

– allongement de la formation initiale (de 3 à 8 jours) pour accéder à la certification des diagnostiqueurs permettant d'établir des DPE ;

– élévation du niveau d'examen (mise à disposition d'un référentiel national de question, modification de l'examen pratique par l'élaboration d'un DPE dans un bâtiment témoin sur logiciel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026) ;

– création d'un tutorat pour accompagner les nouveaux diagnostiqueurs dans leur 1<sup>ère</sup> année de certification.

Si un renforcement des contrôles en cours de cycle et de la formation en continu (4 jours durant le cycle de 7 ans au lieu de 2 jours jusqu'à présent) est prévu, **le rapporteur s'interroge sur la montée compétence des diagnostiqueurs actuels qui ne bénéficieront pas de la nouvelle formation avant la fin de leur cycle de certification.** *A contrario*, selon certains diagnostiqueurs, la forte élévation du niveau de l'examen conduirait à un taux d'échec important, qui encouragerait des comportements frauduleux insuffisamment contrôlés.

*In fine*, il paraît **absurde de fonder l'entièreté d'une politique publique sur un instrument de mesure dont la rigueur et la qualité n'ont pas été éprouvées et garantis dès le départ et sur une filière qui n'a pas été dimensionnée originellement pour assurer une prestation dont les conséquences sont majeures.** Les pouvoirs publics en sont réduits à améliorer sous pression un système défaillant.

## B. LE PROBLÈME DES ENTREPRISES RGE

**Les années passent et se ressemblent pour le label « reconnu garant de l'environnement » (RGE) qui ne fait toujours pas florès auprès des entreprises du bâtiment, peu enclines à l'obtenir.** Octroyée par les organismes certificateurs accrédités auprès du Comité français d'accréditation (Cofrac), la certification ou qualification RGE, déclinée en fonction du domaine d'activité selon un cahier des charges propres, permet aux entreprises de faire bénéficier des aides à la rénovation énergétique (MPR et CEE) les ménages qui font appel à leurs services.

---

(1) Arrêté du 20 juillet 2023 définissant les critères de certification des diagnostiqueurs intervenant dans le domaine du diagnostic de performance énergétique, de leurs organismes de formation et les exigences applicables aux organismes de certification et modifiant l'arrêté du 24 décembre 2021 définissant les critères de certification des opérateurs de diagnostic technique et des organismes de formation et d'accréditation des organismes de certification.

**L'objectif d'atteindre 250 000 entreprises labellisées d'ici 2022, exprimé par le ministre en charge de l'économie en 2020, apparaît aujourd'hui comme étant presque comique. Entre 2023 et 2024, le nombre d'entreprises RGE a baissé d'environ 4 %.**

NOMBRE D'ENTREPRISES LABELLISÉES RGE

	2020	2021	2022	2023	Septembre 2024
RGE travaux	55 862	60 305	59 921	nc	55 102
RGE (audit et travaux)	59 419	64 901	65 228	61 237	62 595

Source : DHUP.

### 1. Une usine à gaz pour les entreprises ?

Pour les administrations publiques auditionnées, cette baisse peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

– le délai de renouvellement des certifications de certaines entreprises – qui peut être hétérogène en fonction des organismes qualificateurs ;

– le contexte économique inflationniste, qui aurait conduit certaines entreprises et opérateurs à cesser leur activité ;

– le retrait ou la suspension du label détenu par certains opérateurs – suite à des manquements observés, constatés ou remontés aux organismes qualificateurs qui procèdent à l'éventuel retrait ;

– l'absence de visibilité et d'ambition des dispositifs d'aide et des montants associés peut désinciter la démarche de certification ;

– les contraintes soulignées par les entreprises pour l'obtention du label RGE qui représentent un coût financier et humain important.

Selon la CAPEB, le dispositif actuel « *exclut les entreprises compétentes, car les démarches administratives sont complexes et coûteuses et découragent les entreprises pour les travaux de rénovation énergétique.* »

Pour les plus petites entreprises, une expérimentation de « qualification-RGE » devrait permettre d'être éligible aux aides à la rénovation énergétique sans disposer du label, pour un nombre déterminé de chantiers faisant tous l'objet d'un audit de contrôle. Les fédérations du bâtiment, notamment la CAPEB, ont mis en avant plusieurs pistes d'amélioration et de simplification : outre la valorisation des acquis, la dématérialisation des dossiers de demande de qualification et de suivi, la mise à disposition d'un devis type, l'allongement de la durée de qualification afin de faciliter la vie des entreprises de quatre à huit ans. La DHUP met également en avant la nécessité de rendre les formations plus attractives, en permettant d'acquérir des

compétences renforcées et en étant davantage sensibilisés aux bonnes règles de pratiques commerciales. Certains acteurs ont indiqué que le référentiel de certification des entreprises RGE n'était clairement pas assez solide aujourd'hui.

## 2. Un label qui n'est pas gage de qualité des travaux menés

**Le label RGE n'est aucunement un gage de qualité pour le bénéficiaire des aides.** Jusqu'à présent, un seul responsable technique formé est nécessaire pour le bénéfice du label, quel que soit le nombre de collaborateurs au sein de l'entreprise. **Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les CEE, 66 % des infractions constatées par la DGCCRF en 2020 sur le secteur du bâtiment proviennent d'entreprises RGE.** L'évolution du nombre d'entreprises RGE par secteur montre que le label est parfois moins une manière de prouver une compétence qu'un moyen d'accéder à un marché solvabilisé par les aides publiques.

Le dispositif de contrôle a été modifié le 1<sup>er</sup> janvier 2021 <sup>(1)</sup> : les audits de réalisation, qui servent à s'assurer de la qualité des chantiers conduits, ont été rendus aléatoires. Pour les domaines identifiés comme critiques et particulièrement sujets aux fraudes, le nombre d'audits devant être réalisés a été renforcé. **Le nombre d'audits de contrôle qui s'applique pour chaque entreprise RGE n'est cependant pas proportionnel au nombre de chantiers aidés réalisés, ce qui constitue un désavantage important pour les plus petites entreprises. La CAPEB plaide également à ce titre pour un encadrement plus strict de la sous-traitance.**

Au-delà de la question des entreprises RGE, l'éco-système du BBT n'est pas dimensionné pour faire face aux obligations de rénovation énergétique : l'Ademe estime qu'un groupement d'artisans, à productivité actuelle, serait en mesure de réaliser 7 à 8 rénovations globales et performantes par an. **Pour résorber les seules 5,2 millions de résidences principales qualifiées de passoires thermiques d'ici 2030, il faudrait mobiliser 975 000 salariés par an répartis par groupements d'entreprises.** Comme l'indique la DG Trésor, les professionnels frauduleux prospèrent aujourd'hui du fait du manque avéré d'artisans qualifiés travaillant dans les règles de l'art et disposant de connaissances de base en droit de la consommation, à même de répondre à la demande grandissante de travaux.

---

(1) Arrêté du 3 juin 2020 modifiant l'arrêté du 1er 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.

## C. LA NÉCESSITÉ DE RELÂCHER LES CONTRAINTES

Des contraintes très fortes pèsent aujourd'hui sur les propriétaires bailleurs. L'article 159 de la loi dite « Climat résilience »<sup>(1)</sup> interdit actuellement la revalorisation des loyers pour les logements classés « F » ou « G » au moment de la date d'anniversaire du bail, de sa reconduction ou de la signature d'un nouveau contrat. Par ailleurs, les logements dont le niveau de consommation d'énergie finale dépasse le seuil de 450 kW/h par mètre carré et par an sont interdits à la location depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, suite à la loi dite « Énergie climat » du 8 novembre 2019.

Plus encore, l'article 160 de la loi précitée instaure un calendrier d'interdiction des « passoires thermiques » encore plus contraignant.

### **Les obligations de performance énergétique portant sur les bailleurs**

L'article 160 de la loi « Climat et résilience » prévoit que les logements de métropole<sup>(2)</sup> soient frappés d'indécence énergétique lorsqu'ils atteignent :

- la classe énergétique « G », à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 ;
- la classe énergétique « F » ou « G » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028 ;
- la classe énergétique « E », « F » ou « G » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2034.

L'interdiction de louer, présumée par cette indécence énergétique, prend pour le locataire la forme d'un droit d'exiger la réalisation des travaux nécessaires.

Des exceptions, au demeurant peu claires dans leur objet et dans leurs conséquences, sont normalement prévues lorsque le propriétaire est capable de montrer que les travaux nécessaires pour atteindre une performance énergétique suffisante n'ont pas été réalisés en raison de l'absence de décision du syndicat de copropriétaires, « malgré ses diligences en vue de l'examen de résolutions tendant à la réalisation de travaux relevant des parties communes ou d'équipements communs », et en dépit de la réalisation de l'ensemble des travaux nécessaires dans les parties privatives du logement. En réalité, une isolation par l'intérieur, peu satisfaisante du point de vue de la performance des travaux, est la plupart du temps possible en l'absence d'isolation par l'extérieur qui doit être votée en assemblée générale des copropriétaires.

Des exceptions sont également prévues en cas de contraintes patrimoniales et architecturales spécifiques.

L'Ademe<sup>(3)</sup> estime au 1<sup>er</sup> janvier 2023 à 18,5 % le taux de passoires énergétiques dans le parc locatif privé (classées F ou G), dont 8,5 % de classés G, soit près de 700 000 logements. Certes, une partie de ces logements auront été

---

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

(2) Les territoires ultramarins (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte) bénéficient d'un calendrier adapté. Le niveau de performance d'un logement décent doit atteindre au moins la catégorie F au 1<sup>er</sup> janvier 2028 et la classe E au 1<sup>er</sup> janvier 2031.

(3) Ademe, La performance énergétique du parc locatif privé au 1<sup>er</sup> janvier 2023, février 2024.

vendus, auront fait l'objet d'une rénovation, ou été reclassés grâce à l'arrêté permettant d'améliorer la classe énergétique des logements de petite surface <sup>(1)</sup> (qui sont surreprésentés parmi les « passoires thermiques »). Pour autant, une **partie importante de ces 700 000 logements devront être sortis du parc locatif privé au 1<sup>er</sup> janvier 2025, à un moment où les tensions locatives partout sur le territoire n'ont jamais été aussi fortes.** Cette situation est particulièrement problématique sur le plan économique et social et témoigne des effets pervers majeurs de ce système.

Ces différents aspects seront abordés lors de l'examen de la proposition de loi de votre rapporteur visant à réduire les contraintes énergétiques pesant sur l'offre locative et à juguler leurs effets sur la crise du logement, prévue lors de la niche du groupe Rassemblement national le jeudi 31 octobre 2024.

---

(1) Arrêté du 25 mars 2024 modifiant les seuils des étiquettes du diagnostic de performance énergétique pour les logements de petites surfaces et actualisant les tarifs annuels de l'énergie.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du mardi 22 octobre 2024, dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Frédéric Falcon, les crédits de la mission « Cohésion des territoires », en ce qui concerne le logement et l'urbanisme*

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Je précise que l'avis de la commission ne concerne que deux des programmes de la mission : le programme 109 *Aide à l'accès au logement* et le 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

J'ai, par ailleurs, été saisie de la question du périmètre des avis budgétaires élaborés et discutés dans notre commission, certains groupes estimant qu'il ne permet pas de débattre d'engagements budgétaires majeurs – notamment la politique de la ville ou l'hébergement d'urgence s'agissant de la mission *Cohésion des territoires*. Je vous confirme que nous pourrions réexaminer, lors d'une prochaine réunion du bureau de notre commission, le champ précis des prochains avis budgétaires dont elle pourra se saisir dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, y compris pour cette mission.

Pour en venir à notre première discussion, 3,8 millions de personnes sont mal logées ou pas logées du tout ; 600 000 logements sont classés comme indignes, dont une part importante dans les outre-mer ; 2,7 millions de personnes attendent un logement social, dont la production est de 100 000 par an. Quant au logement, en tant que secteur économique pourvoyeur d'emplois, il est pénalisé par un accès à la propriété trop coûteux pour beaucoup de ménages modestes, ainsi que par la remise en cause des soutiens publics à la rénovation des logements.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** La filière du logement traverse une crise exceptionnelle, dont nous connaissons tous les causes : la hausse des taux d'intérêt et l'augmentation du coût de la construction, notamment en raison de la nouvelle réglementation environnementale RE2020, qui n'ont été que partiellement compensées par la baisse des prix de l'immobilier. Cet effet ciseaux a conduit à une forte baisse de la demande, entraînant l'arrêt des ventes dans le neuf et la chute des transactions dans l'ancien.

Logiquement, les promoteurs ont suspendu le lancement de nouveaux programmes. De 413 000 entre janvier 2021 et janvier 2022, le nombre de logements mis en chantier est tombé à 270 000 sur la période juin 2023-juin 2024. Avec - 35 % en deux ans, cette baisse historique nous a ramené au pire niveau depuis 1992. En outre, le « zéro artificialisation nette » (ZAN), qui organise la rareté du foncier, a renchéri le coût des parcelles, devenues un bien d'exception. Dans les entreprises du

bâtiment, le neuf est en chute libre. Les agences immobilières ferment par dizaines. Les plans sociaux s'enchaînent chez les promoteurs immobiliers.

C'est surtout la crise sociale qui devrait nous inquiéter. Le nombre d'annonces pour les locations de longue durée a fondu de plus d'un tiers en deux ans. La file d'attente pour le logement social grossit jour après jour. En somme, de nombreux Français n'arrivent plus à se loger, ce qui freine la mobilité des salariés et des étudiants, contraints de refuser un emploi ou une formation, et pénalise la croissance économique.

Certes, la crise du logement n'est pas propre à la France, mais il faut bien avouer que le Gouvernement et la majorité présidentielle y ont particulièrement contribué depuis 2017. Ces quinze dernières années, nos gouvernants ont oublié une leçon, pourtant simple : on n'abreuve pas d'argent public un secteur quand il va bien ; on ne lui retire pas ses aides quand il est en difficulté. On a fait tout l'inverse !

Ainsi, il est irresponsable d'avoir envisagé la fin progressive du dispositif Pinel et la restriction du prêt à taux zéro (PTZ), alors que le marché du logement se retournait dans des proportions inédites. Les récentes annonces d'une extension du PTZ dans le neuf et l'ancien à tout le territoire sont positives, mais elles doivent être concrétisées. La ministre du logement et de la rénovation urbaine ne précise pas si elle réintègre au dispositif la maison individuelle, qui en avait été retirée au nom d'une idéologie décroissante dominante, la majorité présidentielle souhaitant la réserver à une petite élite. La ministre se dit aussi favorable au dispositif Balladur, qui permet d'exonérer de droits de mutation à titre gratuit la transmission d'un logement acheté neuf, mais nous ignorons s'il sera inscrit dans la version finale de la loi de finances.

En l'état, le projet de loi de finances (PLF) n'est clairement pas en mesure de relancer le logement. Les crédits dédiés à la rénovation énergétique sont en chute libre. L'enveloppe de 400 millions d'euros promise pour 2025 aux bailleurs sociaux est purement et simplement supprimée. Surtout, le budget de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) connaît une baisse de crédits de plus d'1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement. La hausse à 20 % du taux de la TVA pour l'installation de chaudières à gaz, même très performantes, renchérit fortement le coût de l'énergie pour les ménages les plus modestes. Enfin, la réintégration des amortissements dans l'assiette de la plus-value imposable pour les logements ayant fait l'objet d'une location meublée non professionnelle (LMNP) touchera directement les résidences services et les résidences étudiantes, respectivement dédiées à nos aînés et aux plus jeunes, deux publics pourtant prioritaires dont les besoins en logements ne vont cesser de croître.

Faut-il pour autant maintenir le secteur du logement sous perfusion d'argent public, comme il l'a été pendant ces trente dernières années ? Si le groupe Rassemblement national ne soutient pas le budget d'austérité infligé au logement, force est de constater que les marges de manœuvre budgétaires de l'État sont très

restreintes. Remercions-en cette majorité d'experts autoproclamés qui nous emmènent dans le mur avec assurance et bienveillance !

Une autre politique du logement doit être imaginée, qui priorise la simplification, la débureaucratiation et la levée des contraintes ou des normes dont la France est la championne. Cela seul permettra au secteur d'assumer ses responsabilités, sans toujours avoir besoin de l'État.

J'ai voulu consacrer la partie thématique de l'avis budgétaire à la politique de soutien à la rénovation énergétique. Exemple même d'une politique inefficace et kafkaïenne, celle-ci repose sur un soutien financier massif dont l'efficacité n'est pas assurée, et des instruments inopérants. La France dépense 7 à 10 milliards d'euros pour la rénovation énergétique du parc résidentiel, principalement à travers le dispositif MaPrimeRénov' et les certificats d'économie d'énergie. Il ressort de nos auditions qu'aucune étude ne permet de prouver l'efficacité de cette dépense publique. Toutes les études économiques sérieuses montrent que les calculs conventionnels surestiment très largement les économies réellement engendrées. L'effet rebond – la hausse de consommation liée à la hausse de température de chauffage du logement après une rénovation – est l'une des causes de cet écart. La qualité des travaux et leur adaptation au bâti sont également un facteur de première importance.

Par ailleurs, Tracfin et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) multiplient les alertes sur le caractère incitatif à la fraude de ces aides. Des centaines de millions d'euros auraient ainsi été subtilisés par des acteurs localisés à l'étranger – au Maroc ou en Israël –, sans compter les malfaçons et les irrégularités commises par des entreprises en France. Les rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances (IGF) le disent tous, la politique de contrôle des certificats d'économie d'énergie (C2E) et de MaPrimeRénov' est largement déficiente.

Enfin, les dispositifs d'aide sont mal conçus, illisibles, changeants et mal articulés. L'année 2023 avait déjà été décevante pour l'Anah et 2024 le sera certainement tout autant : son début a été catastrophique, comme tous les acteurs de la filière l'avaient anticipé. Le revirement soudain qu'a constitué la réautorisation d'un parcours par geste pour les logements classés F et G ne disposant pas nécessairement d'un mode de chauffage décarboné a permis de relancer un peu la machine, mais cela reste très insuffisant. Alors que près de 600 000 logements ont bénéficié d'une aide de l'Anah en 2023, la dynamique observée sur les neuf premiers mois de l'année indiquerait qu'on dépasserait péniblement les 350 000 logements soutenus en 2024.

Par ailleurs, les aides à la rénovation énergétique reposent sur des fondements incertains, à commencer par le diagnostic de performance énergétique (DPE), thermomètre de la politique de rénovation énergétique, qui souffre de déficiences majeures. D'une part, sa conception est douteuse. Le DPE n'est pas

adapté au bâti ancien, il défavorise les logements chauffés à l'électricité et les modifications fréquentes de paramètres qui y sont apportées minent la confiance dans cet outil. D'autre part, sa mise en œuvre concrète est chaotique ; on ne compte plus les rapports et études montrant à quel point elle est aléatoire. Sans jeter l'opprobre sur les diagnostiqueurs, dont l'immense majorité sont des professionnels, force est de constater que le processus de formation est insuffisant. De nombreux critères interviennent dans l'évaluation de la performance énergétique, qu'il n'est pas toujours possible d'objectiver.

Ensuite, une politique ambitieuse de rénovation énergétique ne peut être menée sans entreprises qualifiées. Nos artisans font un travail de grande qualité, mais leurs effectifs sont insuffisants face à l'ampleur des besoins, et cela contribue à l'inflation des coûts. Ils sont encore moins nombreux – 60 000 seulement – à disposer du label Reconnu garant de l'environnement (RGE), nécessaire pour bénéficier des aides. Outre que ce label est trop complexe à obtenir pour les petites entreprises, il n'est, paradoxalement, pas toujours gage de qualité : 66 % des infractions constatées par la DGCCRF en 2020 concernaient des entreprises s'en réclamant.

En conclusion, les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique, qui procèdent d'une bonne intention – la transition écologique, le soutien au pouvoir d'achat des Français –, se révèlent complètement inopérants. Les contraintes de plus en plus fortes imposées aux propriétaires qui n'ont pas la chance d'avoir obtenu la bonne classe énergétique à la loterie du DPE doivent être urgemment levées. La promesse de l'État de financer massivement la rénovation énergétique devient peu à peu intenable, dans un contexte budgétaire historiquement dégradé et sur la base de dispositifs technocratiques apparaissant irréalistes. Tel sera d'ailleurs l'objet de la proposition de loi inscrite à l'ordre du jour de la niche du groupe Rassemblement national, que j'aurai l'honneur de défendre demain matin devant cette commission.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Robert Le Bourgeois (RN).** Voilà un état des lieux clair d'un secteur devenu illisible et inefficace ! La Commission européenne a fixé des objectifs particulièrement ambitieux – ou démesurément optimistes – en matière d'émissions de gaz à effet de serre, augmentant toujours les contraintes pour pousser les acteurs à satisfaire des objectifs souvent irréalistes. Et c'est sur le bâtiment qu'elle jette l'opprobre aujourd'hui comme elle l'a fait hier sur l'automobile.

Cette méthode de la carotte et du bâton a déjà produit des résultats exactement contraires à ceux recherchés – je pense au fameux « Dieselgate » ; sans surprise, elle n'a pas produit d'autres fruits dans le secteur du logement. Votre rapport relève les fraudes aux C2E ou à MaPrimeRénov', deux dispositifs qui pèsent très lourd dans nos finances publiques ; je peux parler de la fiabilité des DPE : le 28 août dernier, dans mon département, la cour d'appel de Rouen a condamné un

vendeur dont le DPE avait été volontairement falsifié afin de limiter la perte de valeur de son bien, plutôt ancien. L'efficacité du dispositif est discutable, mais elle a pourtant une conséquence immédiate sur la possibilité pour les Français de trouver un logement ou de financer la rénovation de leur.

L'État veut désormais raboter des dispositifs tels que MaPrimeRénov' ou le fonds Vert, et augmenter la TVA sur les chaudières à gaz. Il agit comme un poulet sans tête ! Comment analysez-vous et comprenez-vous la vision politique passée et présente de l'État en matière de rénovation énergétique de logements ? Quelles solutions apporteriez-vous pour remédier aux fraudes et au manque de fiabilité des dispositifs en place ?

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** La fraude devient un sujet majeur. Les milliards d'euros d'argent public disponibles au titre des différents dispositifs ont attiré nombre d'opportunistes et de professionnels peu scrupuleux. La situation est paradoxale : d'un côté, on demande aux Français de faire de plus en plus d'efforts, en mettant la barre toujours plus haut ; de l'autre côté, l'État instaure des dispositifs pour suivre ce rythme, finalement intenable, et l'objectif initial, clairement inatteignable, est complètement détourné, notamment par les fraudes massives.

En 2021, l'objectif du Gouvernement était certes louable : il fallait absolument accélérer sur la rénovation énergétique et sur la transition écologique. En 2024, même avec peu de recul, la nécessité s'impose de revoir certaines choses : moins d'exigences vis-à-vis des Français, moins de contraintes, dépenser plus intelligemment dans un contexte budgétaire contraint.

Il faut faire confiance aux Français. On ne peut pas tout bureaucratiser, tout organiser ; laissons faire le marché. Il est dans l'intérêt de tous – bailleurs et locataires, qui sont de plus en plus exigeants en termes de confort – de monter en gamme et en confort énergétique dans les logements du parc ancien.

**Mme Annaïg Le Meur (EPR).** La hausse globale qu'affiche pour 2025 la mission *Cohésion des territoires* n'est que de façade ; elle résulte du transfert au budget de celle-ci des crédits du programme *Énergie, climat et après-mines*. Les crédits affectés au financement de MaPrimeRénov' sont en forte baisse, ce qui s'explique partiellement par l'échec de la réforme de 2024, qui visait à simplifier ces aides, mais a eu des effets contre-productifs.

Aucun crédit budgétaire n'est inscrit en faveur du Fonds national d'aide à la pierre (Fnap), pour des raisons structurelles : le nombre d'agréments délivrés pour 2024 est si faible que le report de fonds de concours et la trésorerie du Fnap suffiront à financer les opérations engagées et futures. Bien que la première partie du PLF comporte des mesures en faveur de la construction neuve, en particulier l'élargissement du prêt à taux zéro, on ne peut que regretter l'absence de coup de pouce supplémentaire, financier ou structurel, au logement social.

Nous regrettons l'absence d'informations détaillées sur les crédits alloués à MaPrimeAdapt' dans le bleu budgétaire. Cette aide est cruciale pour l'adaptation des logements au vieillissement. Les années précédentes, des précisions essentielles nous étaient fournies pour évaluer l'efficacité de cette politique. Ce manque de transparence ne facilite pas notre travail de suivi, surtout dans un contexte de réduction des subventions allouées à l'Anah. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement visant à rétablir 5 millions d'euros pour abonder cette aide spécifique.

Nous ne comprenons pas non plus la baisse des crédits pour la lutte contre l'habitat indigne, alors que la récente loi visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement devrait renforcer cette politique. Soutenue par une large majorité, elle vise à simplifier les interventions et à faciliter les rénovations dans les copropriétés en difficulté. Dès lors, il est incohérent de réduire les moyens. Nous avons donc déposé un amendement pour sanctuariser ces crédits et garantir la montée en puissance de cette lutte essentielle.

Enfin, monsieur le rapporteur pour avis, j'appelle votre attention sur le fait qu'un logement classé G+ peut générer plus de 4 300 euros de dépenses annuelles de chauffage. Or, ce sont souvent les ménages les plus modestes qui habitent ces passoires thermiques. Dès lors, votre amendement visant à supprimer les crédits de l'Anah est contradictoire avec la volonté affichée de votre groupe de préserver la facture d'énergie des Français.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Je sais combien vous êtes investie en particulier dans l'adaptation de l'habitat à la vieillesse, emboîtant le pas à la Cour des comptes qui propose de plus clairement allouer une partie des fonds alloués à l'Anah, parfois utilisés à mauvais escient, vers MaPrimeAdapt'.

Je propose effectivement de supprimer l'Anah, mais pas le dispositif MaPrimeRénov' : il s'agit simplement de transférer les compétences de l'Anah au ministère du logement et de la rénovation urbaine. J'entends votre interpellation sur les passoires thermiques, mais, selon la Cour des comptes, 40 % des logements qui ont fait l'objet d'une rénovation demeurent classés E, F ou G : que faire avec ce stock ? Telle est la question que je vous poserai demain, lors de l'examen de ma proposition de loi visant à réduire les contraintes énergétiques pesant sur l'offre locative.

La réunion est suspendue de dix-huit heures à dix-huit heures cinq.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Le halo du mal-logement concerne 12 millions de personnes, dont 4,1 millions de mal-logés et 330 000 sans domicile fixe. Plus d'un sixième de la population souffre de la crise du logement. Les demandes de logement social ont atteint un record, avec 2,7 millions de ménages en attente. Les besoins en logements neufs sont estimés entre 400 000 et 500 000, mais la production de logements publics diminue depuis des années et est passée sous la barre des 100 000 logements par an.

Depuis 2017, la politique du logement est frappée de rigueur budgétaire. L'effort public de la part de l'État et des collectivités est historiquement bas : 1,6 % du PIB, loin des 2,2 % de 2010 – cela représente une baisse de 15 milliards d'euros chaque année. En même temps, la propriété immobilière est extrêmement concentrée : 3,5 % de multipropriétaires détiennent 50 % des logements en location, ne pensez-vous pas que cela puisse restreindre l'accès à la propriété des jeunes ménages ?

Quel genre de politiques publiques a pu conduire à ce désastre ? D'abord, la réforme des aides personnalisées au logement (APL), entre 2017 et 2024, pour faire 4 milliards d'euros d'économies. Ces 4 milliards d'euros n'ont pas été prélevés sur les rentes des multipropriétaires, mais sur les caisses des offices HLM, à travers la réduction de loyer de solidarité (RLS), responsable à elle seule d'un manque à gagner de 8 milliards d'euros. La conséquence est un effondrement de la construction de logements publics.

Ensuite, la lutte contre l'habitat indigne est superficielle. Dans le présent budget, elle subit une diminution de crédits de 35 %. Au rythme actuel, il faudrait une quarantaine d'années pour éradiquer le stock de logements indignes. Ce n'est guère mieux pour les crédits alloués au dispositif MaPrimeRénov' : le Gouvernement a procédé à 1 milliard d'euros de coupes budgétaires en février 2024. Pourtant, une résidence principale sur six est une passoire thermique. Un tel budget entérine définitivement le fait que nous ne pourrions pas atteindre nos objectifs de rénovation thermique.

Face à cette boucherie budgétaire, nous formulons plusieurs propositions : augmenter d'urgence les APL de 10 %, ce qui représenterait 1,7 million d'euros ; supprimer la RLS pour relancer la construction de logements publics et en produire 200 000 par an ; produire 15 000 logements pour les jeunes, étudiants ou travailleurs, dès l'année prochaine ; créer les places d'hébergement nécessaires pour mettre à l'abri les 2 043 enfants à la rue, mais aussi toutes les personnes en détresse, comme les femmes victimes de violences sexistes et sexuelles ; investir massivement pour résorber l'habitat indigne, avec 1,5 milliard d'euros pour l'Anah, que nous ne voulons pas supprimer ; augmenter les fonds pour la rénovation thermique ; mettre en place le reste à charge zéro pour les ménages les plus modestes entreprenant des travaux de rénovation énergétique.

Éric Ciotti et Marion Maréchal-Le Pen, *serial killers* du logement public, ont exprimé récemment leur volonté de couper dans les services publics – à la tronçonneuse, pour le premier. Que pensez-vous de la baisse de la construction de logements publics ? Ne faudrait-il pas relancer ce secteur ?

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Vous avez souhaité faire de votre rapport une charge contre les mesures de lutte contre les passoires thermiques et la rénovation énergétique des logements. À vous lire, là serait la seule origine de la crise du logement. Depuis 2022, vous avez voté contre tous nos amendements visant à renforcer les moyens pour la rénovation énergétique, à imposer la réalisation de travaux plus performants, à mettre en œuvre un zéro reste à charge pour les propriétaires ou encore à baisser les impôts sur les petits propriétaires. Hier soir encore, lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) en commission des affaires sociales, vous avez voté contre notre amendement abrogeant la réforme des retraites : vous aimez pointer les problèmes, mais vous vous opposez aux solutions. Au moins, cette fois-ci, ce n'est pas la faute des étrangers !

Nier la nécessité de continuer à réduire les quelque 5 millions de passoires thermiques que comptait le parc des résidences principales en 2023 est une aberration, en raison de l'urgence climatique, mais aussi des enjeux de transition et de sobriété énergétiques. Ils sont pourtant une condition de notre souveraineté, un sujet qui habituellement vous tient à cœur. Il n'est pas admissible de laisser le parc de logements se détériorer au détriment de la qualité de vie : c'est une question de salubrité et de santé publiques.

C'est principalement ce qui fait défaut au budget du logement : les crédits promis pour soutenir la rénovation énergétique sont en forte baisse ; ceux annulés en début d'année sont définitivement perdus. Ont également disparu, malgré les engagements pluriannuels pris l'an dernier, les crédits visant à soutenir la rénovation énergétique du parc social. La RLS et la faiblesse des aides à la pierre ne permettent toujours pas de relancer la production de logements sociaux, qui demeure atone, avec à peine 80 000 agréments contre 110 000 il y a sept ans. Avec 30 000 logements sociaux manquant chaque année depuis 2018, on comprend mieux l'explosion du nombre de demandeurs, à 2,7 millions. Comme l'an dernier, nous proposerons donc de redonner à notre politique du logement des moyens budgétaires concrets, pour que chacun de nos concitoyens puisse accéder à un logement décent et abordable.

Enfin, votre proposition de retarder les APL pour les étrangers extra-européens va à l'encontre de l'objectif de lutte contre le mal logement, qui doit être universelle, et elle est particulièrement dogmatique, puisque seulement 10 % des allocataires sont des étrangers européens et extra-européens. Je crains que les nombreux milliards d'euros d'économies que vous invoquez, dans l'approximation qui vous caractérise, ne soient légèrement illusoire, sans parler des conséquences néfastes sur l'hébergement d'urgence.

Nous serons défavorables à l'adoption des crédits, sauf si nos amendements pour renforcer le logement social et la rénovation énergétique sont adoptés.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Je vous rejoins sur un point : le désintérêt, depuis 2017, du Gouvernement pour la politique du logement, qui est devenue une variable d'ajustement budgétaire. Nous n'avions alors pas de groupe, mais nous n'étions pas favorables à la RLS, ni au rabot des APL. Le Président de la République a tout fait pour détourner les Français de l'investissement immobilier au profit des valeurs mobilières. C'est un choix purement idéologique qui se paie cher aujourd'hui.

Nos deux visions sont différentes. Vous pensez qu'il faut des milliards d'euros d'argent public pour résoudre les problèmes ; ce n'est pas tout à fait vrai. On peut commencer par mieux gérer l'argent, surtout connaissant la situation budgétaire. À cet égard, les amendements que vous avez déposés dans cette commission ou en commission des finances – des milliards d'euros de dépenses publiques supplémentaires – ne sont pas les bienvenus. Comment les financez-vous ?

**Mme Danielle Simonnet (EcoS).** Après des années de politique macroniste, la crise du logement ne cesse de s'aggraver. Dans le projet de budget présenté par le Gouvernement, les APL ne sont majorées que du montant de l'inflation. C'est très insuffisant quand le loyer constitue le premier poste de dépenses de tant de locataires. Mais au lieu d'exiger une revalorisation de 10 %, qui pourrait être financée en taxant la spéculation, le rapporteur pour avis propose d'en priver les personnes de nationalité étrangère. Le RN n'est jamais à court d'idées racistes pour opposer entre eux les locataires en galère et préserver les intérêts des spéculateurs.

Côté construction de logements sociaux, la situation est catastrophique : 2,7 millions de personnes sont en attente d'un logement social, mais le nombre d'agrément délivrés en 2023 n'a jamais été aussi bas et les financements pour le Fnap sont très insuffisants. Pire, le Gouvernement envisage d'augmenter la RLS. Il faut, au contraire, la supprimer, car elle empêche les bailleurs de produire de nouveaux logements sociaux.

Concernant la rénovation du bâti, qu'il soit privé ou social, le Gouvernement multiplie les mesures irresponsables : baisse des crédits destinés à l'Anah de 1,5 milliard pour le financement de MaPrimeRénov' ; baisse des moyens pour la rénovation du logement social avec 350 millions sur deux ans, alors que le Gouvernement promettait 1,2 milliard sur trois ans ; annonce par le Premier ministre d'une simplification du DPE, qui aura pour conséquence des exigences au rabais pour les propriétaires de passoires thermiques. L'urgence écologique exigerait, au contraire, des financements bien plus importants pour rénover le parc existant, public comme privé. Mais les passoires thermiques n'ont pas l'air non plus d'être la préoccupation du rapporteur RN, qui préfère s'opposer à toutes les mesures répondant à l'urgence écologique.

Une solution alternative existe : le NFP (Nouveau Front populaire) a su trouver, en commission des finances, des majorités pour baisser la TVA sur la construction de logements sociaux ou pour lutter contre la spéculation sur les résidences principales. Avec les 60 milliards d’euros que nous avons obtenus en commission et que nous nous battons pour obtenir à nouveau en séance, nous pourrions créer 10 000 places d’hébergement d’urgence pour qu’enfin, plus personne ne dorme à la rue – je rappelle que 2 000 enfants dorment dehors chaque soir. Nous supprimerons la RLS et augmenterons les financements pour le logement social, en privilégiant les logements réellement sociaux, notamment les prêts locatifs aidés d’intégration (PLAI) et les prêts locatifs à usage social (PLUS). Nous investirons massivement dans la rénovation énergétique, pour permettre à chacun d’avoir un logement digne et préserver notre écosystème. Nous rétablirons les crédits de la politique de la ville avec des moyens accrus pour les quartiers populaires.

Le budget proposé par le Nouveau Front populaire, contrairement à celui présenté par le Gouvernement, démontre que le droit au logement peut enfin l’emporter sur le droit de spéculer sur le logement. Espérons que cet objectif d’intérêt général trouvera une majorité, en commission comme dans l’hémicycle.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Vous avez porté une accusation grave : nous serions racistes parce que nous souhaitons conditionner l’octroi des APL à cinq ans de cotisation. C’est une simple recharge de droits : quand on arrive dans un pays, il faut d’abord cotiser un minimum avant de bénéficier de droits sociaux. Allez faire un tour aux États-Unis ou au Canada pour voir comment cela se passe.

**M. Pascal Lecamp (Dem).** Vous avez-vous présenté votre rapport budgétaire pour avis, ou le rapport que vous présenterez demain dans le cadre de votre niche ? Les sujets abordés sont très similaires.

Tout comme vous, nous déplorons la baisse des fonds dédiés à la rénovation énergétique. Toutefois, il est surprenant de vous voir dénoncer cette baisse au nom de l’environnement alors que vous nous proposerez demain de démanteler les instruments incitant les propriétaires bailleurs à entreprendre de tels travaux. Si cette diminution reflète la moindre utilisation du dispositif en 2024, une réflexion profonde est nécessaire pour ajuster les aides et atteindre nos objectifs à long terme. Notre groupe propose d’étudier la possibilité d’un viager-rénovation permettant de rembourser des travaux au moment de la cession du bien. Nous sommes à l’écoute de vos propositions pour refondre ce dispositif.

Les bailleurs sociaux connaissent de grandes difficultés, tandis que 2,7 millions de personnes attendent un logement social. Vous mentionnez une réduction des fonds pour le Fnap, qui était encore de 150 millions d’euros en 2024, mais omettez de signaler les 165 millions de réserves accumulées. Issues de financements de l’État, celles-ci permettront de maintenir le financement des projets de logements sociaux dans un contexte de baisse des taux qui devrait alléger la pression financière sur le secteur en 2025.

De plus, la ministre a récemment annoncé le dégel de 200 millions d'euros dédiés à la rénovation énergétique dans les HLM. Nous espérons obtenir le complément des aides évoquées en 2023 pour l'année prochaine – on peut toujours y croire. À cela s'ajoute le dispositif Seconde vie, qui facilitera les rénovations très performantes à travers une exonération de taxe foncière de vingt-cinq ans pour les logements concernés.

Nous sommes conscients que le secteur du logement traverse une crise très grave et qu'il est essentiel d'aider à sa relance par des incitations fiscales pour dynamiser les investissements. Dans cette optique, notre groupe défend deux propositions clés dans le projet de loi de finances : la création d'un statut de l'investisseur immobilier pour encourager les investissements locatifs vertueux, avec une *flat tax* sur les revenus fonciers sous condition de location longue durée, d'encadrement des loyers et d'un DPE de niveau D ou supérieur ; une réforme systémique des plus-values immobilières pour lutter contre la rétention de foncier et du bâti, en supprimant le critère du nombre d'années de détention pour appliquer uniquement la *flat tax* corrigée par un coefficient d'érosion monétaire. Avec ces propositions concrètes, le groupe démocrate espère que les débats sortiront des caricatures.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Tout ce qui peut relancer le marché de la transaction immobilière est bienvenu. Je n'ai pas vu d'amendement en ce sens, mais cela pourrait faire l'objet d'un débat. Par ailleurs, je ne me réjouis pas de la baisse des crédits alloués à la rénovation énergétique, simplement je considère que cette dernière fait l'objet de dérives et que la barre est trop haute.

**M. David Taupiac (LIOT).** Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron a vu s'effondrer les chiffres de la construction, qui se rapprochent de leur niveau le plus bas depuis vingt ans. La crise sanitaire ne suffit pas, à elle seule, à expliquer cet échec. Les différentes restrictions apportées aux dispositifs en faveur du logement – APL accession, PTZ, Pinel – ont fait de ce secteur le premier contributeur à la réduction du déficit public et ont durablement porté préjudice à la construction et au parcours résidentiel.

En dépit de nombreuses alertes sur l'aggravation de la crise du logement, le Gouvernement s'est entêté dans sa politique. Ce PLF doit se donner les moyens de redresser la barre. L'annonce d'une extension du PTZ à tout le territoire va dans le bon sens, même si nous attendons toujours d'en connaître les modalités. Nous appelons en outre à trouver un dispositif permettant de remplacer le Pinel, en incitant les particuliers à investir dans la pierre.

Le bilan est critique pour le logement social. La baisse du montant des APL et la RLS, bien que tempérées par le pacte d'investissement d'avril 2019, pèsent tout de même 1,3 milliard d'euros sur les finances des bailleurs sociaux et obèrent leur capacité d'investissement. Celle-ci subit également la hausse du taux du livret A, dont le taux d'emprunt des bailleurs sociaux dépend. Autre sujet d'alerte : la baisse

des crédits dédiés à la rénovation énergétique des 4,5 millions de logements sociaux du pays, dont la modernisation est essentielle pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et améliorer la qualité de vie des résidents.

La priorité est de garantir la stabilité des aides à la rénovation énergétique, qui n'ont cessé d'évoluer ces dernières années. Il est temps de donner de la visibilité aux artisans, mais également aux particuliers qui s'engagent dans des travaux. Nous appelons donc à maintenir MaPrimeRénov' dans ses contours actuels et à revaloriser son enveloppe globale. Nous attendons qu'elle soit en ligne avec les prévisions pour 2024, même si les conditions d'accès trop exigeantes au dispositif ont conduit à une chute drastique du nombre de dossiers.

Enfin, même si le premier plan quinquennal Logement d'abord a permis des avancées, avec une augmentation du nombre de ménages sans domicile accédant au logement, la situation s'est détériorée – 330 000 personnes sans domicile, 8 351 demandes non pourvues chaque soir au 115, 2,7 millions de ménages en attente d'un logement social, et un nombre de places en hébergement d'urgence qui stagne. Quant au deuxième plan Logement d'abord, les 29 millions d'euros supplémentaires par an ne suffisent pas à contrebalancer les coupes dans la politique du logement social, qui contribuent à l'aggravation générale de la situation.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Vous n'avez pas vraiment posé de questions, mais plutôt dressé un état des lieux, que je partage. Dans le secteur privé comme dans le public, la relance de l'offre s'impose. Outre l'aspect budgétaire, il faudrait explorer les contraintes normatives, de type ZAN, qui bloquent nombre de projets, ou encore la norme RE2020 qui accroît les coûts de construction et grève la capacité de lancer de nouveaux projets.

**M. Jérôme Nury (DR).** Le logement est un sujet de préoccupation pour l'ensemble de nos concitoyens, habitants, élus, entreprises du bâtiment. On a le sentiment que la multitude d'intervenants rend le système opaque et inefficace au possible. Il y a donc lieu de simplifier, de rationaliser, de retrouver un peu de bon sens, car nous nous enfonçons dans une crise du logement qui deviendra grave si des décisions courageuses et disruptives ne sont pas prises.

Le contexte budgétaire tendu ne suggérerait-il pas de chercher des gains de fonctionnement, par exemple par la suppression des agences départementales d'information sur le logement (Adil) et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) ? Ces organismes prétendument experts sont depuis longtemps inopérants et dépassés, alors que des renseignements précis, objectifs et concrets peuvent être apportés dans nos territoires grâce aux guichets uniques de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah). Ces organismes budgétivores pour l'État et les conseils départementaux ne devraient-ils pas être supprimés en urgence ?

De même, l'Anah fonctionne et gère à un coût exorbitant la politique qu'elle suggère elle-même à l'État. La gestion en direct par Bercy et par les directions départementales des territoires (DDT) serait plus efficace. De surcroît, on apprend dans votre rapport que l'Anah a 1 milliard d'euros de trésorerie qui dorment sur ses comptes.

Ne pensez-vous pas que la suppression de ces organismes inopérants et redondants permettrait de rationaliser la gestion des crédits d'État liés au logement et de diminuer les dépenses publiques ?

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Je suis partisan de la suppression de certaines agences. Je propose d'ailleurs un amendement tendant à supprimer, non pas le dispositif MaPrimeRénov', mais l'Anah, dont les compétences seraient transférées au ministère du logement. Je suis également favorable à la suppression de l'Agence de la transition écologique (Ademe), avec une rationalisation beaucoup plus large et une simplification du cadre réglementaire et juridique, afin de relancer massivement la construction. Je suis beaucoup plus partagé s'agissant des Adil, qui ne coûtent que quelques millions d'euros par an, car ces agences apportent des conseils gratuits aux locataires. Ce serait de l'affichage que de les supprimer.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Le fait d'avoir, pour la première fois depuis 2017, une ministre de logement de plein exercice nous a donné, un moment, un peu d'espoir, d'autant qu'elle connaît le sujet, ce qui n'a pas toujours été le cas. Malheureusement, le budget présenté suscite plutôt de la déception ; j'espère que nous pourrions le corriger.

La situation du logement est catastrophique. La crise est économique : promoteurs qui licencient, agences immobilières qui ferment, 150 000 à 200 000 emplois menacés à court terme selon la Fédération française du bâtiment ; elle est aussi sociale : 2,7 millions de demandeurs de logement, et un coût du logement très élevé, qui est la première cause de dégradation du pouvoir d'achat des ménages devant l'inflation. Le budget qui nous est présenté ne s'attaque pas à cette double crise.

Tout ce qu'a fait la Macronie depuis 2017 dans ce domaine a été une catastrophe. Alors que des pays européens qui avaient cédé aux sirènes libérales – l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne – revenaient vers une économie mixte du logement, avec une intervention publique plus forte, la France empruntait le chemin inverse, opérant un contresens historique qui pèse lourd aujourd'hui, puisque le niveau des permis de construire en 2023 est le plus bas depuis 1991, au moment de la grande crise immobilière liée à la guerre du Golfe. Jamais notre pays n'a aussi peu construit avec un nombre de demandeurs de logement aussi important.

Sur le plan strictement budgétaire, Bercy a toujours considéré le logement comme un coût, et jamais comme une recette. Or, dans le budget de la nation, le logement – tous postes de dépenses confondus, y compris l’APL – pèse environ 40 milliards d’euros et rapporte 80 à 85 milliards, sans compter les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui rapportent aux collectivités. La récession dans le domaine du logement pèse environ 10 milliards dans l’aggravation du déficit public.

Nous proposons donc une relance de la production dans deux directions : le logement HLM, auquel 65 % des salariés sont éligibles, et les primo-accédants, afin de fluidifier le parcours résidentiel qui est totalement bloqué.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** La crise du logement met en difficulté les collectivités locales du fait de la baisse des DMTO, qui sont passés en un an de 17 à 13 milliards d’euros, soit un manque à gagner de 4 milliards. Cela va donc beaucoup plus loin qu’un simple problème de recettes pour l’État.

Je n’oppose pas l’habitat social au parc privé, car ils sont complémentaires. Vous ne résoudrez pas la crise du logement en construisant uniquement des logements sociaux. De plus, le maximum jamais atteint est de 125 000 constructions par an pour le parc social : on est très loin des 400 000 à 500 000 attendues par l’ensemble du secteur.

Ce qui me rassure, c’est que le constat est partagé par tous les groupes en dépit de leurs différences philosophiques, voire idéologiques. La nomination de Mme Létard au poste de ministre du logement offre une lueur d’espoir, car elle développe une approche pragmatique, n’hésitant pas à remettre au goût du jour des mesures qui ont fonctionné par le passé comme le dispositif Balladur ou le PTZ. C’est appréciable car, malgré nos différences politiques, nous pouvons espérer une évolution positive.

Toutefois, le contexte budgétaire étant ce qu’il est, on ne peut pas promettre aux Français une mise sous perfusion de plusieurs milliards d’euros pour la rénovation énergétique ou pour la relance de la politique du logement. Mon groupe a une approche un peu différente : si le volet budgétaire et les dispositifs sont importants, nous pensons également que l’évolution normative peut permettre de relancer la construction.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous en venons aux questions des autres députés.

**M. Vincent Rolland (DR).** Nous avons tous conscience de l’état des finances publiques. Le PTZ, tel qu’il figure dans la maquette budgétaire, est significativement amélioré, mais ne pensez-vous pas qu’il faudrait avant tout alléger les contraintes normatives et administratives qui pèsent sur la construction ou, au moins, essayer de gagner du temps s’agissant de certains travaux obligatoires à réaliser par les propriétaires ? En effet, lorsque ces travaux ne sont pas réalisés dans

les temps impartis, les biens sortent du marché de la location, aggravant encore un peu plus la crise du logement.

**M. Jean-Pierre Vigier (DR).** Le PTZ demeure un levier crucial pour faciliter l'accès à la propriété pour les primo-accédants à revenus modestes. Toutefois, sa récente restriction aux seules habitations collectives en zones tendues risque d'exclure de nombreux ménages vivant dans les zones rurales ou périurbaines, où les besoins en logements neufs demeurent importants. Ne serait-il pas pertinent d'ouvrir le PTZ à ces zones moins denses afin de lutter contre les inégalités territoriales et ainsi soutenir l'accès à la propriété dans des territoires également en difficulté ?

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** L'allègement des contraintes est au cœur de mon combat ; c'est d'ailleurs l'objet de la proposition de loi que je défendrai demain. Je ne m'oppose pas aux normes, mais je pense qu'elles sont devenues excessives et que nous n'avons plus les moyens de les suivre. Pour avoir la capacité de financer les travaux de rénovation énergétique en respectant les contraintes qui les accompagnent, il faudrait que la France aille mieux, que son taux de croissance soit bien meilleur. Mais il faudrait aussi revoir le traitement des permis de construire ou encore la réglementation du ZAN, qui a complètement gelé le foncier et rendu impossible le développement de nouveaux projets, pour le logement comme pour l'activité économique. Cela devient intenable. Le Gouvernement devra bien finir par desserrer l'étouffement.

Le PTZ réservé aux zones tendues me paraît une hérésie ; je suis, moi aussi, favorable à son élargissement à toutes les zones. De même, exclure la maison individuelle du dispositif n'a pas de sens, car on ne construit pas d'immeubles dans les zones rurales. Les Français aspirent à la maison individuelle et je ne vois pas au nom de quoi on les priverait de leur rêve, n'en déplaise au préfet de la région Occitanie qui m'a dit un jour – cela m'avait choqué – que « la maison individuelle, c'était terminé ».

#### **Article 42 et état B : Crédits du budget général**

*Amendements II-CE75 de M. François Piquemal, II-CE81 de M. Stéphane Peu et II-CE130 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Je propose de construire 200 000 logements publics par an.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Il s'agit d'abonder le fonds national des aides à la pierre à hauteur de 300 millions d'euros. Certes, le Fnapp dispose d'un peu de trésorerie en raison de la baisse de la production et donc des sollicitations de ses

fonds, mais cela ne saurait durer, surtout si l'on a une ambition pour la production de logement social.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Il s'agit de verser aux communes une aide de 5 000 euros par logement autorisé à la construction au-dessus de la moyenne des logements autorisés sur la période triennale précédente. Cette aide serait réservée aux logements qui ne sont pas construits en artificialisant, en cohérence avec les objectifs ZAN. Les communes carencées au regard de la loi SRU en seraient exclues, à l'exception de celles ayant conclu un contrat de mixité sociale. Ce dispositif est nécessaire pour encourager les maires bâtisseurs, qui se font de plus en plus rares, et pour leur montrer le soutien de l'État dans cette démarche vertueuse, qui est parfois contre-productive sur le plan électoral.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Avis défavorable à l'amendement de M. Piquemal : l'objectif de 200 000 logements sociaux paraît trop ambitieux, sachant que l'on n'a jamais atteint les 125 000. Peut-être faudrait-il travailler sur les coûts de construction, qui n'arrêtent pas d'augmenter sous l'effet de certaines normes. Avis défavorable également aux deux autres amendements en raison de leur coût pour les finances publiques.

**M. Stéphane Peu (GDR).** La loi Elan a supprimé l'aide aux maires bâtisseurs et réduit les aides à la pierre. Ces amendements ont pour objet de corriger les bêtises de la Macronie, qui nous ont conduits dans le mur du point de vue de la production de logements.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements II-CE125 et II-CE126 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'objectif est de construire 150 000 logements sociaux – 90 000 en PLUS et 60 000 en PLAI – afin de rattraper les retards accumulés ces dernières années. Il faut déverrouiller le parcours résidentiel.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Un abondement de 1 milliard d'euros me paraît excessif, d'autant que l'objectif fixé est inatteignable. Par ailleurs, dans 50 % des cas, les logements sociaux sont construits en vente en l'état futur d'achèvement (Vefa) et sont vendus en bloc. Investir continuellement dans cette politique n'accélérera pas la construction de logements sociaux.

J'insiste de nouveau sur la nécessité de mener une réflexion sur les coûts de construction qui ne cessent d'augmenter. Passer de la RE2020 à la RE2025 représente beaucoup d'investissements supplémentaires pour les bailleurs sociaux, ce qui n'est pas neutre dans leur budget. L'Assemblée devrait se saisir de ce sujet.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement II-CE85 de M. François Piquemal*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** À ce jour, les contrats de fourniture d'électricité passés par les organismes HLM et les gestionnaires de résidences sociales ne sont pas éligibles au tarif réglementé de vente d'électricité (TRVE). Cet amendement, travaillé avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), vise à réparer cette injustice qui pénalise les ménages les plus modestes.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Sur ce sujet, je préfère laisser le Gouvernement vous répondre. Avis de sagesse.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Je soutiens résolument cet amendement. Il s'agit, non pas de faire un cadeau aux bailleurs sociaux, mais de rétablir un juste équilibre en faveur des locataires de logements HLM.

**M. Julien Dive (DR).** Les rattrapages énergétiques intervenus au printemps dernier ont placé de nombreux locataires de bailleurs sociaux en grande difficulté, obligeant parfois les centres communaux d'action sociale (CCAS) à intervenir. Je suis donc, à titre personnel, favorable à cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements identiques II-CE76 de M. David Guiraud et II-CE127 de M. Inaki Echaniz, amendement II-CE79 de M. Stéphane Peu (discussion commune)*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Nous proposons que soit programmée la production de 15 000 logements publics étudiants par an au cours des prochaines années, afin de rattraper le retard structurel pris dans ce domaine.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Le Président de la République lui-même avait annoncé un plan massif de construction de logements pour les jeunes, mais les comptes n'y sont pas : il faut y remédier.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Le logement étudiant pose effectivement un problème important. Quand bien même les amendements II-CE76 et II-CE127 sont intéressants, je propose leur retrait au profit de l'amendement II-CE79.

*La commission rejette les amendements II-CE76 et II-CE127.*

*Elle adopte l'amendement II-CE79.*

La réunion est suspendue de dix-huit heures cinquante-cinq à dix-neuf heures cinq.

*Amendements II-CE40 de M. Frédéric Falcon, II-CE62 et II-CE73 de M. David Taupiac (discussion commune)*

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** L'amendement II-CE40 vise à supprimer l'Anah et à transférer ses compétences au ministère du logement dans une logique de rationalisation des coûts de structure.

**M. David Taupiac (LIOT).** Les projets de rénovation de logements très dégradés menés par des associations dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage insertion (MOI) contribuent à la rénovation urbaine de centres-bourgs et donnent un accès à des logements abordables à une population très défavorisée. Or, le montant alloué par l'Anah aux 200 associations qui mènent ces projets en France n'a pas été réévalué depuis dix ans, tandis que les coûts de construction ont augmenté : je propose de le porter de 1 250 euros à 1 850 euros par mètre carré. Alors que ce dispositif ne permet de réaliser qu'une centaine de logements par an, je propose par ailleurs de le renforcer, en abondant de 100 millions d'euros supplémentaires les crédits qui lui sont consacrés.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Ces dispositifs ont un rôle mineur dans la politique du logement. Le montant de 100 millions d'euros me semble excessif, l'Anah ayant elle-même fixé un objectif de construction de 300 logements sociaux en MOI en 2023. Je vous invite à retirer vos deux amendements.

**M. David Taupiac (LIOT).** Je les maintiens. Vous avez évoqué tout à l'heure 1 milliard d'euros qui ne serait pas utilisé dans les caisses de l'Anah : je propose d'y prélever les budgets nécessaires.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Ce n'est pas parce que 1 milliard d'euros dorment dans les caisses qu'il faut les dépenser n'importe comment.

**Mme Annaïg Le Meur (EPR).** Nous avons besoin d'une agence disposant de compétences dédiées pour porter les projets, plutôt que de les voir confiées à un ministère. Notre groupe votera contre l'amendement du rapporteur pour avis.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Je souscris au maintien des crédits alloués à MaPrimRénov', mais pas à la suppression de l'Anah, dont les compétences spécifiques et la technicité ont permis d'améliorer l'efficacité des actions de résorption de l'habitat indigne.

**M. Alexandre Allegret-Pilot (UDR).** Je rejoins l'avis de M. le rapporteur pour avis au sujet de l'Anah. La Cour des comptes et la direction du budget ont déjà établi que l'agence disposait de marges de manœuvre importantes en matière de gestion, ne serait-ce qu'avec ses propres infrastructures immobilières.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** J'ajoute que l'Anah semble incapable de lutter contre la fraude organisée et de résorber les failles dans les dispositifs, ce qui plaide pour le transfert de ses compétences au ministère du logement, aujourd'hui de plein exercice.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements II-CE107 et II-CE105 de M. François Piquemal, II-CE106 de M. David Guiraud et II-CE112 de Mme Annaïg Le Meur (discussion commune)*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Notre premier amendement vise à augmenter le budget de l'Anah de 2 milliards d'euros par an, de 2025 à 2029, afin de lui donner les moyens de rénover les 60 000 logements indignes recensés – au bénéfice, non pas seulement des logements publics, mais aussi de nombre de petits propriétaires. Le deuxième a également pour but d'accroître les moyens dédiés à la lutte contre l'habitat indigne. Quant à l'amendement II-CE106, il vise à annuler les coupes budgétaires prévues par le Gouvernement dans ce domaine.

**Mme Annaïg Le Meur (EPR).** Nous proposons, nous aussi, de rehausser le budget prévu à hauteur de celui de l'an dernier, c'est-à-dire de 2,33 millions d'euros – je m'interroge à cet égard sur la somme de 7,3 millions d'euros mentionnée dans l'amendement II-CE106.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Les montants demandés dans les amendements II-CE107 et II-CE105 sont considérables et pèseraient lourd dans le budget de l'État. Je rappelle que de nombreux acteurs participent à la résorption de l'habitat dégradé, au travers des opérations de restauration immobilière (ORI) ou des opérations d'intérêt national (OIN) notamment, et que la loi pour la rénovation de l'habitat dégradé votée au printemps dernier permettra d'améliorer les procédures d'expulsion et d'expropriation. Les deux derniers amendements sont certes moins onéreux, mais j'émetts un avis défavorable aux quatre.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Ces montants peuvent sembler importants, c'est vrai, mais la commission des finances a entériné la semaine dernière de nouvelles recettes ! C'est le mal-logement qui coûte cher, en réalité, notamment en matière de santé publique. La lutte contre l'habitat indigne se traduira par un gain pour la société, à moyen et à long terme. Je trouve regrettable que vous n'émettiez même pas un avis favorable aux amendements qui proposent simplement de revenir sur les coupes budgétaires du Gouvernement.

*La commission rejette les amendements II-CE107, II-CE105 et II-CE106.*

*Elle adopte l'amendement II-CE112.*

*Amendement II-CE84 de M. David Guiraud*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Cet amendement vise à doter de moyens conséquents la lutte contre les punaises de lit, dont on estime qu'elle a coûté 1,4 milliard d'euros aux ménages français entre 2017 et 2022.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Vous pointez un véritable fléau, mais l'État ne peut pas intervenir partout. Un montant de 230 millions d'euros me semble déraisonnable au regard de l'état de nos finances publiques. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements II-CE108 de M. David Guiraud et II-CE131 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Nous souhaitons rehausser les fonds dédiés à la rénovation thermique en revenant sur les coupes budgétaires décidées par le Gouvernement, afin de pouvoir mettre en œuvre le reste à charge zéro pour les ménages.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Nous avons le même objectif, mais proposons une hausse moins élevée des crédits.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Vous comprendrez que je ne puisse donner un avis favorable à des amendements demandant 3,7 milliards d'euros pour l'un et 1,1 milliard pour l'autre.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements II-CE132 M. Inaki Echaniz, II-CE109 de M. François Piquemal et II-CE133 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Nous proposons de faire en sorte que l'Anah puisse contribuer au financement de 125 000 rénovations globales en 2025, avec un taux moyen de cofinancement de 50 %.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Une rallonge budgétaire de plusieurs milliards d'euros me semble clairement déraisonnable. Avis défavorable.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendement II-CE135 de Mme Annaïg Le Meur*

**Mme Annaïg Le Meur (EPR).** Nous proposons d'abonder de 5 millions d'euros les crédits alloués au dispositif MaPrimAdapt'.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** C'est un vrai sujet, mais il me semblerait préférable d'interroger le Gouvernement. Je vous invite à retirer votre amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CE110 de M. David Guiraud*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Le Gouvernement avait promis d'abonder de 1,2 milliard d'euros sur trois ans le budget dédié à la rénovation énergétique du parc HLM. Or, il a gelé les crédits, si bien que 150 millions seulement, sur les 400 millions prévus pour l'année, seront déboursés. L'amendement que nous proposons vise à remédier à cette situation.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** L'État n'a pas respecté sa parole, effectivement, mais cet amendement me semble déraisonnable au vu de l'état des finances publiques. Avis défavorable.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** J'ai le sentiment que vous faites le service après-vente du Gouvernement et que vous cherchez des excuses pour priver le logement de tout investissement public. N'êtes-vous pas en décalage avec les attentes des classes populaires et des classes moyennes ?

**M. Stéphane Peu (GDR).** Il s'agit de remédier à une situation scandaleuse. J'étais présent au congrès des HLM au cours duquel le ministre délégué chargé du logement de l'époque, Patrice Vergriete, a annoncé l'allocation de 1,2 milliard d'euros. Les organismes HLM ont besoin de visibilité, en particulier s'agissant d'investissements importants. Couper les crédits aussi abruptement est catastrophique pour les bailleurs comme pour les locataires, et c'est incorrect du point de vue de la parole de l'État. Je voterai cet amendement, qui vise simplement à ce que l'État respecte sa parole.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Les 200 millions d’euros gelés en 2024 devraient être reportés en 2025. L’amendement est donc sans objet. Je comprends la nécessité de financer la rénovation énergétique, mais si nous avons adopté tous les amendements que nous venons d’examiner, nous aurions atteint 10 milliards d’euros de dépenses supplémentaires. Il faut rester raisonnable et ne pas tout attendre de la dépense publique pour la rénovation du parc ancien.

*La commission rejette l’amendement.*

*Amendement II-CE128 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Cet amendement défend le financement d’une prime bas-carbone de 20 000 euros par foyer, qui serait destinée aux familles les plus modestes engagées dans un parcours d’accession sociale à la propriété. L’écart de prix entre une construction traditionnelle et une construction respectant la RE2020 est de l’ordre de 15 %. Cette prime pourrait bénéficier à 5 000 foyers par an pendant cinq ans.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** La dépense que vous proposez correspond exactement à ce que je dénonce : elle vise à courir après des normes inatteignables ! Après la RE2020 viendra la RE2025 : la barre sera toujours plus haute et les rénovations ne seront jamais satisfaisantes, et il faudra toujours envisager de nouveaux financements. Commençons par arrêter d’édicter de nouvelles normes.

*La commission rejette l’amendement.*

*Amendements II-CE78 de M. Stéphane Peu, II-CE94 de M. David Guiraud, II-CE77 de M. Inaki Echaniz et II-CE114 de M. Stéphane Peu*

**M. Stéphane Peu (GDR).** Nous proposons de supprimer la RLS, qui est préjudiciable aux HLM. Le logement coûte peut-être 40 milliards d’euros, mais il en rapporte 80 : amputer les dépenses, c’est se priver de recettes.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** La rénovation thermique a certes un coût, mais elle génère des emplois. Le présent amendement vise à supprimer la mal nommée réduction de loyer de « solidarité », qui a considérablement réduit les capacités d’investissement des bailleurs sociaux s’agissant notamment de la production de logements publics.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** La RLS a privé les bailleurs sociaux de 14 milliards d’euros depuis 2017 : c’est autant d’argent en moins pour la construction de logements, mais aussi dans les caisses de l’État, puisqu’un euro investi en rapporte deux aux finances publiques. Nous aimerions que la RLS soit supprimée mais,

conscients de la situation budgétaire, nous proposons un amendement d'autant plus raisonnable qu'il est cohérent avec l'engagement du Gouvernement de réduire de 300 millions d'euros la RLS.

**M. Stéphane Peu (GDR).** L'amendement II-CE114, vu avec les caisses d'allocations familiales (CAF), vise à maintenir au moins 1 euro d'APL aux locataires qui en perdent momentanément le bénéfice, du fait de la RLS, afin que le flux d'information entre la CAF et le bailleur ne soit pas rompu. C'est important en particulier pour les salariés dont les revenus sont fluctuants.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Les bailleurs sociaux revendiquent de façon récurrente la suppression de la RLS. Ils l'ont pourtant désormais bien absorbée, selon la Banque des territoires. Compte tenu du contexte budgétaire dégradé, il ne me semble pas raisonnable aujourd'hui de la supprimer, quand bien même le Rassemblement national était défavorable, à l'origine, à son instauration.

L'amendement II-CE114 de M. Peu me semble un peu technique. Dans le doute, je ne souhaite pas ajouter de la complexité à la complexité. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

**M. Stéphane Peu (GDR).** C'est en réalité un amendement de simplification : en conservant 1 euro d'APL, on maintient les flux, ce qui évite la surcharge aux organismes HLM et aux CAF qui n'auront pas à reconstituer des dossiers.

Je ne comprends pas bien pourquoi le Rassemblement national, qui s'était prononcé contre la RLS, est maintenant défavorable à sa suppression. En 2018, lors de la création de la RLS, le taux de rémunération du livret A était de 0,5 % et la ponction initiale sur la trésorerie des organismes HLM, de 1,5 milliard d'euros. Depuis, ce taux est passé à 3 % pour les épargnants et à 3,46 % pour les organismes HLM ; l'amputation des trésoreries est donc relevée de 1,8 à 2 milliards du fait de l'accroissement de la dette adossée au livret A. Même si on était pour la RLS en 2018, on devrait être contre aujourd'hui.

**Mme Annaïg Le Meur (EPR).** L'augmentation du taux de rémunération du livret A a d'ailleurs poussé la ministre du logement et de la rénovation urbaine à revoir sa copie pour augmenter le budget des bailleurs sociaux. Nous sommes favorables à cette hausse de 300 millions d'euros.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Je me réjouis de l'intervention de Mme Le Meur, et je m'interroge à mon tour sur la position du rapporteur pour avis, qui revêt soudain l'habit d'un Bruno Le Maire soucieux de protéger le budget de toute bifurcation des moyens vers ceux qui en ont besoin. Je l'invite à ne pas se projeter trop vite à Bercy

et à agir plutôt en tant que député conscient qu'il faut allouer des moyens à la politique du logement.

*La commission **rejette** les amendements II-CE78 et II-CE94.*

*Elle **adopte** l'amendement II-CE77.*

*En conséquence, l'amendement II-CE114 **tombe**.*

*Amendements II-CE91 et II-CE95 de M. François Piquemal, amendements identiques II-CE80 de M. Stéphane Peu et II-CE121 de M. Inaki Echaniz, amendements identiques II-CE86 de M. Stéphane Peu et II-CE122 de M. Inaki Echaniz, amendement II-CE87 de M. David Guiraud (discussion commune)*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** L'amendement II-CE91 vise à réparer l'injustice de la diminution des APL, en reprenant une mesure inscrite au programme du Nouveau front populaire : l'augmentation des APL de 10 %.

L'amendement II-CE95 vise à doubler le forfait charges des APL qui est destiné au paiement des charges locatives (eau, électricité, gaz) et calculé annuellement par arrêté en fonction de la composition du ménage bénéficiaire des APL.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Le forfait charges n'a quasiment pas évolué depuis les années 1970, alors que les charges représentent fréquemment l'équivalent d'un loyer en raison de la hausse des dépenses liées à l'énergie. L'amendement II-CE80 vise à revaloriser de 12,5 % le forfait charges des APL.

L'amendement II-CE86 tend à supprimer le mois de carence pour le versement des APL.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Cette dépense supplémentaire de 1,7 milliard d'euros est irréaliste compte tenu de l'état de nos finances. En outre, comme l'indiquent nombre d'études, l'augmentation des APL est une fausse bonne idée, qui engendre une inflation des loyers. Il en va de même pour le forfait charges. Il faudrait en priorité jouer sur les coûts, raison pour laquelle mon mouvement propose l'abaissement du taux de la TVA sur l'énergie de 20 % à 5,5 %. Avis défavorable.

**Mme Mélanie Thomin (SOC).** Quand vous émettez un avis défavorable à des propositions en faveur des classes populaires et moyennes, je ne vois pas ce qui vous distingue de l'ex-majorité présidentielle.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Vous avez fait vôtre la théorie, bien connue dans les milieux néolibéraux, selon laquelle l'augmentation des APL aurait un effet inflationniste sur les loyers. Mais alors, comment expliquez-vous que, depuis la diminution des APL, les loyers aient continué d'augmenter partout en France ? Si l'inflation vous préoccupe à ce point, voterez-vous pour l'encadrement des loyers que proposeront plusieurs amendements dans les mois à venir ?

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Je me permets de répondre aux attaques qui ont été formulées à mon encontre. Si les loyers augmentent, c'est parce que l'on ne construit plus assez, en raison de contraintes normatives qui créent une pénurie de l'offre. La philosophie de mon groupe est la suivante : nous sommes pour le maintien d'un système social par la pérennisation des APL, sans toutefois promettre aux Français de les augmenter de manière inconsidérée, et pour un choc d'offre par la réduction des coûts de construction et du prix de l'énergie. Quand l'offre est plus importante, les prix baissent. Vous traiterez peut-être cette approche de néolibérale mais, il y a quinze ans, les normes étaient moins nombreuses. Je ne pense pas que la France ait été ultralibérale sous Nicolas Sarkozy ou sous François Hollande.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements identiques II-CE97 de M. Stéphane Peu et II-CE124 de M. Inaki Echaniz*

**M. Stéphane Peu (GDR).** En juillet 2017, Emmanuel Macron inaugurerait son mandat par deux décisions politiques : la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et la baisse de 5 euros des APL – ce qui n'était rien, considéraient alors certains députés de la majorité présidentielle.

Sous prétexte de frais de gestion trop lourds, les APL ne sont pas versées en dessous d'un seuil, fixé par voie réglementaire à 15 euros – comme si certains n'étaient pas à 10 ou 15 euros près. L'automatisation des procédures ayant rendu caduc cet argument, nous proposons de supprimer ce seuil.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Je suis choqué par la philosophie de ces amendements. Il existe un seuil pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu ; je ne vois pas pourquoi il ne faudrait pas en fixer pour pouvoir prétendre aux minima sociaux ou à l'aide au logement. Avis défavorable.

**M. Stéphane Peu (GDR).** Je me suis peut-être mal expliqué : ces gens ont droit à 10 euros d'APL mais, parce qu'il ne s'agit « que » de 10 euros, on ne les leur verse pas. Plus rien ne justifie cette anomalie. Pour certains ménages qui ont une vie difficile, comme certaines personnes âgées ou des femmes seules avec enfants, 10 euros par mois, ça compte beaucoup.

**M. Hervé de Lépinau (RN).** Il ne me semble pas nécessaire de légiférer. M. Peu signale un dysfonctionnement au sein d'un service ; c'est au service de prendre une mesure corrective.

*La commission rejette les amendements.*

*Amendements identiques II-CE111 de M. Stéphane Peu et II-CE123 de M. Inaki Echaniz*

**M. Stéphane Peu (GDR).** Pour relancer la production de logements et fluidifier le parcours résidentiel, nous voulons faciliter la primo-accession – nous avons déjà parlé du PTZ ; nous aborderons plus tard la TVA à 5,5 % pour les primo-accédants. Ici, nous proposons de rétablir l'APL accession, une aide qui ne coûte pas si cher et qui est très efficace pour solvabiliser les primo-accédants. Elle fonctionnait bien jusqu'à sa suppression ; elle a même été rétablie en 2019 dans les outre-mer.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'APL accession est un très bon dispositif, qui favorise l'accession à la propriété de personnes modestes bloquées dans le parc locatif. On ne fait en effet pas mieux en termes de rapport coût-efficacité : 50 millions d'euros pour 300 000 ménages aidés par an. J'ai bien compris que M. le rapporteur pour avis souhaitait limiter les dépenses publiques ; s'il faut en choisir une seule, que ce soit celle-ci.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** La suppression de l'APL accession fut effectivement une hérésie qui a enrayé l'accession à la propriété. J'émet un avis favorable à ces amendements et mon groupe les votera avec plaisir – vous voyez que nous ne sommes pas des gens sectaires.

*La commission adopte les amendements.*

*Amendements II-CE116 de M. Stéphane Peu, II-CE72 de Mme Sandrine Runel et II-CE119 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. Stéphane Peu (GDR).** Mon amendement vise à augmenter les crédits alloués à l'hébergement d'urgence et à la mise à l'abri des personnes sans toit. Il faut mettre fin au scandale des enfants à la rue.

**Mme Sandrine Runel (SOC).** Puisque certains des amendements déposés par le groupe socialiste en faveur de l'augmentation des places d'hébergement ne pourront être débattus, je tiens à en dire quelques mots ici. Les dispositifs d'hébergement sont saturés et le nombre de personnes sans abri augmente. En septembre, la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) et l'Unicef alertaient sur la présence de 2 043 enfants à la rue, dont 467 ayant moins de 3 ans. Cette situation

est inacceptable. Nous demandons donc une augmentation de 10 000 places dans le parc d'hébergement d'urgence.

Mon amendement vise à augmenter de 1,8 % les moyens de l'hébergement d'urgence et du logement adapté pour les ajuster au niveau d'inflation retenu dans le PLF. Les établissements d'hébergement et de logement adapté connaissent une tension financière dramatique du fait de l'inflation, laquelle se fait particulièrement ressentir dans les postes de dépenses que sont l'alimentation, l'énergie et les coûts des prestataires. Les prix augmentent en même temps que la précarité et le besoin d'accompagnement des personnes s'accroissent. L'inflation touche en premier lieu les plus précaires. Nous ne pouvons fermer les yeux. Nous devons protéger les établissements qui les accompagnent de l'augmentation continue des prix.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Mon amendement vise à augmenter le montant alloué à la prestation d'alimentation dans les centres d'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Certes, il faut ouvrir des places, mais il faut aussi se donner les moyens d'y proposer un accueil digne et durable.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** La commission des affaires économiques n'a pas à traiter la question de l'hébergement d'urgence, qui revient à la commission des affaires sociales. Cela dit, l'hébergement d'urgence connaît une saturation, en grande partie liée aux flux migratoires : 40 % à 50 % des personnes accueillies sont en situation irrégulière. Il faudra bien, un jour, traiter le problème à la racine, de même qu'il faudra s'interroger sur le saupoudrage de l'argent public entre plusieurs dispositifs qui coûtent très cher pour des résultats décevants. Avis défavorable.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Je précise que ces amendements ont été déclarés recevables car ils proposent de diminuer les crédits du programme *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, sur lequel la commission des affaires économiques est saisie pour avis.

**Mme Sandrine Runel (SOC).** La commission ne traite pas de l'hébergement d'urgence, mais la situation est suffisamment grave pour rappeler le nombre de personnes qui dorment dehors. Peu importe d'où elles viennent, nous avons le devoir de les accueillir dignement. Les moyens doivent être à la hauteur des besoins.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Monsieur le rapporteur pour avis, vous dites que vous n'êtes pas un néolibéral et que la France n'a jamais eu une politique du logement néolibérale et, dans le même temps, vous prétendez résoudre la crise des loyers par un choc de l'offre. Il n'y a rien de plus libéral. Ce n'est pas une attaque de le dire, c'est une clarification. Nous entendons ce refrain depuis des décennies ; il a mené à la situation actuelle.

Par ailleurs, en décorrélant la question du logement de celle de l'hébergement d'urgence, vous refusez de traiter le problème de manière systémique. Ce qui contribue à la rareté du logement, c'est l'épidémie de logements vacants. Il n'y en a jamais eu autant : 3,1 millions en face de 330 000 sans-abri, soit dix logements vides pour une personne qui dort dehors. Selon les dernières études, il y a 140 000 logements vides à Paris. Personne ici n'accepte qu'il y ait des gens à la rue. La moindre des choses serait de mettre en place des dispositifs d'hébergement d'urgence pour que chacun ait un toit sur la tête.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Nous sommes d'accord pour dire que l'offre est insuffisante, mais mon groupe, à la différence du vôtre, veut créer de l'offre, pas gérer la pénurie.

Selon une étude du site SeLoger reprise par Mediapart – qui est loin d'être une officine du Rassemblement national –, à Paris, ville socialiste, le nombre d'annonces de mise en location sur le site SeLoger a diminué de 75 % en trois ans du fait de l'augmentation des contraintes. Les bailleurs préfèrent retirer leur bien du marché plutôt que s'encombrer d'un locataire qui risque de ne pas payer son loyer ou de les assigner en justice pour une mauvaise classe de DPE. Vous voyez que nous avons une vision globale, et dans d'autres secteurs, comme l'énergie, nous refusons de gérer la pénurie.

L'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence est un sujet sensible. Nous n'avons évidemment pas envie de voir des gens dormir dehors, d'où qu'ils viennent, mais il faut traiter le problème à la racine : les flux migratoires de gens qui viennent chez nous sans aucuns moyens. Dans des pays d'immigration comme le Canada, les États-Unis ou l'Australie, les personnes qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins sont reconduites la frontière. Il ne me semble pas que ces pays soient inhumains ou fascistes. C'est une question de bon sens.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements II-CE118 et II-CE120 de M. Inaki Echaniz (discussion commune)*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** L'amendement II-CE118, qui est issu d'une proposition du Conseil national de la refondation (CNR) consacrée au logement, vise à renforcer, à hauteur de 60 millions d'euros, les moyens dévolus au plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2023-2027. Ce dispositif, salué par les professionnels, doit s'accompagner d'une augmentation continue des crédits, afin de généraliser les pratiques, accompagner au mieux les bénéficiaires et doter les acteurs associatifs et les autres structures impliquées des moyens d'assurer cet accompagnement. C'est à ces conditions que nous parviendrons à changer de paradigme. Le CNR a fait des préconisations très

pertinentes, qui n'ont malheureusement pas été reprises par le précédent gouvernement. Il serait temps d'appliquer les propositions qui nous sont faites par ce type d'instances, offrant un cadre de réflexion renouvelé.

L'amendement II-CE120 a pour objet de majorer de 7 millions d'euros les crédits dévolus aux maraudes sociales, afin de mieux accompagner les personnes sans abri. Je crois me souvenir qu'en 2017, le Président de la République avait dit qu'à la fin de son mandat, il n'y aurait plus personne à la rue. On est bien loin du compte. À défaut de pouvoir tenir sa promesse, mettons des moyens pour assurer les maraudes convenablement.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** L'hébergement d'urgence est un sujet très délicat qui, normalement, n'entre pas dans le champ de compétence de notre commission. Comme je l'ai indiqué, il faut mettre de l'ordre dans la politique menée en la matière, car elle coûte très cher et est conduite de façon peu rationnelle. Je ne suis pas sûr qu'on améliore durablement le destin des personnes en grande difficulté en mettant plus de millions sur la table. Il faut revoir la question dans son ensemble. Avis défavorable.

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Amendements II-CE68 de Mme Sandrine Runel et II-CE100 de M. François Piquemal (discussion commune)*

**Mme Sandrine Runel (SOC).** Le nombre de personnes, y compris d'enfants, sans solution d'hébergement ne cesse d'augmenter. Les dispositifs de la veille sociale, en particulier les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), qui sont en première ligne, ont besoin de moyens. L'augmentation du nombre de personnes à la rue conduit inévitablement à un accroissement des besoins en écoutants du numéro 115, en équipes sociales effectuant des maraudes, ou même en accueil de jour.

Les acteurs de la veille sociale jouent un rôle clé dans la conduite de la politique du logement d'abord. Ils sont en relation avec les personnes les plus précaires ; ils leur proposent un accompagnement social adapté, évaluent les situations, les dangers et les risques pour elles et leurs enfants.

Des travaux doivent également être engagés sur les écoutants 115, leur formation, l'évolution de leur métier – on voit trop de burn-out et de turn-over.

La veille sociale est la pierre angulaire de la prise en charge des personnes à la rue. Pour permettre aux SIAO de fonctionner correctement et de continuer ce travail de veille, et afin d'éviter que les personnes restent à la rue sans solution, nous demandons une augmentation du montant alloué à ces services. Les besoins locaux remontés par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités

(DDETS) et des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) atteignent 1 500 équivalents temps plein (ETP). Compte tenu de l'accroissement des missions des équipes sociales et des maraudes, il est nécessaire de financer 1 000 ETP supplémentaires au sein de ces structures.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Si le destin des gens ne change pas, c'est en raison de l'inaction politique que l'on constate depuis des années. Les femmes victimes de violences sexistes et sexuelles, par exemple, subissent d'autres violences lorsqu'elles se retrouvent à la rue. Par ailleurs, 2 043 enfants sont à la rue, ainsi que des hommes seuls, livrés à eux-mêmes. Il serait souhaitable que nous décidions, à l'unanimité, d'accorder des moyens pour éviter cette situation anormale et injuste.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Concernant l'amendement II-CE68, je ne peux que rappeler la nécessité de mettre de l'ordre dans la politique budgétaire du logement d'urgence. Un effort a été fait en 2023, qui a permis d'accroître les effectifs des SIAO à hauteur de 500 ETP. On peut se donner bonne conscience en augmentant les crédits, mais je ne suis pas sûr que cela résolve le problème de fond. Avis défavorable.

L'amendement II-CE100 a trait à un sujet particulièrement sensible. On pourrait y voir une volonté d'affichage, mais c'est avant tout un amendement d'appel, qui ne porte que sur 15 000 euros, auquel je donnerai un avis favorable.

**Mme Mélanie Thomin (SOC).** Les SIAO organisent l'hébergement des femmes victimes de violences, des personnes ayant dû quitter un logement insalubre et des gens devant être relogés en raison de la multiplication des catastrophes climatiques. À cette liste s'ajoutent les enfants à la rue, qui n'ont aucune solution. Dans mon territoire du Finistère, où nous avons été confrontés à cette situation pour la première fois l'année dernière, les enfants ont été hébergés en urgence dans la chapelle du centre hospitalier universitaire. Face à ces situations inacceptables, qui surviennent partout en France, il est plus que temps que nous passions aux actes.

*La commission rejette l'amendement II-CE68.*

*Elle adopte l'amendement II-CE100.*

*Amendement II-CE117 de M. Inaki Echaniz*

**M. Inaki Echaniz (SOC).** Cet amendement vise à porter à 15 millions d'euros les moyens des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), ainsi que ceux des équipes mobiles de prévention des expulsions locatives, afin d'accompagner la hausse sensible des besoins du fait de l'application de la malheureuse loi Kasbarian visant à protéger les logements contre l'occupation illicite. Il s'agit également d'assurer un rattrapage qui tienne compte de

la charge de travail des commissions et des équipes, ainsi que de la nécessité de raccourcir les délais de traitement et de prise en charge. Si ce budget connaît une augmentation par rapport au PLF pour 2024, celle-ci demeure insuffisante eu égard à l'ensemble de ces besoins.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Il ne vous aura pas échappé que le PLF pour 2025 prévoit une augmentation de 9,4 millions d'euros, qui traduit une progression des crédits de 30 %, au bénéfice des CCAPEX. Cet abondement permettra le recrutement de soixante-cinq postes de chargés de mission dans soixante départements. Compte tenu de cet effort substantiel, il ne me paraît pas utile de prévoir 5,6 millions supplémentaires.

**Mme Annaïg Le Meur (EPR).** Lors de l'examen de la loi Kasbarian, nous avons souhaité que le rôle des CCAPEX soit davantage reconnu et avons défendu plusieurs amendements en ce sens. Nous voterons cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement II-CE96 de M. David Guiraud*

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Si des propriétaires ne louent pas, c'est aussi en raison du prix du foncier. Les loyers ne sont plus décents, en particulier à Paris. Pour remédier à ces difficultés, nous proposons d'instituer une garantie universelle des loyers. En cas de loyer impayé, une caisse de péréquation nationale viendrait en aide au locataire, ce qui éviterait son expulsion – ainsi que la dépense d'argent public qui va avec – et lui épargnerait des souffrances psychologiques. En amont, cela simplifierait grandement la constitution du dossier de candidature. Grâce à la garantie dont il disposerait, le propriétaire, de son côté, n'aurait peut-être pas besoin de souscrire d'assurance. Chacun y gagnerait.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** La garantie universelle des loyers est un axe de réflexion au sein de notre groupe. Toutefois, à mon sens, vous sous-estimez le coût du dispositif, puisque vous l'évaluez à 700 millions d'euros, alors que, pour notre part, nous pensons qu'il nécessiterait plusieurs milliards. De surcroît, vous prévoyez peu de garde-fous face à de possibles dérives. Pourrait-on avoir accès éternellement à ce mécanisme sans jamais payer son loyer ?

Il existe déjà des dispositifs intéressants, tels Visale (visa pour le logement et l'emploi), mais il est vrai qu'il n'est pas ouvert à tous les publics. L'accès au logement demeure une difficulté majeure. Le taux de rejet des dossiers est sans cesse plus élevé, alors que les garanties sont de plus en plus fortes. Les propriétaires seraient peut-être plus enclins à louer si les procédures d'expulsion, qui durent en moyenne deux ans, étaient plus courtes. Il faut mener une réflexion globale sur cette question, dans le prolongement des travaux qui ont déjà été menés – je pense, par

exemple, au débat que nous avons eu sur une proposition de loi du groupe Socialiste, lors de sa journée réservée, l'année dernière. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement II-CE90 de M. Robert Le Bourgeois*

**M. Robert Le Bourgeois (RN).** La démarche « ateliers des territoires » a pour ambition « de consolider des gouvernances, nourrir les réflexions, poser un autre regard sur le territoire, révéler les potentialités et capacités du territoire ». Aussi sincères soient-elles, ces bonnes intentions ne justifient pas, à notre sens, que l'on dépense plusieurs millions d'euros d'argent public pour un dispositif dont l'objectif reste opaque et les résultats assez énigmatiques. Ainsi, les trois derniers événements publiés sur le site internet des ateliers des territoires remontent à mars 2024, octobre et juillet 2023. Les résultats sont éloquentes : feuilles de route en tout genre, plans guides, schémas directeurs... Bref, une usine à gaz ! Les tables rondes qui sont organisées et les rapports qui sont élaborés ont une utilité discutable. Aussi, fidèle à l'esprit de mon groupe, qui entend profiter de ce PLF pour trouver des pistes d'économie et améliorer l'affectation des crédits, je vous propose de supprimer les fonds alloués aux ateliers des territoires.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Avis favorable. Notre mouvement politique s'emploie à identifier toutes les structures bureaucratiques coûteuses, qui n'obtiennent pas toujours les résultats escomptés. Des crédits de 2 millions d'euros peuvent paraître anecdotiques, mais il n'y a pas de petites économies. À l'avenir, il faudra s'attacher à recenser tous les organes et services qui pourraient voir leurs compétences transférées ou regroupées, dans cette logique d'économies.

*La commission adopte l'amendement.*

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Monsieur le rapporteur pour avis, je vous invite à nous rappeler votre avis sur les crédits de la mission *Cohésion des territoires* dont notre assemblée s'est saisie.

**M. Frédéric Falcon, rapporteur pour avis.** Je donnerai un avis favorable, car nous avons évité le carnage qui s'est produit en commission des finances, à coups de plusieurs dizaines de milliards.

**M. Inaki Echaniz (SOC).** J'ai l'impression d'entendre un membre du bloc commun, qui emprunterait ses arguments à la fois à Bruno Le Maire, Mathieu Lefèvre et David Amiel ! En employant le terme de « carnage », vous reprenez à votre compte la volonté du Gouvernement de taper sur les classes moyennes et

populaires, qui peinent à se loger, de promouvoir le ruissellement, qui ne marche pas, de protéger les ultrariches, qui sont déjà multipropriétaires, plutôt que d'investir dans le logement social, le logement d'urgence, la cohésion des territoires et de mener une politique volontariste pour le logement. On entend sur tous les plateaux, sur les réseaux sociaux, le Rassemblement national se présenter comme le défenseur des classes populaires et des classes moyennes, auxquelles il prétend vouloir redonner du pouvoir d'achat. La preuve est une nouvelle fois apportée ce soir que ce n'est que de l'esbroufe : vous êtes toujours dans le camp libéral, parmi ceux qui veulent casser les services publics et le logement social. Nous voterons contre ces crédits.

**M. François Piquemal (LFI-NFP).** Malheureusement, un nouveau Macron est toujours possible : le Rassemblement national, ce soir, en fait la démonstration. Vous avez voté à peu de choses près contre toutes nos propositions : la production de 200 000 logements publics et de 15 000 logements étudiants, un plan contre les punaises de lit, la revalorisation des APL, la suppression de la RLS, qui empêche de produire du logement public et d'investir dans la rénovation des logements publics, la garantie universelle des loyers, gagnante pour les locataires comme pour les propriétaires, la création de places en hébergement d'urgence, alors que 330 000 personnes vivent à la rue, la mise en œuvre de plans financiers d'investissement pour lutter contre l'habitat indigne et pour assurer la rénovation thermique des logements, qui favoriserait les petits propriétaires. Finalement, ce soir, je ne sais pas si c'était Frédéric Falcon ou Emmanuel Macron qui était à la tribune.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Cohésion des territoires consacrés au logement et à l'urbanisme, modifiés.*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Par ordre chronologique*

### Table ronde :

#### **Union national des propriétaires immobiliers (UNPI) \***

M. Alexis Lagarde, vice-président

#### **Association nationale de consommateurs et d'usagers (CLCV) \***

M. David Rodrigues, responsable au service juridique

#### **Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) \***

M. Géraud Delvové, délégué général

### Audition commune :

#### **Century 21**

M. Charles Marinakis, président

#### **Foncia**

M. Cyril Capliez, conseiller du président d'Emeria,

M. Laurent Soulier, directeur « excellence opérationnelle »

### **Conseil supérieur du notariat (CSN) \***

Maître Frédéric Violeau, représentant de l'ordre

### Audition commune :

#### **Fédération française du bâtiment (FFB) \***

M. Franck Perraud, vice-président

M. Éric Durand, directeur des affaires économiques

M. Benoit Vanstavel, directeur des relations institutionnelles

#### **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) \***

M. David Morales, vice-président en charge des affaires économiques

M. Thibault Bousquet, responsable des relations institutionnelles

**Commissariat général au développement durable (CGDD)**

Mme Amélie Coantic, adjointe au commissaire

Mme Bérengère Mesqui, sous directrice des statistiques de l'énergie

Mme Béatrice Sédillot, cheffe du service des données et études statistiques

**Audition commune :**

**Direction générale du Trésor**

M. Victor Amoureux, chef du bureau concurrence, numérique et économie du logement

**Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

M. Romain Roussel, sous-directeur, industrie, santé et logement

Mme Émilie Baumgart, adjointe au bureau immobilier, bâtiment et travaux publics

**Direction du budget**

M. Thomas Espeillac, sous-directeur, 4<sup>ème</sup> sous-direction

Mme Marie Regrettier, cheffe du bureau du logement

\* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

### **Contribution commune :**

**Direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP)**

**Direction générale de l’électricité et du climat (DGEC)**