

Un programme d'actions pour la rénovation

Lors de la Déclaration de Politique Générale présentée le 12 juin dernier à l'Assemblée, le Premier ministre a acté la nécessité d'inscrire les actions gouvernementales dans un cadre d'urgence écologique et climatique. **Il a annoncé à cet effet la mise en place d'un programme d'action d'envergure en matière de rénovation énergétique des bâtiments.**

Cette note a pour objectif de présenter des propositions d'actions pouvant s'inscrire dans ce cadre. Celles-ci répondent aux priorités définies par le Gouvernement, à savoir :

- L'atteinte des objectifs fixés dans la LTECV de réduction des consommations d'énergie finale, notamment la rénovation de l'ensemble du parc bâti au niveau BBC d'ici 2050,
- Une action prioritaire sur les ménages en situation de précarité énergétique,
- La facilitation des rénovations au sein des copropriétés et logements collectifs sociaux.

Les modalités de mise en œuvre des actions proposées s'inscrivent en plusieurs étapes. La première, immédiate, vise à **inscrire dans le projet de loi énergie-climat la systématisation progressive de travaux de rénovation** lors des mutations de logements individuels classés F ou G et dans les bâtiments de logements collectifs énergivores, quand ces travaux sont techniquement et financièrement accessibles. Les éléments clés tels que délais d'application ou niveau de performance des logements ciblés avant et après travaux seront définis dans ce cadre. Ce dispositif pourrait être intégré en complément de l'objectif de rénovation inscrit dans l'article 5 de la LTECV. Ces mesures devront ensuite être précisées en projet de loi de finance et par décret, afin d'en définir les conditions financières et techniques. Le défi majeur de cette seconde étape sera de s'assurer que la rédaction de ce décret contribue bien à rendre opérante la proposition, sans la vider de son sens.

Proposition n°1 – maisons individuelles : engager un plan d'action prioritaire pour la performance des logements classés F ou G

→ A partir du 1^{er} janvier 2022, rendre systématique la réalisation, par l'acquéreur, de travaux de rénovation selon les normes « bâtiment basse consommation » ou « assimilées » lors des mutations de maisons de classes F & G quand ces travaux sont techniquement et financièrement accessibles.

Il est aujourd'hui possible de réaliser des rénovations performantes de maisons énergivores (classes F ou G) en faisant en sorte que le ménage ne paie pas plus de chauffage et de mensualités d'emprunt après rénovation que ce qu'il payait en chauffage seul avant travaux (montage financier « équilibré en trésorerie », c'est à dire sans perte de pouvoir d'achat pour le ménage).

Ces rénovations sont dès aujourd'hui possibles :

- si les professionnels, notamment locaux, **ont structuré leur offre de rénovation performante** (rénovation « techniquement accessible »),
- et si les mêmes professionnels proposent **des offres à coûts maîtrisés**, en même temps que les acteurs financiers proposent une offre permettant au ménage de **conserver son pouvoir d'achat** à l'issue de la rénovation performante (rénovation « financièrement accessible »).

- Axe 1 : Inscrire dans la loi l'obligation de rénovation lors des mutations

L'actuel article 5 de la LTECV fixe l'objectif de rénover tous les logements classés F ou G d'ici 2025. Mais c'est un objectif programmatique, qui ne dit rien sur la manière de s'y prendre, ni sur la performance de rénovation à atteindre.

Il est proposé par le biais d'un ou plusieurs amendements d'**instaurer une obligation de rénovation lors des mutations de maisons individuelles**, à la charge de l'acquéreur ; ces rénovations devront être **au niveau BBC** ou assimilé, en cohérence avec l'objectif inscrit dans cette même loi de disposer d'un parc bâti entièrement rénové au niveau BBC en 2050. Cette obligation est rendue indispensable au regard de **l'urgence climatique et écologique**, et de l'imminence de la menace sociale et économique qu'elle fait désormais peser sur nos sociétés.

La loi pourra poser les éléments-clés : délai d'application (prise d'effet au 1^{er} janvier 2022), niveau de performance avant (classe F et G) et après (niveau BBC ou assimilé), etc. et renverra à un décret à paraître dans un délai de 12 mois après la publication de la loi pour définir les modalités pratiques : préciser les termes « techniquement et financièrement accessibles », la responsabilité de l'acquéreur, ou encore les contrôles qui devront être effectués avant et après travaux.

- Axe 2 : Rendre possible financièrement la rénovation par la mise en place d'un dispositif de financement simplifié et adapté aux contraintes spécifiques des rénovations BBC dans le PLF 2021, ainsi qu'une expérimentation du dispositif dans le PLF 2020.

Il n'existe aujourd'hui aucun outil spécifique de financement à grande échelle pour les ménages souhaitant engager une rénovation selon les normes BBC. **L'outil à créer doit être extrêmement simple d'utilisation**, en se fondant sur un guichet unique, afin de favoriser une approche d'ensemble des travaux.

Dans le cadre du PLF 2020, **un aménagement expérimental de l'éco-prêt à taux zéro pourrait être mis en place**, réservé aux rénovations de niveau BBC conduites en une seule étape de

travaux (l'ensemble des travaux réalisés en moins de 12 mois), en portant la durée maximale d'emprunt à 25 ans, et le montant maximal de prêt à 500 € TTC/m² SHAB, avec un plafond de prêt à 60 000€, pour un volume de 1000 à 2000 prêts annuels dans la phase expérimentale. Les ménages qui mobiliseraient ce prêt renonceraient alors à certaines aides de l'Etat pour les travaux de rénovation énergétique telles que le CITE mais garderaient un accès aux aides complémentaires proposées par les Collectivités territoriales, le programme CEE et l'ANAH.

En fonction des retours de cette expérimentation, **le dispositif pourrait être généralisé dans le cadre du PLF 2021.**

- Axe 3 : Rendre possible techniquement la rénovation par la mise en place d'un programme de formation des artisans en maison individuelle

La rénovation au niveau BBC suppose un mode de travail (en groupement) et une qualification technique spécifique qui n'existent qu'exceptionnellement aujourd'hui. Il est donc impératif de mettre en place rapidement des formations à caractère théorique mais aussi et surtout pratique, permettant de **disposer sur tout le territoire de groupements d'artisans susceptibles de réaliser des travaux de rénovation au niveau de qualité requis pour le BBC, et à des coûts maîtrisés.**

- Axe 4 : Rendre possible techniquement la rénovation par la mise en place d'un suivi technique de qualité

Le contrôle technique de la qualité des réalisations est essentiel afin de garantir le niveau de performance recherché et de rétablir la confiance des particuliers envers les artisans. Il est nécessaire dans ce cadre d'instaurer un suivi des opérations depuis l'amont (montage financier, validation de la prescription), jusqu'à l'aval (contrôle des travaux réalisés, aide à la prise en main des nouveaux équipements) en passant par un suivi léger mais nécessaire en cours de chantier. **Ce suivi pourrait être l'objet des missions assurées par le SPPEH**, dont l'indépendance et le positionnement au plus près des ménages et des artisans le rendent pertinent pour ces actions.

Il est nécessaire pour cela 1) d'établir des critères d'évaluation de la qualité à chacune des étapes, 2) de mettre en face les compétences professionnelles sur lesquelles s'appuyer, et 3) de définir les responsabilités de chacun.

Proposition n°2 : Faciliter la rénovation dans les copropriétés et les logements collectifs sociaux

→ **Rendre systématiques les travaux de rénovation performante des copropriétés et logements sociaux économes, quand la rénovation BBC est techniquement et financièrement accessible.**

- Axe 1 : Définir les copropriétés et logements sociaux collectifs économes

La définition des classes F & G s'appliquant aux logements et non à l'ensemble du bâtiment, le ciblage des bâtiments économes est construit sur le référentiel d'année de construction du bâtiment. Le programme cible en priorité les bâtiments construits avant 1975, soit 57% des copropriétés et logements sociaux collectifs existants en France.

- Axe 2 : Systématiser l'approche par bâtiment

Dans le cas d'un immeuble, la rénovation par logement n'a pas de sens. C'est l'ensemble du bâtiment qui doit être concerné par de tels travaux, après une prise de décision en assemblée de copropriété (pour les copropriétés), ou une décision du bailleur (logements sociaux).

- Axe 3 : À très court terme, renforcer les rénovations en cas de ravalement ou de réfection de toiture

Aujourd'hui l'isolation des façades est obligatoire lors de ravalements de façade, et l'isolation de toitures l'est lors des réfections de toiture. Cette approche par élément devrait être remplacée par une approche globale, visant des rénovations complètes et performantes, de niveau BBC. **Ces rénovations pourraient être rendues obligatoires lorsque des travaux importants liés au bâti ou à ses équipements seraient décidés** (ravalement, réfection de toiture, remplacement des menuiseries, etc.). Les changements de chaudières sont eux aussi un intéressant déclencheur : souvent réalisés avant l'isolation du bâtiment, ils conduisent à s'équiper de chaudières surdimensionnées, inutilement chères et ne fonctionnant pas à leur niveau optimum.

Ce renforcement d'ambition pourrait passer par **une modification de l'article L111-10 du code de la construction et de l'habitat**, qui devra être rapidement suivie (d'ici un an) de la publication d'un décret approprié.

- Axe 4 : À partir de 2025, rendre progressivement obligatoire la rénovation BBC

Les rénovations réalisées lors des ravalements de façade, de réfection de toitures ou de remplacement des équipements de chauffage ne pourront pas suffire. Il est impératif d'**introduire une obligation progressive de rénovation pour tous les bâtiments collectifs**.

Cette disposition pourrait faire l'objet d'un amendement dans le PJJ énergie qui viendrait préciser l'objectif d'atteinte d'un parc entièrement rénové BBC d'ici 2050, en indiquant qu'un décret viendra préciser, pour les bâtiments collectifs, les échéances avant lesquelles les bâtiments doivent être rénovés, en fonction de l'année de construction du bâtiment. Cet échéancier sera établi en rapport avec les disponibilités de la profession.

Cette obligation pourrait prendre la forme suivante : avant 2025, tous les bâtiments collectifs construits entre 19XX et 19XX devront avoir fait l'objet d'une rénovation BBC ; avant 2030, tous les bâtiments collectifs construits entre 19XX et 19XX devront avoir fait l'objet d'une rénovation BBC ; etc.

→ Dans les copropriétés, instaurer un mécanisme d'abondement d'un fonds rénovation sous séquestre et attaché à la pierre

- Rendre obligatoire la constitution d'un fonds travaux au moment de chaque cession

Un mécanisme d'abondement d'un fonds rénovation permettrait de faciliter la réalisation de rénovations BBC. Il pourrait être mis en place sous forme d'**un fonds séquestre attaché à la pierre**, et alimenté par un "malus" au moment des transactions, calculé en fonction du niveau de performance du logement : plus le logement est énergivore, plus le malus est élevé. Ce fonds ne serait déblocable que pour réaliser des rénovations BBC. Le malus serait croissant dans le temps (et ceci serait clairement annoncé), et pourrait être parallèle à l'interdiction progressive de louer des biens énergivores en copropriété.

Ce fonds permettrait de sanctuariser des investissements futurs sans pour autant bloquer d'éventuelles transactions. Ce mécanisme serait complémentaire des subventions et autres mécanismes financiers (prêts etc.) existants ; il faciliterait le financement des rénovations BBC en réduisant le montant de l'emprunt à mettre en place et, par voie de conséquence, les annuités de remboursement.

Proposition transversale : la nécessité de mieux définir ce qu'est une rénovation performante dans le PJJ énergie et climat

Il y a un enjeu à mieux définir ce qui entre dans le « **niveau BBC ou assimilé** » que l'on retrouve notamment à l'article 1 de la LTECV (objectif de rénovation BBC de l'ensemble du parc d'ici 2050). Intégrer la notion alternative de bouquets de travaux en substitution à des calculs conventionnels dans cette définition permettrait de cadrer les futurs textes législatifs ou réglementaires et de construire des capacités d'actions pour la rénovation performante plus opérationnelles et probablement plus efficaces que le calcul conventionnel actuel.

Ce niveau BBC peut être atteint en une seule étape de travaux (ce qui peut être qualifié de « rénovation complète et performante »), ou par étapes (rénovation BBC-compatible), à condition de s'assurer de la compatibilité technique des étapes entre elles, notamment du point de vue de l'objectif final à atteindre et du risque d'apparition de désordres au sens des règles de la construction.

Pourquoi ce programme d'action ?

- Pour engager une sortie durable des ménages français de la précarité énergétique

La nécessité d'une action prioritaire sur les logements classés F & G

Aujourd'hui, plus de 5,6 millions de ménages peinent à se chauffer. Cette précarité est particulièrement présente dans le parc de logements résidentiel classés en F ou G : ces logements regroupent entre 40 et 50 % de l'ensemble des ménages précaires. Rénover l'ensemble des logements F et G au niveau BBC permet donc d'engager une sortie durable de la précarité pour près de la moitié des ménages concernés.

Remettre la performance au cœur des politiques de lutte contre la précarité énergétique

Le constat dressé par la Cour des comptes en février 2018 sur le programme Habiter Mieux alerte sur la nécessité de replacer la performance au cœur des politiques de lutte contre la précarité énergétique :

« Après travaux, 43% des logements occupés par des propriétaires occupants sont encore en classe E, F ou G »¹.

Les aides actuelles de l'ANAH visent un objectif de baisse des consommations de chauffage de 25 % (atteignant des baisses réelles de 40% en moyenne). Elles reposent sur une stratégie de multiplication de travaux en plusieurs étapes, qui ne permet pas d'atteindre un niveau de performance suffisant pour sortir les ménages d'une dépendance aux factures énergétiques ni de revaloriser le bien immobilier sur le marché. Cette approche soulève également des difficultés telles que la dégradation de la qualité de l'air intérieur faute de ventilation adaptée, des économies d'énergie générées plus faibles qu'attendues et impossibles à contrôler, la saturation des ménages vis-à-vis des nuisances générées par les chantiers successifs, etc.

En systématisant la rénovation de niveau BBC dans les logements F & G (maisons individuelles et copropriétés), le gouvernement démontrerait une volonté d'agir pour sortir durablement les ménages français en situation de précarité énergétique. Ce programme serait également un signal positif aux vues des recommandations faites par la Commission européenne sur le plan national énergie-climat de la France sur les actions de lutte contre la précarité énergétique engagées par le Gouvernement.

- Pour dynamiser le marché de l'immobilier en revalorisant le patrimoine des ménages propriétaires

Les rénovations énergétiques ne permettent pas seulement de réduire la consommation et la facture. Elles permettent aussi d'améliorer le confort dans les logements, ce qui peut relever de l'urgence dans les logements humides et les plus difficiles à chauffer. Elles sont également l'occasion d'assurer l'entretien des bâtiments parfois vieillissants : une rénovation énergétique embarque un ravalement, un changement des fenêtres, etc.

En offrant des prestations médiocres sur tous ces aspects, **les logements anciens non rénovés commencent à peiner à trouver acquéreur dans un nombre croissant de territoires**. En effet, les logements neufs performants sont de plus en plus nombreux et, si l'on évoque souvent la valeur verte (les logements anciens d'étiquette énergie A-B se sont vendus en moyenne de 6 % à 22 % plus cher que les logements d'étiquette D), **il ne faut pas oublier la menace pour le patrimoine des Français de la « décote grise »** (les logements avec une étiquette F-G subissent une décote de 6 à 17%).

¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/la-cour-des-comptes-delivre-un-satisfecit-partial-au-programme-habiter-mieux>

- Pour s'inscrire dans une démarche d'optimisation des aides à la rénovation mises en place par l'Etat

Les rénovations les plus rentables économiquement étant celles qui concernent les logements les plus consommateurs d'énergie, l'Etat s'assure, en visant prioritairement les logements de classe F & G, de l'efficacité de l'action lancée. L'adoption d'une approche de rénovation BBC ou assimilée permet également de réaliser des gains sur le coût des travaux : réalisés en une seule fois, on limite les frais de déplacements et d'installation des artisans, on facilite la recherche de solutions techniques les plus adaptées et de coûts unitaires justifiés par la définition d'une liste complète des tâches à effectuer, etc.

- Pour engager dès à présent la mise en œuvre de la trajectoire de réduction des consommations d'énergies fossiles et finales sur lesquelles le gouvernement s'est engagé

Le gouvernement s'engage, dans le projet de loi énergie, à porter la réduction de la consommation primaire d'énergies fossiles de -30% à -40% en 2030. Un tel objectif nécessite une action forte sur la rénovation des logements, responsables à eux seuls de 17 % de la consommation d'énergie fossile. La priorité est pour cela d'agir sur les logements classés F ou G, dont la rénovation sera la plus intéressante du point de vue de la réduction des consommations et des émissions de gaz à effet de serre.

La rénovation des logements classés F & G chauffés à l'aide de convecteurs électriques permettra également de réduire fortement la puissance appelée en période de pointe (de l'ordre de 9 à 13 GW, soit l'équivalent d'une dizaine de réacteurs nucléaires), facilitant la fermeture entre autres des centrales à charbon, autre objectif affiché par le gouvernement.

Enfin, la LTECV fixe comme objectif de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050, ce qui suppose d'en rénover 765 000 / an à ce niveau de performance. Cet objectif appelle à la mise en place immédiate de programmes de rénovations complètes et performantes, dont on sait qu'elles permettent l'atteinte d'un niveau BBC ou assimilé. A l'inverse, aucun logement n'est, à ce jour, devenu performant par une rénovation scindée en nombreuses étapes.