

Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation

Novembre 2022



2022-016

NOR : CESL1100016X

Mardi 22 novembre 2022

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026 – Séance du 22 novembre 2022

POUR DES BÂTIMENTS PLUS DURABLES GRÂCE À UNE AMBITIEUSE POLITIQUE DE RÉNOVATION

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par **le Bureau**

sur proposition de la **commission permanente Territoires, agriculture
et alimentation**

rapporteur : Didier Gardinal

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 15 mars 2022, conformément à l'article 10 du Règlement intérieur. Le Bureau a confié à la commission Territoires, agriculture et alimentation, la préparation d'un avis portant *Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation*. La commission Territoires, agriculture et alimentation présidée par M. Henri Biès-Péré, a désigné M. Didier Gardinal comme rapporteur.

Sommaire

SYNTHÈSE DE L'AVIS **4**

AVIS **9**

I - CONSTATS **9**

- A. Données quantitatives sur les bâtiments en France 9
- B. Les différents types de rénovation 13
- C. Objectifs fixés et politiques mises en œuvre 14

II - PRINCIPAUX ENJEUX ET/OU DÉFIS **27**

III - PRÉCONISATIONS **29**

- A. Améliorer la gouvernance du secteur, adapter et stabiliser les règles 29
- B. Répondre aux enjeux de réhabilitation grâce à des réponses organisationnelles, sociales et techniques, adaptées 33
- C. Massifier la rénovation des logements 42
- D. Rendre possible la généralisation d'une obligation soutenable de rénovation énergétique globale 44
- E. Améliorer et simplifier les dispositifs d'aides 45
- F. Faciliter la rénovation des copropriétés 48
- G. Mettre en œuvre le « décret tertiaire » pour les bâtiments publics et d'entreprise 52

DÉCLARATIONS DES GROUPES **56**

SCRUTIN **76**

ANNEXES **78**

- N° 1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE TERRITOIRES, AGRICULTURE ET ALIMENTATION À LA DATE DU VOTE** **78**
- N° 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES** **80**
- N° 3 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES** **82**
- N° 4 - CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER** **84**
- N° 5 - BIBLIOGRAPHIE** **104**
- N° 6 - TABLE DES SIGLES** **109**

Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation

SYNTHÈSE DE L'AVIS

Introduction

En France, le secteur du bâtiment « résidentiel/tertiaire » représente plus de 40 % de la consommation d'énergie, souvent fossiles, et près d'un quart des émissions de gaz à effet de serre¹, dans un contexte où 5,6 millions de foyers, soit 12 millions de personnes (près de 18 % de la population), sont concernés par la précarité et l'exclusion énergétiques.

La rénovation globale des bâtiments constitue par conséquent un enjeu majeur sur les plans énergétique, climatique, économique et environnemental. En effet, elle permet de réduire à la fois la consommation d'énergies, les charges financières correspondantes qui se sont envolées du fait en partie de la guerre en Ukraine et de l'augmentation des prix de l'énergie, ainsi que les émissions de gaz à effet de serre (GES). Elle contribue aussi à améliorer de manière significative le confort de leurs occupants, en hiver comme en été. En effet, alors que jusqu'à une période récente l'objectif prioritaire de la rénovation était de se protéger du froid, avec le dérèglement climatique il s'agit également d'innover pour faire face aux canicules², phénomènes qui devraient s'accroître dans les années à venir.

De plus, la rénovation doit intégrer autant que possible l'adaptabilité du bâtiment, en particulier des logements, à toutes et tous en fonction des âges de la vie, garantissant ainsi la durabilité des travaux à entreprendre.

Le Plan Climat de 2017 prévoit la rénovation annuelle de 500 000 logements sur les plus de 7 millions de « passoires thermiques » recensées et une accélération de la rénovation des bâtiments tertiaires, privés comme publics. Or, pour le moment, cet objectif qui devrait conduire à la neutralité carbone en 2050, est loin d'être atteint. La Convention citoyenne pour le Climat qui s'est réunie en 2019 au CESE a fait de nombreuses propositions sur la base de ce constat.

Il est donc urgent d'intensifier les efforts pour massifier les travaux de rénovation performante, grâce à une politique ambitieuse. Après avoir établi un état des lieux synthétique des évolutions récentes et de la situation actuelle en matière de données quantitatives, de réglementation et de dispositifs d'aides, l'avis pose les principales problématiques identifiées et les défis à relever. Pour y parvenir, une question centrale se pose : faut-il privilégier la voie de l'incitation ou de l'obligation, sachant que dans ces deux cas de figure, les mesures de soutien et d'accompagnement doivent être renforcées ? Le CESE a longuement examiné les arguments respectifs en faveur de ces deux options. Il a constaté que certaines dispositions en vigueur présentent

1 Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires ; ministère de la Transition énergétique

2 L'INSEE estime que la canicule a provoqué 11 000 morts en France de juin à août 2022, en précisant que ce chiffre est certainement sous-évalué

déjà un caractère contraignant, à effet immédiat ou à une échéance programmée. C'est notamment le cas pour les logements loués et une grande partie des bâtiments administratifs, industriels et commerciaux. Pour notre assemblée, il convient donc tout d'abord de veiller à ce que les mesures adoptées soient effectivement appliquées, en contrôlant leur mise en œuvre.

Compte tenu des échelles de temps et des modes de gouvernance de ce secteur, un régime élargi d'obligation apparaît à terme nécessaire, notamment pour les copropriétés, si la France veut pouvoir tenir ses engagements à horizon 2050. Bien préparé, accompagné et financé, ce dispositif doit aussi permettre aux plus défavorisés de procéder aux travaux de rénovation globale dans leur logement.

En effet, la systématisation de l'obligation ne peut être décidée sans s'être assuré préalablement de son acceptabilité et de son appropriation, sociale et sociétale. Cela signifie que celles et ceux auxquels elle s'imposerait soient en mesure de la respecter et que la répartition de l'effort soit clairement et justement établi. Or, les difficultés qu'ils devront surmonter sont nombreuses et complexes. Elles sont bien entendu d'ordre financier avec le niveau du « reste à charge » que devront assumer les foyers ne disposant pas de revenus suffisants pour réaliser des travaux dont le coût est souvent très élevé. Parallèlement, faire en sorte que cette quote-part soit adaptée à la situation de chacune et de chacun exigerait des efforts budgétaires très importants de la part de l'Etat et des collectivités territoriales, le montant des aides aujourd'hui accordées devant être réévalué dans des proportions très importantes. D'autres points, pouvant constituer autant d'obstacles à lever, doivent être examinés. Ils portent sur la capacité, en termes de main d'œuvre et de compétences, des entreprises du secteur à faire face à une demande qui exploserait, et sur la disponibilité des matériaux nécessaires. Les conditions de réalisation des travaux sont également sources de freins potentiels au regard de leur complexité technique et administrative, ainsi que de leur durée, occasionnant une forte gêne et fréquemment la nécessité de se reloger de manière temporaire.

C'est pourquoi, le CESE considère indispensable de lancer rapidement une mission destinée à déterminer les modalités, les mesures d'accompagnement et le calendrier, permettant d'instituer une obligation de rénovation globale de l'ensemble des logements, socialement, socialement et budgétairement soutenable.

Il formule aussi des préconisations dont la mise en œuvre peut être rapide. Elles concernent la gouvernance du secteur, la stabilisation et l'amélioration des règles et des dispositifs d'aides, l'organisation et la formation des professionnels, les systèmes de financement, les copropriétés dont le régime particulier exige des réponses adaptées, ainsi que les bâtiments publics et d'entreprise.

Au regard de l'importance du sujet pour les territoires ultramarins et de leurs spécificités, une contribution de la délégation du CESE qui leur est dédiée est annexée à l'avis ; des extraits sont intégrés dans le corps du texte.

RELEVÉ DES PRÉCONISATIONS ESSENTIELLES

Préconisation 1

Coordonner, en lien avec les Régions, le pilotage des politiques publiques, y compris les aides, en matière de rénovation au sein d'un même ministère ou d'une délégation interministérielle placée directement sous l'autorité du Premier ministre pour concentrer toutes les compétences et faciliter la prise de décisions cohérentes et le contrôle de leur application.

Préconisation 2

Donner une visibilité de long terme à tous les acteurs en stabilisant durablement, via une loi de programmation pluriannuelle qui s'inscrira dans le cadre de la future Stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC), la réglementation et les politiques publiques, y compris, les dispositifs d'aides relatifs à la rénovation énergétique globale des bâtiments et mettre en place des normes précises (garantie de performances en hiver et en été) à respecter en matière de rénovation globale.

Préconisation 3

Rendre obligatoire, pour chaque bâtiment et chaque logement y compris en copropriété, la réalisation dans un délai de 5 ans d'un audit normalisé, qui prévoit d'une part la performance énergétique tel que prévu par la loi Climat-résilience, mais également les dimensions accessibilité universelle et biodiversité.

Il comprendrait :

- une estimation des travaux ;
- des propositions d'entreprises pour les réaliser ;
- le montant des économies d'énergie générées ;
- les impacts éventuels sur la biodiversité au regard notamment des matériaux et techniques utilisés ;
- le montant et l'origine des aides susceptibles d'être accordées et en conséquence le reste à charge pour le propriétaire.

Cet audit serait intégralement pris en charge pour les ménages les plus modestes en le finançant grâce aux CEE.

Préconisation 8

Renforcer l'attractivité des métiers contribuant à la rénovation et à la réhabilitation globales pour inciter notamment les jeunes et les femmes, à s'y orienter et y faciliter l'inclusion et l'insertion en :

- intensifiant le dialogue social, y compris dans les territoires pour gérer les compétences au niveau des bassins d'emploi, afin d'améliorer les rémunérations et les conditions d'emploi et de travail ;
- mettant l'accent sur les certifications professionnelles de rénovation énergétique globale performante, dans le cadre de la valorisation des acquis de l'expérience ;

- encourageant les Opérateurs de Compétences (OPCO)³ à mobiliser des moyens en faveur des entreprises (TPE, artisans) du secteur, à travers des dotations supplémentaires de France compétences et en remplaçant leurs salariés pendant la durée de leurs formations ;
- engageant des actions d'appui-conseil en gestion des compétences et ressources humaines destinés aux dirigeants d'entreprises, acteurs de la rénovation énergétique, grâce à cofinancements OPCO et fonds d'assurance formation (FAF) ainsi que par des coopérations de proximité avec les partenaires locaux de l'emploi et de la formation ;
- lançant une campagne de communication sur ce secteur créateur d'emplois territorialisés et directement en lien avec la transition climatique et écologique en y associant également une approche intersectorielle valorisant les coopérations entre métiers au bénéfice du bâti durable.

Préconisation 9

Amplifier les actions de communication, de sensibilisation et de pédagogie engagées quant au rôle majeur de la rénovation globale des bâtiments pour relever les défis énergétiques et climatiques, en s'appuyant sur tous les acteurs de la société civile : organisations professionnelles, syndicats, associations, chambres consulaires, syndicats, établissements d'enseignement..., et avec le concours des collectivités territoriales.

Préconisation 10

Créer une mission gouvernementale ayant pour objet de déterminer avant fin 2024 les modalités, les mesures d'accompagnement et le calendrier, permettant d'instituer une obligation de rénovation globale de l'ensemble des logements, socialement, socialement et budgétairement soutenable. Il s'agira d'identifier les freins qui pourraient concerner les locataires, les propriétaires, les professionnels du secteur, les collectivités publiques..., et de proposer des solutions pour les surmonter. Cette mission devra tirer les conséquences des obstacles auxquels se heurtent les ménages les plus modestes : elle évaluera le coût que représenteraient l'application d'un reste à charge nul à ces foyers et la prise en charge de leur relogement durant la durée des travaux.

L'effort de solidarité nationale et son étalement dans le temps, indispensables à la concrétisation de cet objectif, devront être chiffrés par ce rapport qui sera présenté et débattu devant la représentation nationale à l'horizon 2024.

Soumettre au Parlement en 2025 une loi de programmation pluriannuelle en cohérence avec la future SFEC et permettant de réaliser l'ensemble des conditions nécessaires posées par ce rapport afin de pouvoir généraliser à moyen terme une obligation soutenable de rénovation énergétique de tous les logements.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette loi, il convient de faire appliquer les obligations existantes s'agissant des passoires énergétiques, des bâtiments du secteur tertiaire..., en effectuant les contrôles et en prononçant si nécessaire les sanctions prévues.

³ Les OPCO ont remplacé les anciens organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

Préconisation 12

Renforcer significativement le forfait accordé pour une rénovation globale afin de rendre celle-ci beaucoup plus incitative que la rénovation par « gestes ».

Préconisation 17

Favoriser et accélérer la rénovation globale des copropriétés, y compris les parties communes, en :

- obligeant les syndicats à informer et sensibiliser les propriétaires aux enjeux de la rénovation globale et à leur proposer un plan de financement pour les travaux à réaliser ;
- prenant en charge, pour les copropriétaires-occupants les plus modestes la totalité du montant des travaux, via des aides directes ;
- mettant en place un dispositif d'avances remboursées lors de la vente du bien ou de la succession, accessible sous conditions de ressources ;
- mobilisant des emprunts bonifiés ;
- réintroduisant la déduction des intérêts pour ces travaux ;
- sanctuarisant et amplifiant l'aide forfaitaire au syndicat de copropriétaires, dans une loi de programmation pluriannuelle ;
- réduisant le plan pluriannuel de travaux à 5 ans avec pérennisation des aides dès qu'un plan est voté et en le rendant contraignant.

Préconisation 21

Réaliser dans les 3 ans à venir le recensement exhaustif de tous les bâtiments publics concernés par le décret tertiaire ainsi que l'audit normalisé prévu par la loi Climat-résilience afin d'évaluer le montant des travaux correspondants ainsi que les économies d'énergie susceptibles d'être obtenues après leur achèvement. Sur cette base, élaborer, dans un délai de 2 ans des plans pluriannuels de réhabilitation énergétique, intégrant les travaux d'accessibilité et de préservation de la biodiversité, en commençant par les bâtiments les plus énergivores et les moins bien classés.

I - CONSTATS

A. Données quantitatives sur les bâtiments en France

1. Les logements

La France (hors Mayotte) compte 37,2 millions de logements au 1^{er} janvier 2022. Le nombre de logements augmente de 1,1 % par an, soit de l'ordre de 400 000 logements⁵. Le renouvellement du parc de logements est donc très progressif et la grande majorité du parc immobilier qui existera en 2050 dans notre pays est déjà construite. Selon les calculs du Commissariat général au développement durable (CGDD), le nombre de logements vacants est passé de 1,9 à 2,7 millions sur la période 2006-2015, soit une hausse du taux de vacance de 25 % (de 6,2 % à 7,9 % du parc)⁶. Le nombre des logements vacants augmente ainsi d'environ 80 000 logements par an⁷. Si l'on observe ces données dans la durée, d'après LOVAC⁸, au 1^{er} janvier 2019, il y aurait 1,1 million de logements vacants depuis au moins 2 ans. Toutefois, ces chiffres intègrent les logements insalubres ou vétustes, ceux en attente de règlement de succession et ceux à démolir, qui ne peuvent donc être occupés à court terme. Par ailleurs, il existe de fortes disparités territoriales en la matière.

Selon l'étude publiée en juillet 2022 par le service statistique du ministère de la Transition Ecologique (MTE)⁹, « *Au total, sur les 30 millions de résidences principales que compte la France au 1^{er} janvier 2022, environ 1,5 million de logements (5 % du parc) seraient peu énergivores (étiquettes A et B du DPE). À l'opposé, environ 5,2 millions de logements (17 % du parc) seraient des « passoires énergétiques » (étiquettes F et G du DPE). La date de construction du logement, sa taille, sa localisation, le caractère individuel ou collectif de l'habitat et le statut d'occupation figurent parmi les caractéristiques influant sur les performances énergétiques. La part des passoires énergétiques est plus élevée dans les résidences secondaires (32 %, soit 1,2 million de logements) et dans les logements vacants (27 %, soit 0,8 million de logements) ce qui porte l'estimation du nombre de passoires énergétiques à un total de 7,2 millions de logements sur l'ensemble du parc.* »

La question du « mal-logement » revêt une acuité particulière dans les Outremer, notamment à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin. Dans ces trois territoires, la majorité des ménages vivent dans des conditions de logement et de vie très difficiles, éloignées des standards des autres départements. Les constructions

4 **L'ensemble de l'avis a été adopté par 109 voix pour, 1 contre et 28 abstentions (voir page scrutin)**

5 INSEE Focus n° 254, novembre 2021

6 Commissariat général au développement durable, « Objectif « zéro artificialisation nette » : éléments de diagnostic », Théma, octobre 2018

7 Extrait du rapport d'information (juin 2022) du Sénat numéro 743 au nom de la commission des finances sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette, par M. Jean-Baptiste Blanc

8 Fichier des logements vacants du parc privé suivi par le Cerema du ministère de la transition écologique

9 « *Le parc de logements par classe de consommation énergétique au 1^{er} janvier 2022* » Observatoire de la rénovation énergétique du ministère de la Transition écologique

« fragiles » : habitat insalubre, maisons en tôle, en planches en bois, végétal ou terre... constituent près d'un quart des logements à Mayotte en 2017, soit au même niveau que vingt ans auparavant. Les deux tiers des logements mahorais sont surpeuplés et dépourvus d'un des trois éléments de confort sanitaire de base que sont l'eau courante, une baignoire ou une douche, et des toilettes à l'intérieur du logement¹⁰. Dans son 27^{ème} rapport sur l'état du mal-logement en France 2022¹¹, la Fondation Abbé Pierre accorde une large place aux Outre-mer pour dénoncer les conditions de logement indignes d'une part importante de la population. L'habitat insalubre concerne ainsi près de 110 000 logements en Outre-mer, sur un parc total de 900 000 logements (soit 12 %). Les difficultés d'accès au logement sont aggravées en Outre-mer du fait de faibles revenus, d'aides sociales moindres que dans l'Hexagone, d'un manque de constructions dans le parc social et d'un habitat privé trop onéreux ou fortement dégradé. L'importance de ces problèmes particuliers justifierait pleinement la réalisation d'un avis consacré au logement et à leur rénovation énergétique dans les Outre-mer.

Le secteur du bâtiment (résidentiel et tertiaire) représentait 17 % des émissions de GES du pays en 2019 selon le Haut Conseil pour le climat (HCC). La réduction des émissions du secteur, continue depuis 2015, doit être accélérée pour être en phase avec la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)¹². Ce secteur, qui représente 44 % de la consommation finale d'énergie¹³, est le principal levier sur lequel mise la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour réduire la consommation globale d'énergie¹⁴. L'habitat est aussi la première cause de l'extension des sols artificialisés en France¹⁵ et la loi portant lutte contre les dérèglements climatiques fixe un double objectif visant à diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols dans les 10 ans à venir et à parvenir au Zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050. Même si le nombre de constructions de maisons individuelles est moins important depuis quelques années, elles représentent encore aujourd'hui une majorité des surfaces artificialisées. Par exemple, pour les Hauts de France, les 3/4 de la consommation d'espace pour l'habitat sont dus à la construction d'habitat pavillonnaire alors qu'il ne représente que 33 % de la production de logements¹⁶.

10 Michel Brassat, Noémie Deloeuvre, « Des conditions de logement éloignées des standards nationaux - enquête Logement à Mayotte 2013 », *INSEE analyses Mayotte*, n° 11, octobre 2013.

11 Rapport publié en janvier 2022

12 HCC, rapport annuel 2021, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation* (2021)

13 MTE : <https://www.ecologie.gouv.fr/energie-dans-batiments#:~:text=Le%20secteur%20du%20b%C3%A2timent%20repr%C3%A9sente,climatique%20et%20la%20transition%20%C3%A9nerg%C3%A9tiqu>

14 CESE, avis *Comment accélérer la transition énergétique ?*, rapporté par Guillaume Duval et Madeleine Charrue, 2018, p. 36

15 Enquête Terutti Lucas et avis CESE, *RAEF 2021*, p. 78

16 Données 2020 site DREAL Hauts de France

2. Le secteur tertiaire

Les chiffres-clés du logement et de sa rénovation

Selon la Stratégie Nationale Bas-Carbone, en 2018, les bâtiments représentaient le 2^{ème} secteur émetteur de GES (19 % et plus de 25 % en comptant les émissions associées - production d'électricité et de chaleur -) et 45 % de l'énergie consommée. L'objectif est de réduire leurs émissions de 49 % en 2030 et d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

1. Les logements

- 37,2 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2021 dont :
 - 82 % de résidences principales ;
 - 10 % de secondaires ;
 - 8 % de logements vacants.
- 30,4 millions de ménages dont :
 - 38 % de propriétaires non-accédants (sans emprunt à rembourser) ;
 - 20 % de propriétaires accédants ;
 - 25 % de locataires du parc privé ;
 - 18 % de locataires du parc social.
- 58 % des ménages résidant en France étaient propriétaires en 2017 d'au moins un logement qui constitue dans la majeure partie des cas leur résidence principale ou secondaire
- Le secteur des HLM compte 4 500 000 logements et loge 10 millions de personnes
- 18 % du revenu des ménages consacrés au logement (plus de 30 % pour les 25 % les plus modestes)

2. Bilan énergétique des logements¹⁷

- Caractéristiques des 30 millions de résidences principales selon leur classe de diagnostic de performance énergétique (DPE)
 - A : 2 %
 - B : 3 %
 - C : 24 %
 - D : 32 %
 - E : 22 %
 - F : 10 %
 - G : 7 %
- 5,2 millions (17 %) de « passoires énergétiques » (étiquettes F et G)
- Les passoires énergétiques sont plus fréquentes parmi les maisons individuelles que dans les logements collectifs (19,6 % contre 14,5 %)
- Le parc social est sensiblement moins énergivore que le parc privé (9,5 % d'étiquettes F et G, contre 18,8 %).

¹⁷ « Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022 »
Observatoire national de la rénovation énergétique

- 19 % des ménages déclarent souffrir du froid dans leur logement au cours de l'hiver (44,3 % expliquent cette difficulté de chauffage par la mauvaise isolation du logement et 22,4 % par le coût de l'énergie)
- Répartition de l'énergie utilisée pour le chauffage des résidences principales :
 - gaz naturel : 41 % ;
 - Electricité : 37 % ;
 - Dérivés du pétrole (fioul domestique, gaz de pétrole liquide) : 13 % ;
 - Autre (bois, charbon) : 5 % ;
 - Chauffage urbain : 4 %.
- Les maisons (57 % des résidences principales) représentent 73 % de la consommation en chauffage

3. Objectifs de rénovations annuelles et rythme actuel

- Le gouvernement a fixé un objectif de 700 000 logements rénovés en 2022
- En 2021, l'Anah a financé via MaPrimeRénov' des travaux de rénovation pour 751 646 logements
- Cette prime a concerné à 68 % des ménages modestes et très modestes (en moyenne 3 905 €), 30 % ceux à revenus intermédiaires (1 760 €) et 2 % ceux à revenus supérieurs (1 068 €)
- Dans la grande majorité des cas, il ne s'agit que de la rénovation d'un poste ou deux : chauffage (70 % des primes accordées) ou isolation (20 %)
- Selon l'ANAH, la rénovation globale qui doit permettre une réduction de plus de 50 % de la consommation d'énergie ne représenterait que 6 % des dossiers (moins de 50 000)

4. Aspects budgétaires

- Les dépenses actuelles de la rénovation énergétique seraient de l'ordre de 15 Mds€/an le montant des aides tous financeurs confondus, s'élève à environ 7 Mds€/an
- La mission SICHEL (CDC) évalue à 9 Mds € les crédits nécessaires et, au regard du retard constaté en matière de rénovation globale, l'IDDRI considère que les investissements dans les rénovations BBC qui sont indispensables pour atteindre les objectifs fixés (neutralité carbone en 2050) devraient rapidement s'élever à 24 milliards d'euros par an
- Les montants des aides à prévoir dépend de celui du reste à charge qui devra être assuré par les ménages

Il comprend à la fois les bâtiments industriels, de bureaux et commerciaux ainsi que les bâtiments publics (administratifs, culturels, scolaires, sanitaires...). Il convient de souligner que faute de données fiables et actualisées, il est impossible de présenter un tableau synthétique des chiffres-clés comme celui qui a été élaboré pour les logements. Cependant, selon différentes sources (ADEME, CEREN¹⁸) les bâtiments du secteur tertiaire français chauffés et climatisés représentent entre 940 millions et 1 milliard de m² de surface de plancher dont plus de 12 % pour le secteur de l'enseignement (120 Mm²). Ils sont responsables aujourd'hui de 40 % des consommations énergétiques finales et de 25 % des émissions de gaz à effet

18 Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie

de serre (GES) du secteur immobilier. Les bureaux, commerces et bâtiments d'enseignement représentent 65 % des surfaces chauffées du secteur.

Au sein de cet ensemble, le parc immobilier de l'État représentait 97 Mm² de surface utile brute (SUB) en 2020, l'État et ses opérateurs étant propriétaires de 75 % des surfaces occupées. Le parc immobilier tertiaire des collectivités territoriales est estimé quant à lui à 280 Mm², soit environ 27 % du parc tertiaire national. Selon des données citées dans un récent rapport d'information de l'Assemblée Nationale¹⁹, les bâtiments publics dont le nombre est évalué à 300 000 environ, ont vu leur surface tripler depuis la mise en œuvre de la décentralisation au début des années 1980.

Afin de réduire les consommations et les coûts financiers et environnementaux inhérents à ces différents types de bâtiments, un texte spécifique, « le décret Tertiaire », a été adopté en 2019²⁰.

B. Les différents types de rénovation

On distingue généralement la rénovation « globale » de la rénovation « par gestes ». Cette dernière consiste à ne procéder à la réfection ou au remplacement que de certaines parties du bâtiment considéré (chauffage, fenêtres, toiture...).

La rénovation globale traite quant à elle l'ensemble des postes d'amélioration de l'efficacité énergétique. Elle peut se dérouler en une seule ou plusieurs étapes qui se succèdent sur plusieurs années. Comme cela est présenté dans une note technique établie en 2017 par la Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France²¹, la réglementation thermique fixe par élément (chaudière...) des seuils minimaux de performance.

Cette analyse fait apparaître les conclusions suivantes pour le parc construit avant 1982 :

- *la rénovation complète et performante permet d'amener le parc au niveau de performance requis ;*
- *les rénovations en 2 ou 3 étapes de travaux peuvent amener le parc au niveau de performance requis sous réserve du bon traitement des interfaces et interactions et du regroupement de 4 à 5 postes de travaux judicieusement choisis dans la première étape.*

Les pratiques actuelles (traitement de 5 postes de travaux sur 6, avec une performance alignée sur les seuils des aides financières) ne permettent pas d'amener le parc au niveau de performance à terme. Ce qui est également le cas pour un parcours par gestes de travaux embarquant un niveau de performance intrinsèque compatible avec le niveau BBC rénovation (cf. ci-après) pour les 6 postes²² mais sans

19 Mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, présenté par M. Vincent Descoeur, président, et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteure, février 2021

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

21 *Fiche repère Rénovation globale en une étape, versus rénovation globale par étapes*, décembre 2017

22 L'isolation des murs, l'isolation des planchers bas, l'isolation de la toiture, le remplacement des menuiseries extérieures, la ventilation, la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées

prendre en compte les interfaces et interactions. Pour ces parcours, les niveaux de consommation du parc à terme sont 1,4 à 2,7 fois plus élevés que les objectifs fixés²³.

Le label BBC Rénovation (Bâtiment Basse Consommation énergétique) fait partie des labels « de haute performance énergétique » (HPE). Lancé en 2007, il propose un seuil annuel de consommation d'énergie primaire à ne pas dépasser. Il vise à atteindre les objectifs relatifs à la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre liées à l'habitat d'ici 2050. Il concerne les constructions à usage d'habitation construites depuis plus de 5 ans et après 1948. Le niveau « BBC rénovation » est une consommation maximale à ne pas dépasser. Elle dépend de la zone climatique et de l'altitude. La valeur à ne pas dépasser correspond à la somme de 5 types de consommations (chauffage, eau chaude, climatisation, auxiliaires et éclairage) calculées selon un usage conventionnel du logement, et exprimée par mètre carré. De base, le niveau à ne pas dépasser est de 80 kWhEP/m²/an multiplié par un coefficient de zone climatique et par un coefficient d'altitude.

C. Objectifs fixés et politiques mises en œuvre

1. Rappel des objectifs climatiques et énergétiques fixés

La loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 a fixé l'objectif d'accélérer la rénovation énergétique des logements et de renforcer les performances énergétiques des nouvelles constructions : tous les bâtiments devront être au standard « Bâtiment Basse Consommation » (BBC) en 2050. La loi relative à l'énergie et au climat a posé, quant à elle, le principe d'un plafond de consommation d'énergie primaire de 330 kWh/m²/an pour les logements au plus tard en 2028. Selon la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) révisée en mars 2020, le secteur du bâtiment « résidentiel/tertiaire » a émis 90 Mt de CO₂ en 2017, soit 19 % des émissions nationales et 28 % en considérant les émissions liées à la production d'énergie consommée dans les bâtiments. La SNBC fixe comme objectif une diminution de 49 % par rapport à 2015 d'ici 2030, et la neutralité carbone en 2050. De plus, le programme européen « Fit for 55 »²⁴ devrait accroître ces exigences puisqu'il s'agit de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % au moins d'ici 2030 par rapport à 1990, tous secteurs confondus. Cet ensemble de propositions vise à réviser et à actualiser la législation de l'UE afin que ses politiques soient conformes aux objectifs climatiques convenus par le Conseil et le Parlement européen.

Pour contribuer à atteindre ces objectifs, une trajectoire quantifiée a été fixée s'agissant de la rénovation des logements. Ainsi, la cible nationale initiale du plan « Habiter Mieux », initié en 2010, portait sur la réhabilitation de 300 000 logements avant 2017. Ensuite, le plan de rénovation énergétique de l'habitat, intégré dans la loi Alur du 24 mars 2014, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 17 août 2015 et le Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) de 2013 ont porté cet objectif de rénovation à 500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 380 000 dans le parc privé, avec aussi une accélération de la rénovation des bâtiments

23 Objectif fixé à 80 kWhEP/m²SHAB/an pour le chauffage et l'ECS en calcul physique, soit l'équivalent aux 80 kWhEP/m²SRT/an pour les 5 postes du label BBC rénovation (calcul conventionnel)

24 « Fit for 55 » se traduit par « Paré pour 55 » ou « Ajustement à l'objectif 55 »

tertiaires, privés comme publics. Comme l'a souligné la Cour des Comptes²⁵, il ne s'agit désormais plus seulement de lutter contre la précarité énergétique mais aussi de massifier la rénovation thermique de l'ensemble des logements, en fixant à 2050 la rénovation de l'intégralité du parc privé pour une réduction de moitié des consommations énergétiques. La loi « énergie climat » puis la PPE ont, depuis novembre 2019, encore renforcé et précisé ces objectifs de l'État dans le prolongement de la Conférence de Paris sur le climat de 2015. Il convient de préciser que le terme de massification, employé dans cet avis, signifie amplification et accélération du rythme de rénovations réalisées dans les différents types de bâtiments. Une autre signification fait référence à l'industrialisation et à la standardisation de process techniques (rénovation hors-site, c'est-à-dire en usine) qui peuvent être efficaces dans certaines situations mais qu'il n'est pas possible de systématiser.

Comme d'autres chantiers de la transition écologique, la rénovation énergétique des bâtiments existants (REBE) devra être faite même hors rentabilité de chaque opération car elle a un coût d'abattement positif²⁶. Elle se compare favorablement à nombre d'autres transformations : passage au véhicule électrique, remplacement des centrales thermiques, décarbonation de l'aviation ou autres.

Hors période de crise des prix des énergies fossiles comme aujourd'hui, et hors prix du carbone significatif, la REBE doit être aidée par des financements publics importants, en anticipation du prix du carbone qui apparaît aux économistes comme une condition du succès pérenne de la décarbonation. Les aides publiques sont là pour rendre la transition abordable pour les ménages et faciliter la structuration du secteur.

La trajectoire du scénario de référence de la SNBC nécessite 13,7 milliards d'euros d'investissements annuels dans la rénovation énergétique entre 2019 et 2023. Ces investissements augmentent progressivement pour atteindre de l'ordre de 30 milliards d'euros à partir de 2040. Selon les travaux d'I4CE, un doublement de l'effort actuel est nécessaire, mais surtout une multiplication par dix des rénovations globales. La mission Sichel²⁷ quant à elle évalue à 9 milliards d'euros les subventions publiques nécessaires pour rénover chaque année 500 000 passoires énergétiques vers le niveau BBC.

Il convient aussi de souligner que certains arbitrages budgétaires peuvent gagner en efficience et dégager davantage de marge pour le financement des dépenses et des investissements en faveur de la transition écologique : le coût des mesures prises depuis septembre 2021 pour protéger les ménages de la hausse des prix des énergies s'élève selon I4CE à plus de 25 milliards d'euros en 2022 (hors ARENH²⁸), soit plus que l'ensemble des dépenses de l'État favorable au climat en 2020.

25 « Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' » Audit flash septembre 2021

26 Le coût d'abattement (coût d'une action/volume d'émissions de GES qu'elle permet d'éviter) permet d'établir l'efficacité socio-économique des actions de décarbonation et d'identifier celles qui maximisent les réductions effectives d'émissions à niveau d'effort donné pour la collectivité (source : Rapport France Stratégie « Les coûts d'abattement »

27 « Pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés » mars 2021 Olivier Sichel, directeur de la Banque des Territoires de la CDC

28 Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique : cet accès permet à tous les fournisseurs alternatifs de s'approvisionner en électricité auprès d'EDF dans des conditions fixées par les pouvoirs publics

I4CE estime par ailleurs que les dépenses fiscales défavorables au climat dépassent 19 milliards d'euros, montant qui pourrait servir directement à financer les mesures d'adaptation et d'atténuation.

2. Les règles en matière de consommation d'énergie et les dispositifs d'aides pour atteindre les objectifs

2.1. Des règles et des politiques publiques qui ont beaucoup évolué

En Europe, les premières normes concernant des bâtiments à faible consommation énergétique ont vu le jour en 1970 dans les pays scandinaves. La Suisse a créé le label Minergie en 1998, suivie par l'Allemagne et sa norme Passivhaus.

En France, les problématiques relatives au logement ont d'abord concerné l'accès à celui-ci dans le contexte difficile de l'après Seconde guerre mondiale. Ainsi, peu de temps avant que l'abbé Pierre lance son appel en faveur de l'habitat des défavorisés, le Fonds national d'amélioration de l'habitat, a été mis en place en 1950. Financé par la taxe additionnelle au droit de bail payée par les bailleurs sur les loyers, il consiste en une aide financière accordée à ceux-ci pour la mise aux normes de leurs logements construits avant 1948 (création de sanitaires en particulier). En 1971, ce fonds est remplacé par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)²⁹. Au fil des années, ses activités vont s'élargir à de nouveaux aspects liés au logement : rénovation thermique ; adaptation au handicap, à la perte d'autonomie et au maintien à domicile des personnes âgées, redressement des copropriétés en difficulté... Ainsi, depuis 2009, dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (loi Molle), l'ANAH a vu ses compétences élargies en matière d'habitat indigne.

Par ailleurs, en 1974, du fait du choc pétrolier, une première réglementation thermique (RT) est adoptée avec comme objectif de réduire de 25 % la consommation énergétique des bâtiments par rapport aux normes des années 50 alors toujours en vigueur.

Ensuite, depuis le début du 21^{ème} siècle, de nombreux dispositifs d'aides, réglementations et normes, présentés de manière chronologique et synthétique ci-après, ont été conçus et mis en œuvre afin d'intensifier la rénovation des bâtiments, notamment les logements, pour en limiter la consommation énergétique et les émissions de GES, et en améliorer le confort thermique. Les premières lois en faveur de la transition énergétique ont été adoptées en 2005. L'enquête nationale logement de 2006 avait mis en lumière que 3 400 000 ménages consacraient plus de 10 % de leurs ressources à leur facture d'énergie³⁰. Selon des associations intervenant dans ce secteur, cette part pourrait atteindre, dans le contexte actuel, 25 % du revenu des ménages les plus précaires, notamment ceux qui perçoivent le Revenu de solidarité active (RSA).

29 En 2006, le terme « amélioration » est supprimé sans que l'acronyme soit modifié

30 Source : Cour des Comptes

- En 2001, les Espaces Info Énergie (EIE) coordonnés par l'ADEME sont créés ; ils deviendront ensuite les Points Rénovation Info Service (PRIS) puis depuis le début de 2022 France Rénov (présentée ci-après), suite à leur fusion avec les espaces Faire (Faciliter, Accompagner et Informer pour la Rénovation Énergétique) eux-mêmes nés en 2018.
- En 2006, le dispositif des Certificats d'économies d'énergie (CEE) est initié pour obliger les fournisseurs d'énergie à promouvoir l'efficacité énergétique auprès des consommateurs. Dans leur forme actuelle, les CEE consistent en une obligation encadrée par l'État, pour certaines entreprises³¹ (fournisseurs de gaz, d'électricité ou de produits pétroliers, acteurs de la grande distribution ayant des stations essence...) de proposer des primes, des prêts bonifiés ou des diagnostics gratuits pour aider les particuliers à réaliser des économies d'énergie. Ces aides, accessibles à tous sans condition de ressources, concernent différents types de travaux : chauffage, thermostat avec régulation performante, isolation, rénovation globale pour une maison individuelle ou un immeuble collectif. Les obligés ont également la possibilité d'acheter des CEE à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie. Ils peuvent aussi obtenir des certificats en contribuant financièrement à des programmes d'accompagnement. Les certificats délivrés sont matérialisés par leur inscription sur un compte individuel ouvert dans le registre national des CEE qui retrace également l'ensemble des transactions (ventes et achats) de certificats³². En fin de période, les vendeurs d'énergie obligés doivent justifier de l'accomplissement de leurs obligations par la détention d'un montant de certificats équivalent à ces obligations. En cas de non-respect de leurs obligations, ils sont tenus de verser une pénalité libératoire pour chaque kWh manquant.
- Toujours en 2006, le diagnostic de performance énergétique (DPE) fait son apparition et est obligatoire lors de la vente d'un bien immobilier pour évaluer officiellement sa performance énergétique et lors de la signature d'un contrat de location depuis le 1^{er} juillet 2007. Depuis sa création, ce dispositif a été renforcé à plusieurs reprises d'abord en 2013 puis dans le cadre de loi ELAN³³ de 2018 avec une disposition appliquée depuis le 1^{er} juillet 2021 qui le rend pleinement opposable et en a élargi les critères. Dorénavant, les étiquettes énergie du DPE ne seront plus uniquement exprimées en énergie primaire mais ils intègrent également les émissions de gaz à effet de serre. Un logement est donc classé sur l'échelle de classe énergétique (de A à G) sur un « *double-seuil* », ce que le CESE avait préconisé dans un avis récent³⁴. La plus mauvaise performance, en énergie primaire ou en gaz à effet de serre, définit la classe du logement³⁵.

31 Appelés les « obligés »

32 Site www.emmy.fr

33 Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique

34 Préconisation n° 10 de l'avis « *Climat, neutralité carbone et justice sociale* », avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » 2021

35 Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14841>

- En 2007, le label BBC est mis en place sans être alors contraignant.
- Cette même année, la réglementation thermique (RT) a été étendue aux logements anciens dans le cadre de leur rénovation.
- En août 2009, la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement prévoit de réduire de 38 % la consommation d'énergie du parc des bâtiments existants.
- La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement établit un lien entre précarité du logement, précarité énergétique et précarité sociale. Ainsi, selon cette loi, « *est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou conditions d'habitat* ».
- Toujours en 2010, le programme « Habiter mieux » est créé par l'Anah dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) avec un double objectif, social et environnemental. Il aide en effet les ménages modestes à entreprendre des travaux d'amélioration énergétique de leurs logements. Une aide est aussi accordée aux propriétaires bailleurs pour les travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements qu'ils mettent en location. Le logement doit être achevé depuis plus de 15 ans et occupé à titre de résidence principale.
- En 2011, création du label (mention) RGE « reconnu garant de l'environnement » accordé par les pouvoirs publics aux professionnels du bâtiment engagés dans une démarche de qualité. Il ne s'adresse qu'aux artisans et entreprises spécialisés dans les travaux de rénovation énergétique, l'installation d'équipements utilisant des énergies renouvelables ou encore les études liées aux performances énergétiques (diagnostic thermique, audit énergétique, projets d'architecture avec conception bioclimatique...). Reconnaisant leurs compétences et leurs savoir-faire, les entreprises qui réalisent les travaux doivent l'avoir obtenu pour que leurs clients puissent bénéficier d'aides comme MaPrimeRénov' ou l'éco-prêt à taux zéro. Il convient de noter que ce label, long à obtenir, oblige à la présence dans l'entreprise d'un salarié formé FeeBAT³⁶. De plus, il correspond à la rénovation « par gestes » et non globale car rares sont les entreprises disposant simultanément de toutes les compétences nécessaires. Le label RGE a permis de concrétiser près de 650 000 dossiers de travaux de performance énergétique dans des logements existants. Toutefois, l'IDDRI indique que « *en ce qui concerne les enjeux de formation, on peut noter que les 65 000 entreprises labellisées « Reconnues garantes de l'environnement » (RGE) ne représentent que 20 % des entreprises du secteur. Et surtout, que seulement 80 entreprises sont aujourd'hui qualifiées en « offre globale de rénovation* »³⁷.
- Issue de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009, la réglementation thermique 2012 (RT2012) reprend les principes de la loi de programme fixant les orientations de la

³⁶ Formation aux Économies d'Énergie dans le Bâtiment

³⁷ Descoeur & Meynier-Millefert, 2021, p.77

politique énergétique du 13 juillet 2005 en les rendant obligatoires depuis 2013 pour toutes les maisons nouvellement construites qui dès lors doivent répondre aux critères de basse consommation énergétique (label BBC). La RT2012 comporte 3 exigences de résultats : besoins bioclimatiques du bâti (Bbiomax) ; consommation d'énergie primaire (Cepmax) ; confort en été (Ticréf).

- En 2019 : mis en place du Service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE) et de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE) chargé d'agréger les données relatives aux opérations de rénovation réalisées chaque année.
- En 2020 : démarrage de MaPrimeRénov' qui devient la principale aide de l'État à la rénovation énergétique. Tous les propriétaires occupants ou bailleurs, quels que soient leurs revenus, ainsi que toutes les copropriétés peuvent en bénéficier. Elle peut se cumuler avec les aides versées au titre des Certificats d'économies d'énergie, celles des collectivités locales et celles d'Action logement... Par ailleurs, les travaux de rénovation énergétique bénéficient de la TVA à 5,5 %. Enfin, il est possible d'obtenir un prêt à taux zéro (Éco-PTZ), d'un montant maximal de 30 000 euros suivant les types de travaux, pour financer le reste à charge des travaux. Par ailleurs, l'État peut se porter garant pour permettre à tous les ménages, y compris ceux dont les revenus sont les plus faibles, d'avoir accès à un prêt bancaire pour financer le reste à charge de leurs travaux de rénovation³⁸. De plus, une aide financière qui a été revue, anciennement Habiter Mieux Sérénité appelée désormais MaPrimeRénov'Sérénité, est destinée à aider les rénovations globales des ménages les plus modestes³⁹. Il convient de préciser qu'une partie des aides accordées provient de crédits européens destinés à répondre aux défis climatiques et énergétiques. Ainsi, pour la période 2021-2027, la rénovation énergétique des bâtiments pourra être financée à travers l'Objectif spécifique 2 « Une Europe plus verte » du Fonds européen de développement régional (FEDER), géré par les Régions. De plus, le nouveau plan d'investissement européen InvestEU, comprend un fonds de garantie destiné à catalyser les investissements publics et privés grâce à son effet levier. Il pourra soutenir la rénovation énergétique à travers les volets « Infrastructures durables » et « Investissements sociaux ». Parallèlement, en juillet 2021, dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR) l'UE a accordé 40 milliards d'euros à notre pays afin de financer le plan France Relance ; près de 6 Mds€ seront consacrés à la rénovation.
- L'accès à ces dispositifs nécessite d'en connaître l'existence et souvent d'utiliser des outils de type internet, ce qui constitue des obstacles difficiles à surmonter pour les ménages, en particulier les plus modestes auxquels ils sont pourtant prioritairement destinés. De plus, ils induisent une forte complexité administrative pour les entreprises qui exécutent les travaux.
- En 2021, la loi dite « Climat résilience »⁴⁰, issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, a introduit de nouvelles contraintes et obligations

38 Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/renovation-energetique>

39 Pour définir le caractère « modeste » ou « très modeste » des ménages, il est préconisé d'utiliser la grille appliquée par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) pour l'octroi de ses aides

40 Loi du 24 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets

pour les vendeurs d'un bien et les propriétaires bailleurs dont l'application va s'étaler dans le temps :

- depuis fin août 2022, les propriétaires de passoires thermiques⁴¹ sont obligés de réaliser des travaux de rénovation énergétique s'ils souhaitent augmenter le loyer de leur logement en location ;
 - à partir du 1^{er} avril 2023, il est obligatoire de fournir aux acquéreurs potentiels un audit énergétique chiffrant le montant des travaux à réaliser lorsque le bien est classé F ou G ;
 - il est interdit de mettre en location les logements mal isolés : les étiquettes G à compter de 2025, les F en 2028 et les E en 2034. Ces logements seront ainsi progressivement considérés comme indécents au regard de la loi. Le locataire pourra alors exiger de son propriétaire qu'il effectue des travaux et plusieurs mécanismes d'information, d'incitation et de contrôle viendront renforcer ce droit pour le locataire.
- En 2022 : lancement du nouveau service public de la rénovation énergétique France Renov', prévu dans le cadre de loi climat et résilience pour accompagner les ménages souhaitant réaliser des travaux de rénovation énergétique dans leur logement, ce service donnera des conseils neutres, gratuits et personnalisés. Le nouveau service public France Renov' a pour objectifs de donner aux usagers, un égal accès à l'information, les orienter tout au long de leur projet de rénovation et assurer une mission sociale auprès des ménages aux revenus les plus modestes. Destiné à fournir toutes les informations nécessaires pour faciliter l'accès aux aides financières et d'orienter vers des professionnels compétents, France Renov' conçu pour être un guichet unique, comprend :
 - un site internet france-renov.gouv.fr qui propose notamment un outil de simulation sur les aides financières et un annuaire des artisans qualifiés RGE (Reconnu Garant de l'Environnement) ;
 - un numéro de téléphone national pour joindre les conseillers France Renov' ;
 - plus de 450 guichets Espaces Conseil France Renov' répartis sur l'ensemble du territoire. Ce réseau va poursuivre son développement en partenariat avec les collectivités locales.

De plus, il est possible de bénéficier d'un accompagnement personnalisé assuré par Mon Accompagnateur Renov' mis à disposition par l'ANAH. Son rôle et son positionnement ont été précisés par un décret de juillet 2022⁴². Agissant comme un assistant à maîtrise d'ouvrage (évaluation du besoin et diagnostics techniques nécessaires à l'établissement du projet, aide au choix des entreprises, soutien à la constitution des demandes d'aides), il a pour mission de simplifier le parcours de travaux, grâce à un suivi pluridisciplinaire tout au long du projet : technique,

41 C'est-à-dire dont le diagnostic de performance énergétique (DPE) est de classe F ou G (Source : Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires)

42 Décret n° 2022-1035 du 22 juillet 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

administratif, financier, voire social le cas échéant⁴³ ». En effet, il peut apporter une aide spécifique aux ménages en situation de précarité. Les guichets « Mon Accompagnateur Rénov' » sont tenus par :

- des structures de droit privé (associations, bureaux d'études, société de tiers financement...) ayant passé un contrat avec une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales pour la mise en œuvre du service public de la performance énergétique de l'habitat.

La mise en place de « Mon Accompagnateur Rénov' » est trop récente pour en mesurer dès à présent l'efficacité. Toutefois, au regard de l'aspect complexe et multidisciplinaire des actions à mettre en œuvre dans le cadre des projets de rénovation, il est nécessaire de poursuivre la politique de « l'aller vers » portées par des associations qui mettent à disposition des « ensembliers solidaires ». Ceux-ci facilitent la mise en place d'une rénovation globale tout en proposant un accompagnement complet pour les ménages les plus précaires, sur les plans administratif, financier mais aussi social et sanitaire. Leur action qui peut s'inscrire en complémentarité avec celle de « Mon Accompagnateur Rénov' » mérite d'être saluée et encouragée. Par exemple, l'association « stop exclusion énergétique », qui met en lien de nombreux acteurs privés et publics, se lance dans un grand projet avec ses ensembliers solidaires, pour aider les plus précaires à rénover et isoler leur logement. Le but est de compléter l'objectif des pouvoirs publics de rénover 500 000 logements par an (chiffre non atteint à date). Dans cet objectif, l'association a identifié 14 Territoires Zéro Exclusion Énergétique. Cela peut-être un quartier de 10 000 habitants dans une grande ville (Grenoble, Marseille), un territoire de 5 000 habitants dans une ville moyenne ou encore des zones rurales avec un bassin de vie de 2 000 personnes.

2.2. Le cadre juridique actuel

Aujourd'hui, l'Accord de Paris sur le Climat (adopté en 2015 et entré en vigueur en 2016), juridiquement contraignant pour la France, matérialise les objectifs à tenir. Depuis, ce sont essentiellement 4 lois qui établissent les dispositions en vigueur en la matière.

La première est la loi de 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TEPCV) qui a simplifié la procédure de vote en copropriété pour les travaux de rénovation énergétique (désormais à la majorité simple). Par ailleurs, à l'occasion de travaux importants sur les bâtiments, elle prévoit l'obligation de renforcer l'isolation thermique. C'est également à partir de cette loi que l'on peut déroger au PLU, afin de favoriser l'isolation thermique. Le décret du 15 juin 2016 définit en effet les conditions d'exercice de cette dérogation visant à lever certains freins relevant de règles d'urbanisme, afin d'améliorer la performance énergétique des logements. Trois types de travaux sont concernés par cette dérogation :

- isolation en saillies des façades des constructions existantes ;
- isolation par surélévation des toitures des constructions existantes ;
- dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades.

⁴³ Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15305>

Enfin, cette loi prévoit l'élaboration d'une stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

La deuxième est la loi de 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (Elan). Son article 175 prévoit : « *Des actions de réduction de la consommation d'énergie finale sont mises en œuvre dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments à usage tertiaire, définis par décret en Conseil d'Etat, existants à la date de publication de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010* », ce qui donnera lieu au décret tertiaire.

La troisième est la loi de 2019 relative à l'énergie et au climat, qui renforce les règles qui concernent la rénovation, car elle inscrit l'objectif de neutralité carbone en 2050. La lutte contre les passoires thermiques y est traduite en droit et la programmation quinquennale de l'énergie est créée. La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est confirmée comme outil de pilotage pour lutter contre le réchauffement climatique, en prévoyant sa révision tous les 5 ans.

Enfin, la quatrième est la loi de 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets. Elle accentue notamment la nécessité de mieux isoler les logements : dès l'année 2023, les propriétaires de passoires thermiques sont obligés de réaliser ou faire réaliser des travaux de rénovation énergétique, dans le cas où ils souhaiteraient augmenter le montant du loyer de leur logement mis en location. De plus, dès l'année 2025, il est interdit de louer les « passoires » thermiques classées étiquette G, et dès l'année 2028 les « passoires » classées F. En 2034, ce sont les logements classés E qui ne pourront plus être proposés à la location.

3. Des dispositifs d'aides qui ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés

Cette liste, au demeurant non exhaustive, de mesures de différentes natures adoptées en une quinzaine d'années, témoigne de la volonté des pouvoirs publics de réaliser des progrès significatifs en matière de rénovation des bâtiments dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique et la précarité énergétique. Pour autant, ce véritable arsenal, législatif, normatif et budgétaire, complexe et très évolutif, même s'il a généré des avancées non négligeables n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés. En effet, les émissions de GES générées par les bâtiments n'ont baissé que de 3,1 % sur la période 1990/2017.

S'agissant des logements individuels (plus de 16 millions de maisons en résidence principale, 56 % des logements français), d'après plusieurs études en cours, le nombre de rénovations « BBC ou équivalent » est à ce jour négligeable au regard des rythmes à atteindre (plusieurs centaines de milliers de rénovations BBC rénovation ou équivalent par an) :

- 3 780 rénovations « BBC rénovation ou équivalent » réalisées en une seule fois ;
- quelques centaines de rénovations « BBC par étapes » initiées (1^{ère} étape réalisée) et aucune menée à terme depuis 2011 ;

- les pratiques actuelles majoritaires consistent à réaliser des opérations d'entretien ou de maintenance (principalement changement de fenêtres et de chaudière) et des rénovations ponctuelles (1 à 2 postes de travaux en général) en fonction des opportunités offertes par les aides financières (isolation des combles, des planchers bas, des murs...). Ces travaux n'ont pas permis à ce jour d'infléchir la courbe des consommations vers le niveau BBC rénovation visé pour le parc bâti dans son ensemble. Ils peuvent même être sources de problèmes sanitaires (moisissures, manque d'aération...).

De nombreux rapports récents⁴⁴ montrent que le rythme actuel des rénovations et plus encore leurs impacts qualitatifs et quantitatifs sur la performance énergétique tant individuelle que collective, sont insuffisants face aux défis écologique et économique de la rénovation thermique du bâti existant. Le système économique, technique et financier actuel encadrant la rénovation ne semble pas être adapté à ce jour à l'ampleur des besoins.

De plus, les dispositifs actuels d'aides se révèlent coûteux pour l'État. Les moyens financiers prévus par le plan national de rénovation (14 Md€ d'investissements publics et privés sur 2017-2021 complétés par 5 Md€ de « certificats d'économies d'énergie » (CEE)), le plan de relance (7 Mds en 2021 et 2022, essentiellement orienté vers les bâtiments publics) et Maprimrénov (2 Mds en 2021 et 2022), s'ils paraissent importants, sont insuffisants pour maintenir la trajectoire vers les objectifs définis.

Sur près de 650 000 dossiers Maprimrénov acceptés en 2021, une grande majorité portent sur des travaux limités avec un montant moyen de prime relativement faible, de l'ordre de 3 000 euros, tandis que les rénovations globales ne concernent qu'un peu moins de 1 000 dossiers, soit 0,2 % des demandes⁴⁵. Le HCC souligne qu'un rythme de 1 % serait nécessaire à partir de 2022, et 1,9 % d'ici 2030⁴⁶ pour atteindre 370 000 « équivalents rénovations complètes » par an d'ici 2030 et 700 000 entre 2030 et 2050.

Le panel des aides est peu lisible, alliant les CEE, dispositif national pesant sur les fournisseurs d'énergie, attribués sans conditions de ressources directement aux opérateurs, au dispositif MaPrimRenov géré par l'ANAH sous condition de ressources, également selon les gestes individuels. Par ailleurs, certaines aides sont attribuées par les collectivités territoriales (Régions, départements, communautés urbaines...). Enfin, les enveloppes budgétaires de la plupart de ces aides sont votées annuellement (sauf CEE) donc susceptibles d'être remis en cause, avec des critères techniques ou d'éligibilité pouvant changer plusieurs fois par an empêchant toute anticipation des propriétaires comme des professionnels. Les conseillers France Rénov ont pour rôle d'informer les usagers sur les aides mobilisables en fonction de leurs ressources et de leurs projets. Toutefois, le maillage et la diffusion de cette information ne semblent pas encore suffisants. Des grands groupes de la construction et du marché de matériaux développent également des structures d'accueil et conseils associée à

44 I4CE. (2022). *Quelles aides publiques pour la rénovation énergétique des logements ?* rénovation énergétique des logements en France Réalités industrielles. (2022). *L'économie de la rénovation énergétique*

45 IDDRI. (2022). *Réussir le pari de la rénovation énergétique - Rapport de la plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements en France*

46 HCC. (2020). *Rénover mieux. Leçons d'Europe*

leurs plateformes de travaux, l'accès à l'information est donc amené à se diffuser par différents canaux souvent associés à une offre de travaux.

Enfin, une rénovation globale et performante coûte entre 25 000 et 60 000 euros⁴⁷, voire plus si l'on vise le niveau BBC⁴⁸. Sans un accompagnement massif des ménages, les restes à charge significatifs bloquent les décisions des propriétaires, modestes ou non, compte tenu de l'avance de trésorerie que cela nécessite même dans le cadre d'un conventionnement ANAH. Il s'agit d'une subvention post travaux, sous conditions de plafonnement du loyer ultérieur dans le cadre des propriétaires bailleurs, à laquelle s'ajoute une part de défiscalisation.

L'essentiel des rénovations identifiées (via l'ANAH, l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat) sont dites des rénovations par geste, c'est-à-dire se concentrant sur un des facteurs d'économie thermique, ainsi 68 % des 644 073 primes accordées l'ont été pour un changement de chauffage, 26 % pour un suivi d'isolation (les combles ou les fenêtres) et 3 % pour des travaux de ventilation. Or pour atteindre un niveau supérieur de performance, notamment sur les passoires thermiques, il est indispensable d'avoir une vision globale afin d'optimiser les différentes actions de rénovation du logement. Par ailleurs ces mono-tâches ont conduit à des spécialisations professionnelles et à l'arrivée de nouveaux acteurs réactifs mais concentrés sur un seul geste sans considération de performance globale.

L'enjeu de la confiance dans les acteurs du marché et dans la qualité des travaux réalisés reste essentiel et exige une réflexion renouvelée, les dispositifs de contrôle des signes de qualité (RGE en particulier) et la lutte contre la fraude dans ce domaine, la structuration des formations et des dispositifs permettant de réduire les risques pour les ménages entreprenant les travaux.

Du côté de la demande, entreprendre une rénovation globale est souvent un « parcours du combattant » pour les propriétaires (coordination des intervenants, harcèlement par certains commerciaux perçus comme peu fiables, sous-traitance fréquente, etc...) et, selon une organisation de protection des intérêts des consommateurs qui gère environ 100 000 litiges par an, ce sont ceux qui portent sur les rénovations de logement qui occupent le premier rang. Si le marché de la rénovation devait rapidement se développer selon les logiques actuelles, il est à craindre que ces dérives ne prennent une plus grande ampleur.

De fait, les propriétaires optent majoritairement pour des rénovations par gestes sans étude d'impact sérieuse et engageante des conséquences sur la performance globale de leur bien, quelle que soit la qualité des professionnels de chaque spécialité.

Selon les analyses de l'ONRE⁴⁹ et du HCC⁵⁰, ces rénovations par gestes sont insuffisantes pour les niveaux de réductions de consommation et d'émissions décidées au niveau national ; la massification des rénovations globales constitue la voie la plus sûre d'atteindre l'objectif de décarbonation complète du secteur des bâtiments avec

47 IDDRI. (2022). Op.cit.

48 L'expérimentation « Je rénove BBC » réalisée en Alsace par le Cerema, EDF, l'Ademe, l'AQC, Électricité de Strasbourg, etc. révèle un coût moyen de 68 000 € HT sur la base de 120 opérations de rénovations BBC de maisons individuelles (de l'ancien traditionnel à la maison Phénix)

49 www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-renovation-energetique-des-logements-bilan-des-travaux-et-des-aides-entre-2016-et-2019-resultats

50 HCC. (2020). *Rénover mieux. Leçons d'Europe*

un point de passage à -50 % d'émissions de GES (par rapport à 1990) d'ici 2030.

De plus, dans la lutte contre la précarité énergétique, le « reste à charge » pour les personnes et les ménages à faibles revenus, est une question majeure qu'il faut résoudre pour atteindre le niveau de rénovation attendu.

La précarité énergétique se définit comme le fait, pour une personne, « *d'éprouver dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat*⁵¹ ». Elle peut relever de quatre causes : la vulnérabilité et la faiblesse des revenus des ménages ; la mauvaise qualité thermique du logement, liée à des désordres techniques ou au caractère défectueux du système de chauffage ; le coût de l'énergie et l'absence d'outils de compréhension et de maîtrise de sa consommation. Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer son poids en France, à l'instar du « taux d'effort énergétique » qui met en relation les dépenses d'énergie et les revenus du ménage : il y a précarité énergétique lorsque les dépenses énergétiques représentent au moins 10 % du revenu du ménage. 3,8 millions de ménages (soit 14 % des ménages en France) sont dans cette situation selon le dernier tableau de bord de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) publié en janvier 2021.

Le « ressenti du froid », quelle qu'en soit la cause (faible isolation, mauvais chauffage, pannes des installations, coupures liées aux impayés...) est un autre indicateur de la précarité énergétique. 20 % des Françaises et des Français ont déclaré avoir souffert du froid au cours de l'hiver 2020-2021 pendant au moins 24 heures, contre 14 % durant l'hiver précédent, et cela dans 40 % des cas à cause d'une mauvaise isolation thermique de leur logement⁵², sachant que 11,9 % de nos concitoyens consacraient déjà plus de 8 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie avant même l'envolée des prix.

La mauvaise isolation est de fait l'une des premières causes de la précarité énergétique. Elle entraîne à la fois une surconsommation, qui grève les budgets des ménages, et une réduction de la qualité sanitaire globale du logement. Dans un habitat mal isolé et mal chauffé, le froid, l'humidité et la mauvaise qualité de l'air intérieur peuvent provoquer des pathologies. Ils sont des composantes du « mal-logement » qui, non seulement accroît le risque de maladies mais, en outre, rend plus difficile l'accès aux soins, car il contribue à l'isolement et à la dégradation de la santé en général, voire de la santé mentale des adultes et des enfants⁵³. Ainsi, aux conséquences directes sur la santé de la précarité énergétique, s'ajoutent les coûts indirects pour la société liés à l'absentéisme au travail ou à l'école, à la perte de productivité (...). Le montant des aides actuelles (Ma Prime Rénov, CEE...) dépend des revenus du ménage et/ou des gains écologiques des travaux. Le montant cumulé de celles accordées aux ménages propriétaires très modestes de passoires thermiques ne peut en tout état de cause pas dépasser 90 % de la dépense éligible. Comme l'a

51 Loi du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2

52 Source : Observatoire National de la Précarité Énergétique, tableau de bord de la précarité énergétique, édition 2021

53 Audition par la CASS le 10 novembre 2021 de M. Bernard Saincy, président et Gilles Berhault, délégué général du collectif Stop Exclusion Énergétique ; Sylvain Gladieux, directeur du développement du réseau Eco-habitat ; Martin Dassieu, Directeur du développement et de l'Innovation des Compagnons bâtisseurs

souligné M. Éric Baudrillard, directeur général de la société Économie d'énergie⁵⁴, cette règle dite de « l'écrêtement⁵⁵ » reste bien théorique et l'on est loin d'un reste à charge à 10 % du montant des travaux. Selon la fondation Abbé Pierre⁵⁶, c'est en moyenne 39 % du montant des travaux qu'il reste à payer pour les propriétaires « très modestes » après mobilisation de toutes les aides.

Il est en pratique impossible pour nombre de ménages d'envisager des travaux sans avoir la certitude que le reste à charge sera suffisamment lissé dans le temps, réellement couvert par les économies d'énergie voire quasi nul. Le recours au crédit, fût-il à taux zéro, pour financer le reste à charge, est difficile pour les ménages, voire impossible pour les plus modestes et les plus vulnérables. La perspective d'un reste à charge, même minime, constitue le principal frein à l'engagement des travaux.

La persistance d'un niveau trop élevé de reste à charge a aussi pour conséquence d'encourager des travaux partiels du logement, loin de la rénovation globale qui seule permet un véritable changement des qualités thermiques. France Stratégie⁵⁷ a observé que 86 % des travaux financés avec MaPrimeRenov' ne concerneraient qu'un « geste » isolé de rénovation (le changement de la chaudière, l'isolation ...) et que les rénovations globales ne représenteraient que 0,1 % des dossiers. Ce constat d'échec est encore plus flagrant pour les copropriétés, notamment les copropriétés dégradées : si 65 dossiers sont engagés (pour 26 millions d'euros) sur les trois premiers trimestres de 2021, cela n'a permis que 11 « sorties de passoires » et 11 atteintes du niveau bâtiment basse consommation (BBC).

Par ailleurs, les enquêtes (ADEME, ministère de la transition écologique) convergent sur une analyse : au-delà de l'aversion au risque, les ménages manquent d'informations, y compris dans les copropriétés dotées d'un syndic. Ils sous-estiment la rentabilité de la rénovation de leur logement, ne savent pas vers quelle entreprise ou quel organisme de confiance se tourner pour l'envisager et craignent de s'endetter. Leur connaissance du potentiel de rénovation de leur logement est faible, alors même qu'ils pourraient en tirer un bénéfice en termes d'économies de facture d'énergie et de qualité de vie.

La faible lisibilité des dispositifs d'aide et la complexité administrative des démarches pour financer les projets sont assurément des freins. Les opérateurs sont multiples, il est difficile de savoir si les aides sont cumulables : leur montant, et donc celui du reste à charge, sont mal évalués alors que les ménages ont besoin de données certaines avant de s'engager. Il s'agit ensuite de faire face à la complexité inhérente à tout chantier, complexité accrue quand il s'agit de rénovation thermique : les équipements utilisés, leur adaptation au logement (à son état, à sa localisation), le suivi des travaux réclament une expertise technique que les ménages ne possèdent pas. À cela peut s'ajouter la crainte que peut susciter, surtout chez les plus âgés ou les plus précaires, la perspective d'une intervention, possiblement longue, de tiers dans le logement alors qu'il n'y a pas de solution de relogement temporaire. La réalisation de

54 Audition de M. Éric Baudrillard, directeur général de la société Économie d'énergie par la Commission des affaires sociales et de la santé le 11 mai 2022

55 Une règle d'écrêtement module le montant de la prime de façon à ce que le cumul de l'ensemble des aides ne dépasse pas un certain taux de la dépense prévue, en fonction des revenus du ménage

56 *L'état du mal logement en France 2022*, page 67 et suivantes

57 France Stratégie, Comité d'évaluation du plan France Relance, « Premier Rapport », octobre 2021

travaux dans des logements habités, ce qui est le cas dans la majorité des situations, est source de difficultés très importantes, tant pour celles et ceux qui y vivent que pour les entreprises.

II - PRINCIPAUX ENJEUX ET/OU DÉFIS

Les éléments qui précèdent montrent clairement que malgré les politiques volontaristes mises en œuvre et les moyens budgétaires significatifs consacrés, les résultats obtenus, tant quantitatifs (nombre de rénovations) que qualitatifs (nature des travaux réalisés) se situent en deçà de la trajectoire permettant d'atteindre les objectifs fixés, indispensables au regard des enjeux sociaux, climatiques et énergétiques. La lutte contre la précarité énergétique et l'accès à un logement digne pour tous constitue donc une priorité. En effet, l'éradication des passoires thermiques, prônée par la loi Climat Energie concerne essentiellement les personnes les plus précaires.

C'est pourquoi, il est nécessaire d'intensifier les efforts pour massifier et accélérer le rythme de rénovations performantes, c'est-à-dire globales plutôt que par gestes, dans tous les types de territoires, en prenant en compte les spécificités locales et les situations de tous les ménages. Cela conduit à examiner avec attention les dispositifs et les réglementations en vigueur afin d'y apporter les adaptations et les améliorations nécessaires.

Dans ce cadre, une question centrale se pose avec deux options possibles :

- privilégier la voie de l'incitation en amplifiant les mesures favorisant les rénovations performantes (aides financières, appui et accompagnement technique) ;
- renforcer la réglementation, au regard des retards constatés, pour rendre obligatoire la réalisation des travaux de réhabilitation énergétique, avec progressivité et ciblage, dans un contexte d'évolution cohérente de la filière et des mécanismes de financement, par la création d'un marché fiabilisé pour les opérateurs.

Le CESE a largement débattu de ce choix après avoir recueilli les positions et les arguments d'auditionnés représentant un large panel d'acteurs concernés. Il a fait le constat que les deux options sont déjà simultanément mises en œuvre avec d'un côté la création de France Rénov et l'augmentation substantielle des aides (MaPrimeRénov'), et de l'autre des dispositions contraignantes comme l'interdiction progressive de louer des logements ne répondant pas aux normes fixées. Cela implique d'abord d'améliorer significativement le contrôle de la mise en œuvre effective des obligations réglementaires existantes (« embarquer la performance » dans la loi LETCV de 2015, « disparition des passoires » dans la loi énergie climat de 2019, « décret tertiaire » en 2019 en application de la loi ELAN, « interdiction location passoires » dans la loi énergie résilience de 2021).

En second lieu, il s'agit d'instruire collectivement le débat sur les conditions de réussite et de mise en œuvre d'un élargissement des obligations de rénovation énergétique à des catégories ou des situations plus nombreuses qu'actuellement. A cet égard, il convient de noter que les particuliers, les entreprises, les collectivités..., sont dans leur grande majorité sensibilisés à l'importance de la massification de la

rénovation globale, mais souhaite légitimement qu'elle s'opère dans des conditions acceptables pour tous dans un contexte actuel de hausse considérable du coût de l'énergie et des matériaux, et plus globalement de l'inflation.

Pour notre assemblée, la voie d'une obligation progressive pourra être retenue si les conditions de son acceptabilité sociale et sociétale sont effectivement réunies dès sa mise en œuvre, grâce à une volonté politique affirmée, en particulier s'agissant :

- du coût en termes de reste à charge pour de nombreux ménages qui ne font pas toujours partie des plus démunis ;
- des financements à hauteur des aides nécessaires.

Or, il faut avoir à l'esprit qu'une rénovation globale (ou performante) coûte en moyenne entre 25 000 et 60 000 € et qu'au minimum 5 millions de logements doivent en bénéficier à terme. La « facture globale » est donc comprise entre 125 et 300 milliards d'euros, montant à comparer avec les 4 à 5 milliards de crédits publics qui sont actuellement consacrés chaque année aux diverses aides, tant par l'État que par les Régions.

Le CESE partage à cet égard les analyses formulées dans plusieurs rapports récents. Ainsi, en mai 2022, l'ADEME, l'IDDRI et SciencesPo⁵⁸ soulignent que « *le débat sur la pertinence de nouvelles obligations de rénovation se perd le plus souvent dans des considérations idéologiques. Oubliant par là-même que de nombreuses obligations de rénovation existent déjà et que les incitations et obligations réglementaires ont toujours fait partie des instruments politiques dans le secteur du bâtiment. À ce titre, la priorité devrait être d'assurer une mise en œuvre efficace des obligations déjà existantes ou adoptées, à commencer par l'obligation d'embarquer la performance énergétique lors des grands travaux (rénovation de toiture, ravalement de façade), rarement mise en application ; en passant par l'interdiction de louer des « passoires thermiques » introduite par la loi Climat et Résilience, dont l'impact risque d'être minime en l'absence de mécanismes de sanctions clairs. Et ce sans oublier l'éradication des passoires thermiques dans leur intégralité, annoncée pour 2028 par la loi Climat-Énergie de 2019 (article 22), qui pourrait prochainement être renforcée par la révision de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments. Ensuite, face à l'ambition des objectifs nationaux, la question d'une obligation de rénovation énergétique généralisée lors des mutations nécessite d'être instruite dans toutes ses dimensions, pour en documenter les bénéfices et limites de façon transparente, ainsi que les conditions de faisabilité sur le plan économique, technique et social.* »

Lors de son entretien, du 23 mai 2022 M. Rudinger, spécialiste des politiques énergétiques et climatiques à l'IDDRI, a parfaitement résumé les éléments du débat : « *il faut dépasser la controverse entre sensibilisation et obligation de rénovations, les deux sont existantes et font parties du mixte politique. [...] Il faut d'abord assurer la mise en place et faire respecter les obligations existantes car aujourd'hui elles ne sont pas mises en œuvre.* »

En effet, cela nécessite préalablement d'étudier de manière exhaustive et approfondie les impacts à tous les niveaux d'une telle décision, y compris s'agissant des entreprises du secteur.

58 « Réussir le pari de la rénovation énergétique »

C'est dans cet esprit que s'inscrivent les préconisations formulées par le CESE. Elles visent en particulier à :

- sensibiliser tous les publics et mobiliser tous les acteurs en améliorant la gouvernance ;
- disposer des moyens humains et techniques nécessaires aux besoins de rénovations performantes pour rendre les bâtiments durables ;
- traiter la question du reste à charge et de son financement en attachant une attention particulière aux personnes en situation précaire ;
- apporter des solutions adaptées aux copropriétés face aux difficultés spécifiques qu'elles rencontrent ;
- prendre en compte de manière effective la nécessité de préserver la biodiversité ;
- intégrer la nécessité de rénover, y compris les bâtiments du secteur tertiaire, dans les politiques d'urbanisme.

Il s'agit de réunir les conditions pour réussir la massification nécessaire en définissant une véritable nouvelle feuille de route, en levant les freins identifiés et en s'accordant avec tous les acteurs concernés sur une temporalité acceptable. De plus, un dispositif de suivi des effets des mesures préconisées doit bien entendu être mis en place pour anticiper les difficultés éventuelles et chercher à les résoudre le plus rapidement possible.

III - PRÉCONISATIONS

A. Améliorer la gouvernance du secteur, adapter et stabiliser les règles

Au regard des enjeux portés par la nécessité d'une massification rapide et performante de la rénovation thermique et énergétique de tous les bâtiments, un pilotage politique adapté apparaît indispensable. Or, actuellement, même s'il existe un ministère délégué chargé du logement et de la ville, il ne réunit pas toutes les compétences considérées qui sont éclatées entre plusieurs, dont celui de la Justice. De plus, il ne dispose pas de la visibilité et du poids politiques nécessaires. Cette situation qui peut être source de chevauchements de compétences, voire de concurrence, entre les différents intervenants, ne favorise pas la cohérence de la gouvernance et des décisions. Par ailleurs, les Régions qui jouent un rôle croissant en matière de rénovation, doivent être pleinement associées au pilotage des politiques en la matière.

Préconisation 1

Coordonner, en lien avec les Régions, le pilotage des politiques publiques, y compris les aides, en matière de rénovation au sein d'un même ministère ou d'une délégation interministérielle placée directement sous l'autorité du Premier ministre pour concentrer toutes les compétences et faciliter la prise de décisions cohérentes et le contrôle de leur application.

La présentation non exhaustive *supra* des différents dispositifs et réglementations mis en œuvre durant les deux décennies écoulées, pour favoriser et encadrer la rénovation, a révélé leur foisonnement et leur évolution rapide au fil du temps. Même si cela s'explique au moins pour partie par la nécessité de s'adapter face à un contexte changeant et par l'intégration tardive des enjeux du dérèglement climatique dans les politiques publiques et les modèles économiques des acteurs privés, puis l'intensification du dérèglement climatique, cette situation est génératrice de difficultés pour les différentes catégories d'acteurs concernés. En effet, pour les professionnels qui réalisent les travaux, cela nécessite de modifier en permanence leurs modes d'intervention et donc d'actualiser leurs compétences techniques et leurs connaissances des normes en vigueur. Il en est de même pour les fabricants de matériaux et d'équipements. Les chaudières à gaz sont à cet égard un exemple parfaitement illustratif. Elles étaient considérées il y a encore peu de temps comme préférables à celles à mazout, jugées trop polluantes, avant de se voir assimilées à celles-ci et donc interdites à l'installation à brève échéance. Les professionnels de l'immobilier (agences, syndicats...) sont également tenus d'attacher une attention particulière aux modifications qui concernent leur activité. Enfin, pour ceux qui doivent faire procéder aux travaux, au premier rang desquels les particuliers mais aussi les élus qui ont la responsabilité de nombreux bâtiments publics, ce constat est particulièrement problématique. Il concerne à la fois la nature des rénovations à exécuter pour être en conformité avec les textes, mais aussi, s'agissant des ménages, les aides susceptibles d'être perçues dans ce cadre.

Comme l'a indiqué M. Olivier Salleron, président de la Fédération Française du Bâtiment, lors de son intervention : « *le caractère très mouvant et complexe des règles encadrant la rénovation énergétique et des aides afférentes, ne facilite pas leur bonne appropriation* ». C'est également ce qu'ont souligné les représentants de la CAPEB durant leur audition le 16 février 2022 « *de différents coups de pouce qui parfois sont supprimés de manière anticipée, ne facilitent ni la lecture, ni la stabilité et encore moins la confiance des ménages dans ces dispositifs.* » Renforcer la visibilité dans la durée des aides, tant pour les particuliers que pour les entreprises apparaît indispensable. Cela s'inscrit pleinement dans l'esprit de la planification écologique et climatique annoncée par le gouvernement.

Par ailleurs, il est à noter que si les constructions nouvelles doivent désormais respecter des normes précises en termes d'isolation et de consommation d'énergie, il n'en est pas de même pour la réalisation des travaux de rénovation de bâtiments ou logements existants alors qu'ils constituent l'essentiel du parc de logement et les plus grands gisements d'économie d'énergie. Il serait pourtant souhaitable que lorsqu'une telle opération est engagée, des objectifs minimaux à atteindre soient fixés tant concernant la lutte contre le froid que pour le confort d'été.

Préconisation 2

Donner une visibilité de long terme à tous les acteurs en stabilisant durablement, via une loi de programmation pluriannuelle qui s'inscrira dans le cadre de la future Stratégie française sur l'énergie et le climat (SFEC), la réglementation et les politiques publiques, y compris, les dispositifs d'aides relatifs à la rénovation énergétique globale des bâtiments et mettre en place des normes précises (garantie de performances en hiver et en été) à respecter en matière de rénovation globale.

De nombreux propriétaires de logements, chefs d'entreprises ou élus n'envisagent pas de rénover leurs bâtiments ou hésitent à le faire, inquiets de l'ampleur potentielle des travaux à réaliser, de leur coût, de leur durée et de la difficulté de la démarche à mener à bien (obtention des autorisations administratives, constitution du dossier de demande d'aides, choix et disponibilité des entreprises...). Parallèlement, ils n'ont pas toujours une perception claire des avantages que pourra leur apporter cette rénovation en particulier en termes de réduction des dépenses d'énergie.

Aujourd'hui, seule la vente ou la mise en location d'un bien impose la réalisation d'un diagnostic énergétique. Dans toutes les autres situations, celle-ci est au bon vouloir des intéressés qui ne connaissent d'ailleurs pas toujours avec précision quels sont les travaux qui ont été réalisés par leurs prédécesseurs, alors qu'un historique complet apparaît indispensable dans la perspective d'une rénovation globale.

Les copropriétés qui font l'objet d'une partie spécifique dans cet avis, doivent établir un plan pluriannuel de travaux (PPT), qui va progressivement devenir obligatoire. Ce PPT doit contenir un diagnostic de performance énergétique. Cette obligation et son délai de mise en œuvre peuvent être différenciés selon la nature de la copropriété. Ils sont plus exigeants dans le cas des foncières, des SCI et des multipropriétaires.

Globalement, il apparaît indispensable et urgent de systématiser de tels audits en les prenant financièrement en charge pour les ménages plus démunis et les plus petites entreprises et collectivités. En effet, la durabilité des bâtiments doit intégrer non seulement leur sobriété énergétique, le bien-être qu'ils offrent à leurs occupants mais aussi leur accessibilité pour tous les types de publics, en particulier les personnes âgées ou en situation de handicap.

Lorsqu'on envisage de procéder à la rénovation d'un bâtiment notamment d'habitation, il convient donc de prendre en compte toutes ces dimensions en se projetant dans le temps pour anticiper le vieillissement et les éventuels problèmes de santé de celles et ceux qui y vivent. Or, cette préoccupation qui va devenir de plus en plus prégnante compte tenu de la démographie, n'est encore qu'émergente. Considérer que cette question ne relève que de structures collectives adaptées de type EHPAD n'est plus recevable car la solution à privilégier est le maintien à domicile. Cela suppose souvent d'apporter des adaptations au logement : dans un pavillon, descendre au rez-de-chaussée la chambre qui est à l'étage ; supprimer la baignoire et la remplacer par une douche ; réaménager un garage qui n'a plus sa fonction initiale pour en faire une chambre supplémentaire permettant d'accueillir quand cela s'avère nécessaire un auxiliaire de vie. Dans cet esprit, le gouvernement vient d'annoncer la mise en place au 1^{er} janvier 2024, d'une aide baptisée MaPrimeAdapt qui sera déployée par l'Anah, visant à favoriser l'adaptation des logements au vieillissement et à la perte d'autonomie. Elle devrait concerner les personnes âgées de 70 ans et plus, aux revenus modestes et très modestes, dans une logique préventive et sans condition de perte d'autonomie.

S'agissant des personnes en situation de handicap, le Code de la Construction et de l'Habitation⁵⁹ précise « *qu'est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment d'habitation collectif ou tout aménagement lié à un bâtiment permettant à un habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente* ». Cependant, les obligations réglementaires d'accessibilité ne peuvent répondre à tous les besoins particuliers propres à chaque individu. C'est pourquoi un logement accessible ne garantit pas systématiquement une adéquation avec les besoins de son occupant.

S'agissant des bâtiments publics, une réflexion sur l'évolution possible de leurs usages à court ou moyen terme, mérite d'être menée lors de leur rénovation. En effet, dans certaines collectivités de taille réduite en milieu rural, la spécificité de la vocation des bâtiments (salle des fêtes, école, gymnase...) apparaît de moins en moins compatible avec les contraintes budgétaires et souvent avec la diminution de la population.

Par ailleurs, réduire l'impact climatique ne doit pas conduire à aggraver une autre crise écologique majeure : l'effondrement de la biodiversité. La préservation du vivant et la lutte contre le dérèglement climatique ne doivent pas s'opposer. Elles sont au contraire étroitement liées et interdépendantes. De nombreux animaux⁶⁰ (oiseaux, chauves-souris, reptiles, insectes...) vivent aux côtés des êtres humains : ils nichent ou s'abritent dans les anfractuosités des murs, les cavités, les combles, greniers et caves qui constituent autant d'habitats essentiels à leur survie. Force est de constater que ces habitats disparaissent progressivement, notamment du fait des opérations de rénovation et d'isolation thermique ainsi que de la destruction de constructions anciennes pour laisser place à de nouveaux bâtiments peu accueillants pour la faune sauvage. Cette menace doit donc être prise en compte lorsque des travaux de rénovation sont envisagés pour prévoir très en amont les solutions à mettre en œuvre comme par exemple l'intégration de gîtes et de nichoirs. Un diagnostic des espèces présentes à proximité permet de cibler les gîtes adaptés et de les disposer à hauteur et orientation adéquates. C'est pourquoi, il est souhaitable que les audits énergétiques intègrent la dimension « préservation de la biodiversité ». Ce volet pourrait être confié à l'Office Français de la Biodiversité ainsi qu'à des associations agréées pour cela. Ces diagnostics devraient être faits en même temps sur l'ensemble des bâtiments d'un territoire donné compte tenu de problématiques parfois similaires, d'économies d'échelle possibles ou encore d'une vision globale des aménagements permettant une plus grande harmonie et la prise en compte de besoins collectifs.

59 Article R111-18-1

60 Moineau, hirondelle, martinet noir, effraie des clochers, pipistrelle, sérotine, lézard, tarantule de Maurétanie...

Préconisation 3

Rendre obligatoire, pour chaque bâtiment et chaque logement y compris en copropriété, la réalisation dans un délai de 5 ans d'un audit normalisé, qui prévoit d'une part la performance énergétique tel que prévu par la loi Climat-résilience, mais également les dimensions accessibilité universelle et biodiversité.

Il comprendrait :

- une estimation des travaux ;
- des propositions d'entreprises pour les réaliser ;
- le montant des économies d'énergie générées ;
- les impacts éventuels sur la biodiversité au regard notamment des matériaux et techniques utilisés ;
- le montant et l'origine des aides susceptibles d'être accordées et en conséquence le reste à charge pour le propriétaire.

Cet audit serait intégralement pris en charge pour les ménages les plus modestes en le finançant grâce aux CEE.

B. Répondre aux enjeux de réhabilitation grâce à des réponses organisationnelles, sociales et techniques, adaptées

Avant de se lancer dans une opération de rénovation performante, donc globale et souvent complexe, les propriétaires sont confrontés à des interrogations liées aux entreprises auxquelles confier les travaux. Il s'agit de choisir des professionnels compétents ce que la labellisation RGE et la certification Qualibat, contribuent à garantir. Il s'agit aussi de faire en sorte qu'ils collaborent dans de bonnes conditions, l'appel à plusieurs corps de métiers étant généralement nécessaire. Ceci implique qu'ils aient un langage commun et s'inscrivent dans une approche interdisciplinaire. Avoir recours à un maître d'œuvre, par exemple un architecte, peut constituer une solution pertinente pour éviter les déconvenues mais elle risque d'alourdir de manière significative la facture, en particulier s'il s'agit de rénover un logement individuel de taille limitée. Pour un chantier effectué par un groupement d'entreprises, la désignation d'un mandataire commun qualifié est nécessaire en élaborant une convention dite de cotraitance. Cette cotraitance s'organise sous forme de groupements momentanés d'entreprises (GME) pour la durée d'un chantier. Ces GME permettent d'envisager les travaux en mode projet entre différentes entreprises (architectes, artisans de divers corps de métiers...) et de désigner un interlocuteur unique pour le client. Cependant, le risque de responsabilité solidaire entre les cotraitants peut dissuader des artisans et des petites entreprises de se regrouper.

L'organisation mise en place à l'échelle locale par plusieurs entreprises peut répondre à ces attentes tout en favorisant des projets collectifs en regroupant des clients individuels, ce qui va dans le sens de la massification souhaitée. Elles apparaissent particulièrement pertinentes dans le cadre d'opérations de rénovation portées par des collectivités territoriales.

L'initiative DOREMI démontre la faisabilité et l'intérêt de telles démarches de structuration de groupes d'artisans ou d'entreprises pour accompagner les propriétaires de maisons individuelles dans des rénovations performantes en une seule fois⁶¹. Des dispositifs et des programmes de formations collectives visant à faciliter les collaborations et la coordination inter-entreprises seraient utiles dans ce cadre.

Préconisation 4

Soutenir le développement de groupements interdisciplinaires d'entreprises avec un mandataire commun disposant de la certification adéquate, pour améliorer la coordination, assurer la performance globale de la rénovation et massifier les travaux au niveau d'un immeuble, d'une rue, d'un centre-bourg ou d'un quartier.

La question des matériaux utilisés dans le cadre de la rénovation des bâtiments ne doit pas être négligée. En effet, la perspective de la réduction accélérée des émissions de GES, de changement climatique inéluctable auquel il faut s'adapter et de transition écologique intégrant la biodiversité, ainsi que les limites dans la disponibilité des ressources (sol, matériaux) conduit à deux grands impératifs : promouvoir les matériaux biosourcés et le recyclage, économiser les matériaux ; favoriser l'intégration des bâtiments dans leur environnement et introduire plus de nature en ville pour bénéficier des services liés. Cela concourt aussi à limiter la consommation de terres et l'artificialisation par l'extension du bâti.

Cela suppose d'innover dans les pratiques mises en œuvre. Si la rénovation des bâtiments et des logements est en elle-même une urgence écologique et sociale, elle relève aussi de choix de société pour procurer à tous des logements dignes, confortables et accessibles. Conçue comme une partie intégrante de l'aménagement urbain et de l'adaptation du territoire au climat, aux nouveaux usages et à l'environnement, elle peut et doit permettre l'amélioration des modes de vie aussi bien du point de vue écologique que social (déplacement domicile-travail, accès aux transports en commun, commerces et services publics, etc.). Parallèlement, la rénovation permet d'optimiser l'usage des ressources limitées que sont les matériaux renouvelables et recyclés puisqu'elle en est beaucoup moins consommatrice que la construction neuve.

Depuis 2015, le législateur reconnaît que « *l'utilisation des matériaux biosourcés concourt significativement au stockage de carbone atmosphérique et à la préservation des ressources naturelles* » et qu'elle « *est encouragée par les pouvoirs publics lors de la construction ou la rénovation* »⁶². L'annonce du Président de la République de la réhabilitation de 800 000 logements par an est une opportunité pour le secteur des matériaux biosourcés, notamment les laines de chanvre, de bois, de terre crue, de lin, de coton, de textiles, même si des possibilités existent aussi pour ces matériaux dans la construction neuve.

61 Dorémi est une entreprise de l'économie sociale et solidaire à but d'intérêt général (<https://www.renovation-doremi.com/fr/>)

62 Article 5 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Les constructions mixtes, en particulier, offrent, selon M. Christophe Possémé, Président de la commission Marchés de la Fédération Française du Bâtiment, un potentiel important. À l'inverse, privilégier une construction entièrement biosourcée risquerait de se heurter à des difficultés d'approvisionnement. Trois filières (métal, minérale et bois) doivent, selon lui, travailler ensemble pour répondre au rehaussement des seuils d'exigence en matière de décarbonation de la réglementation environnementale 2020 (RE 2020), entrée en vigueur le 1er janvier 2022.

Dans la filière bois, le secteur du bâtiment représente 50 % de la valeur ajoutée finale et des emplois. Pour répondre à son besoin d'investissements, elle a obtenu du Gouvernement une enveloppe de 600 M€ et pourrait bénéficier à terme d'un instrument de financement pérenne alimenté par le SEQE-UE⁶³. 60 % du bois d'œuvre consommé en France y est produit. M. Luc Charmasson, président du Comité stratégique de la filière bois, appelle à prioriser l'isolation thermique par l'extérieur des immeubles des décennies 1970-1980, avec une incitation financière pour le recours aux solutions biosourcées, dans une logique de massification. Par ailleurs, le bois est un matériau léger adapté à des augmentations de surface par surélévation. Pour que le bois constitue une ressource véritablement renouvelable, il convient qu'il provienne de forêts gérées durablement comme l'a déjà souligné à plusieurs reprises le CESE dans des avis consacrés à ce secteur⁶⁴.

Le chanvre couvre en France 20 000 hectares (multiplication par 5 en 30 ans). Production écologique car il ne nécessite pas de produits phytosanitaires, est économe en eau et absorbe plus de CO₂ qu'il n'en émet (un hectare de chanvre absorbe par an de 8 à 15 tonnes de CO₂, alors qu'une forêt selon les types, l'âge, ou le climat régional en absorbe de 2 à 6t). Contrairement au sable, en grande partie importé, le chanvre, produit localement, se renouvelle chaque année. Il présente des avantages pour le secteur du bâtiment : le béton de chanvre, qui nécessite une structure porteuse (béton, bois ou métal), est complémentaire aux autres matériaux, avec une bonne résistance au feu et antisismique grâce à sa souplesse. La fibre de chanvre est plus légère que la fibre de verre et ne casse pas. La paille de chanvre capte quatre fois son volume en humidité sans se déformer, atout pour l'isolation. Des murs bâtis ou rénovés avec usage de béton de chanvre ont une forte inertie thermique⁶⁵, permettant 70 % d'économie de chauffage⁶⁶. Un label chènevotte⁶⁷ bâtiment et validation sécurise le mode constructif au regard de la garantie décennale. 1 600 professionnels du bâtiment sont aujourd'hui formés à la construction chanvre, avec une demande de formation forte mais une difficulté des professionnels à recruter⁶⁸. Dans certaines régions, des filières se sont développées. Cette dynamique qui mériterait d'être encouragée, reste pour l'instant insuffisante par manque d'outils de transformation locaux.

63 Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (instauré en 2005 afin d'encourager la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'une manière économiquement efficace et avantageuse)

64 *Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser la forêt française ?*, mars 2021 - *La valorisation de la forêt française*, Octobre 2012

65 Cf. Manifeste « Bâtir en chanvre »

66 Étude du Cerema du 18 mai 2021

67 LABEL qualité «Chanvre Bâtiment» : référentiel mis en place en 2016 qui garantit aux utilisateurs des caractéristiques stables (pureté, densité, granulométrie, couleur et taux de poussières)

68 Entretien de Didier Cardinal, rapporteur, et de Fanny Arav et Claire Tutenuit, référentes de la commission Env, avec Daniel Daviller, vice-président, et Nathalie Fichaux, secrétaire générale de Construire en chanvre

Parallèlement, favoriser le recyclage limite les déchets et économise les matériaux. La filière française des portes et fenêtres fournit un exemple de l'utilisation des nouveaux matériaux biosourcés ou recyclés, ces dernières étant responsables de 2 à 5 % des émissions de GES des bâtiments. Le marché annuel français de la fenêtre représente 10 millions d'unités en neuf et 7 millions en remplacement par an. La durée de vie des fenêtres est aujourd'hui de 30 ans en moyenne, en raison du vieillissement des vitrages isolants. Selon Mme Ludivine Menez, déléguée technique de l'Union des fabricants de Menuiserie (UFME), le poids carbone des menuiseries est à 75 % lié à la production des profilés et des vitrages isolants. Pour réduire leur impact, le levier principal réside dans l'incorporation de matières recyclées (verre, PVC, aluminium), qui ne provoque pas de perte de qualité ni de performance.

M. Christophe Possémé a estimé nécessaire de travailler au développement de filières opérationnelles de recyclage pour satisfaire les commandes et construire vite en grande quantité. Mme Ludivine Menez a elle-aussi souligné l'importance d'un engagement collectif et d'une mobilisation globale des professionnels pour massifier collecte et recyclage, et faire face aux tensions d'approvisionnement en matières premières et en énergie.

Compte tenu de l'intérêt des matériaux biosourcés et recyclés, le développement de leur utilisation doit être soutenu dans la perspective de la mise en place d'une politique transverse permettant de respecter les engagements de la France à 2030 et 2050. La planification écologique et énergétique devra contenir un chapitre valorisant au mieux des besoins les matériaux biosourcés pour la rénovation énergétique des bâtiments. Une étude visant à évaluer la part des surfaces agricoles devant être consacrée à la production de matériaux biosourcés sur l'ensemble de la surface agricole utile (SAU) française, devrait être menée pour éclairer les décisions au regard des surfaces nécessaires à la production alimentaire qui reste prioritaire.

Plus largement, des équipements innovants aujourd'hui disponibles permettant de réduire les consommations d'énergie et d'améliorer le confort intérieur, sont encore insuffisamment utilisés. Il s'agit par exemple :

- d'outils de pilotage et de gestion des consommations en énergie ;
- de dispositifs de production d'énergie destinés à l'autoconsommation comme des chauffe-eaux solaires ;
- des techniques permettant de prendre en compte les températures élevées de l'été et les canicules : systèmes de ventilation adaptés, recours aux solutions fondées sur la nature (végétalisation)...., pour éviter le recours aux climatiseurs ;
- des installations de récupération de l'eau.

De plus, comme le CESE l'avait préconisé dans un avis récent⁶⁹, en cas de rénovation lourde de bâtiments, il convient d'examiner systématiquement la possibilité de satisfaire aux conditions nécessaires à l'installation de projets d'agriculture urbaine (portance des toits adaptée, intégration de systèmes de récupération des eaux pluviales et usées, et des déchets compostables, aménagement des espaces verts,

69 *Avis Agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables*, 2019

prise en compte des ombres portées) pour tous les services qu'elle peut rendre en matière de résilience des villes⁷⁰.

Préconisation 5

Intensifier l'usage des matériaux biosourcés et recyclés ainsi que des solutions techniques innovantes, pour améliorer la sobriété énergétique des logements et la qualité de vie en toutes saisons, en :

- répondant pour ces matériaux aux normes et exigences réglementaires de la rénovation globale ;
- développant la recherche et l'innovation sur leur utilisation, l'industrialisation de leur fabrication et les techniques de déconstruction et de recyclage, dans une logique de filière ;
- renforçant la formation et la montée en compétences des professionnels ;
- s'appuyant sur les marchés publics pour qu'ils jouent un rôle d'entraînement ;
- envisageant la mise en place d'un régime d'obligation progressive et conditionnelle de leur utilisation pour créer une dynamique pluriannuelle de marché ;
- favorisant le développement d'une filière de production française de chanvre, en particulier bio, sur tous les territoires où cela est possible.

Les professionnels du secteur du BTP soulignent fréquemment l'inadaptation des normes de construction aux spécificités des Outre-mer, qui pèse sur l'activité économique. Dans l'*Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, les rapporteurs, M. Olivier Mugnier et Mme Inès Bouchaut-Choisy⁷¹, faisaient le constat, partagé avec les rapports Lambert et Dolige⁷², que du côté de l'inadéquation des normes, rien n'a changé. Cela a été confirmé aux rapporteurs par la Fédération française du bâtiment : les acteurs ultramarins de la construction ne sont pas associés à la conception des normes au niveau national et à maîtrise des risques. Les organismes de normalisation ne tiennent pas du tout compte des spécificités locales des Outre-mer pour certifier les matériaux. De plus, les démarches de certification restent souvent trop onéreuses pour la plupart des entreprises de construction ultramarines⁷³. Selon les estimations de la Cour des comptes, les normes

70 Réduction des consommations des bâtiments, diminution des îlots de chaleur, préservation de la ressource en eau et de la biodiversité, sensibilisation à la production alimentaire locale et de saison, prévention et valorisation des déchets, désartificialisation, renforcement de la cohésion sociale...

71 Février 2022

72 Eric Dolige, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, juin 2011 ; Eric Dolige, Karine Claireaux, Vivette Lopez, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer*, juin 2017 ; Rapport d'information de M. Eric Dolige, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, *Le BTP Outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout*, juin 2017. Alain Lambert, Jean-Claude Boulard, Anne Badonnel, Marie-Françoise Guilhemsans, Marie-Christine Armaignac, Claude Dumont, *Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, septembre 2018. Alain Lambert, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, Conseil national d'Evaluation des Normes, février 2021

73 Les assurances exigent de construire aux normes NF pour couvrir la garantie décennale. Tout le corpus technique est ainsi adossé aux clauses techniques de construction

nationales et européennes inadaptées aux diverses caractéristiques des territoires, renchérissement en Outre-mer, le coût de construction de 20 % à 30 % en moyenne par rapport à l'Hexagone⁷⁴.

L'adaptation des normes permettrait d'avoir recours à des matériaux locaux et des techniques constructives plus adaptées, plus durables et moins coûteuses, tout en favorisant l'emploi local. Le CESE⁷⁵ rappelle ses préconisations qui invitent les collectivités territoriales à constituer une table d'équivalence des normes, tant sur les procédés que sur les matériaux (préconisation n° 6). Il préconise également que les maîtres d'ouvrage ultramarins mobilisent davantage les possibilités d'équivalence issue de la loi ESSOC, et demande à l'Etat d'en prendre en charge le coût afin de constituer une base d'équivalence mutualisée (préconisation n° 7). En effet, l'article 49 de la loi ESSOC prévoit « *la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de bâtiments de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il fait application de normes de référence ou s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence et en fixant les modalités selon lesquelles cette preuve est apportée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme et celles selon lesquelles les résultats atteints sont contrôlés après l'achèvement du bâtiment* ».

Cette possibilité est d'autant plus intéressante si elle se fait au profit de matériaux ou de normes utilisés par d'autres pays, dans des conditions identiques. La mise en place rapide de solutions permettant de s'appuyer sur les normes appliquées par des pays tiers disposant d'un système de certification reconnu, dans des conditions climatiques similaires, serait bénéfique sur tous les plans : réduction des coûts, limitation des désordres et réduction de l'empreinte carbone liée au transport.

Préconisation 6

Adapter les normes de rénovation et de construction à chaque territoire ultramarin, en créant localement un organisme de certification des matériaux afin de favoriser l'utilisation de techniques et des matériaux locaux et d'éviter tout risque assurantiel pour le constructeur.

Au-delà des matériaux et des techniques mises en œuvre, d'autres aspects qui relèvent à la fois de l'urbanisme et de certains équipements et aménagements, concourent à la durabilité des bâtiments ainsi qu'au bien-être et à la limitation des dépenses de leurs occupants.

Lutter contre l'artificialisation, réduire les émissions de GES et améliorer l'efficacité énergétique du bâti suppose d'assurer les conditions de la mixité sociale, de privilégier la rénovation et densification⁷⁶ des centres bourgs et villes par rapport

74 Cour des comptes, *Le logement dans les départements et les régions d'Outre-mer*, septembre 2020

75 La délégation renvoie à ses travaux concernant l'adaptation des normes en Outre-mer dans ses deux avis : Inès Bouchaut-Choisy, Olivier Mugnier, Christian Vernaudeau, *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, janvier 2021, et Inès Bouchaut-Choisy, Olivier Mugnier, *Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, février 2022

76 CESE, avis *La qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du mieux vivre ensemble*, rapporté par Dominique Allaume-Bobe (2017)

à l'étalement urbain généré par de la construction neuve à leur périphérie. Les collectivités locales ont en ce domaine un rôle clé *via* leur politique d'urbanisme, l'analyse des besoins et la concertation. Il importe, pour préserver la biodiversité, le confort de vie l'été et lutter contre les îlots de chaleur, de maintenir au minimum 30 % d'espaces végétalisés en pleine terre⁷⁷, de conserver dans toute la mesure du possible les arbres existants, plus riches en biodiversité que de jeunes arbres plantés, d'articuler les trames vertes et bleues ainsi que de favoriser la végétalisation des surfaces bâties. M. Marc Barra, écologue à NatureParif, a mis en avant plusieurs principes en matière de bâtiments et de matériaux : privilégier la rénovation et/ou favoriser la conversion de bureaux vides en logements limite l'artificialisation ; concevoir les bâtiments sur l'ensemble de leur cycle de vie, en pensant d'emblée leur réutilisation possible ou leur déconstruction, en est un autre élément ; recourir de préférence à des matériaux produits à proximité (localisme) permet de limiter les transports et les émissions de GES correspondantes, ainsi que de renforcer les contrôles sur les modes de production, tout en veillant à une démarche de cohérence régionale, pour favoriser l'intégration dans leur environnement ; diversifier les matériaux évite une ponction trop lourde sur un seul matériau.

Avant d'envisager toute construction nouvelle en matière de logements, de commerces, de bureaux ou d'équipements publics, il convient d'explorer toutes les opportunités possibles (restructuration ou reconstruction) laissées par des vacances ou des friches, notamment au sein des centres des petites villes ou des bourgs, dont beaucoup connaissent des phénomènes de déprise. Dans des avis précédents, notre assemblée a évoqué à plusieurs reprises ces éléments :

- « pour la réalisation de ces travaux plus coûteux qu'une construction neuve, de mettre en place des aides financières ou fiscales particulières pour les opérations situées dans des villes ou des bourgs en déprise, où les coûts des travaux pourraient être supérieurs à la valeur des biens »⁷⁸ ;
- « l'enjeu biodiversité et les solutions basées sur la nature doivent être partie intégrante des stratégies d'adaptation des villes au changement climatique. »⁷⁹

S'agissant de la conception des bâtiments eux-mêmes, M. Philippe Pelletier, président du Plan Bâtiment Durable, a évoqué plusieurs aspects relatifs à cette question lors de son audition du 16 février 2022. Il a notamment abordé le « confort d'été », parfois négligé au profit des problématiques de chauffage. A ce sujet, il a fait le lien avec celle du vieillissement de la population. Il s'agit de permettre aux personnes âgées de rester à leur domicile, y compris pendant les périodes de fortes chaleurs. Il a également mentionné la qualité de l'air intérieur souvent insuffisante du fait de dispositifs de ventilation mal conçus ou défectueux.

77 CESE, avis *La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?* rapporté par Annabelle Jaeger (2018), p. 11

78 CESE, avis *Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs*, rapporté par Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage (2021), p. 9

79 CESE, avis *La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?* Rapporté par Annabelle Jaeger, (2018), p. 6

Préconisation 7

Prendre en compte les enjeux climatiques et environnementaux ainsi que de protection du patrimoine architectural, dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, notamment en prévoyant systématiquement dans les opérations programmées de rénovation initiées par les collectivités publiques des actions permettant d'améliorer la résilience climatique du cadre de vie (végétalisation des espaces urbains, création d'îlots de fraîcheur, circuits de réutilisation des eaux grises, continuités écologiques, risque lié au phénomène de retrait-gonflement des argiles...)

La massification de la rénovation des bâtiments, déjà engagée mais qui devra s'amplifier, a et aura des conséquences importantes sur les métiers du secteur comme l'a déjà souligné le CESE⁸⁰.

Malgré les fortes incertitudes de la période actuelle, le nouvel exercice de prospective des métiers dessine pour les professions de la construction (bâtiments, travaux publics réunis et activités immobilières) des perspectives de croissance de l'activité et de l'emploi soutenues qui prolongeraient la reprise observée depuis 2017. Dans les métiers du bâtiment et des travaux publics (métiers ouvriers du gros et du second œuvre, techniciens, architectes) le nombre d'emplois créés entre 2019 et 2030 se situerait entre 120 000 et 200 000. Dans une vision sectorielle et non plus par métiers, le volume des créations d'emploi attendues serait encore plus important, entre 190 000 et plus de 300 000. La rénovation des bâtiments serait un des principaux moteurs de cette reprise. Elle a en effet pris le pas sur la construction neuve en raison d'une forte demande d'adaptation du bâti existant liée d'une part, au vieillissement de la population et au maintien à domicile des personnes dépendantes et d'autre part, aux préoccupations en matière environnementale et énergétique⁸¹.

La rénovation du bâti dans le sens d'une plus grande sobriété énergétique et d'une diminution des émissions, n'entraîne pas la création de nouveaux métiers. En revanche, elle fait évoluer les compétences mobilisées dans ceux qui existent déjà par l'incorporation de techniques nouvelles, par l'utilisation de nouveaux matériaux ou par la redécouverte de matériaux anciens. La branche professionnelle du bâtiment a pris le parti de favoriser pleinement cette évolution d'une part en jouant un rôle très actif dans la rénovation des certifications du secteur (diplômes, titres, certificats de qualification professionnelle -CQP-) et d'autre part, en investissant dans son réseau de centres de formation d'apprentis (CFA), pour moderniser et adapter les plateaux techniques et accueillir un nombre croissant d'apprentis. En 2020-2021, 87 000 apprentis (83 000 hors Mayotte et Nouvelle-Calédonie) étaient inscrits dans les centres de formation, 7 % de plus que l'année antérieure. L'augmentation est plus marquée pour les niveaux BP, Bac-Pro (+8,5 %) et BTS (8,4 %) que pour les CAP (+5,5 %) ce qui semble correspondre à une élévation du niveau de technicité de ces professions en relation étroite à la fois avec l'introduction des technologies numériques et avec les savoir-faire mobilisés par les travaux de rénovation énergétique.

⁸⁰ Avis *Métiers en tension*, janvier 2022

⁸¹ Cette prospective suppose que les fondamentaux restent favorables avec notamment des conditions macroéconomiques assurant une augmentation suffisamment lente des taux d'intérêt et une politique publique qui, au minimum, maintienne l'exigence de réduction des gaz à effet de serre

Les CFA du BTP identifient clairement la relation positive entre l'investissement dans les techniques associées à la transition écologique et l'attractivité de leurs métiers. L'évolution des techniques et des compétences ainsi que l'orientation de l'activité vers des objectifs de la transition écologique permettent aussi, en modifiant la représentation de ces métiers, d'attirer des jeunes femmes vers les formations du bâtiment. Ces dernières font souvent ce choix dans le cadre d'une réorientation ou après une première expérience professionnelle dans un tout autre secteur d'activité. Par ailleurs, conformément à une recommandation formulée dans un avis précédent⁸², le CESE réitère qu'il importe de limiter le recours au travail détaché, à la sous-traitance en cascade et de veiller particulièrement au statut et à la qualité des emplois liés à la transition énergétique dans le secteur du bâtiment.

Préconisation 8

Renforcer l'attractivité des métiers contribuant à la rénovation et à la réhabilitation globales pour inciter notamment les jeunes et les femmes, à s'y orienter et y faciliter l'inclusion et l'insertion en :

- intensifiant le dialogue social, y compris dans les territoires pour gérer les compétences au niveau des bassins d'emploi, afin d'améliorer les rémunérations et les conditions d'emploi et de travail ;
- mettant l'accent sur les certifications professionnelles de rénovation énergétique globale performante, dans le cadre de la valorisation des acquis de l'expérience ;
- encourageant les OPérateurs de COmpétences (OPCO)⁸³ à mobiliser des moyens en faveur des entreprises (TPE, artisans) du secteur, à travers des dotations supplémentaires de France compétences et en remplaçant leurs salariés pendant la durée de leurs formations ;
- engageant des actions d'appui-conseil en gestion des compétences et ressources humaines destinés aux dirigeants d'entreprises, acteurs de la rénovation énergétique, grâce aux cofinancements OPCO et fonds d'assurance formation (FAF) ainsi que par des coopérations de proximité avec les partenaires locaux de l'emploi et de la formation ;
- lançant une campagne de communication sur ce secteur créateur d'emplois territorialisés et directement en lien avec la transition climatique et écologique en y associant également une approche intersectorielle valorisant les coopérations entre métiers au bénéfice du bâti durable.

82 *Avis Climat, neutralité carbone et justice sociale - sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, 2021

83 Les OPCO ont remplacé les anciens organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

C. Massifier la rénovation des logements

Atteindre cet objectif essentiel implique tout d'abord une prise de conscience et une mobilisation, collectives quant à l'importance des enjeux et à l'urgence de mettre en œuvre les actions qui s'imposent pour atteindre les objectifs fixés. Or, même si l'envolée actuelle du prix de l'énergie, incite nos concitoyens à réduire leur consommation, nombreux sont encore celles et ceux qui sous-estiment les gains en la matière susceptibles d'être réalisés grâce à une rénovation performante des logements mais aussi des autres lieux de vie, publics et privés. De plus, au-delà des aspects strictement énergétiques, l'importance de l'apport potentiel de la rénovation globale dans la lutte contre le dérèglement climatique reste encore trop minimisé.

Préconisation 9

Amplifier les actions de communication, de sensibilisation et de pédagogie engagées quant au rôle majeur de la rénovation globale des bâtiments pour relever les défis énergétiques et climatiques, en s'appuyant sur tous les acteurs de la société civile : organisations professionnelles, syndicats, associations, chambres consulaires, syndic, établissements d'enseignement..., et avec le concours des collectivités territoriales.

La massification de rénovations performantes des logements présente de nombreux avantages :

- même si des solutions technologiques sont d'ores et déjà disponibles, la massification peut aider à baisser les coûts grâce à des économies d'échelle, et susciter des innovations ;
- dans les courbes d'abattement⁸⁴ connues de la transition écologique, la rénovation énergétique des bâtiments existants (REBE) fait partie des mesures ayant le moindre coût d'abattement, cette massification est ainsi conforme à la rationalité économique ;
- elle apporte du confort, de bonnes conditions sanitaires, une amélioration du bâti quand elle est l'occasion d'autres travaux ;
- les enjeux des émissions de GES et de la consommation d'énergie se confondent ; la transition écologique exige de toute façon des économies d'énergies considérables ;
- la rénovation énergétique des bâtiments entraîne des effets positifs à plusieurs niveaux. L'atteinte des objectifs nationaux pourrait nécessiter le doublement des emplois de la filière rénovation⁸⁵, améliorer le commerce extérieur ou encore faire diminuer la pointe électrique hivernale. De plus, ses impacts sur la biodiversité sont moindres que ceux de la construction neuve.

84 Les courbes de coût marginal d'abattement (plus connues sous l'acronyme anglais « MACC » pour marginal abatement cost curves) sont largement utilisées pour informer le débat climatique sur les gisements disponibles de réductions d'émissions de GES et leur coût

85 Descoeur, V. & Meynier-Millefert, M. (2021). *Rapport d'information de la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments* (No 3871), Assemblée Nationale

Dans la perspective des objectifs à 2030 et 2050, un changement de paradigme est indispensable afin d'atteindre une massification, dans les limites de la rationalité économique. Il devrait viser à :

- rationaliser la dépense globale (économies obtenues par euro dépensé) en systématisant, via des accompagnements financiers adaptés, la rénovation globale à l'occasion d'autres travaux : transmissions, ravalements, changements de chaudières de copropriétés... ;
- restaurer la confiance des professionnels quant à la massification de la demande, à une échéance de temps proche, avec comme effets attendus des investissements dans des formations, dans les filières industrielles, dans des modes d'organisation collectifs pour faire des rénovations efficaces (groupements momentanés d'entreprises, coopératives artisanales de construction, coopératives et groupements d'achats, GIE, regroupements...). Il s'agit aussi d'anticiper la substitution de matériaux en cas de pénurie ou de problèmes d'approvisionnements afin d'assurer le bon déroulement des chantiers au profit du client et des entreprises ;
- restaurer la confiance des propriétaires :
 - dans les garanties de performances ; la revitalisation du label RGE et le nouvel audit énergétique récemment réformé devraient permettre aux opérateurs de donner des engagements de performance conventionnelle pour ces rénovations globales, et il conviendra de le confirmer ;
 - dans la faisabilité des chantiers globaux, par le développement d'offres de maîtres d'œuvre/entreprises compétentes pour des rénovations globales ;
 - dans les aides et les financements privés qu'ils peuvent obtenir et l'adaptation de celles-ci à leur situation : panel de solutions et des choix possibles entre subventions, bonifications de prêts, avances sur mutation, aides fiscales, prêts de type immobilier, prêts avance rénovation, prêts copropriété..., des critères d'attribution transparents et prévisibles prenant en compte les différentes situations, avec une attention particulière pour les propriétaires modestes... Plus largement, il s'agit d'améliorer les solutions de financement, la formation des personnels et l'orientation de l'épargne des ménages ;
 - dans les possibles financements par création de surfaces (droits à construire) qui relèvent des collectivités locales.
- restaurer la confiance des marchés :
 - chiffrer le chantier global et mettre en débat la part des aides, le reste à charge acceptable selon les ressources financières et la vulnérabilité des propriétaires, arbitrer sur la part des aides publiques vs la part à charge des propriétaires ;

- renforcer le dialogue avec l'ensemble de la filière et des professions, sous ses différents statuts, y compris les filières émergentes afin d'avoir une vision partagée de l'avenir du secteur ;
- accompagner les mesures d'une veille sur les réactions des marchés pour juger des éventuels effets pervers (niveau des loyers, valeurs des biens, impacts sur la vacance des locaux...).

D. Rendre possible la généralisation d'une obligation soutenable de rénovation énergétique globale

La question de l'obligation versus l'incitation à la rénovation énergétique, objet de débats intenses et riches, a été précédemment évoquée.

Le CESE considère qu'une obligation totale et systématique de rénovation globale, permettant de massifier et d'accélérer le processus en cours pour atteindre les objectifs fixés, doit prendre en compte la nature et l'ampleur des conséquences financières, sociales et sociétales d'une telle décision pour tous les acteurs concernés : particuliers, pouvoirs publics et entreprises du secteur.

Préconisation 10

Créer une mission gouvernementale ayant pour objet de déterminer avant fin 2024 les modalités, les mesures d'accompagnement et le calendrier, permettant d'instituer une obligation de rénovation globale de l'ensemble des logements, socialement, socialement et budgétairement soutenable. Il s'agira d'identifier les freins qui pourraient concerner les locataires, les propriétaires, les professionnels du secteur, les collectivités publiques..., et de proposer des solutions pour les surmonter. Cette mission devra tirer les conséquences des obstacles auxquels se heurtent les ménages les plus modestes : elle évaluera le coût que représenteraient l'application d'un reste à charge nul à ces foyers et la prise en charge de leur relogement durant la durée des travaux.

L'effort de solidarité nationale et son étalement dans le temps, indispensables à la concrétisation de cet objectif, devront être chiffrés par ce rapport qui sera présenté et débattu devant la représentation nationale à l'horizon 2024.

Soumettre au Parlement en 2025 une loi de programmation pluriannuelle en cohérence avec la future SFEC et permettant de réaliser l'ensemble des conditions nécessaires posées par ce rapport afin de pouvoir généraliser à moyen terme une obligation soutenable de rénovation énergétique de tous les logements.

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette loi, il convient de faire appliquer les obligations existantes s'agissant des passoires énergétiques, des bâtiments du secteur tertiaire..., en effectuant les contrôles et en prononçant si nécessaire les sanctions prévues.

E. Améliorer et simplifier les dispositifs d'aides

La nécessité, déjà évoquée, de stabiliser et de pérenniser les dispositifs d'aides, en particulier en faveur des personnes plus âgées qui occupent ou qui louent un logement, a été soulignée par plusieurs auditionnés. M. Philippe Pelletier a ainsi déclaré qu'il faut « *que l'aide publique, qui irrigue l'action des ménages aujourd'hui, soit pérenne et s'inscrive dans la durée, même si on peut penser qu'à terme, elle ne continuera plus à abonder l'ensemble des ménages mais se concentrera sur les ménages en situation de précarité. Cette aide publique doit s'inscrire dans la durée et se mobiliser au service des bailleurs privés, dont on sait que ce sont, pour l'essentiel, des personnes physiques dont le niveau de ressources n'est pas très élevé, et pour qui le loyer constitue le complément de retraite souvent nécessaire à leur équilibre* ». M. Pierre Laurent, directeur du Développement à la Banque des Territoires de la CDC, a abondé dans ce sens en soulignant que : « *62 % des propriétaires de passoires thermiques ont plus de 60 ans. Plus de 60 ans, cela veut dire à la retraite, pour beaucoup [...]. La moitié a des revenus modestes, voire très modestes.* » Il a ajouté qu'il est déjà compliqué d'inciter un bailleur ou une collectivité, à se lancer dans une opération de rénovation mais que s'agissant d'une personne âgée vivant dans son logement avec des revenus très faibles, cela devient « *un vrai challenge* ».

De plus, lorsqu'ils ont abordé ce sujet, les auditionnés ont souligné la complexité et l'enchevêtrement des dispositifs et des acteurs impliqués, tout en considérant que France Rénov dont il est encore prématuré d'évaluer les apports, devait permettre d'améliorer les choses. Pour autant, il est probable que la création de ce guichet unique ne permettra pas d'unifier les différents types d'aides, leurs conditions d'attribution et leurs financeurs publics, et ainsi de résoudre toutes les difficultés constatées. C'est pourquoi des adaptations mériteraient d'être apportées aux systèmes actuels pour en favoriser l'accès. Par exemple, il faudrait faire en sorte que les Certificats d'économie d'énergie (CEE) et MaPrime Renov se complètent, sachant que leurs mécanismes diffèrent et ne font pas appel aux mêmes financeurs : les fournisseurs d'énergie pour les CEE versus des crédits budgétaires publics pour MaPrime Renov.

Pour de nombreux observateurs, le pilotage direct par l'Etat ne constitue pas la solution la plus adaptée. Ils estiment que les Régions, dont un nombre important se sont déjà beaucoup investies dans une politique volontariste de rénovation, seraient les collectivités publiques les mieux à même de jouer ce rôle en fédérant notamment les différents types de financement et en adaptant aux spécificités territoriales dans le respect du cadre décidé au niveau national, certaines dispositions et actions. Les Régions pourraient s'appuyer sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). C'est la formule que M. Olivier Landel, délégué général de France Urbaine et directeur général de l'Agence France Locale, a appelé de ses vœux lors de son audition du 30 mars 2022 : « *il faut aussi que la Région ait ce rôle que l'on appelle de chef de file, de coordination, de mise en cohérence des besoins de formations, de prestataires, de certifications, etc. C'est un couple Régions-EPCI au service de l'ensemble des territoires régionaux, et pas seulement du monde urbain. Ce sont ces choses que l'on a proposées, écrites. On a eu quelques prémices, y compris dans la loi 3DS. Le fait que l'on devienne autorité organisatrice de l'habitat est un petit pas dans cette direction mais, aujourd'hui, on n'y est pas encore* ».

Préconisation 11

Mettre en place un dispositif, placé sous l'égide du ministère en charge de la rénovation et géré par les Régions avec l'appui des EPCI, permettant de regrouper l'ensemble des aides, notamment MaPrimeRénov' et les Certificats d'économie d'énergie, pour parvenir à de véritables guichets uniques territoriaux.

La rénovation globale, notamment des passoires énergétiques, est la seule approche susceptible d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des consommations énergétiques et d'émission de GES. Afin de généraliser sa mise en œuvre, il convient de soutenir tous les dispositifs privilégiant celle-ci. Actuellement, le différentiel des aides accordées dans ce cadre n'est pas suffisamment significatif par rapport à la somme de celles qui sont octroyées pour une rénovation « geste par geste ».

Préconisation 12

Renforcer significativement le forfait accordé pour une rénovation globale afin de rendre celle-ci beaucoup plus incitative que la rénovation par « gestes »

Par ailleurs, une mesure fiscale adoptée dans le cadre de la Loi de Finances 2021, permet les donations jusqu'à hauteur de 100.000 € hors fiscalité et hors droits de succession, aux enfants ou petits-enfants pour qu'ils financent des travaux de réhabilitation énergétique globale dans leurs logements. Cette disposition qui va a priori dans le sens de la massification souhaitée n'a été votée que pour un an.

Préconisation 13

Évaluer l'efficacité en termes de rénovations réalisées pour envisager sa prorogation, de la mesure fiscale permettant les donations jusqu'à hauteur de 100.000 € hors fiscalité et droits de succession, aux enfants ou petits-enfants pour le financement de travaux de réhabilitation énergétique globale.

Les aides publiques ne peuvent à elles seules assurer le financement de la totalité du programme de rénovation à réaliser. Or, force est de constater qu'il s'agit d'un domaine dans lequel jusqu'à une période très récente les établissements bancaires s'étaient très insuffisamment investis.

Les financements auxquels peuvent avoir recours les particuliers, en plus des aides publiques mentionnées ci-avant, consistent principalement en crédit à la consommation à trop court terme et à taux trop élevés. Les banques montrent peu d'appétence pour les Éco-prêts à taux zéro (Eco-PTZ) qui demandent trop d'expertise technique d'étude fiable et globale du gain de performance attendu des travaux financés. Créé par un décret du 30 mars 2022, l'éco-PTZ permet de financer des travaux de rénovation énergétique dans un logement. Il est distribué par certaines banques, pour le moment essentiellement par la Banque Postale. C'est un prêt sans intérêts d'un montant maximal de 50 000 € qui peut être accordé aux propriétaires occupants ou bailleurs d'un logement construit depuis plus de 2 ans. Il est attribué sans condition de ressources. Les travaux doivent impérativement être réalisés par une entreprise Reconnue garant de l'environnement (RGE).

Il existe 3 grandes catégories de travaux concernées par l'éco-PTZ⁸⁶ :

- les travaux de rénovation ponctuelle permettant d'améliorer la performance énergétique du logement (par exemple, isolation de la toiture, changement de fenêtres et/ou de chauffage) ;
- les travaux de rénovation globale permettant d'atteindre une performance énergétique minimale ;
- les travaux de réhabilitation de l'installation d'assainissement non collectif par un dispositif ne consommant pas d'énergie.

Malgré des réussites (efforts réalisés par les bailleurs sociaux, montée en puissance de l'ANAH sur les rénovations globales et l'aide aux plus précaires), on n'est pas à la hauteur de l'enjeu. L'enjeu principal est donc de restaurer la confiance des nombreux acteurs qui interviennent dans le domaine pour les mettre en mouvement en levant les obstacles que le manque de confiance dans le système et les conditions pérennes du marché futur tant du côté des propriétaires que de celui des professionnels fait peser sur le bon déroulement de ce chantier.

Pourtant, des solutions existent comme l'a indiqué M. Pierre Laurent « nous avons proposé, dans le cadre du rapport Sichel, un mécanisme pour rebancariser les ménages sortis du système bancaire, qui ne peuvent plus obtenir des prêts compte tenu de leur âge et de leurs revenus, adossés à leur seule solvabilité. [...] Il faut que le banquier se détourne de la seule solvabilité de la personne pour se tourner vers son actif, évidemment de façon très sécurisée ; il ne s'agit pas de faire du « subprime ». Là-dedans, l'État garantit le prêt à 75 %, plus le prix du logement. Il faut que les banques poussent ce type de dispositif pour permettre de fluidifier ce rouage. Les pouvoirs publics ont posé cela sur la table, et on espère que cela va prospérer ».

Préconisation 14

Mobiliser les établissements financiers pour qu'ils proposent des produits innovants destinés à financer des rénovations globales performantes, notamment des prêts « acquisition-amélioration » et « réhabilitation énergétique », remboursables lors de la mutation suivante, vente ou succession, à des conditions comparables à celles des prêts immobiliers.

La question des aides revêt une acuité particulière dans les territoires ultramarins. Parmi les nombreux dispositifs d'accompagnement à la rénovation énergétique, notre assemblée constate qu'il manque un chaînon avec l'éco-prêt à taux Zéro qui fonctionne mal en Outre-mer. Les banques ont des difficultés à accorder des prêts pour des opérations de rénovation énergétique faute de garanties suffisantes. Le taux de défaillance pour ce type de prêt qui pourrait permettre d'accélérer les travaux de rénovation reste plus important en Outre-mer que dans l'Hexagone.

Préconisation 15

Créer un fonds de garantie permettant le cautionnement bancaire pour les travaux de rénovation réalisés dans les territoires ultramarins.

⁸⁶ Source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F19905>

Le système assurantiel mérite lui-aussi d'être revu et amélioré. C'est un sujet complexe sur lequel M. Philippe Pelletier a insisté « *il va falloir que l'on offre à tous ces ménages et ces entreprises qui veulent faire des travaux chez eux, de la garantie de performance. Mais produire de la garantie de performance veut dire que celui qui en est le garant puisse être contre-garanti. Cela veut dire qu'un système d'assurance lui permette de prendre ce type d'engagement. Pour le moment, il y a une certaine frilosité du milieu des assureurs à s'engager dans ce champ de la rénovation énergétique des bâtiments. On sait que s'ils devaient s'y engager aujourd'hui, le niveau des primes serait calculé de manière excessivement prudente pour faire qu'il soit compliqué de s'engager dans ce champ* ».

La question des assurances revêt une acuité particulière lorsque les travaux de rénovation font appel à des techniques ou des matériaux innovants. En matière d'assurance décennale, qui couvre tous les types de matériaux et tous les procédés constructifs, les attentes des assureurs en termes d'exigences qualitatives sont les mêmes pour tous les matériaux, biosourcés ou non, avec, pour les acquéreurs, des garanties identiques. Cela oblige à des niveaux de fonctionnalité et d'exigences analogues, quelles que soient les filières. M. Pierre ESPARBES, directeur général de la SMABTP, établit toutefois une distinction entre le recyclage, qui ne pose pas de problème particulier pour les assureurs, et le réemploi, plus délicat, faute d'intervention d'un industriel dans la chaîne. Il reste que filières et assureurs ont collectivement relevé le défi de la performance énergétique dans le neuf et ils doivent aujourd'hui relever le même défi pour la rénovation.

Préconisation 16

Développer l'offre assurantielle pour assurer la garantie de performance énergétique pendant 5 ans aux entreprises et aux particuliers qui réalisent des travaux de rénovation globale et de résilience au dérèglement climatique, notamment faisant appel à des techniques ou des matériaux innovants.

F. Faciliter la rénovation des copropriétés

De nombreux freins viennent de la gouvernance des décisions des propriétaires, avec deux exemples :

- Les copropriétés, modestes ou non, dont chacun connaît la difficulté à prendre des décisions de travaux non obligatoires ;
- Les logements loués, où la question délicate du partage des charges associées à la rénovation entre propriétaire et locataire rend difficile toute décision de travaux.

Les résultats montrent que ces deux secteurs du parc sont particulièrement en retard en matière de rénovation, en particulier de rénovation globale efficace.

Dans un logement individuel occupé par son propriétaire, généralement une maison, la décision de procéder à sa rénovation énergétique ne relève que de la volonté de celui-ci et de sa capacité de financement. Les choses sont beaucoup plus compliquées s'agissant des copropriétés qui constituent la grande majorité de l'habitat dans les grandes villes ; 8 millions de logements sont ainsi concernés. Dans ce cas, la décision doit être prise collectivement par des copropriétaires qui, le plus souvent, sont pour partie des occupants et pour partie des bailleurs.

Les réticences, voire les blocages, observés au sein des copropriétés pour engager une démarche de rénovation reposent d'abord sur des considérations financières en distinguant les différents types de copropriétaires qui n'ont ni les mêmes intérêts et obligations, ni pour le bénéficiaire du même régime fiscal quant à leurs revenus respectifs, copropriétaires-occupants soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et copropriétaires-bailleurs imposés sur leurs revenus fonciers. Il est à noter que les copropriétés ayant le statut de « syndicat de copropriétaires » peuvent bénéficier d'une aide « forfaitaire » (MaPrimeRénov' copropriété).

Par ailleurs, il faut avoir conscience que pour les copropriétés, la procédure de rénovation, de la décision à la fin des travaux, est particulièrement longue. Par conséquent, la nécessité, déjà mentionnée, d'une stabilisation dans la durée des dispositifs d'aides est encore plus importante.

Face à ce constat, des dispositions législatives ont été adoptées pour inciter les copropriétés à s'engager dans la rénovation globale. Ainsi, la loi Climat et résilience de 2021 impose pour tout immeuble relevant du statut de la copropriété (à destination partielle ou totale d'habitation) de plus de 15 ans de faire élaborer et de soumettre à l'assemblée générale des copropriétaires un Projet de plan pluriannuel de travaux (PPT), puis de le faire réviser tous les dix ans. Ce PPT présente à la fois un caractère informatif et programmatique, en ce sens qu'il prévoit la réalisation, sur 10 ans, des travaux hiérarchisés les plus pertinents.

Cette obligation entrera progressivement en vigueur :

- le 1^{er} janvier 2023 pour les copropriétés de plus de 200 lots ;
- le 1^{er} janvier 2024 pour celles comptant entre 51 et 200 lots ;
- le 1^{er} janvier 2025 pour les copropriétés de 50 lots ou moins.

Il convient de noter que ce calendrier n'est d'ailleurs pas cohérent avec celui obligeant à réaliser un « DPE collectif », valable 10 ans, pour les immeubles construits avant 2013 selon l'échéancier suivant :

- 2024 : plus de 200 lots ;
- 2025 : entre 51 et 200 lots ;
- 2026 : 50 lots et moins.

D'autres aspects interfèrent aussi. Ils portent sur des questions techniques (nature des travaux à réaliser, choix des entreprises, coordination du chantier) mais également liées aux conditions de vie (nuisances et durée du chantier, nécessité de se reloger temporairement...). Plus globalement, certains propriétaires ne voient pas la nécessité de lancer un tel projet qui, au moins à brève échéance, n'est pas obligatoire pour eux s'ils n'envisagent ni de vendre ni de (re)louer leur logement. Les syndicats de copropriété ont un rôle non négligeable à jouer à cet égard, comme l'a expliqué Mme Isabelle Clerc, directrice de l'immobilier de placement chez AG2R La Mondiale, lors de son audition du 9 mars 2022 : « *on pourrait imaginer que les syndicats soient incités, peut-être même obligés, de mettre dans l'ordre du jour quelque chose autour de cette dynamique pour sensibiliser, faire de la pédagogie et peut-être pour contraindre aussi* ».

S'agissant du financement des travaux, différentes propositions ont émergé durant les auditions et les entretiens qui ont été organisés pour la préparation de l'avis. Au regard de l'enjeu que représente la rénovation des copropriétés, une priorité doit leur être accordée au risque que les retards déjà constatés s'amplifient. En effet, dans un immeuble, l'incapacité avérée de quelques propriétaires à financer leur quote-part de travaux peut empêcher la rénovation de plusieurs dizaines d'appartements. Par conséquent, il importe qu'un examen approfondi de leur situation financière soit effectué afin que les solutions les plus adaptées soient mises en œuvre pour éviter les blocages. L'éco-PTZ, encore méconnu peut bien entendu être actionné en articulation avec d'autres modalités. Il faut aussi tenir compte du fait qu'un logement rénové va à la fois permettre de réduire les dépenses d'énergie mais aussi prendre de la valeur en cas de vente ou de succession. Toutefois, dans le cas de propriétaires particulièrement démunis occupant des logements très dégradés, les aides publiques apparaissent comme la solution prioritaire. Il faut aussi tirer le bilan des « coups de pouce Copropriété » lancés en fin de 4^{ème} période CEE pour en mesurer l'efficacité.

Préconisation 17

Favoriser et accélérer la rénovation globale des copropriétés, y compris les parties communes, en :

- obligeant les syndicats à informer et sensibiliser les propriétaires aux enjeux de la rénovation globale et à leur proposer un plan de financement pour les travaux à réaliser ;
- prenant en charge, pour les copropriétaires-occupants les plus modestes la totalité du montant des travaux, via des aides directes ;
- mettant en place un dispositif d'avances remboursées lors de la vente du bien ou de la succession, accessible sous conditions de ressources ;
- mobilisant des emprunts bonifiés ;
- réintroduisant la déduction des intérêts pour ces travaux ;
- sanctuarisant et amplifiant l'aide forfaitaire au syndicat de copropriétaires, dans une loi de programmation pluriannuelle ;
- réduisant le plan pluriannuel de travaux à 5 ans avec pérennisation des aides dès qu'un plan est voté et en le rendant contraignant.

La possibilité d'amortir le coût des travaux sur les loyers perçus constitue également une piste intéressante. À cet égard, pour Mme Danielle Dubrac, auditionnée en tant que présidente de l'Union des syndicats des professionnels de l'immobilier, il convient de « *dire que le copropriétaire investisseur privé est un acteur économique comme les autres, et le reconnaître afin qu'il puisse avoir une incitation à faire ces travaux et à garder son logement. Il s'agirait peut-être de lui généraliser la mesure de droit commun à tout entrepreneur qu'est l'amortissement. [...] Ce serait la mise en place d'un seul régime fiscal fondé sur un amortissement imputé sur les revenus fonciers. Cet amortissement ne serait pas caractérisé comme une aide puisque c'est comptable. Cela représenterait moins de revenu parce qu'on modulerait cet amortissement à un loyer, mais cela générerait de la trésorerie, donc une capacité d'autofinancement pour le propriétaire de manière qu'il puisse réinjecter cet argent dans les fameux travaux de rénovation énergétique qu'il a besoin de faire [...]. On*

pourrait aussi moduler cet amortissement selon l'effort consenti par le bailleur entre le loyer de marché et le loyer des logements de secteur intermédiaire. Ce serait intéressant parce que ce serait aussi une façon de gérer la question de la modération des loyers. »

Par ailleurs, il existe un dispositif fiscal appelé, le déficit foncier qui permet d'acquérir un bien ancien à usage locatif en vue d'y réaliser des travaux de rénovation. Leurs montants sont à la fois déductibles des revenus fonciers et pris en compte dans le revenu global à hauteur de 10 700 euros maximum par an, chiffre qui n'a pas été revalorisé depuis 14 ans.

Préconisation 18

Autoriser le doublement du plafond du déficit foncier pour travaux et l'amortissement de la valeur du bien loué en l'imputant sur les revenus fonciers en contrepartie d'un gel du loyer pendant la durée correspondante, afin de favoriser la rénovation globale des biens des copropriétaires bailleurs.

Une autre modalité de financement des travaux de rénovation peut être envisagée. Elle répond à la fois au besoin de logements et à la nécessité de densifier la ville pour ne pas artificialiser des espaces naturels ou agricoles. Il s'agit de surélever des bâtiments existants pour y créer de nouveaux logements dont la vente permettrait de réaliser les travaux nécessaires dans les étages inférieurs.

Déjà utilisée dans des pays voisins, cette solution dont la mise en œuvre peut nécessiter de modifier certaines règles d'urbanisme, suscite pour le moment des réserves en France, comme l'a expliqué M. Philippe Pelletier. *« Regardez la situation de la surélévation qui, pour le moment, fait peur dans notre pays. C'est tout de même à mon avis une voie royale pour à la fois accueillir les habitants en manque de logements, mais aussi financer la rénovation de l'existant. Une copropriété située dans une ville où les mètres carrés valent quelque chose finance, avec le prix de la vente des constructions nouvelles en surélévation, la rénovation totale de l'existant. Il y a là une opération économique qui a été démontrée comme parfaitement vertueuse. »* Il faut cependant préciser que pour les copropriétés cette solution exige de recueillir l'accord des copropriétaires.

Préconisation 19

Adapter certaines règles d'urbanisme (hauteur maximale des bâtiments et taille minimale des parcelles), hors périmètre classé, pour financer la rénovation globale de l'existant grâce à la vente d'étages supplémentaires et de nouvelles constructions.

Au-delà de son financement, la rénovation performante des copropriétés, présente des difficultés particulières liées à la durée des travaux, en particulier lorsqu'ils concernent des immeubles anciens. Les missions des syndicats portent essentiellement sur les aspects juridiques et financiers. En revanche, sur le volet technique (nature des travaux, choix des entreprises, conduite et coordination du chantier), ils ne disposent pas toujours des compétences requises dans un domaine particulièrement évolutif. Il apparaît donc souhaitable de faire appel à un professionnel du secteur, un architecte par exemple, pour assurer la maîtrise d'œuvre de l'opération. Le surcoût occasionné

sera dans la plupart des cas largement compensé par la qualité des travaux réalisés et les erreurs ainsi évitées.

Préconisation 20

Rendre obligatoire lorsque les travaux de rénovation globale prévus dans le cadre du plan pluriannuel de travaux (PPT) sont importants et techniquement complexes, le recours par les syndicats de copropriété à un professionnel du secteur disposant de la qualification appropriée pour les coordonner.

G. Mettre en œuvre le « décret tertiaire » pour les bâtiments publics et d'entreprise

Entré en vigueur le 1^{er} octobre 2019, ce décret prévoit l'obligation de mise en œuvre d'actions afin de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments à usage tertiaire existants, soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010.

Il concerne :

- « 1° Tout bâtiment hébergeant exclusivement des activités tertiaires sur une surface de plancher supérieure ou égale à 1 000 m² ; les surfaces de plancher consacrées, le cas échéant, à des activités non tertiaires accessoires aux activités tertiaires sont prises en compte pour l'assujettissement à l'obligation ;
- 2° Toutes parties d'un bâtiment à usage mixte qui hébergent des activités tertiaires sur une surface de plancher cumulée supérieure ou égale à 1 000 m² ;
- 3° Tout ensemble de bâtiments situés sur une même unité foncière ou sur un même site dès lors que ces bâtiments hébergent des activités tertiaires sur une surface de plancher cumulée supérieure ou égale à 1 000 m². »

En revanche, ne sont pas concernés « les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments destinés au culte » ainsi que ceux « dans lesquels est exercée une activité opérationnelle à des fins de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure du territoire. »

Ceci signifie que cette obligation doit être appliquée à tous les bâtiments à vocation tertiaire, commerciaux et publics notamment administratifs, scolaires et hospitaliers, à l'exception de ceux dont la surface est inférieure à 1000 m². Ce texte prévoit cependant une modulation des objectifs de réduction de consommation d'énergie finale pour les monuments historiques classés, les sites patrimoniaux remarquables ou classés au titre du Code de l'Environnement ainsi que les bâtiments présentant un caractère architectural particulier.

L'application du décret tertiaire constitue un défi ambitieux et sans doute difficile à relever par l'ensemble des collectivités publiques, y compris l'Etat, au regard du nombre de bâtiments concernés, de leurs surfaces et de leur diversité. En effet,

l'étude réalisée dans le cadre du projet SFTE⁸⁷ entre novembre 2013 et novembre 2014 évalue à 335 millions de m² le parc tertiaire public (hors logement social), soit entre 10 et 15 % de l'ensemble des surfaces bâties. Le coût de leur rénovation est estimé à plus de 30 milliards d'euros. De plus, l'étude pointe une méconnaissance de leur parc de la part des collectivités. « *A titre d'exemple, 30 % des villes de plus de 100 000 habitants connaissent mal leurs actifs immobiliers, et c'est le cas pour 60 % des villes entre 10 000 et 30 000 habitants. De nombreuses communes n'assurent pas de suivi des consommations énergétiques de leurs bâtiments.* » Cette analyse a été confirmée lors de son audition du 6 avril 2022, par Mme Carole Delga⁸⁸ « *les collectivités n'ont pas forcément une bonne connaissance, notamment pour les grandes communes, de l'état des bâtiments. Il faut améliorer l'inventaire et le diagnostic des bâtiments publics* ». M. Pierre Laurent l'a lui aussi partagée « *Faire un état des lieux complet de l'actif, du portefeuille d'actifs, comme un investisseur pourrait le faire, reste rare : quelle est la partie du patrimoine à rénover ? Quelle est celle à transformer ? Quelle est celle à adapter ? Quelle est celle à démolir ? Quelle est celle à vendre, car les bâtiments ne sont plus adaptés, mal situés ?* ».

Pour le CESE, le secteur public doit pourtant être exemplaire en matière de rénovation énergétique afin de favoriser un effet d'entraînement pour l'ensemble des bâtiments privés. A cet égard, M. Philippe Pelletier a évoqué deux actions emblématiques : « *rénovier les écoles pour l'exemple et faire des enfants les meilleurs ambassadeurs pour inciter les parents à rénover leur maison. De même que les enfants ont formé les parents à la prévention routière, au tri des déchets, je pense qu'ils ont un rôle à jouer [...]. Les communes pourraient rénover des pavillons témoins, l'exemplarité est une piste importante* ». Ce point de vue est partagé par Mme Carole Delga : « *les collectivités locales doivent donner l'exemple, cela crée une dynamique vertueuse.* »

Or, actuellement, l'Etat et les collectivités territoriales sont en retard en matière de rénovation. La première étape à mettre en œuvre sans attendre porte sur le recensement exhaustif des bâtiments et la réalisation d'un audit énergétique pour chacun d'entre eux.

Au regard de l'ampleur des travaux qui devront être réalisés sur la base de ce recensement, et donc des budgets à y être consacrés, il apparaît évident qu'un étalement dans le temps est à prévoir. De plus, des modes de financements et des appuis, appropriés devront être recherchés, en particulier pour les petites communes.

S'agissant du financement, la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) propose des outils adaptés qui ont été présentés par M. Pierre Laurent. Il existe tout d'abord un prêt à long terme, 15 ans et plus, jusqu'à 30 ou 35 ans pour de la rénovation très lourde, baptisé AMBRE. Il peut être décliné en taux fixe ou en taux variable sur le Livret A. Un autre dispositif appelé Intracting, consiste en une avance qui peut en partie être remboursée grâce aux économies d'énergie réalisées. Très souple en termes de remboursement, il s'adresse plutôt à des investissements légers visant à améliorer la performance d'usage d'un bâtiment. Des exemples de rénovations récentes qui ont été présentés, comme un centre de santé ou un collège, montrent que le plan de

87 Société de Financement de la Transition Énergétique portée par l'association AFTER et un consortium d'industriels, de financeurs, de collectivités locales et de fondations.

88 Présidente de la région Occitanie et de Régions de France, anciennement Association des Régions de France (ARF)

financement est réaliste notamment grâce aux gains énergétiques enregistrés qui peuvent dépasser 40 % dans ces deux cas.

Préconisation 21

Réaliser dans les 3 ans à venir le recensement exhaustif de tous les bâtiments publics concernés par le décret tertiaire ainsi que l'audit normalisé prévu par la loi Climat-résilience afin d'évaluer le montant des travaux correspondants ainsi que les économies d'énergie susceptibles d'être obtenues après leur achèvement. Sur cette base, élaborer, dans un délai de 2 ans des plans pluriannuels de réhabilitation énergétique, intégrant les travaux d'accessibilité et de préservation de la biodiversité, en commençant par les bâtiments les plus énergivores et les moins bien classés.

Afin de sécuriser le financement des projets et d'inciter à opter pour une rénovation globale, en particulier pour les entreprises et les collectivités de petite taille concernées par le décret tertiaire, la loi ALUR de 2014, puis celle de « transition écologique pour une croissance verte » de 2015 ont créé le statut de « sociétés de tiers-financement de la rénovation énergétique » (STF) qui visent à proposer un accompagnement sur différents aspects. Ainsi, l'article L381-1 du Code de la construction et de l'habitation indique que « *le tiers-financement, dans le champ d'opérations de rénovation de bâtiments, est caractérisé par l'intégration d'une offre technique, portant notamment sur la réalisation des travaux dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, à un service comprenant le financement partiel ou total de ladite offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps [...]* ».

Il existe actuellement 7 STF, créées par des Conseils Régionaux et une Métropole avec des statuts variés : 5 sociétés d'économie mixte (Ile-de-France, Nouvelle Aquitaine, Grand-Est, Centre-Val-de-Loire et Bordeaux Métropole), un établissement public (Hauts-de-France) et une société publique locale (Occitanie). Elles offrent une gamme de services complémentaires tout au long de la conception et du déroulement du projet :

- visite avant la rénovation et réalisation d'un audit énergétique ;
- rédaction d'un projet de rénovation énergétique incluant un plan de travaux ;
- élaboration d'un plan de financement avec la facilitation de l'accès des propriétaires à des financements abordables, via des offres de prêts allant jusqu'à une durée de 25 ans afin de permettre des mensualités raisonnables et la simplification de la gestion (mensualité unique de remboursement de l'ensemble du crédit) ;
- coordination du processus de rénovation ;
- suivi de la consommation d'énergie à l'issue des travaux.

Mme Carole Delga, a souligné que les Régions « *ont suffisamment d'envergure pour permettre d'établir des filières « bâtiment durable » autonomes : centres de ressources régionaux sur le bâtiment durable, appels à projet sur des bâtiments performants, sociétés de tiers financement avec une offre de service intégrée qui peut aller jusqu'au portage d'une caisse d'avances d'aides et de subventions pour les*

foyers modestes. »

Dans cet esprit, s'agissant du financement de la rénovation des bâtiments, le CESE a précédemment préconisé, « *qu'en complément aux nécessaires financements publics, des modes innovants de financements privés, ou mixtes publics/privés, soient déployés plus massivement, comme les dispositifs de tiers-financement* ». ⁸⁹

Préconisation 22

Favoriser le développement de sociétés de tiers financement (STF) en s'appuyant sur des partenariats public-privé de différents types, tant au niveau national, via l'ANAH, qu'en région, afin de couvrir équitablement l'ensemble du territoire.

⁸⁹ Préconisation n° 8 de l'avis *Climat, neutralité carbone et justice sociale, avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, 2021

Déclarations des groupes

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Le thème « Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation » est là depuis longtemps, (au moins depuis le Grenelle de l'Environnement) ; et pour longtemps : pour être achevé en 2050, condition sine qua non de la neutralité carbone de la France, il faut l'accélérer.

C'est l'un des 3 ou 4 enjeux principaux pour le climat, et il concerne tous les habitants, propriétaires et locataires ; il est la clé des économies d'énergie, de réductions d'émissions, la clé d'une sécurité économique et de la santé de millions de personnes.

L'avis d'aujourd'hui, qui n'est pas le premier, non plus, marque un progrès et le rapporteur doit en être remercié ; il explicite un nécessaire changement de paradigme : au lieu de pousser le marché par une incitation incertaine, soumise à l'annualité budgétaire, et ciblée sur des gestes peu efficaces, il s'agit de tirer et structurer le marché par une obligation de rénovation globale progressive annoncée qui permet de concentrer les aides sur les plus modestes, de donner confiance aux filières par la perspective d'un marché soutenu sur des décennies, de rationaliser les opérations.

Un débat de fond qui a été ouvert est le suivant : obligation et justice sociale peuvent-ils aller de pair ? La réponse est oui, bien évidemment, le meilleur exemple en est l'école publique. Il y en a bien d'autres.

Les préconisations sont-elles à la mesure de la situation ? Non, même si elles ont le mérite d'ouvrir le débat.

Le CESE a pleinement joué son rôle dans la préparation de cet avis en ouvrant les débats à d'autres que les seuls professionnels concernés, en écoutant les demandes des citoyens de la Convention Citoyenne sur le Climat, en intégrant les apports de plusieurs commissions. Bravo au Président Henri Bies-Péré pour avoir géré la transversalité inusitée de cet avis et maintenu le débat de fond au fil d'échanges parfois tendus. Merci au rapporteur Didier Gardinal pour son écoute et ses efforts ; l'avis aurait sans doute bénéficié d'un co-rapportage. Merci aux équipes des différentes commissions.

Sur la justice sociale, la semaine dernière, dans le cadre de l'avis « Sobriété », le philosophe Pierre Charbonnier s'interrogeait sur la possibilité de faire la transition écologique sans violence, tant les résistances sont fortes, tant est grande la frustration née de l'impuissance.

Les grandes avancées sociales se font avec l'effort conjugué et accepté de tous, et surtout des moins vulnérables. Cet avis aurait pu, dû, aller plus loin en ce sens.

Malgré des qualités et avancées, compte tenu de l'ambition décevante de l'avis, le groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale s'est abstenu.

Agriculture

Aujourd'hui, il est indispensable de réinventer notre utilisation de l'énergie. L'augmentation des prix, l'impact environnemental, la raréfaction des ressources et les accords internationaux imposent de repenser notre rapport à l'énergie pour engager l'ensemble de la société, acteurs économiques comme particuliers dans le défi de la transition.

Le secteur du bâtiment s'est investi, depuis plusieurs années, dans une stratégie de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre. Il faut toutefois accélérer l'effort, comme le préconise l'avis.

Le secteur agricole est pleinement concerné et impliqué dans cette stratégie : les exploitations modernisent les bâtiments et effectuent des travaux d'isolation et de production d'énergie. Dans toutes les régions et pour toutes les productions, un mouvement général est en marche pour réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre.

D'une manière générale, le groupe de l'agriculture souscrit aux préconisations de l'avis.

Nous approuvons en particulier la préconisation n° 9 visant à renforcer la communication et l'information de tous les acteurs sur les actions à mener sur la rénovation des bâtiments. Pour convaincre, cette communication doit pouvoir exposer, chiffres à l'appui, les gains économiques et environnementaux des investissements réalisés mais aussi garantir la pérennité des dispositifs réglementaires et d'accompagnement, comme le prévoit la préconisation n° 2 qui rappelle la nécessité de donner une visibilité de long terme à tous les acteurs.

Nous sommes aussi particulièrement attachés à la préconisation n° 5 relative à l'intensification de l'usage des matériaux biosourcés. Nous avons particulièrement insisté, lors de nos travaux, sur l'importance de renforcer les filières françaises, tant pour le bois que pour le chanvre, afin de les rendre plus compétitives dans le secteur de la rénovation.

La préconisation n° 10 a fait l'objet d'intenses et longs débats en commission. Ces débats étaient nécessaires ; ils ont permis d'approfondir sérieusement la question de l'obligation de rénovation et de mesurer tous les aspects de sa mise en œuvre. Nous sommes parvenus à un compromis dont nous nous félicitons.

Nous regrettons toutefois n'avoir pas pu pousser une réflexion plus concrète sur le financement de la rénovation. Dans cette affaire, l'argent sera le nerf de la guerre. La facture de la rénovation globale des 5 millions de logements concernés pourrait s'élever à 300 milliards d'euros. Or, la majorité de nos concitoyens ne pourra pas financer ces travaux et il serait illusoire de compter sur la seule subvention publique.

Il faudra donc dépasser les frilosités, être innovant, trouver des solutions financières, fiscales et patrimoniales nouvelles et faire feu de tout bois. La politique de financement est sans doute la priorité de cette stratégie de rénovation.

Le groupe a voté pour.

Alternatives sociales et écologiques

La question de la rénovation des bâtiments cristallise à elle seule l'ensemble des paradoxes, controverses et complexités que suscitent les enjeux de transformation en profondeur de notre société et de nos modes de vie.

Tout d'abord un constat : la transformation du bâti est aujourd'hui un impératif dans la lutte contre le dérèglement climatique, étant donnée son importance en termes d'émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergie.

Ensuite des objectifs, généralement ambitieux mais rarement atteints, faute d'un décalage entre la volonté politique et les réalités du terrain.

Enfin des équilibres à trouver entre tous les autres enjeux, à la fois annexes et inhérents, qui caractérisent ce genre de sujet aussi complexe : prise en compte des capacités financières de la population, respect du droit du travail, préservation de l'environnement, notamment du sol et de la biodiversité, adaptabilité des logements à tous les âges de la vie, économie et innovation dans l'utilisation des ressources.

Notre groupe considère que certaines questions auraient pu être davantage approfondies, et que certaines propositions auraient pu s'avérer plus innovantes, notamment celle relative au financement du reste à charge à destination des populations les plus précaires et celle qui concerne l'utilisation des matériaux biosourcés.

Par ailleurs, nous aurions souhaité que le CESE suive la ligne tracée par l'avis faisant suite à la Convention citoyenne sur le climat sur la question de l'obligation de rénovation, nous considérons que l'équilibre recherché par les Groupes, et approuvé par le rapporteur, est satisfaisant.

Nul doute que le CESE aura à se pencher à nouveau sur ce sujet crucial à court terme. Nous serons vigilant·e·s quant à la prise en compte de ces préconisations, en particulier de la numéro 10, et veillerons à ce que l'ambition de notre Assemblée se renforce à mesure que les échéances de nos objectifs se rapprochent. Nous remercions le rapporteur et l'administration pour le travail effectué sur cet avis, que nous avons voté.

Artisanat et professions libérales

Plus d'un français sur deux est désormais convaincu de la nécessité de faire réaliser des travaux de rénovation pour réduire sa facture énergétique et améliorer le confort de son logement.

Cette prise de conscience n'est pas nouvelle, même si elle s'est renforcée depuis la hausse du coût de l'énergie. En revanche, le passage à l'acte reste encore très insuffisant pour inscrire la rénovation des bâtiments dans une trajectoire ambitieuse.

Avec la mise en place de « MaPrimeRénov », une accélération des travaux de rénovation énergétique a bien été constatée, mais ceux-ci restent le plus souvent limités à quelques postes comme le changement de fenêtres ou de chaudière, sans s'intégrer dans une rénovation globale qui permettrait des gains substantiels en termes de consommation énergétique.

À ce rythme, la neutralité carbone du bâtiment en 2050 restera hors d'atteinte.

L'enjeu est donc d'accélérer la cadence, en massifiant les rénovations globales.

L'avis formule une série de propositions pour lever les difficultés qui freinent

encore le rythme des rénovations performantes.

Tout d'abord, simplifier et stabiliser les aides, mais aussi les rendre plus accessibles. C'est une demande que nous portons de longue date, car bien souvent les ménages hésitent à se lancer dans des travaux, faute de connaître les aides auxquelles ils peuvent prétendre, ou par crainte de démarches trop complexes. Nous approuvons aussi le besoin de mieux communiquer sur l'intérêt des rénovations globales et de les rendre plus incitatives.

Instaurer, d'ici 5 ans, un audit obligatoire permettant à chaque propriétaire d'identifier et d'évaluer les travaux nécessaires pour améliorer la performance énergétique de son logement, est également une proposition que nous soutenons. Cela donnera aux ménages de la visibilité sur la nature et l'ordre de priorité des travaux à réaliser, tout en leur permettant de les programmer sur le plan pratique comme financier.

Ce dernier point nous renvoie à la question du reste à charge qui est probablement le premier frein à la décision de travaux, surtout s'il s'agit d'effectuer une rénovation globale.

À cet égard, la préconisation 10 nous semble pragmatique.

Oui, il convient de se fixer l'objectif de rendre obligatoire, à terme, les rénovations énergétiques globales, si l'on veut réellement changer d'échelle.

Mais au préalable, il est essentiel de s'assurer que toutes les conditions sont réunies, afin de rendre réaliste et donc acceptable une telle obligation, et notamment résoudre la question de sa soutenabilité financière pour les plus modestes comme pour les revenus intermédiaires, en faisant évoluer le niveau des aides.

Les professionnels du secteur sauront être au rendez-vous d'une massification de la demande de travaux, même si cette perspective appelle dès maintenant à encourager davantage de jeunes à se former dans ce secteur, en valorisant mieux son potentiel de croissance comme son ambition écologique.

Le groupe Artisanat et professions libérales a voté en faveur de cet avis.

Associations

Cet avis a une résonance particulière au regard des différentes actualités liées d'une part aux crises climatique et énergétique et d'autre part à l'inflation galopante qui accroît évidemment et drastiquement, les prix de l'énergie.

Chaque année, alors que l'hiver arrive, nombreuses sont nos organisations à tirer la sonnette d'alarme sur la situation des personnes qui soit n'ont pas de toit, soit rencontrent des difficultés à se chauffer en raison des prix de l'énergie. À ce propos, dans deux jours, le 24 novembre, se tiendra la deuxième édition de la journée contre la précarité énergétique. Ses organisateurs et organisatrices rappellent très justement, qu'avant la crise, déjà 12 millions de personnes, soit 20 % des ménages, étaient déjà victimes de précarité énergétique.

Oui, la situation est urgente et appelle à une intervention forte et immédiate des pouvoirs publics, mais toutes les réponses ne sont pas bonnes, certaines sont de fausses bonnes idées, d'autres génèrent même des effets pervers parfois négligés – comme, au premier rang, le risque d'accroître les inégalités sociales.

Sur différents points, ce sont les plus précaires qui paient le prix fort des mesures d'adaptation et d'atténuation prises et de l'inflation, alors que ces mêmes personnes sont les moins émettrices de CO₂.

Qui va être pénalisé par l'interdiction des passoires thermiques à la location ? Les pauvres. Et où iront-ils s'ils ne peuvent se loger ? En logement social ? Même éligibles, toutes les personnes ne peuvent y avoir accès. Donc ? Donc méfions-nous, sous couvert de bonnes intentions, à ne pas multiplier les victimes de marchands de sommeil. C'est d'ailleurs contre ces derniers qu'il faut accentuer la lutte, - ce que ne fait pas cet avis. Le groupe des associations alerte sur ce risque évident d'accroître, sans le vouloir, le mal logement. Or, le logement n'est pas un bien comme un autre. Le droit au logement est un objectif à valeur constitutionnelle. Un bien essentiel à l'accès des différents droits. C'est un droit opposable, qui, de l'avis du conseil constitutionnel, justifie des limites au droit de propriété.

L'avis a raison de questionner l'acceptabilité sociale d'obligations à mettre en place pour de tels travaux. Mais la question de l'acceptabilité sociale ne doit-elle pas se poser autrement ? Est-ce socialement acceptable de voir 12 millions de personnes en situation de précarité énergétique aujourd'hui et qui pourtant ne seront pas la cible prioritaire d'une politique de lutte contre le changement climatique ? Au-delà de la précarité énergétique, est-il acceptable de voir le mal logement et les expulsions augmenter du fait des difficultés accrues des ménages les plus modestes face aux crises actuelles ? Où se place l'éthique quand on parle d'acceptabilité sociale face au changement climatique ? S'il est vrai que les propriétaires n'ont pas à subir de longues procédures, les locataires qui ne peuvent plus assumer le paiement de leur loyer ou se voient notifier un congé, alors qu'ils n'ont pas de solutions, ne sont pas responsables d'une politique du logement défailante.

De façon plus générale, la question du financement est cruciale : à ce stade, seuls des propriétaires très aisés ou, dans une moindre mesure, les bailleurs institutionnels ou sociaux seront en mesure d'assumer le coût de rénovation globale ; la seule réellement efficace, de 20 à 40 000 euros par logement. Les petits propriétaires occupants ou bailleurs modestes, parfois tributaires d'une location d'un bien pour compléter une petite retraite, n'en n'auront pas les moyens financiers et ne seront pas non plus éligibles au crédit. De plus, l'explosion du coût de l'énergie ne permettra pas d'amortir les frais engagés pour cette rénovation.

Par ces propos nous ne disons pas qu'il est préférable que la situation doive rester telle quelle et se satisfaire que les gens habitent des logements insalubres ou des passoires thermiques. C'est en effet inacceptable pour eux et pour la planète. Nous pensons, comme Gaël Giraud l'a évoqué en audition au CESE, que ce chantier est incontournable et prioritaire dans la lutte contre le changement climatique. Des exemples étrangers, comme ceux menés en Suisse ou en Allemagne, montrent que c'est possible avec des solutions innovantes et ambitieuses.

C'est en ce sens que le groupe des associations a proposé lors des travaux de réfléchir à de réels moyens de répondre à ce double défi. Ainsi notre groupe a par exemple proposé, clé en main, l'ajout d'une partie sur l'accès universel à un logement social réellement durable. Il a par ailleurs défendu, comme d'autres, un reste à charge nul en cas de rénovation énergétique pour les plus modestes selon des critères qui existent déjà en matière de rénovation de l'habitat. Hélas, sur ces deux points, nous n'avons peu ou pas été entendus.

Cet avis est en outre assez allusif sur les moyens à mettre sur les diagnostics de l'état de ces logements, des diagnostics fiables qui devraient être effectués par des professionnels réellement formés.

Quant à l'accompagnement de ces ménages, il nous semble nécessaire de le prévoir très en amont, qu'il s'agisse du financement, ou de l'aide à une opération tiroir de relogement si nécessaire : des expérimentations d'ensemblier auraient pu être utilement citées.

Il est enfin regrettable qu'un avis sur le bâtiment durable n'ait pas intégré la question de l'accessibilité des logements à la situation des personnes âgées ou handicapées, éligibles à d'indispensables adaptations. D'ailleurs, habiter c'est bien plus que se loger.

CFDT

Le secteur du bâtiment est l'un des principaux producteurs de gaz à effet de serre en France, contribuant au quart des émissions. C'est aussi le secteur le plus énergivore, absorbant à lui seul 45 % de la consommation énergétique nationale. Dans sa fonction logement, la plus importante, il répond à l'un des besoins les plus élémentaires de la population française, d'une manière encore largement imparfaite puisque 300 000 sans-abris en sont exclus et que 4 millions de personnes souffrent de mal-logement. Il y a donc une ardente nécessité à passer à la vitesse supérieure pour assurer un développement de ce secteur garantissant la durabilité du bâti et un logement décent et économe pour l'ensemble de nos concitoyens.

Afin de répondre à ces impératifs multiples, environnementaux, économiques et sociaux, la transversalité s'est imposée dans la construction de cet avis qui a su relever le défi de la complexité pour trouver le seul chemin possible : celui d'une transition à la fois juste et ambitieuse.

La CFDT se félicite tout particulièrement, qu'au-delà des préconisations techniques utiles pour massifier les travaux, simplifier les procédures, mieux normer les solutions innovantes, l'adaptabilité du bâtiment, en particulier des logements, à toutes et tous en fonction des âges de la vie, ait pu être posée en principe de rénovation dans un objectif de durabilité réelle et d'inclusion.

Nous partageons l'objectif d'une meilleure coordination des opérations publiques et privées en proximité dans un objectif de massification et par un regroupement des points d'accès aux aides publiques.

Enfin, l'enjeu de l'attractivité des métiers contribuant à la rénovation et à la réhabilitation est pour la CFDT une condition indispensable de la réussite d'une politique ambitieuse de rénovation et nous soutenons la préconisation portant sur la nécessité d'intensifier le dialogue social en matière d'emploi, de conditions de travail et de rémunération. Il convient également de mener un vrai dialogue social dans les territoires pour développer et gérer les compétences nécessaires au niveau des bassins d'emploi. « Vivre et travailler au pays » reste pour la CFDT un ressort important de l'attractivité des métiers et de la vitalité des territoires.

La CFDT remercie le rapporteur pour son écoute et son esprit de construction et a voté cet avis parce qu'avec ses partenaires du pacte du pouvoir de vivre, la CFDT met au cœur de son projet de société l'accès de toutes et tous à un logement durable et de qualité. Cet objectif ne peut être atteint sans des investissements publics massifs qui assurent d'abord aux plus précaires et aux plus modestes une transition prise en charge par la solidarité nationale. L'avis a su trouver la voie de cette ambition en proposant de réunir toutes les conditions indispensables sous un délai rapide avant

d'organiser par la loi la rénovation générale efficiente qui s'impose. C'est un point d'équilibre incontournable pour l'acceptabilité et l'efficacité d'une telle politique.

CFTC

Le groupe CFTC tient à saluer le travail réalisé par la commission Territoires, agriculture et alimentation et le rapporteur de cet avis, qui nous éclaire sur un dossier éminemment technique. Le groupe CFTC regrette néanmoins que l'innovation ne soit pas toujours au rendez-vous, sauf en ce qui concerne le chanvre industriel et l'approche de la situation catastrophique des Outre-mer.

L'état des lieux dressé très complet pointe le défaut de massification des rénovations. Les rapports de qualité se multiplient, sans que la rénovation des bâtiments avance pour autant. Alors que nous disposons d'un ensemble fourni de mesures législatives qui se voudraient contraignantes, aux échelons français et européen.

Les différents acteurs ont-ils véritablement pris conscience des enjeux soulignés dans cet avis ?

- Enjeu environnemental : le logement représente 17 % des émissions de gaz à effet de serre, 44 % de la consommation d'énergie et c'est la première cause d'artificialisation des sols ;
- Enjeu économique : la rénovation des bâtiments représente une source importante – plus rentable encore que le passage aux véhicules électriques – de verdissement de la croissance, de confort climatique, et d'emplois ;
- Et enjeu social : là encore, le texte rappelle que 12 millions de personnes vivent dans des logements précaires. Alors même que la part du revenu consacrée au logement ne cesse d'augmenter, un lien est établi entre précarité du logement, énergétique et précarité sociale.

Parce qu'il faut absolument rendre cohérente la politique de rénovation des bâtiments, la CFTC soutient la préconisation en faveur, encore et toujours, de la coordination et de la mobilisation de tous ces acteurs, des secteurs privé, public et tertiaire, et du lancement rapide d'une mission gouvernementale. Le secteur public, dont nous n'avons que peu de données, doit amorcer le cycle vertueux, à l'instar de l'annonce faite vendredi par M. Macron de rénovation des écoles.

La question du financement des travaux constituant un obstacle majeur, la CFTC soutient la préconisation en faveur de l'implication de tous les acteurs financiers : banques et assurances, sociétés de tiers financement. Limiter le reste à charge et rendre les aides lisibles sont des catalyseurs. En ce sens, la création d'un guichet unique constitue une avancée majeure.

La CFTC tient enfin à souligner que les métiers du bâtiment, en phase avec le précédent avis sur les métiers en tension, nécessitent une réflexion en amont sur la formation et leur dimensionnement et en aval sur leur attractivité financière et de conditions de travail.

La CFTC regrette que la question de l'habitat ne soit pas, dans l'avis, suffisamment corrélée à celle de l'aménagement du territoire et de la mobilité, et souhaiterait, plus généralement, que l'ensemble de la politique dite de « transition écologique » soit redéfinie.

La CFTC a voté en faveur de l'avis.

CFE-CGC

Le groupe CFE-CGC tient à féliciter la commission et son rapporteur Didier Cardinal pour la qualité des échanges et le travail accompli. Notre groupe salue également la contribution de la délégation Outre-mer qui rappelle les spécificités des territoires ultra-marins en matière de rénovation des bâtiments.

Pour la CFE-CGC, la lutte contre la précarité énergétique et l'accès à un logement digne pour tous constitue une priorité absolue. Pour atteindre les objectifs ambitieux de rénovation, et pour éviter des effondrements tragiques du fait du mauvais état général du parc immobilier existant, il devient nécessaire de massifier les travaux de rénovation, notamment énergétique.

Ainsi, selon le Commissariat général au développement durable (CGDD), le secteur résidentiel représenterait environ 20 % des émissions de gaz à effet de serre en 2018, en seconde place, juste derrière le secteur du transport. Il est aussi le second consommateur en énergie, en raison des trop nombreuses passoires énergétiques existantes.

Il est donc devenu essentiel de mieux accompagner les ménages dans la rénovation de leurs logements pour réduire leurs dépenses énergétiques et pour vivre dans des conditions sûres et décentes. La mise en œuvre d'un plan global de rénovation permettrait de répondre à l'urgence climatique et de générer de l'emploi non délocalisable. Aussi, des mesures incitatives à destination des ménages doivent être mises en place dès aujourd'hui. Par conséquent, notre groupe soutient la préconisation 12 qui appelle à renforcer significativement le forfait accordé pour une rénovation globale, pour sortir de la rénovation par « gestes ».

Notre groupe apporte également son soutien à la préconisation 8 qui appelle à renforcer l'attractivité des métiers contribuant à la rénovation et à la réhabilitation, pour inciter les jeunes et les femmes à s'orienter dans ces filières. L'intensification du dialogue social, l'amélioration des rémunérations et des conditions d'emplois et de travail seront les clefs du développement d'une politique ambitieuse de rénovation.

Enfin, l'amplification des actions de communication, de pédagogie et de formation permettront de relever ce défi climatique et environnemental. Dans cette optique, la préconisation 9 s'attache à réunir autour de la table l'ensemble des acteurs concernés par la rénovation des bâtiments. Ce ne sera qu'ensemble que nous parviendrons à relever le défi d'un bâtiment digne, plus durable et à faible consommation d'énergie. Notre groupe appelle par ailleurs à sortir du système de subventions par chèques énergie favorable aux énergies fossiles et de promouvoir les changements de comportements vers les énergies décarbonées et durables.

Pour conclure, notre groupe souhaite insister sur le fait que sans investissement massif, l'ambition portée par cet avis restera vaine.

Notre groupe CFE-CGC a donné un avis favorable à cet avis.

CGT

Des actions dans le secteur du bâtiment sont incontournables pour atteindre les objectifs de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.

De plus, vivre dans une passoire thermique présente des risques pour la santé.

Les habitants des biens immobiliers les plus énergivores sont davantage exposés à ces risques. Ce sont notamment des ménages et des travailleurs modestes qui vivent sous le seuil de pauvreté.

4,8 millions de ménages sont en difficultés pour payer leur facture d'énergie.

Les logements neufs construits ne représentent que 1 % par an du parc de logements total. L'essentiel de la consommation énergétique se fera donc dans l'existant. Rénover les 23 millions de logements énergivores demeure donc la cible prioritaire en utilisant au mieux les ressources et les dispositifs prévus par les pouvoirs publics.

Une panoplie de solutions technologiques et de financements existent mais leurs articulations, leurs imbrications, leurs modalités ne répondent pas à toutes les situations. Le manque de fiabilité des DPE est à noter.

Le Gouvernement en matière de logements s'axe prioritairement autour de défiscalisations bénéficiant la plupart du temps aux plus aisés.

Depuis plusieurs années, le Gouvernement confond les comptes d'Action logement avec celui du budget de l'État.

Construire et réhabiliter les logements avec des dispositifs industriels cohérents à partir d'une politique globale qui prend en compte tous les aspects sociaux et économiques en amont comme en aval, est une nécessité.

Cette politique doit favoriser une vraie filière de la production de matériaux, combattre la précarité et le dumping social. Seulement quelques dizaines de milliers de rénovations par an voient le jour, notamment à cause de prix prohibitifs, du reste à charge difficilement amortissable pour les propriétaires à bas revenus. Le gouvernement est donc loin de l'objectif des 500 000 logements rénovés annoncés lors du Grenelle de l'environnement.

Il est donc nécessaire, en fonction des revenus de chacun, d'adapter les aides, le niveau des subventions et les taux d'intérêts des prêts.

Un suivi de rénovations des bâtiments pluriannuel est impératif. 10 à 15 milliards d'euros par an sont nécessaires pour financer un plan annuel de 500 000 logements à rénover.

Face à l'ampleur du financement, la création d'un pôle public financier prend toute sa pertinence. Ainsi la création monétaire serait réorientée pour cette grande cause nationale et non pour la spéculation.

L'avis porte des préconisations qui abordent ces questions sans suffisamment les traiter sur le fond. C'est pourquoi la Cgt s'est abstenue.

CGT-FO

Le bâtiment transcrite dans l'espace des choix politiques, urbanistiques, esthétiques, économiques et sociaux de plusieurs générations, chacune devant traiter et gérer des enjeux qui lui sont spécifiques. Si permettre à chacun d'avoir un toit, pour vivre et travailler dans de bonnes conditions, constituait la principale préoccupation dans un contexte où une grande partie de la population était soumise à des conditions de précarité et d'insalubrité de leurs espaces de vie, ces dernières années l'enjeu de la durabilité du bâti prend une place de plus en plus centrale. La prise de conscience de l'importance de l'enjeu climatique et environnemental exige une nouvelle politique d'aménagement du territoire et une forte prise en compte de l'impact des bâtiments sur l'environnement.

Le groupe FO soutient toute action qui viendrait diminuer les émissions de GES des bâtiments et participerait à l'amélioration de la qualité de vie dans ces espaces. Il faut donc une politique volontariste et l'État doit jouer un rôle central pour sa mise en place et pour garantir qu'elle ne se fera pas au dépend de la nécessaire égalité entre les citoyens et entre les territoires de la république. Chacun doit pouvoir accéder à un lieu de vie décent et de qualité. Nous tenons sur ce point à alerter les pouvoirs publics sur la dramatique situation dans laquelle se trouvent certains territoires des Outre-mer, qui demandent une solidarité nationale pour mettre en place rapidement des plans d'urgence afin de reloger les personnes vivant dans des bidonvilles et combattre l'habitat insalubre.

Pour le groupe FO, l'exigence environnementale ainsi que la lutte pour baisser les émissions de GES des bâtiments peuvent constituer une opportunité afin de repenser la qualité de l'habitat en la portant à ses niveaux les plus élevés et inscrire ce changement dans une perspective de progrès social partagé par tous. Le groupe FO souligne l'importance du travail fait par les bailleurs sociaux pour améliorer les performances énergétiques et le cadre de vie dans le logement social : seulement 9,5% de passoires énergétiques contre près du double dans le parc privé. Cet effort doit être renforcé pour que l'ensemble du parc social soit aux normes les plus exigeantes. Le groupe FO rappelle à ce propos son incompréhension par rapport au choix fait par l'État, via la loi de finance 2023, de décider unilatéralement une contribution de 300 millions d'Action logement au fonds national des aides à la pierre (FNAP).

Pour le groupe FO, on ne peut pas dissocier l'urgence d'une mise aux normes des bâtiments, dans une perspective d'atteindre la neutralité carbone, de la problématique énergétique. L'énergie étant au cœur de ces transitions, il est essentiel pour nous qu'elle ne soit pas laissée à la spéculation et au pouvoir d'une multitude d'acteurs attirés d'abord par l'appât des gains à court terme. Il faut un réel pôle public nationalisé de l'énergie décarbonée, qui assure notre indépendance et notre sécurité énergétique et qui nous garantit une transition environnementale et une neutralité carbone socialement juste et acceptée. C'est à travers un tel pôle que l'État pourra participer à la transformation du parc immobilier en lui fournissant une énergie non polluante et moins soumise aux spéculations boursières. Il faut une stabilité énergétique pour réussir la transition environnementale du bâti.

Le groupe FO insiste également sur l'importance qu'il faut accorder aux enjeux d'emploi et de formation, car la réussite des projets de rénovation et la mise en place d'une politique urbanistique qui tient compte de la transition environnementale

implique une transformation de certains emplois, la création de nouveaux autres métiers et l'encouragement de l'innovation pour rendre rapidement opérationnel les progrès techniques et les avancées de la science.

Enfin, même si le groupe FO défend l'idée qu'il faudrait accélérer la rénovation car le rythme actuel ne permet pas d'atteindre l'objectif de neutralité carbone, cette démarche doit être accompagnée pour éviter que cette transition devienne un gouffre financier pour les personnes à faibles revenus. La transition environnementale ne doit pas être source de précarité sociale. L'État doit aussi s'assurer que les aides qu'il octroie ne sont pas détournées de leurs objectifs. Il doit demander des comptes et conditionner l'attribution de ces aides au respect des normes environnementales mais aussi sociales pour que les conditions de travail et de rémunération dans ces secteurs soient tirées vers le haut.

Le groupe FO remercie le rapporteur pour ce travail et a voté en faveur de l'avis.

Coopération

Nous sommes tous convaincus que l'habitat, qu'il s'agisse du logement, des bureaux, des locaux commerciaux ou des bâtiments publics, qui représentent 25 % des émissions de gaz à effet de serre, doit être considéré comme une priorité pour l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Mais la manière d'y arriver n'est pas simple et a fait l'objet d'importants débats au sein de notre Commission.

On touche en effet à un secteur sensible.

Tout d'abord, on s'inscrit dans la durée : on construit pour des décennies et il faut donc de la visibilité tant pour les particuliers que pour les entreprises, pour lesquelles c'est un outil de travail.

Dans ce contexte, nous ne pouvons que souscrire aux préconisations qui plaident pour une stabilité des normes, des calendriers et des possibilités de subvention.

Le logement ou l'habitat au sens plus large est un lieu où l'on vit, travaille, vient se former, se soigner. Il faut donc qu'il reste accessible. C'est une dimension à prendre en compte dans une approche d'une rénovation thermique qui doit être globale pour être efficace.

Enfin, en matière d'investissements, les coûts sont significatifs et ne peuvent se faire que dans le cadre d'un projet personnel ou professionnel à moyen terme.

Ces différentes dimensions ont alimenté les débats nourris que nous avons eus, au sein de la Commission, entre obligation, seule de nature à permettre de respecter objectifs et délais, et incitation qui permet de mieux intégrer ces différentes contraintes.

Si naturellement nous étions dans une approche plus incitative, permettant à chacun de prendre ses responsabilités et surtout de devenir acteur de ces transitions en les faisant siennes, nous nous sommes ralliés à l'obligation conditionnée de la préconisation n° 10.

Car, ne nous y trompons pas, une obligation n'est acceptable, socialement, économiquement et techniquement que si elle est accompagnée pour tous et dans la durée.

Nous regrettons toutefois que nous restions dans une approche qui sépare les plus modestes qui ont besoin d'un accompagnement très fort et ceux dont on ne

prend sans doute pas assez en compte les difficultés qu'ils rencontreront par une absence d'accompagnement.

Si nous voulons aller loin, dans des délais courts, il faut en faire un objectif clair accompagné des moyens adaptés et pas seulement financiers.

Réduire les émissions d'un des principaux secteurs consommateur d'énergies fossiles et émetteur de gaz à effet de serre aurait mérité, du fait des montants infiniment supérieurs en jeu, un traitement plus ambitieux en matière de priorité de la nation et de financement.

Toutefois, parce que la décarbonation du secteur des bâtiments est un prérequis pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 et que des orientations claires ont été définies et des équilibres trouvés dans le présent avis, le groupe de la Coopération l'a voté favorablement.

Entreprises

Nous voilà arrivés aujourd'hui au terme d'une réflexion sur la question de la rénovation durable des bâtiments dont les enjeux, on le mesure tous, dépassent largement le seul domaine du secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires. Le groupe Entreprises veut d'emblée saluer la résilience du rapporteur qui a su conduire ce travail, dense et riche, tout en expérimentant une nouvelle méthode de transversalité sans doute perfectible.

Rappelons que les entreprises ont conscience de leur rôle majeur et sont déjà très majoritairement engagées dans des démarches écoresponsables. La France est, aujourd'hui leader dans la mise en œuvre de la décarbonation. Les chiffres suivants l'attestent :

- Les émissions françaises représentent 0,7 % des émissions mondiales ; elles baissent alors que les émissions mondiales augmentent. La France a une intensité carbone du PIB inférieure de 67 % à la moyenne mondiale, et inférieure de 24 % à la moyenne européenne ;
- Pour les bâtiments résidentiels et tertiaires, le mouvement est bien engagé. Pour le secteur résidentiel, l'isolation progresse à un rythme bien plus élevé que la tendance historique, de même que la décarbonation des matériels de production de chaleur. L'isolation des « passoires thermiques » (étiquettes F et G) est programmée d'ici 2030 et le passage du reste du parc à l'étiquette énergie A ou B d'ici 2050. Pour le tertiaire, le principe est similaire, 31 % du parc rénové d'ici 2030, 100 % en 2050. Et les annonces récentes du Président de la République en faveur de la rénovation des écoles amplifieront ce mouvement.

La question du financement de la transition écologique reste : le besoin d'investissement supplémentaire, pour le résidentiel et le tertiaire est de 42 milliards chaque année sur la décennie 2020-2030, 30 milliards chaque année sur la décennie 2030-2040 et 32 milliards chaque année sur la décennie 2040-2050. Cela représente, pour les entreprises seules, une part importante de leur autofinancement net.

Face à ces différents éléments factuels, ce rapport a l'immense mérite d'apporter un ensemble de réponses originales, créatives et raisonnées pour faire de la rénovation énergétique un enjeu acceptable pour tous : particulier, administrations et entreprises.

Sur la mise en œuvre d'une obligation à la rénovation générale, même encadrée, le groupe Entreprises insiste sur les prérequis nécessaires pour inscrire dans la durée et dans la réussite, les évolutions d'ampleur attendues : entreprises ou groupement d'entreprise formées et en nombre, maîtrise d'œuvre spécialisée, modalités de financement du reste à charge, engagement sur la performance énergétique, gestion de la crise des matériaux... et plus généralement sur une étude d'impact préalable. S'il peut entendre l'urgence, il ne peut cautionner une orientation soit non soutenable financièrement, soit non acceptable par nos concitoyens alors qu'ils font face à une accumulation de crises inédites et à l'inflation. Il faut tenir compte de l'ensemble des enjeux.

De même, les entreprises sont réservées sur le fait de rendre obligatoire, pour chaque bâtiment et chaque logement y compris en copropriété, la réalisation dans un délai de 5 ans d'un audit normalisé. La question pragmatique du « comment faire » est immédiate alors que la réalisation du premier audit issu de la loi Climat entraîne des demandes de report ou d'annulation. Plus généralement, les acteurs économiques sont inquiets de l'impact de la mise en œuvre de la loi Climat sur le parc locatif à partir de 2023. Force est de constater l'émergence de nombreux effets pervers sur le marché de l'immobilier pour les logements loués soumis à ces récentes contraintes qui appellent à la prudence. On ne peut sacrifier sur l'autel de la rénovation énergétique l'habitat de nos concitoyens.

En renouvelant son soutien au rapporteur général, le groupe Entreprises souligne le besoin de pragmatisme indispensable pour des politiques réussies. Il a voté favorablement l'avis.

Environnement et nature

Est-il encore normal, en 2022, d'avoir froid dans son logement ?

Est-il normal, en 2022, que le secteur du bâtiment émette encore 18% des émissions de gaz à effet de serre ?

Est-il normal qu'il soit encore si difficile de faire le lien entre préservation de la biodiversité et rénovation énergétique des bâtiments ?

La précarité énergétique, le réchauffement climatique et l'effondrement de la biodiversité sont intrinsèquement liés, et une politique ambitieuse de rénovation énergétique offre justement l'opportunité de les aborder conjointement. C'est ce que fait cet avis, sans faire l'impasse sur la difficile question des moyens à y consacrer, laquelle aura largement focalisé les échanges en commission, vous l'aurez bien compris.

Sur les 37 millions de logements que comporte notre pays, le nombre de passoires énergétiques dépasserait les 5 millions, chiffre minimal qui ne tient compte ni des résidences secondaires, ni des quelques 8% de logements vacants. Une rénovation énergétique globale, comme le rappelle l'avis, coûte entre 25 000 et 60 000 euros par logement. La calculatrice est impitoyable. Il faut trouver 150 à 300 Milliards d'euros ; nous y consacrons annuellement un peu plus de 5 milliards en aides publiques. Le compte n'y est pas.

Ces besoins, qui n'ont certes pas vocation à être comblés par le seul argent public. Mais le « reste à charge » doit être financé, tant pour les plus précaires que pour les ménages à revenus intermédiaires. L'IDDRI et l'ADEME rappellent que pour 1 € investi,

le retour pour l'économie nationale serait de 3 ou 4 €. Les dépenses correspondantes doivent donc être considérées comme un investissement vertueux permettant des économies d'énergie substantielles pour chacun.

Conscients de cet impératif, les membres de la commission ont su s'acculturer graduellement et converger vers des solutions concrètes, incluant la perspective mais aussi les conditions d'une obligation de rénovation globale. L'écoute du rapporteur y a largement contribué.

Notre groupe souhaite ici souligner un autre enjeu, trop souvent oublié dans les questions de rénovation énergétique, celui de la prise en compte de la biodiversité inféodée aux milieux bâtis. Nous avons certes été entendus sur ce point, mais gardons bien à l'esprit qu'il serait dommageable qu'une isolation des bâtiments, sans égards pour les cavités et l'habitat de ces espèces, ne les affecte plus gravement encore, alors qu'elles ont subi une diminution moyenne de 28 % en trente ans et de 46%, par exemple, pour le Martinet noir.

C'est la démonstration qu'une politique ambitieuse de rénovation énergétique globale qui tienne compte des enjeux de biodiversité, peut offrir des avantages multiples au-delà de son objectif immédiat : un urbanisme raisonné, une meilleure accessibilité, une protection du patrimoine bâti, ou encore la sérénité économique des ménages.

Tout repenser, c'est aussi l'occasion de penser mieux !

Notre groupe a voté cet avis.

Familles

Le grand chantier de la rénovation énergétique des bâtiments, si indispensable, fait couler beaucoup d'encre et les débats sont loin d'être épuisés pour le voir aboutir. Le travail dans la Commission des territoires, de l'agriculture et de l'alimentation a été un épisode supplémentaire de cette grande saga.

Transformer tous les bâtiments est un des leviers majeurs de la lutte contre le dérèglement climatique. En effet, le bâtiment est responsable, en France, de 18 % des émissions de gaz à effet de serre, et de 40 % de la consommation finale d'énergie. Or, pour respecter les engagements fixés, l'ensemble du parc – qu'il s'agisse des habitations, en location, en propriété ou en copropriété, des bureaux, des usines ou encore des hôpitaux, des écoles – doit être neutre en carbone et aux normes basse consommation en 2050. Le sujet pour les familles est d'importance puisque le logement est le premier poste de dépenses dans leur budget.

Pour autant le temps passe et les politiques publiques menées depuis ces dernières années peinent à voir des résultats concluants. Le Haut Conseil pour le climat, fin 2020, les conclusions de la mission d'information parlementaire de février 2021 et la Cour des comptes en février 2022 nous le rappellent sans cesse avec des alertes qui imposent une réorientation de cette politique publique au plus vite. Ainsi sont pointés le manque de cohérence globale entre les différents dispositifs et la déficience de la gouvernance. La notion même de rénovation énergétique reste imprécise renvoyant autant à des gestes isolés, comme le remplacement des fenêtres ou d'une chaudière, qu'à une intervention globale visant en une seule fois un gain de performance dont les résultats pourraient être mesurés sans équivoque.

Le présent avis trace des perspectives intéressantes pour que, enfin, le parcours des familles dans la rénovation du bâtiment soit simplifié, que le pilotage soit consolidé et que les aides aux rénovations globales soient plus incitatives avec une attention particulière pour les plus précaires. Sur ce dernier point, le groupe Familles salue le consensus trouvé sur la préconisation 10 et la soutient. S'il s'agit bien d'instituer à terme une obligation de rénovation globale des logements, le présent avis insiste sur la nécessité d'en mesurer préalablement tous les impacts, d'étudier les ajustements nécessaires et de lever tous les freins afin de ne pas fragiliser les familles avec des conséquences insuffisamment anticipées.

Le groupe Familles a voté l'avis.

Non-Inscrits

Cet avis, rapporté par notre collègue Didier Gardinal, élaboré au sein de notre commission revêt une importance particulière au moment où nous faisons face à une crise énergétique majeure.

Nous devons veiller à ne pas gaspiller l'énergie,

Nous devons produire et consommer intelligemment,

D'ici à 2050 si nous n'agissons pas davantage, la demande mondiale d'énergie devrait doubler alors que les réserves d'énergie fossiles diminuent. Le tout dans un contexte géopolitique en mutation.

De plus nous ne maîtrisons pas la fluctuation des coûts des énergies fossiles et nous prenons du retard dans le développement des énergies renouvelables.

Mais nous pouvons maîtriser notre demande en maîtrisant notre consommation.

Et le seul moyen est de mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique en particulier dans le bâtiment premier secteur de consommation d'énergie et qui représente un potentiel énorme d'économie.

Ces mesures nous permettront de dynamiser notre économie, de développer la recherche et l'innovation.

Les professionnels allant de l'expert à l'artisan doivent être formés pour relever leur niveau de qualification. Ces métiers sont un vivier pour l'emploi local. Protéger les citoyens de la précarité énergétique est une nécessité et un devoir.

La hausse des prix des énergies est de plus en plus difficile à supporter pour les ménages.

Les factures impayées, l'endettement progressif et les coupures d'énergie sont inadmissibles dans une société d'abondance ou chacun doit être assuré d'un confort minimal.

L'avis de Didier Gardinal propose des pistes réalistes, nous espérons que cet avis et ses préconisations seront entendus par les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux.

Notre groupe n'a pas adopté de position commune.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Lorsqu'on aborde la question du « bâtiment durable », deux exigences se croisent : sociale et environnementale. La question qui se pose est la suivante : comment permettre à chaque personne de disposer d'un logement digne, dans un monde vivable ?

Les enjeux sont considérables :

En France, près de 18% de la population vit en situation de précarité ou d'exclusion énergétique. 62 % de ces personnes précaires sont des propriétaires occupants. L'inconfort thermique est aussi estival, avec 52 % des ménages qui souffrent de la chaleur.

La loi du 12 Juillet 2010 a reconnu le lien entre précarité du logement, précarité énergétique et précarité sociale. 12 ans plus tard pourtant nous n'avons pas su inverser la dynamique. Les plus précaires vivent encore dans des passoires énergétiques, et une partie des nouveaux propriétaires - jeunes et aux revenus modestes - achètent ces mêmes logements au sein desquels elles et ils ne pourront réaliser les travaux nécessaires.

Sur nos objectifs climatiques, le bâtiment demeure le 3^{ème} secteur le plus polluant après les transports et l'agriculture avec plus de 17 % des émissions en 2019.

Nos manières de construire et d'habiter l'espace se sont également développées durant des décennies sans intégrer les enjeux de biodiversité, d'artificialisation des sols, et de partage du territoire avec les autres espèces, nécessaires à notre survie.

Alors, rénover, oui, mais comment ?

La rénovation globale des passoires énergétiques est indispensable mais se heurte à une politique de mono-gestes. L'absence d'une trajectoire globale sécurisée pour les propriétaires empêche le changement d'échelle dont nous avons besoin. Les acteurs du bâtiment ne peuvent à eux seuls garantir les économies d'énergie.

Or depuis 2010, l'effort public que nous consacrons aux politiques du logement diminue sans cesse. Nous continuons à restreindre les investissements au moment même où il nous faut accélérer pour réduire notre consommation de gaz et d'énergie.

Il est également important de noter qu'un quart des ménages possède aujourd'hui 70 % du parc immobilier. Multipropriétaires, la question se pose de l'effort qu'ils doivent consentir à engager et du type de soutien que l'État peut leur garantir. Seuls des instruments ambitieux de régulation peuvent établir un pacte social clair et empêcher la dégradation des logements d'une certaine frange de la population.

N'oublions pas non plus que la physionomie de nos espaces d'habitation est éminemment politique. Quels acteurs de la rénovation voulons-nous ? Comment pouvons-nous participer aux mutations écologiques de notre territoire, que l'on soit propriétaire ou locataire ? Quelles sont les qualités que nous attendons des logements de demain ? Autant de questions qu'il nous reste à répondre à l'échelle territoriale en incluant leurs habitants et habitantes.

Cet avis offre des pistes solides sur la mise en place d'une véritable stratégie de rénovation des bâtiments. Le groupe des Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse est particulièrement satisfait du consensus trouvé autour de la préconisation 10 qui ouvre la voie de l'obligation conditionnelle et la création d'une

mission gouvernementale chargée d'une mise en œuvre équitable et réaliste.

Le groupe a salué le travail collectif et l'évolution du rapporteur à ce sujet.

Il a remercié le rapporteur, la commission et son administration pour cet avis qu'il a voté favorablement.

Outre-mer

Plaider pour « des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation » s'inscrit dans les défis urgents que notre pays doit relever dans les prochaines années.

Le champ du « bâtiment et de l'Habitat » est une problématique qui touche de plein fouet nos Territoires d'Outre-Mer. C'est pourquoi, il était nécessaire pour la Délégation aux Outre-mer de répondre à la demande de contribution pour nourrir cet avis.

L'habitat durable dans les Outre-Mer touche en effet à la construction, au modèle urbain, à la sobriété foncière, aux attentes de la population, à nos modes de vie ainsi qu'aux enjeux environnementaux de chaque Territoire.

Cette question doit également prendre en compte l'indispensable adaptation des normes constructives. Cette adaptation permettrait d'avoir recours à des matériaux locaux (ou régionaux) et des techniques de construction plus adaptées, plus durables et moins coûteuses tout en favorisant l'emploi local.

Enfin, et surtout, la question de l'habitat durable doit être traitée en ayant à l'esprit deux priorités :

- L'accès au logement ;
- La résorption de l'habitat indigne.

La présentation de cet avis est aussi une occasion d'interpellation du Gouvernement sur un sujet très « sensible » qui intéresse l'Archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon et est extrêmement préoccupant à l'approche de l'hiver notamment pour le premier magistrat de la ville de Saint-Pierre que je suis... à savoir de la flambée du prix des hydrocarbures, et plus précisément de celui de fioul domestique.

Dans ce territoire, notre climat oblige les habitants à chauffer leur maison 9 mois sur 12. Ce n'est pas une question de « confort », mais bien une question « vitale ».

Le prix du fioul domestique a doublé depuis septembre 2021... et la facture « chauffage » des ménages a suivi le même chemin. Avec 75 % des foyers se chauffant au fioul, imaginez-vous l'impact financier sur le budget des saint-pierre-et-miquelonnais et tout particulièrement pour celui des plus fragiles et des plus modestes ?

Pour répondre à cette problématique, le Gouvernement, avec l'appui de certains élus locaux, a mis en place une « aide à la cuve » exceptionnelle de 200, 400 ou 800 euros par foyer, selon les revenus.

Si l'intention est louable, nous sommes loin du compte, puisque l'impact financier de cette hausse sur la plupart des ménages est compris, annuellement, entre 2 et 4 000 euros.

Pour répondre à ces urgences, nous avons avancé deux idées :

- Le blocage, localement, du prix du fioul domestique à son niveau de septembre 2021... une mesure indispensable pour une dépense de première nécessité ;

- Et la mise en place, en parallèle, d'aides exceptionnelles et urgentes à l'investissement pour favoriser l'équipement et l'isolation des habitations.

Le défi est bel et bien la "sobriété énergétique" par la mise en place d'une politique ambitieuse pour des bâtiments durables, avec le double objectif de réussir notre transition écologique et de préserver le pouvoir d'achat des ménages.

Le groupe des Outre-mer a voté l'avis.

Santé et citoyenneté

Le groupe Santé et citoyenneté partage le constat et les trois défis à relever - environnemental, économique, social dont l'accessibilité doit être partie intégrante - de la rénovation durable des bâtiments.

A ces trois défis, qui ne peuvent être relevés séparément, s'ajoute le défi sanitaire, notamment pour les logements individuels et collectifs.

En effet, les conditions de l'habitat sont étroitement liées aux questions de santé. Vivre dans une passoire thermique augmente les risques de maladies cardiovasculaires et respiratoires pour les 12 millions de personnes concernées par la précarité et l'exclusion énergétiques.

Un récent rapport de France Stratégie, met en exergue que la rénovation énergétique des logements dont la température intérieure est inférieure à 16 degrés permettrait d'éviter chaque année le décès de 2 200 personnes et des coûts de santé à hauteur de 10 milliards d'euros.

À cette situation déjà prégnante avant la crise de l'énergie, le dernier tableau de bord de l'Observatoire national de la précarité énergétique vient alerter sur les conséquences de l'augmentation des prix de l'énergie pour les ménages les plus vulnérables vivant dans des passoires énergétiques. Pour apporter une réponse à ce cumul d'inégalités : sociale, économique, environnementale et sanitaire sans oublier les inégalités femmes-hommes, la mise en place d'une politique ambitieuse est urgente.

Cette politique doit se traduire par des mesures de soutien et d'accompagnement en particulier pour les plus modestes, en visant un reste à charge nul.

Elle doit aussi s'accompagner d'actions d'information et sensibilisation accessibles à toutes et tous. Pour déployer ces actions, l'ensemble des acteurs de la société civile, pourrait, chacun à son niveau, intervenir auprès des citoyennes et des citoyens, pour expliquer les enjeux de la rénovation performante de leurs logements et pour relayer les mesures d'accompagnement.

Le changement d'échelle pour une rénovation globale des bâtiments implique d'améliorer l'attractivité des métiers comme le souligne l'avis. Ce changement d'échelle implique aussi de sensibiliser les jeunes, et notamment les femmes, aux perspectives de croissance de ce secteur.

Cet avis apporte sa pierre à l'édifice même si les questions d'accessibilité et de financement devront être traitées. Il nous faudra collectivement rester vigilant quant à l'effectivité et à la soutenabilité des préconisations.

Le groupe Santé et citoyenneté a voté l'avis.

UNSA

Centrale, la question du logement traverse toutes les commissions du Conseil. C'est à ce titre que cet avis a fait l'objet d'une expérimentation de transversalité, qu'il nous faudra expertiser.

Ce sujet touche en effet l'ensemble des questions économiques, sociales et environnementales et devra faire l'objet, à notre sens, d'autres travaux.

Les bâtiments sont la 2ème source d'émissions de CO₂, après les transports, notamment du fait de leurs mauvaises isolations thermiques et donc d'une gabegie énergétique notamment pour se chauffer, et de plus en plus se rafraichir en période de canicule.

Le rythme et la nature des actes de rénovation actuels sont insuffisants. Ces carences ont en outre un effet délétère pour un nombre croissant de ménages, locataires ou propriétaires, jusqu'alors relativement épargnés. De nombreuses collectivités peinent également à rénover leurs bâtiments publics.

Les mesures incitatives portées par la transition écologique s'accumulent depuis le Grenelle de l'Environnement de 2009, sans que soient véritablement interrogées leurs capacités structurelles à répondre aux objectifs puisque reconduites sur leurs principes et faiblement reformulées en exigences. Ma prime Rénov ne permet toujours pas de financer les rénovations globales, seules à même de changer structurellement la qualité de l'isolation. Par la même, il n'existe aucun lien entre rénovation énergétique et accessibilité, là où cela, pourtant permettrait un investissement global au service de la santé de chacun. C'est dans ce sens que l'UNSA plaide pour un guichet unique.

Il y a pourtant urgence écologique, économique et sociale à changer profondément de paradigme, en y incluant également plus de justice sociale et ce dès à présent. Une mise en œuvre progressive devrait permettre de cibler en priorité les ménages modestes résidants dans les passoires thermiques tout en étant plus exigeant envers les multi propriétaires de 5 logements et plus.

Pour l'UNSA, il faut passer à d'autres solutions, des objectifs plus exigeants et contrôlés d'obligations en volume et surtout en qualité de résultats. Pour cela, il est nécessaire de créer un choc d'offre via la structuration d'un marché garanti par les leviers concomitants d'obligation normative et de mise à disposition d'un système de financement pérenne et véritablement ambitieux, gage d'un investissement social plus fort.

C'est également un gisement d'action d'embauches stables et de travail rémunérateur pour les salariés.

Ces solutions sont de différents ordres (subventions, prêts aidés, crédits d'impôts etc.), à décliner selon la situation financière des ménages, la configuration de leur habitat et soumises à la conditionnalité des aides pour les propriétaires.

L'UNSA, si elle reconnaît le travail fait en commission, regrette que cet avis ne porte pas davantage une vision plus renouvelée, transversale et prospective y compris sur la montée en puissance d'une filière professionnelle. Les solutions préconisées sont trop en deçà des réflexions menées dans notre organisation. L'UNSA s'est abstenu.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de l'avis Le CESE a adopté.

NOMBRE DE VOTANTES ET DE VOTANTS : 138

POUR : 109

CONTRE : 1

ABSTENTIONS : 28

Ont voté pour : 109

<i>Agriculture</i>	M. Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier, M. Windsor.
<i>Alternatives sociales et écologiques</i>	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
<i>Artisanat et Professions libérales</i>	MM. Anract, Chassang, Guihard, Mmes Munoz, Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
<i>CFDT</i>	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Gresset-Bourgeois, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
<i>CFE-CGC</i>	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, M. Souami.
<i>CFTC</i>	Mmes Chatain, Coton.
<i>CGT-FO</i>	MM. André, Busiris, Cambou, Mme Delaveau.
<i>Coopération</i>	MM. Grison, Mugnier.
<i>Entreprises</i>	MM. Asselin, Blachier, Brunet, Mme Couderc, M. Creysel, Mme Dubrac, MM. Gardinal, Goguet, Mmes Guerniou, Hafidou, MM. Kling, Moisselin, Mme Puzat, M. Ruchenstain, Mme Ruin, M. Salleron, Mme Salvadoretti, M. Vidor.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Journé, M. Lesaffre, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Popelin, Rattez, M. Richard, Mme Van Den Broeck.
<i>Familles</i>	Mmes Balducchi, Bigot, Blanc, MM. Desbrosses, Erbs, Mmes Gariel, Kulak, M. Marmier, Mme Picardat.
<i>Non-inscrits</i>	Mme Beaufils, MM. Breton, Joseph, Noël.

<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Eyriey, Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
<i>Outre-mer</i>	Mme Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Leung, Marie-Joseph, Mmes Mouhoussoune, Sirder.
<i>Santé et Citoyenneté</i>	M. Boroy, Mme Joseph, M. Raymond.

A voté contre : 1

<i>Non-inscrits</i>	M. Pouget.
---------------------	------------

Se sont abstenus : 28

<i>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</i>	MM. Hammouche, Mmes Roux de Bezieux, Tordeux Bitker, Tutenuit.
<i>Associations</i>	Mme Belhaddad, MM. Bobel, Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Martel, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, M. Thomasset.
<i>CGT</i>	Mmes Bordenave, Chay, M. Dru, Mme Garreta, MM. Naton, Oussedik, Rabhi.
<i>Non-inscrits</i>	M. Bazot.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

Annexes

N° 1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE TERRITOIRES, AGRICULTURE ET ALIMENTATION À LA DATE DU VOTE

Président

- ✓ Henri BIÈS-PÉRÉ

Vice-Présidente

- ✓ Cécile CLAVEIROLE

Vice-Président

- ✓ Jean-Louis JOSEPH

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

- ✓ Patrick LEVY WAITZ

Agriculture

- ✓ Henri BIÈS-PÉRÉ
- ✓ Catherine LION
- ✓ Florence SELLIER,
- ✓ Anne-Claire VIAL

Alternatives sociales et écologiques

- ✓ Marie-Noëlle ORAIN

Artisanat et Professions libérales

- ✓ Joël FOURNY
- ✓ Jean-François GUIHARD

Associations

- ✓ Marie-Amélie LE FUR

C.F.D.T

- ✓ Monique GRESSET-BOURGEOIS
- ✓ Sébastien MARIANI
- ✓ Franck TIVIERGE

C.F.E.-C.G.C.

- ✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE

C.G.T.

- ✓ Gilles FOURNEL
- ✓ Anne GARRETA

C.G.T.-F.O.

- ✓ Alain ANDRÉ
- ✓ Dominique DELAVEAU

Coopération

- ✓ Christophe GRISON
- ✓ Olivier MUGNIER

Entreprises

- ✓ Bruno CAVAGNÉ
- ✓ Didier GARDINAL
- ✓ Olivier SALLERON

Environnement et Nature

- ✓ Cécile CLAVEIROLE
- ✓ Cécile OSTRIA
- ✓ Pauline RATTEZ

Familles

- ✓ Dominique MARMIER

Non-inscrits

- ✓ Bernard BRETON
- ✓ Jean-Louis JOSEPH
- ✓ Alain POUGET

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

- ✓ Agathe HAMEL

Outre-mer

- ✓ Yannick CAMBRAY

N° 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES¹

En vue de parfaire son information, la commission Territoires, Agriculture et Alimentation, a entendu :

- ✓ **M. Gilles Aymoz**
Directeur-adjoint « Villes et Territoires Durables » de l'ADEME
- ✓ **M. Eric Berthome**
Directeur régional adjoint pour l'Occitanie Groupe la POSTE IMMO
- ✓ **Mme Elena Canale**
Responsable de la Commission du développement durable de France Assureurs
- ✓ **Mme Florence Cannesson**
Collaboratrice du pôle économique de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)
- ✓ **M. Alain Chouguiat**
Responsable du pôle économique de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)
- ✓ **Mme Isabelle Clerc**
Directrice de l'immobilier de placement à AG2R La Mondiale
- ✓ **Mme Nicole Concordet**
Architecte, dirigeante du cabinet éponyme
- ✓ **Mme Carole Delga**
Présidente de la région Occitanie et de l'association des Régions de France
- ✓ **Mme Danielle Dubrac**
Présidente de l'Union des Syndicats de l'Immobilier
- ✓ **Mme Albane Gaspard**
Pilote de la réflexion prospective sur le bâtiment de l'ADEME
- ✓ **M. Hervé Gbego**
Membre du conseil supérieur de l'ordre national des experts comptables
- ✓ **Mme Marie Gracia**
Cheffe de projet du Plan Bâtiment Durable national
- ✓ **M. Olivier Landel**
Délégué général de France Urbaine et directeur général de l'Agence France Locale
- ✓ **M. Pierre Laurent**
Directeur du département Développement à la Banque des Territoires de la CDC
- ✓ **Mme Elodie Le Breton**
Directrice Communication, Marketing, Stratégie durable, GMA Smart Building

¹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

✓ **Mme Emilie Lochus**

Responsable des Investissements à AG2R La Mondiale

✓ **M. Sébastien Matty**

Président de GA Smart Building, (conception, construction, rénovation de bâtiments)

✓ **M. David Morales**

Président de la commission des affaires économiques de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

✓ **Mme Nora Oulakrouz**

Responsable Politique Immobilier Durable Groupe la POSTE IMMO

✓ **M. Philippe Pelletier**

Président, du Plan Bâtiment Durable national

✓ **M. Olivier Salleron**

Président de la Fédération Française du Bâtiment

✓ **M. Jean-Marc Torrollion**

Président de la FNAIM

✓ **M. Dang Tran**

Directeur Général Adjoint, Groupe la POSTE IMMO

N° 3 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES²

- ✓ **M. Marc Barra**
Ecologue à Natureparif, enseignant en écologie urbaine
- ✓ **M. Joël Baud-Grasset**
Président de la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE)
- ✓ **Mme Marie-Jeanne Bazin**
Vice-présidente du CESER Pays de Loire, rapporteure de l'étude sur la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires
- ✓ **M. François-Régis Benois**
Directeur-adjoint des affaires publiques de la Banque Postale
- ✓ **M. Pierre Berlioz**
Directeur de cabinet du président Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)
- ✓ **M. Adrien Boulez**
Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)
- ✓ **Mme Dominique Bourges**
Coordinatrice à la Fédération européenne des agences et des régions pour l'énergie et l'environnement (FEDARENE)
- ✓ **M. Gaëtan Brisepierre**
Sociologue
- ✓ **M. Pierre de Bühren**
Directeur marketing de la Banque Postale
- ✓ **M. Antoine Canu**
Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)
- ✓ **M. Sébastien Catté-Wagner**
Directeur de projets de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- ✓ **Mme Eléonore Chambras-Lafuente**
Chargée de mission Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE)
- ✓ **Mme Valérie Charolais**
Directrice, Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE)
- ✓ **Mme Carole Cherrier**
Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)
- ✓ **M. Daniel Daviller**
Vice-président de « Construire en chanvre »

2 Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien

- ✓ **M. Filip Dumitriu**
Chef de projet, de la Fédération européenne des agences et des régions pour l'énergie et l'environnement (FEDARENE)
- ✓ **Mme Marie-Laure Falque-Masset**
Vice-présidente, experte énergie et climat à l'AREC Ile-de-France
- ✓ **Mme Nathalie Fichaux**
Secrétaire générale de « Construire en chanvre »
- ✓ **Mme Valérie Flicoteaux**
Vice-présidente du Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)
- ✓ **M. Jean-Lucien Guenoun**
Vice-président Association nationale des architectes des bâtiments de France
- ✓ **M. Jean Guiony**
Directeur-Adjoint du programme Action Cœur de Ville
- ✓ **M. Jérôme Gutton**
Directeur général délégué Territoires et Ruralités, coordinateur national des contrats de relance et de transition écologique, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- ✓ **M. Paul-Emmanuel Huet**
Directeur exécutif PEFC France
- ✓ **Mme Barbara Lanne**
Service Presse PEFC France
- ✓ **Mme Emmanuelle Le Bris**
Cheffe de projet programme Petites villes de demain
- ✓ **Mme Valérie Mancret-Taylor,**
Directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- ✓ **M. Vincent Pavard**
Adjoint à la directrice, expertise et des politiques publiques (Direction EPP)
- ✓ **Mme Laurence Rivat**
Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)
- ✓ **M. Fabien Sénéchal**
Président Association nationale des architectes des bâtiments de France
- ✓ **M. Benoist Thomas**
Secrétaire général du Syndicat National du Béton Prêt à l'Emploi

N° 4 - CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER

Contribution de la délégation aux Outre-mer au projet d'avis « Pour une politique ambitieuse du bâtiment durable » rapportée par M. Jean-Yves Lautridou, conseiller du groupe CFDT, et Mme Hélène Sirder, conseillère du groupe des Outre-mer, représentante du bassin atlantique

La saisine « Pour une politique ambitieuse du bâtiment durable » donne à la délégation aux Outre-mer, la possibilité d'explorer un champ qu'elle a trop peu eu l'occasion d'investiguer, celui du « bâtiment » et de l'habitat, qui est une problématique très importante pour nos territoires. Sa dimension de « durabilité » est fondamentale au regard des enjeux actuels de lutte contre les inégalités et contre le changement climatique. Les sujets d'adaptation des normes constructives, d'aménagement du territoire, de valorisation des savoir-faire traditionnels et de formation ont souvent été abordés au travers d'autres avis et mériteraient un travail approfondi. Nous avons également besoin d'une vision globale et transversale, car tout est lié, de la conception à la fabrication locale des matériaux de construction, de la production d'énergie au recyclage. Quant à la question centrale de l'accès au logement de qualité et adapté aux besoins, la délégation plaide pour se saisir pleinement de ce problème très important dans nos territoires, à travers une saisine d'initiative spécifique. Nous aborderons donc ces différents points sous l'angle de la « durabilité » du bâtiment, qu'elle soit « sociale » ou « environnementale », car ce sont deux dimensions essentielles d'un ensemble bien plus vaste. La délégation traitera bien du « bâtiment », dans ses caractéristiques constructives, mais de l'habitat et du logement, car le bâti ne peut se dissocier des personnes qui y vivent, du territoire dans lequel il est implanté, des entreprises qui concourent à sa construction, et de son environnement.

Les conditions d'habitat en Outre-mer présentent des spécificités importantes qui justifient un traitement particulier. La notion même d'« habitat durable » qui consiste à rendre accessible à tous un logement décent et sain, tout en s'attachant à améliorer la performance énergétique et environnementale des bâtiments, doit être remise en perspective lorsqu'on l'applique aux Outre-mer¹. L'habitat ne peut être réellement « durable » que s'il revêt une approche socioéconomique afin d'œuvrer à un droit au logement pour toutes et tous, dans le cadre d'une égalité réelle des Outre-mer. **Pour la délégation, la résorption de l'habitat informel, précaire ou illégal, indigne ou dégradé, et l'adaptation des logements aux modes de vie locaux sont absolument primordiales et doivent aller de pair avec une transition écologique ambitieuse².** Il ne s'agit pas d'opposer le social et l'environnemental, mais bien d'allier

1 La notion d'« habitat durable » est très riche en Outre-mer car elle touche à la construction, au modèle urbain, à la sobriété foncière, aux attentes de la population, mais aussi aux façons d'habiter et aux modes de vie, ainsi qu'aux enjeux environnementaux des territoires... Il faudrait donc réfléchir élargir la définition pour l'adapter à la réalité des territoires.

2 La note de cadrage de la saisine peut être résumée ainsi : « comment massifier la rénovation énergétique des copropriétés, bâtiments publics et commerciaux et logements sociaux pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en termes de nombre de logements concernés ? Outre le problème du financement des travaux, les projets se heurtent à des difficultés particulières : complexité technique, lourdeur de l'ingénierie financière et administrative, longueur des procédures de décision, inadéquation de la gouvernance, durée des travaux... ». Tout en traitant de ces sujets dans le cadre de cette contribution, la délégation a souhaité

les deux pour parvenir à un véritablement habitat durable, de qualité, respectueux de l'environnement, faisant vivre le territoire, et accessible à tous.

L'habitat traditionnel en Outre-mer était durable. Les matériaux traditionnels de construction ont longtemps été puisés dans la nature environnante et les architectures adaptées au climat. Ce sont les modes constructifs mal adaptés et ne prenant pas en compte les habitudes de vie des populations locales qui ont profondément perturbé le rapport à l'habitat en Outre-mer au cours des dernières décennies : disparition des habitats traditionnels, « bétonisation », usage massif de la climatisation, « tout voiture » pour les mobilités... La transposition des techniques constructives, des normes et des manières de vivre hexagonales en Outre-mer est une erreur tant sur le plan humain qu'écologique. **Il s'agit dans les années à venir de véritablement changer de paradigme et d'« habiter les Outre-mer autrement », en prenant en compte les modes de vie des ultramarins et leur environnement.**

Le bâtiment durable doit s'évaluer par son intégration à un « écosystème ». C'est un point important pour la délégation. En effet, l'emplacement des constructions, la limitation de l'emprise foncière³ et la végétalisation de l'environnement, l'accès à la mobilité durable, sont des dimensions à prendre en compte, d'autant plus que la plupart des territoires ultramarins sont exigus et que le foncier disponible y est rare. Plus largement, le bâtiment durable doit aussi contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique en limitant le plus possible les émissions de gaz à effet de serre, tout en limitant les besoins énergétiques des territoires. Le récent rapport du GIEC insiste sur le fait que tous les pays doivent réduire considérablement leur utilisation de combustibles fossiles, étendre l'accès à l'électricité, améliorer l'efficacité énergétique et accroître l'utilisation d'énergies alternatives. Une part croissante des émissions peut être attribuée aux villes. Leurs réductions d'émissions au cours de la dernière décennie « *ont été inférieures à l'augmentation des émissions, en raison de la hausse des niveaux d'activité mondiaux dans l'industrie, l'approvisionnement en énergie, les transports, l'agriculture et les bâtiments* »⁴. Des baisses d'émissions peuvent être obtenues grâce à une consommation d'énergie réduite, par exemple en créant des villes compactes et piétonnes, à l'électrification des transports en combinaison avec des sources d'énergie à faibles émissions et à une meilleure absorption et stockage du carbone en utilisant la nature, suggère ce rapport. **Pour la délégation, il s'agit d'adopter une approche « holistique »⁵ de l'habitat en mettant l'humain au centre d'un développement durable respectueux de son environnement.**

Les Outre-mer ont des savoir-faire en matière d'habitat durable et de résilience qui pourraient être utilement partagés à l'ensemble de l'Hexagone. Les entreprises ultramarines disposent de savoir-faire importants dans la résistance des matériaux et la qualité constructive des bâtiments, et sont capables de mettre en

apporter une intensité particulière à la dimension sociale : résorption de l'habitat précaire et indigne, attention au logement, besoins de logements sociaux, adaptation aux dynamiques démographiques particulières... essentielle dans la plupart des territoires ultramarins.

3 L'emprise foncière correspond au terrain sur lequel la future construction est envisagée.

4 Troisième volet du sixième rapport d'évaluation du GIEC sur l'évolution du climat, publié le 4 avril 2022.

5 Une démarche « holistique » consiste à s'intéresser à son objet comme constituant un tout. Il s'agit de répondre à la nature globale et systémique du défi environnemental, ce qui revient à mettre en question les cloisonnements professionnels et sectoriels, et les principes sur lesquels nos sociétés ont fondé jusqu'à présent leur développement.

œuvre les plans locaux de prévention des risques (plan séisme Antilles, construction anticyclonique, notamment). Confrontés à des risques naturels importants et à des conditions climatiques difficiles, les maîtres d'ouvrage ultramarins ont su répondre en innovant dans la conception, l'usage de matériaux et de techniques adaptées⁶. Il s'agit de valoriser pleinement ces techniques locales plutôt que faire venir des entreprises extérieures qui n'apportent que très peu de savoir-faire, d'emplois et de retombées économiques et sociales. Alors que les risques évoluent rapidement sous l'effet du changement climatique, l'ouragan d'« Irma »⁷, en septembre 2017, a été un véritable traumatisme à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, mais aussi pour d'autres territoires qui sont directement concernés par les mêmes phénomènes. Une part importante de la population des Outre-mer est implantée dans des zones à risques forts, notamment sur les littoraux, et risque d'être confrontée, à plus ou moins court terme, à la montée des eaux et à la nécessité d'une relocalisation de son habitat⁸. **Pour la délégation, Irma a été un avertissement dont nous devons tirer toutes les conséquences dès à présent alors que l'on s'attend à une augmentation à venir des événements climatiques extrêmes. Le bâti des Outre-mer a aussi de nombreux atouts pour devenir un laboratoire de l'adaptation au changement climatique.**

Toutes les problématiques de chacun des territoires n'ont pu être abordées dans cette contribution nécessairement concise. La situation est très différente d'un territoire à l'autre, et également au sein d'un même territoire. Les rapporteurs ont tenu à s'informer de la situation propre à chacun d'eux à travers les auditions, entretiens et échanges qu'ils ont pu avoir avec les conseillers de la délégation, mais une approche exhaustive d'un sujet aussi vaste n'était pas envisageable. **La délégation s'est donc attachée à traiter de ce sujet en mettant en avant les trois dimensions sociales, constructives et d'aménagement des espaces, qui constituent les trois parties de cette contribution**⁹.

6 La délégation a récemment adopté une Contribution de la délégation aux Outre-mer à la saisine « *Risques émergents et système assurantiel : quelles conséquences et quelles évolutions ?* », rapportée par madame Nadine Hafidou, vice-présidente de la délégation aux Outre-mer, conseillère du groupe des entreprises, qui met l'accent sur la nécessité d'adapter les constructions en Outre-mer pour mieux prévenir les risques et permettre la résilience après une catastrophe naturelle.

7 L'ouragan a été l'un des plus puissants enregistrés dans l'Atlantique nord, avec des vents de 300 km par heure pendant plus de trente-trois heures : 95 % des bâtiments ont été endommagés, 20 % complètement détruits, plus d'eau, plus d'électricité, plus de moyens de communication, des routes encombrées par les débris... Cet ouragan a été qualifié de « *catastrophe naturelle la plus coûteuse de l'histoire de l'assurance en Outre-mer* » pour un coût total de 1,9 milliard d'euros. Les simulations montrent qu'à horizon 2050, la sinistralité augmenterait de 20 % en Outre-mer du fait de l'accroissement de la fréquence moyenne des cyclones et de la hausse du niveau de la mer. Source : Caisse centrale de réassurance, *Évolution du risque cyclonique en Outre-mer à horizon 2050*, février 2020.

8 Ministère de la Transition écologique et solidaire, *Opérations d'habitats renouvelés dans les Outre-mer*, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2019.

9 Dans le cadre de cette contribution, les rapporteurs, M. Jean-Yves Lautridou, conseiller du groupe de la CFDT et administrateur Action Logement Immobilier, et Mme Hélène Sirder, conseillère du groupe des Outre-mer, représentante du bassin atlantique, ont entendu : M. Frédéric Pujol, architecte et membre fondateur de l'association AQUAA Guyane - Actions pour une Qualité Urbaine et Architecturale et Mme Ilana Schwaederle, directrice ; M. Jérôme Roch, directeur régional Guadeloupe de l'ADEME, et Mme Brianna Babel, ingénieure ; Mme Valérie Lenormand, directrice générale de la Société d'Habitations à Loyer Modéré de La Réunion (SHLMR) ; M. Ahmed Ali Mondroha, directeur de la SIM, M. Stéphane Aime, architecte, Mme Nathalie Deloriot, trésorière de l'association Art Terre ; M. Mohamed Abdessalam, directeur de Solener - ingénierie durable ; M. Laurent Séauve, Ingénieur-conseil du bureau d'études énergie & environnement Equinoxe Guadeloupe ; Mme Claire Guidi, chargé de

I - LES ENJEUX DE DURABILITÉ DE L'HABITAT SONT EN PREMIER LIEU D'ORDRE « SOCIAL » DANS LES OUTRE-MER

A. L'accès au logement et la résorption de l'habitat indigne doivent être des priorités

La première approche du bâtiment doit prendre en compte la démographie galopante de certains territoires, et le vieillissement accéléré d'autres. La Guyane et Mayotte sont les deux départements les plus jeunes de France. La moitié de la population guyanaise a aujourd'hui moins de 25 ans. Selon l'INSEE, elle devrait plus que doubler dans les 30 ans à venir, atteignant 574 000 habitants en 2040. La situation est comparable à Mayotte avec une projection de l'INSEE de 440 000 à 760 000 habitants à l'horizon 2050. La part de l'immigration représente également une forte dynamique pour la Guyane et Mayotte, avec respectivement 45 % et 36 % de leur population totale, dont une grande proportion d'étrangers en situation irrégulière et socialement précaires.

Dans les autres territoires, le ralentissement démographique se confirme à la Martinique et en Guadeloupe. La structure de la population évolue avec une part de personnes de plus de 60 ans qui augmente, alors que celle des moins de 20 ans stagne ou diminue. En 2050, la Martinique sera le département le plus âgé de France, tandis que la Guadeloupe se placera au 6^e rang¹⁰. 42,3 % de la population aura 65 ans et plus en Martinique. Sous l'effet du vieillissement, la population dépendante s'accroîtra fortement, et si les tendances récentes se maintenaient, 65 100 personnes âgées de 60 ans ou plus seraient en perte d'autonomie en 2050 à La Réunion. La population réunionnaise devrait atteindre un million d'habitants en 2030. **L'adaptation des bâtiments au vieillissement est une problématique qui n'est encore que très peu abordée en Outre-mer sur laquelle la délégation appelle les pouvoirs publics à se positionner rapidement¹¹.**

Pour la délégation, les pouvoirs publics doivent mieux anticiper, territoire par territoire, les tendances démographiques pour planifier la construction de logement (Guyane, Mayotte, Saint-Martin) ou leur rénovation pour préparer le vieillissement à venir (Martinique et La Réunion).

mission auprès du président de la Fédération française du bâtiment ; M. Stéphane Brossard, Président de la commission technique de Fédération Réunionnaise du Bâtiment et des travaux publics (FRBTP) ; M. Bertrand Hannedouche, Chef du service transition écologique à la FFB ; M. Valéry Laurent, Chef du service normalisation à la FFB ; M. Denis Girou, directeur général de l'Établissement Public Foncier et d'Aménagement de la Guyane ; Mme Catherine Morel, directrice du CAUE de La Réunion ; M. André Barrat, président du Conseil régional de l'ordre des architectes de Guyane ; Mme Arnaud Humbert-Droz, président exécutif de l'éco-organisme Valdelia ; M. Olivier Mantez, directeur Nofrayane ; M. Alain Bornarel, gérant du bureau d'études Tribu ; Mme Juliette Guirado, directrice de l'agence d'urbanisme et de développement de la Guyane.

10 *Rapport interministériel sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique, mai 2021. Mayotte compte un tiers de maisons en tôle.*

11 *Le rapport du Sénat sur La politique du logement dans les Outre-mer, appelle en particulier à élargir la réflexion sur le plan stratégique « Antilles 2050 : le défi de la transition démographique » préconisé par le rapport Broussy, aux implications sur l'habitat du vieillissement à La Réunion et dans les collectivités d'Outre-mer.*

Se posent aussi les conditions économiques d'accès au logement. Beaucoup de logements ne sont pas accessibles financièrement aux habitants ce qui conduit à rejeter nombre d'entre eux dans l'habitat précaire ou illégal. Le taux de pauvreté¹² est deux à quatre fois plus élevé dans les DROM que dans l'Hexagone, et cinq fois plus élevé à Mayotte. Les difficultés socio-économiques sont très concentrées dans les quartiers urbains périphériques. En Guyane, 32 quartiers prioritaires de la politique de la ville, répartis dans six communes, reçoivent 40 % de la population du territoire. **L'approche durable du bâtiment doit donc tenir compte des moyens très limités des habitants pour proposer un coût de construction maîtrisé et une offre locative accessible.**

Le « mal-logement » est très répandu, notamment à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin. Dans ces trois territoires, la majorité des ménages vivent dans des conditions de logement et de vie très difficiles, éloignées des standards des autres départements français. Les constructions « fragiles » : habitat insalubre, maisons en tôle, bois, végétal ou terre... constituent près d'un quart des logements à Mayotte en 2017, soit au même niveau que vingt ans auparavant. Les deux tiers des logements mahorais sont surpeuplés et dépourvus d'un des trois éléments de confort sanitaire de base que sont l'eau courante, une baignoire ou une douche, et des toilettes à l'intérieur du logement¹³. Dans son 27ème rapport sur l'état du mal-logement en France 2022¹⁴, la Fondation Abbé Pierre accorde une large place aux Outre-mer pour dénoncer les conditions de logement indignes d'une part importante de la population. L'habitat insalubre concerne ainsi près de 110 000 logements en Outre-mer, sur un parc total de 900 000 logements (soit 12 %), tandis que le développement de l'habitat spontané¹⁵ touche tout particulièrement la Guyane, Mayotte et Saint-Martin, dans un contexte de démographie en très forte croissance et de pression migratoire. Les difficultés d'accès au logement sont aggravées en Outre-mer du fait de faibles revenus, d'aides sociales moindres que dans l'Hexagone, d'un manque de constructions dans le parc social et d'un habitat privé trop onéreux ou fortement dégradé. **La délégation appelle à faire de la lutte contre l'habitat indigne la première priorité d'une politique du bâtiment durable.**

A Mayotte et en Guyane, l'habitat « informel » croît plus vite que le logement « légal »¹⁶. Environ la moitié des constructions guyanaises et mahoraises seraient illégales. Faute d'offre de logement social accessible, le problème va devenir majeur. Alors que le territoire a besoin de 5 000 logements neufs par an¹⁷, il s'en construit seulement la moitié, ce qui pousse nombre de personnes à construire illégalement et sur un foncier qui ne leur appartient pas. L'habitat informel illicite se développe à grande échelle, en dehors de tout cadre réglementaire ou technique (sans études d'impact, sans aménagement ni viabilisation)¹⁸. D'après les travaux du Conseil

12 INSEE : taux de pauvreté monétaire par rapport au seuil national.

13 Michel Brassat, Noémie Deloeuvre, « Des conditions de logement éloignées des standards nationaux - enquête Logement à Mayotte 2013 », *INSEE analyses Mayotte*, n° 11, octobre 2013.

14 Rapport publié en janvier 2022.

15 Il s'agit de l'habitat illégal qui s'écarte des normes foncières et urbanistiques.

16 Selon le CGEDD, 40 % du bâti existant en Guyane est illégal, soit 40 000 constructions, et le tiers du parc à Mayotte, soit 19 000 habitations.

17 L'INSEE estime entre 4 400 et 5 200 logements neufs à construire par an d'ici à 2040.

18 Voir le rapport du CGEDD, *Logement durable Mayotte et Guyane, état d'urgence civile absolue*, 2018.

général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), l'implantation des habitations dans les zones à risques, l'absence de réseaux d'assainissement et de collecte des ordures ménagères, y induisent des risques sanitaires importants et de sécurité des personnes. Cette installation incontrôlée de l'habitat se fait souvent au détriment d'un patrimoine naturel d'importance mondiale, telle que la forêt équatoriale guyanaise qui risque d'être mise en péril dans certains secteurs par une occupation non-maîtrisée. **La délégation alerte sur le phénomène de l'habitat illégal, destructeur pour l'environnement et très consommateur d'espace, que seule la construction massive et urgente d'habitat social pourra arrêter.**

Alors que la réglementation privilégie des parcours d'insertion aux évacuations des quartiers d'habitat informel, les pouvoirs publics continuent à déplacer des quartiers entiers sans solution pérenne de relogement. À Mayotte, les expulsions forcées et les destructions de bidonvilles, sans solution de relogement ou d'hébergement, concernent plusieurs milliers de personnes.

La crise du logement social est explosive dans la plupart des Outre-mer. Seuls 15 % des ménages des départements et régions d'Outre-mer (DROM) habitent un logement social alors que 80 % sont éligibles. Le parc de logements sociaux dans les DROM est de 155 000 pour une population de 1 721 000 ayants droit potentiels, soit un taux d'éligibilité supérieur à celui de l'Hexagone. Les chiffres, sur les plans quantitatif et qualitatif, du premier Plan logement Outre-mer (2015-2020) sont peu satisfaisants selon l'analyse détaillée faite par la Cour des comptes¹⁹. Ces mauvais résultats montrent qu'il est nécessaire de retenir une approche beaucoup plus ancrée dans les réalités des territoires, aux spécificités nombreuses et où la question foncière est presque partout déterminante, en impliquant plus directement les communes et leurs groupements. **La délégation partage cette analyse et appelle à un sursaut rapide des pouvoirs publics face à une situation qui devient alarmante avec tous les risques qu'elle fait courir sur le climat social des territoires.**

L'Union sociale pour l'habitat estime ainsi un besoin de 90 à 100 000 logements sociaux sur l'ensemble des territoires ultramarins pour répondre à la demande. Le Plan logement Outre-mer (2019-2022), a permis de livrer 8 000 logements sociaux par an dans les DROM, alors qu'il s'était fixé un objectif de 10 000 et que la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer portait cet objectif à 15 000 logements par an. Toutefois, comme le souligne la Fondation Abbé Pierre dans son dernier rapport sur le mal-logement, il y a un écart entre les ambitions affichées et les moyens alloués dans les lois de finances qui ne permettent pas d'atteindre cet objectif de 15 000 logements : pour 2019 (9 523), 2020 (9 350) ou encore moins pour 2022 (7 500). Pour la Guyane, selon les études de la DEAL et de l'INSEE²⁰, la production et la réhabilitation de 4 400 à 5 200 logements par an dans les dix prochaines années sont nécessaires pour combler le déficit actuel et les besoins futurs liés à la croissance démographique. Or, on constate depuis plusieurs années une production inférieure à 1 500 unités. Le déficit actuel de logements sociaux est estimé par les bailleurs à 13 000 unités, soit l'équivalent du parc social existant de la Guyane. A Mayotte, le parc locatif social ne représente que 1 % des résidences principales.

19 Cour des comptes, *Le logement dans les départements et les régions d'Outre-mer, septembre 2020*.

20 INSEE, DEAL, *Le logement aujourd'hui et demain en Guyane, 2014*.

Le rythme de construction actuel de 646 logements par an est à mettre au regard des besoins estimés entre 3 100 et 4 100 logements par an²¹. Les différents plans de relance territoriaux établis dans le cadre du plan de relance 2020-2022 ont prévus des moyens significatifs pour la réhabilitation de 4 500 logements. **La délégation appelle à une grande mobilisation des pouvoirs publics pour le logement social. Il faut mieux tenir compte des contraintes territoriales et environnementales, et surtout renforcer le portage de cette politique qui s'est avéré insuffisant.**

La délégation sénatoriale aux Outre-mer a adopté récemment un important rapport sur *La politique du logement dans les Outre-mer*²². Après l'échec constaté du premier Plan logement Outre-mer (PLOM 2015-2019), analysé par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2020, et devant la persistance de la crise du logement dans ces territoires, la Délégation sénatoriale a décidé de mener un travail approfondi sur ce thème. Elle appelle à « *rompre radicalement avec la « méthode descendante » qui a prévalu jusqu'ici au profit d'une approche territorialisée et concertée, faisant remonter les besoins des collectivités ultramarines elles-mêmes et organisant un pilotage au plus près des acteurs locaux* ». Trois axes sont privilégiés : refonder les cadres d'action de la politique du logement Outre-mer pour la rendre plus efficiente ; assurer un habitat pour toutes les populations dans leurs diversité ; faire de l'habitat ultramarin un modèle d'adaptation et d'innovation capable de répondre aux nouveaux défis de la politique du logement. Pour assurer une véritable territorialisation de la politique du logement, il conviendrait de mieux prendre en compte les particularités de chaque territoire et d'améliorer les structures de concertation et de coordination des acteurs, afin de répondre aux enjeux sociaux et environnementaux auxquels ils font face. Une priorité reste de libérer davantage de foncier aménagé avec la contrainte du respect des objectifs de zéro artificialisation nette, d'urbanisation maîtrisée et de requalification de certains espaces. **La délégation partage l'analyse et demande une véritable prise en compte de ce rapport pour refonder véritablement la politique du logement Outre-mer. Face à l'urgence, une forte mobilisation de l'Etat et de l'ensemble des acteurs est à présent nécessaire.**

La délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale a, à son tour, rendu public un rapport d'information parlementaire sur *L'habitat en Outre-mer, en février 2022*²³. Celle-ci a choisi de se pencher sur cette question en privilégiant une étude autour de l'habitat dans une approche globale, intégrant l'ensemble du cadre de vie, car la démarche purement quantitative du logement menée jusqu'à présent, a échoué. Le constat dressé rejoint celui du sénat et de nombreux observateurs : « *le logement ultramarin est en crise depuis des décennies : offre insuffisante et inadaptée aux profils des demandeurs, étalement urbain au détriment des surfaces agricoles, déshérence des centres-bourgs et réseaux routiers saturés ainsi qu'une méconnaissance des modes d'habiter locaux* ». Pour les rapporteurs, il est impératif que l'offre soit adaptée à la demande à la fois avec des logements locatifs très sociaux et des logements intermédiaires. Ils proposent d'agir sur plusieurs leviers et notamment la diminution des coûts de construction. Pour pouvoir offrir des loyers abordables,

21 Voir : Échos CGEDD, mai 2019, n° 88.

22 Rapporté par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques, M. Victorin Lurel, en juillet 2021. Le rapport formule en tout 77 recommandations.

23 Rapporté par Mme Ramlati Ali, M. Hubert Julien-Laferrrière, et Mme Karine Lebon. Ce rapport est doté de 53 propositions.

le coût de revient des constructions doit l'être aussi. Les rapporteurs préconisent de favoriser les circuits courts, de se reposer de préférence sur l'expertise locale pour utiliser des matériaux biosourcés et édicter des réglementations plus adaptées et moins coûteuses. Une véritable planification urbaine doit être mise en œuvre. Cela passe par la revitalisation des zones urbaines et particulièrement des centres-bourgs. Le foncier doit être mieux mobilisé avec un financement plus large des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) et le règlement de la question des titres fonciers. **La délégation salue l'approche globale adoptée par l'Assemblée nationale dans son rapport. La dimension durable, et donc environnementale de la construction, doit être prise en compte dans cet effort de rattrapage, au risque de se retrouver dans une situation extrêmement délicate dans quelques années alors que le parc aura vieilli et que les conditions environnementales risqueront de s'être dégradées.**

Le rapport d'Action logement, Pour un plan volontaire et innovant, de juin 2019, permet de faire un point sur les besoins et les priorités territoire par territoire. Dans le cadre du Programme d'Investissement Volontaire (PIV), présenté en janvier 2019, les partenaires sociaux ont souhaité la mise en place d'une politique spécifique en faveur du logement ultramarin. Une enveloppe dédiée de 1,5 milliard d'euros a été affectée à ces territoires. Une Mission Plan Outre-Mer a été confiée début 2019 à Ibrahimia Dia (CFDT) pour le collège syndical et à Bernard Coloos (FFB) pour le collège patronal. Ces derniers se sont rendus dans les cinq départements concernés, afin de rencontrer les acteurs et représentants des territoires. A l'aune de ce diagnostic partagé, la Mission a proposé aux Confédéraux un Plan Logement Outre-Mer territorialisé et priorisé, lequel a fait l'objet d'une concertation avec les Ministères des Outre-mer et du Logement. Les priorités par territoire sont les suivantes : Guadeloupe « éradiquer le parc locatif social indigne » ; Guyane « contribuer à la régularisation des constructions informelles dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre » ; Martinique « revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs pour accroître l'offre locative » ; Mayotte « achever les logements existants » ; La Réunion « développer l'offre locative intermédiaire ». **Pour la délégation, avec ce rapport de référence, qui a permis à Action Logement de mettre en œuvre un plan adapté à chaque territoire, les pouvoirs publics disposent d'un modèle de démarche à reproduire pour un futur Plan de Logement en Outre-Mer.**

Pour la délégation, de nombreux constats ont été posés. Il est à présent temps d'agir. La délégation appelle à une prise de conscience des pouvoirs publics : la course contre la montre de l'accès au logement est lancée. Il ne faut pas perdre de vue les besoins fondamentaux des territoires : répondre à la croissance démographique, loger la population et améliorer les conditions de vie des habitants, et supprimer les habitats indignes.

Le logement le moins « durable » est l'habitat informel, car il est très consommateur de foncier, il entraîne des risques pour ses occupants, et génère des pollutions en n'étant pas raccordé aux réseaux d'eau et d'assainissement. La priorité donnée à la construction de logement social doit permettre de répondre rapidement aux besoins de relogement pérenne des personnes déplacées.

Pour la délégation aux Outre-mer, il serait contre-productif d'opposer la réponse à l'urgence de construire, à la nécessité de construire mieux, « durable »,

en respectant l'environnement. Il s'agit de produire du logement social durable à un coût acceptable, et dans des délais maîtrisés pour répondre à la forte demande dans certains territoires. Construire des logements durables permet également de diminuer la facture énergétique des ménages et donc d'augmenter le « reste à vivre ». C'est également l'opportunité de développer des filières locales et donc de favoriser l'emploi local.

B. De fortes disparités subsistent dans la qualité du logement en Outre-mer

Beaucoup d'habitants expriment leur insatisfaction sur leurs conditions de logement. Une étude de l'INSEE parue en 2020²⁴ montre que 10 % des habitants sont peu satisfaits de leur logement en Martinique, 12 % à La Réunion, 14 % en Guadeloupe, et jusqu'à 25 % en Guyane, tandis qu'ils ne sont que 4 % dans l'Hexagone. L'absence d'eau chaude courante et la sur-occupation, en raison notamment de la taille importante des ménages, grèvent fortement la satisfaction vis-à-vis du logement. L'humidité, aggravée par le climat tropical, et le bruit sont aussi des nuisances très souvent citées. **Pour la délégation, l'approche globale du bâtiment durable permet de tenir compte de ces insuffisances et d'y apporter une réponse. La qualité de la construction doit apporter un meilleur confort de vie pour ses occupants sur les plan de l'isolation thermique, phonique, et de réduire le recours à la climatisation qui est une source très importante de consommation énergétique et de pollution de l'air intérieur des bâtiments en Outre-mer. Les techniques traditionnelles de ventilation des bâtiments permettent également de contribuer à ce mieux être.**

Beaucoup de logements ne sont pas encore raccordés à l'eau courante et à l'assainissement. Difficilement acceptable en temps normal, les carences dans l'accès à l'eau sont particulièrement préjudiciables en temps de crise sanitaire. Près de la moitié de la population de Mayotte n'est pas raccordée aux réseaux d'eau potable. En Guadeloupe, face aux pénuries, des « rotations » sont organisées pour réguler l'approvisionnement. 60 % de l'eau y est perdue du fait du mauvais entretien des réseaux de distribution. Le plan eau DOM qui doit rétablir la situation, s'intègre dans un horizon de moyen à long terme qui reste incompatible avec l'urgence des besoins de la population. **Pour la délégation aux Outre-mer, l'accès à l'eau, la sécurisation et la modernisation des réseaux constituent des priorités pour nos territoires ultramarins.**

L'accélération de la mise en œuvre du plan eau DOM, en cours depuis 2016, doit être une priorité du Plan de relance. La délégation est saisie d'un projet d'avis concernant *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, qui permettra d'effectuer un bilan de la situation et de proposer des avancées.

24 Ludovic Audoux, Claude Mallemanche, « Dans les DOM, une insatisfaction plus fréquente vis-à-vis des conditions matérielles amoindrit la satisfaction dans la vie », *INSEE Focus*, n° 220, décembre 2020. Les notes moyennes de satisfaction à l'égard du logement traduisent cette situation : seulement 6,0 sur 10 en Guyane, 6,7 en Guadeloupe, 7,0 en Martinique et à La Réunion, contre 7,6 dans l'Hexagone.

La délégation rappelle que l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) menait des programmes de lutte contre le logement indigne. L'Etat doit réactiver cette politique et mettre en œuvre le plan de lutte contre le logement indigne.

Préconisation n° 1
La délégation préconise de territorialiser la politique de l'habitat en Outre-mer et de faire un état des lieux sur chaque territoire, pour adapter et doter des moyens nécessaires. Ces programmes de construction et de rénovation devront prendre en compte les enjeux environnementaux et énergétiques, mais également bénéficier d'un renforcement de l'ingénierie tant au niveau des collectivités locales que de l'État.
Préconisation n° 2
La délégation préconise une loi de mobilisation sur le logement en Outre-Mer. Cette loi devra proposer des solutions innovantes répondant aux besoins spécifiques de chaque territoire et aux enjeux environnementaux et sociaux. Il est particulièrement indispensable qu'elle prenne en compte l'urgence sociale et sanitaire à Mayotte et en Guyane avec des mesures dérogatoires et exceptionnelles. Pour cela elle devra prévoir les crédits nécessaires, s'assurer d'un fort accompagnement en ingénierie et donner de nouvelles prérogatives aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre des projets d'aménagement.

II - POUR UNE POLITIQUE DU BÂTIMENT DURABLE EN OUTRE-MER

A. Les Outre-mer doivent pouvoir bénéficier pleinement d'un habitat durable et innovant, qui intègre les avancées environnementales

Le rapport du Sénat souligne que les grandes tendances de l'habitat de demain sont déjà perceptibles en Outre-mer : recours à la conception bioclimatique²⁵, valorisation de l'architecture vernaculaire, densification des villes, décarbonation des procédés constructifs (hybridité des systèmes constructifs, inertie des façades, réduction des énergies grises²⁶...), augmentation des matériaux de récupération ou issus du recyclage, traitement des espaces publics extérieurs comme régulateurs thermiques, habitat « léger »²⁷... Autant de pistes à appuyer pour la délégation, qui permettront de mieux maîtriser le bilan carbone et énergétique des bâtiments.

L'enjeu est à présent de développer des filières locales de construction durables. Pour se développer, la construction durable doit proposer des prix raisonnables, intéressants pour les promoteurs. Il y a une réelle complexité à changer

25 L'habitat bioclimatique, qui est une démarche qui consiste à construire des bâtiments afin de répondre aux besoins physiologiques et psychologiques des habitants en les protégeant des aléas climatiques, en se servant des matériaux locaux, et en développant des filières locales.

26 L'énergie grise est la quantité invisible d'énergie consommée lors du cycle de vie d'un matériau ou d'un produit : la production, l'extraction, la transformation, la fabrication, le transport, la mise en œuvre, l'entretien et enfin le recyclage, à l'exception de son utilisation.

27 M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques, M. Victorin Lurel, *La politique du logement dans les Outre-mer, juillet 2021.*

de mode de construction, car une construction durable peut conduire à augmenter le coût du gros œuvre de 30 % environ. Pour changer de mode constructif et privilégier une production moins carbonée, il faut sortir du cadre de l'expérimentation qui prévaut aujourd'hui, normaliser les procédés et développer de véritables filières décarbonées. **Cette transition, avec la mise en place d'un modèle économique adéquat, devra être accompagnée par les pouvoirs publics dans chaque territoire, pour se structurer.**

Pour la délégation, le recours systématique à la climatisation et au « tout béton »²⁸ a pour effet de générer une surconsommation énergétique non durable.

Il s'agit de promouvoir la qualité environnementale en intégrant les avancées de l'architecture bioclimatique : mieux construire « avec le climat », encourager les économies d'énergie, améliorer le confort du cadre de vie. Si l'architecture ne prend pas en compte ces dimensions, il ne sera pas possible de couvrir les besoins en climatisation avec la seule énergie renouvelable produite sur les territoires. Il faut donc réduire les besoins énergétiques de fonctionnement en construisant des bâtiments traversants²⁹, en ne climatisant qu'une partie réduite des espaces de vie (les chambres uniquement, et non les halls et les espaces de circulation par exemple) ou mieux encore en ayant recours au brassage d'air moins consommateur d'énergie, en favorisant une ventilation naturelle pour lutter contre la chaleur et l'humidité, en évitant l'ensoleillement direct par l'orientation du bâtiment, en traitant les abords (verdissement, boisement, suppression des îlots de chaleur que sont les parkings, à proximité des bâtiments...), en réduisant la consommation d'électricité par l'usage de chauffe-eau solaires³⁰, en développant l'autoconsommation d'électricité grâce aux constructions à énergie positive... **Pour la délégation, il est possible d'améliorer le bien-être, tout en ayant le moins possible recours à la climatisation. Il faut ainsi utiliser plus systématiquement le brassage d'air et le logement traversant, moins consommateurs en énergie.**

L'utilisation de la climatisation doit être alimentée de préférence par des énergies renouvelables. Le bâtiment public doit faire preuve d'exemplarité en réduisant sa consommation de climatisation et en s'équipant de panneaux photovoltaïques. Il faut également favoriser l'équipement en climatiseurs économes en énergie.

L'expérimentation de techniques innovantes de climatisation, telle que le « SWAC »³¹, mise en place au centre hospitalier de Ta'one en Polynésie française, devra être analysée notamment dans ses effets néfastes sur le réchauffement des eaux de surface. Ce système sert à alimenter les 1 600 climatiseurs par de l'eau de mer puisée à 900 mètres de profondeur dans la mer, comme source froide pour alimenter le circuit de climatisation.

28 On sait que le béton stocke la chaleur et la redistribue par la suite, accentuant le réchauffement des bâtiments. CAUE de La Réunion, 350 ans d'architecture à La Réunion, 2019.

29 Comme défini dans l'arrêté du 26 octobre 2010, « un logement est dit traversant au sens du confort d'été si pour chaque orientation la surface des baies est inférieure à 75 % de la surface totale des baies du logement ». Cette configuration permet une meilleure ventilation au sein du logement et offre la possibilité de ventiler durant la nuit, permettant un meilleur confort.

30 La Réunion est le premier territoire en chauffe-eau solaire généralisé.

31 Sea Water Air Conditioning.

L'efficacité énergétique devient prioritaire pour atteindre les objectifs de transition énergétique. Les Outre-mer étant des zones non-interconnectées³² sur le plan énergétique, ils ont la caractéristique commune d'avoir des productions électriques encore très carbonées (produits pétroliers essentiellement), tout en étant entrés dans une phase accélérée de transition vers les énergies vertes. L'objectif affiché par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte³³, est de parvenir à l'autonomie énergétique dans les départements d'Outre-mer à l'horizon 2030, et d'atteindre les 80 % d'énergies renouvelables. Les nouveaux bâtiments doivent mieux prendre en compte les avancées en termes de qualité thermique, intégrer la sobriété énergétique et la construction à énergie positive³⁴, dès leur conception. La construction des bâtiments BEPOSDOM de l'Université des Antilles est un bel exemple de construction ambitieuse et respectueuse de l'environnement³⁵. Cette plateforme expérimentale va permettre de réaliser des recherches sur la performance des matériaux en milieu tropical : plusieurs modes de production d'énergies renouvelables, de stockage et de réinjection de l'énergie produite sur le réseau seront essayés. Le BEPOSDOM a aussi pour but de rendre accessible l'innovation sur le bâtiment et les énergies renouvelables, aux porteurs de projets locaux, de la petite entreprise au groupe industriel. Des formations diplômantes sont proposées, de la licence professionnelle « efficacité énergétique des bâtiments » au diplôme d'ingénieur « Systèmes Energétiques ». **La délégation encourage la création de centres d'excellence, alliant recherche et formation, sur les systèmes énergétiques et la performance des matériaux.**

La sobriété énergétique des bâtiments³⁶ est également un moyen de préserver le pouvoir d'achat des ménages. La consommation énergétique entre à présent dans la définition du « logement décent »³⁷, alors qu'elle faisait déjà pleinement partie du cahier des charges du bâtiment durable. Les équipements domestiques représentent la plus grande part des consommations d'énergie (à savoir les climatiseurs et les chauffe-eau), qui génèrent des dépenses contraintes affectant prioritairement les ménages les plus fragiles économiquement. Une étude sur la précarité énergétique en Guadeloupe³⁸, mettait en évidence les problèmes de vétusté des bâtiments, de dangerosité (équipements non conformes), ainsi que les difficultés d'accès à l'information pour les populations (barrière de la langue, difficulté d'accès à l'écrit ou à internet). **La délégation appelle l'Etat à prendre en charge une part significative des dépenses d'optimisation énergétique des bâtiments afin d'aider les ménages les plus modestes à réduire leurs dépenses.**

32 Les zones non interconnectées (ZNI) sont les territoires non reliés au réseau électrique continental. L'insularité et la superficie limitée des ZNI impliquent des contraintes en termes de production d'électricité. Elles assurent l'essentiel de leur fourniture électrique avec des énergies fossiles importées (gaz, fioul), essentiellement transformées dans des centrales thermiques, avec des coûts de production élevés.

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

34 Le bâtiment produit lui-même de l'énergie.

35 Voir l'article d'Outre-mer Première, S. Vingadassalom, Les bâtiments plus écolos de l'Université des Antilles à Audacia, *Outre-mer Première*, novembre 2019.

36 La sobriété énergétique est une démarche qui vise à réduire les consommations d'énergie par des changements de comportement, de mode de vie et d'organisation collective.

37 Décret du 11 janvier 2021.

38 OREC Guadeloupe, *La précarité énergétique en Guadeloupe, une approche socio-anthropologique pour une définition de la précarité énergétique en milieu tropical*, janvier 2018.

Les normes constructives ont été adaptées en Outre-mer par la Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAA DOM). La mise en œuvre de la RTAA DOM a représenté une réelle évolution vers des modes de construction plus durables. Le climat et les modes de vie des différents Outre-mer rendaient la réglementation nationale inadaptée en matière de caractéristiques thermiques, acoustiques et d'aération des logements. Par exemple, dans les climats tropicaux la construction ne doit pas être étanche à l'air, mais au contraire être traversante afin de permettre de ventiler naturellement les façades. Les textes réglementaires ont donc été adaptés pour les DROM, en 2009, puis en 2016³⁹, afin de promouvoir les énergies renouvelables, améliorer le confort hygrothermique, la qualité de l'air intérieur et le confort acoustique des logements. La territorialisation des normes a été réalisée par habilitation législative pour la Guadeloupe et la Martinique, afin d'expérimenter l'adaptation des normes sur la partie énergie.

La RTAA DOM n'a toutefois encadré que les constructions neuves et le seul logement résidentiel. Pour la délégation, il serait cohérent d'élargir cette norme à la conception thermique des bâtiments tertiaires, non résidentiels, qui sont d'importants consommateurs d'énergie.

Préconisation n° 3

Parmi les nombreuses aides à la rénovation énergétique, la délégation constate qu'il manque un chaînon avec l'éco-prêt à taux Zéro qui fonctionne mal en Outre-mer. Les banques ont des difficultés à accorder des prêts pour des opérations de rénovation énergétique qui manquent de garanties. Le taux de défaillance pour ce type de prêt reste plus important en Outre-mer que dans l'Hexagone. Or, ce dispositif pourrait permettre d'accélérer les travaux de rénovation. La délégation préconise donc de créer un fonds de garantie permettant le cautionnement bancaire de ces travaux.

De véritables filières locales d'approvisionnement en matériaux de construction doivent être mises en place, en fonction des ressources disponibles sur chacun des territoires. Des filières émergentes se développent à des coûts compétitifs par rapport aux matériaux importés : bois, brique de terre compressée, détritrus de bois (isolation), couvertures en feuille de palme, recyclage du verre... notamment à Mayotte⁴⁰ et en Guyane à travers de petites structures artisanales traditionnelles. Ces matériaux de construction ont des performances thermiques, énergétiques et de résistance bien adaptées aux conditions locales (humidité, chaleur, vents...). Le bois notamment est de plus en plus utilisé pour construire des maisons aux Antilles et en Guyane, car c'est un excellent isolant, plus performant que le béton,

39 Les articles R162-1 à R162-4 du code de la construction et de l'habitation et leurs trois arrêtés d'application du 17 avril 2009 (thermique, acoustique et aération) ont été modifiés en janvier 2016.

40 Nous renvoyons également à : Ministère de la transition écologique et solidaire, *Etude du potentiel mahorais de développement des matériaux et produits de construction biosourcés locaux, juillet 2019. L'enquête de Nomadéis auprès des artisans réunionnais montre que les artisans conscients de l'impact environnemental de leur activité ont davantage tendance à utiliser des matériaux locaux, essentiellement biosourcés, dans leur chantier. Près des trois quarts d'entre eux se considèrent comme des acteurs de la transition énergétique, ce qui représente un taux supérieur à celui enregistré auprès des artisans Hexagonaux. La sensibilité environnementale des entreprises des DROM peut constituer un levier pour le développement des maillons relatifs à la production et à la transformation des ressources servant de matières premières pour la fabrication des matériaux.*

avec une efficacité thermique supérieure aux normes. La filière bois-forêt pourrait être davantage développée sur certains territoires, notamment en Guyane et en Nouvelle-Calédonie⁴¹. Il y a ainsi un paradoxe à continuer à importer du bois d'œuvre depuis l'Hexagone, ou du Surinam, en Guyane ou aux Antilles, pour couvrir des besoins constructifs, alors même que le bois pourrait être exploité localement dans des conditions environnementales satisfaisantes et à faible impact environnemental. La valorisation durable et raisonnée des forêts ultramarines permettrait de construire de véritables filières écoresponsables qui se substitueraient à des importations souvent non-durables (forêt non certifiées, impact écologique du transport). La pandémie a aussi mis en exergue certaines difficultés : pénuries, délais d'approvisionnement, renchérissement du fret. Un autre exemple de matériau durable est celui de la brique de terre compressée, communément appelée « BTC », que l'on trouve dans l'architecture traditionnelle à Mayotte et en Guyane. La terre crue est l'un des tout premiers matériaux de construction utilisés par l'Homme, totalement naturel, et disponible en quantité. Elle présente un excellent bilan énergétique et thermique dans des climats tropicaux. Elle est extraite localement. Ses coûts d'exploitation et les trajets de livraison sont réduits au strict minimum⁴². **Que ce soit pour la filière bois ou la production de briques, une impulsion des pouvoirs publics est nécessaire pour aider la structuration des filières. Cette aide doit comprendre la formation des artisans, le développement des savoir-faire et compétences (ouverture de formations professionnelles adaptées dans les lycées des métiers), l'acquisition des capacités de production (aides à l'investissement), l'accompagnement de la certification des procédés (présence locale des organismes de certification), et la valorisation de l'utilisation de ces matériaux et techniques dans les marchés publics de construction. L'émergence de ces filières pourra par ailleurs être facilitée par l'intégration dans les cahiers des charges des opérations d'aménagement d'une obligation d'utiliser des matériaux locaux. Le plan régional forêt-bois de Guyane doit permettre la mise en place rapide de plantations.**

Il est enfin possible de se tourner davantage vers des approvisionnements régionaux en matériaux de construction. Des échanges importants existent entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada, par exemple. Ceux-ci restent toutefois limités à l'échelle des Outre-mer, notamment du fait des différences de normes pratiquées entre les régions ultrapériphériques (RUP)⁴³, qui doivent appliquer les normes nationales et européennes (NF et marquage CE) et les pays de la zone régionale, qui appliquent le plus souvent les normes prescrites par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)⁴⁴ sont, quant à eux, soumis à des normes locales et peuvent donc plus facilement échanger sur les marchés régionaux. La Nouvelle Calédonie a ainsi choisi d'élaborer un Référentiel de la Construction de la

41 Voir la contribution de la délégation aux Outre-mer à la saisine *Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser la forêt française ?*, de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, rapporteurs Mme Marie-Hélène Boidin-Dubrulle et M. Antoine Amé, mars 2021.

42 Voir l'association Art.Terre à Mayotte : La BTC ouvre un vaste champ d'applications en gros-œuvre (montage de soubassement, de murs porteurs) et en second-œuvre (cloisonnement, remplissage d'ossature bois, moucharabieh...).

43 La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, et Saint-Martin,

44 La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et Saint-Barthélemy.

Nouvelle-Calédonie (RCNC), sans aller jusqu'à une réglementation propre⁴⁵. Une plus grande territorialisation des normes permettrait par exemple à La Réunion et Mayotte, qui sont des RUP, de s'approvisionner en Afrique du Sud, à Madagascar ou à Maurice, tout en maintenant un haut niveau d'exigence environnementale (éco-certification, 20 % de matériaux bio-sourcés...).

Préconisation n° 4

Pour la délégation, il faut faire évoluer le modèle d'approvisionnement de matériaux, qui repose principalement sur l'importation depuis l'Hexagone, pour permettre un développement économique plus endogène. La délégation plaide pour une territorialisation des normes en Outre-mer, de niveau réglementaire, afin de faciliter l'importation de certains matériaux, tout en maintenant un haut niveau d'exigence de qualité environnementale.

Le recyclage des produits de construction doit être développé à l'échelle de chaque territoire. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, interdit d'exporter les déchets de construction dans les pays tiers de la zone régionale, sans un contrôle strict et difficilement réalisable. Il faut donc mettre en place de véritables filières locales de recyclage des produits de construction, qui sont actuellement enfouis⁴⁶, incinérés ou renvoyés dans l'Hexagone pour leur retraitement. Alors que moins de la moitié du volume de déchets est recyclé, les objectifs sont de 70 % à 80 %. Les volumes sont souvent faibles en Outre-mer compte tenu de l'étroitesse des marchés, tout juste suffisants pour mettre en place une structure sur le territoire. Des solutions locales existent ainsi en Martinique et à La Réunion, pour le recyclage du plâtre notamment, du bois, de l'acier, du papier et du verre⁴⁷. La ferraille reste exportée. A Mayotte, les matériaux inertes issus de la déconstruction sont concassés et réemployés sur place. Il y a donc des opportunités à saisir dans le secteur de l'économie circulaire, notamment pour développer l'emploi dans l'économie sociale et solidaire. Des expérimentations sont en cours pour le réemploi des matières premières secondaires, comme par exemple le recyclage du bois sous forme de matière de mélange composite. Les possibilités de réemploi restent toutefois limitées dans la mesure où les produits réutilisés perdent leurs certificats de conformité d'origine (c'est le cas des fenêtres qui pourraient être récupérées mais qui perdent les garanties associées). Il faut donc faire certifier le processus de recyclage des produits, mettre en place une chaîne de récupération des matériaux sur les chantiers, et disposer de plans régionaux qui prévoient des outils de collecte adaptés aux problématiques territoriales spécifiques. **Pour la délégation, la commande publique doit soutenir la montée en puissance du recyclage dans la construction en Outre-mer, en inscrivant dans les cahiers des charges, une part de matières premières secondaires.**

45 Les normes AFNOR élaborées à partir des normes européennes (EN) et françaises (NF) constituent les références techniques actuellement utilisées par défaut en Nouvelle-Calédonie.

46 Les centres d'enfouissement de la Rivière Saint-Etienne et de Sainte-Suzanne à La Réunion risquent d'être saturés dans quelques années, même avec les extensions prévues. Il est donc impératif de réduire la production de déchets à la source et de favoriser le recyclage.

47 Au niveau national, le taux global de valorisation des déchets du bâtiment varie, selon les différentes sources, de 48 à 64 %. Ce taux varie fortement selon l'activité : 60 à 80 % pour la démolition, 10 à 30 % pour la réhabilitation, 40 à 60 % pour la construction neuve, et selon le type de déchets : 60 à 70 % pour les déchets inertes, 30 à 50 % pour les déchets non dangereux non inertes.

B. La nécessaire adaptation des normes constructives

Les professionnels du secteur du BTP ont maintes fois souligné l'inadaptation des normes de construction aux spécificités des Outre-mer, qui pèse sur l'activité économique. Dans l'*Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, les rapporteurs, M. Olivier Mugnier et Mme Inès Bouchaut-Choisy⁴⁸, faisaient le constat, partagé avec les rapports Lambert et Doligé⁴⁹, que du côté de l'inadéquation des normes, rien n'a changé. Cela a été confirmé aux rapporteurs par la Fédération française du bâtiment : les acteurs ultramarins de la construction ne sont pas associés à la conception des normes au niveau national et à maîtrise des risques. Les organismes de normalisation ne tiennent pas du tout compte des spécificités locales des Outre-mer pour certifier les matériaux. De plus, les démarches de certification restent souvent trop onéreuses pour la plupart des entreprises de construction ultramarines⁵⁰. Selon les estimations de la Cour des comptes, les normes nationales et européennes inadaptées aux diverses caractéristiques des territoires, renchérissent en Outre-mer, le coût de construction de 20 % à 30 % en moyenne par rapport à l'Hexagone⁵¹.

L'adaptation des normes permettra d'avoir recours à des matériaux locaux et des techniques constructives plus adaptées, plus durables et moins coûteuses, tout en favorisant l'emploi local. Le CESE⁵² rappelle ses préconisations qui invitent les collectivités territoriales à constituer une table d'équivalence des normes, tant sur les procédés que sur les matériaux (préconisation n° 6). Il préconise également que les maîtres d'ouvrage ultramarins mobilisent davantage les possibilités d'équivalence issue de la loi ESSOC, et demande à l'Etat d'en prendre en charge le coût afin de constituer une base d'équivalence mutualisée (préconisation n° 7). En effet, l'article 49 de la loi ESSOC prévoit « *la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de bâtiments de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il fait application de normes de référence ou s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence et en fixant les modalités selon lesquelles*

48 Février 2022.

49 Eric Dolige, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales, juin 2011* ; Eric Dolige, Karine Claireaux, Vivette Lopez, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer, juin 2017* ; *Rapport d'information de M. Eric Dolige, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, Le BTP Outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout, juin 2017*. Alain Lambert, Jean-Claude Boulard, Anne Badonnel, Marie-Françoise Guilhemsans, Marie-Christine Armaignac, Claude Dumont, *Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, septembre 2018*. Alain Lambert, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique, Conseil national d'Evaluation des Normes, février 2021*.

50 Les assurances exigent de construire aux normes NF pour couvrir la garantie décennale. Tout le corpus technique est ainsi adossé aux clauses techniques de construction.

51 Cour des comptes, *Le logement dans les départements et les régions d'Outre-mer, septembre 2020*.

52 La délégation renvoie à ses travaux concernant l'adaptation des normes en Outre-mer dans ses deux avis : Inès Bouchaut-Choisy, Olivier Mugnier, Christian Vernaudeau, *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer, janvier 2021*, et Inès Bouchaut-Choisy, Olivier Mugnier, *Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer, février 2022*.

cette preuve est apportée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme et celles selon lesquelles les résultats atteints sont contrôlés après l'achèvement du bâtiment ».

Cette possibilité est d'autant plus intéressante si elle se fait au profit de matériaux ou de normes utilisés par d'autres pays, dans des conditions identiques. La mise en place rapide de solutions permettant de s'appuyer sur les normes appliquées par des pays tiers disposant d'un système de certification reconnu, dans des conditions climatiques similaires, serait bénéfique sur tous les plans : réduction des coûts, limitation des désordres et réduction de l'empreinte carbone liée au transport.

Préconisation n° 5
La délégation préconise une plus grande adaptation des normes à chaque territoire, en créant localement un organisme de certification des matériaux. Une antenne du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) devra être implantée dans chaque DROM, ou à défaut se déplacer régulièrement pour être présente dans chaque territoire, afin de faciliter la certification des matériaux locaux et des techniques constructives. Cette normalisation permettra de garantir leur usage et d'éviter tout risque assurantiel pour le constructeur.

C. L'habitat durable doit être adapté aux besoins et accepté par les populations

Le volet de l'accompagnement des populations locales est particulièrement important pour la délégation. Le bâtiment doit être perçu positivement par ses habitants et ses usagers. Si les normes de construction permettent de garantir la sécurité et le confort de vie, au-delà des aspects techniques, d'autres paramètres doivent aussi être pris en compte : l'usage, les modes de vie des populations, les représentations, les styles architecturaux, les matériaux... Pour la délégation, il est essentiel de tenir des concertations préalables à toute action de construction, de relogement ou d'aménagement, afin d'intégrer la démarche dans un écosystème local. A titre d'exemple, la délégation a pu noter que l'utilisation de matériaux traditionnels (bois, brique...) a pu être mal perçue, interprétée comme un « retour en arrière ». La population mahoraise a ainsi réagi négativement à la construction de la nouvelle aérogare de Dzaoudzi-Pamandzi, en bois. Alors que le torchis ou les bambous sont de bons matériaux isolants, ceux-ci sont parfois mal acceptés. Il en va de la responsabilité des associations locales et de l'ADEME de communiquer en amont sur les techniques constructives durables et de rendre ces matériaux désirables. **Alors que le développement de l'habitat durable passera par une évolution des modes de vie : limiter la consommation de climatisation, construire en hauteur, restreindre l'emprise foncière... pour la délégation, il sera nécessaire d'accompagner cette transition par un important travail de concertation, d'information et de communication pour en assurer l'acceptabilité.**

III - LE BÂTIMENT DURABLE DOIT S'INSCRIRE DANS UN ENVIRONNEMENT PRÉSERVÉ

A. L'habitat durable consiste à penser les constructions dans leur environnement

Pour la délégation, il est nécessaire de concevoir le bâtiment durable dans une approche systémique de la ville environnante, en associant l'implantation des constructions avec l'accès aux services publics, aux transports, aux espaces verts...

Il faut mener une réflexion en amont, liée à l'urbanisme. Construire durablement, c'est réfléchir à où construire pour éviter des transports inutiles et mettre le bâti en relation avec les mobilités durables. Il s'agit ainsi de travailler sur l'écoconception à l'échelle du quartier, en tenant compte de la diversité autour du bâtiment. Cette logique d'EcoQuartier doit davantage se déployer en Outre-mer⁵³. Les communes de Morne-à-l'eau en Guadeloupe, de Fort-de France en Martinique, et le quartier Georges Othily à Rémire-Montjoly en Guyane, ont déjà reçu le label décerné par le ministère chargé de la Ville et du Logement, qui récompense des communes innovantes sur la qualité de l'air, la gestion économe de l'énergie, de l'eau, des déchets, la mobilité, la diversité des logements ou encore la cohésion sociale. Ces initiatives sont à encourager et à soutenir. La délégation insiste également sur la prévention des nuisances, notamment sonores. Il s'agit de préserver les abords pour éviter qu'une école ne se construise à côté de routes à fort trafic, ce qui empêche d'ouvrir le bâtiment pour sa ventilation naturelle. La problématique acoustique est aussi très prégnante dans certains espaces urbains en Outre-mer, c'est la première source de nuisance et de conflits de voisinage. L'approche durable du bâtiment se doit d'en tenir compte.

Le maintien des espaces verts est essentiel pour garder un lien avec l'environnement. Dans l'habitat traditionnel, la végétation était très présente pour embellir, nourrir et apporter de l'ombre et de la fraîcheur aux habitations⁵⁴. Intégrer la verdure aux abords du bâti fait partie des traditions architecturales en Outre-mer. Les solutions végétales appliquées aux abords des enveloppes sont très efficaces pour maîtriser la dépense énergétique induite par la climatisation et le réchauffement des bâtiments. On sait également que le verdissement des villes permet de lutter contre les îlots de chaleur. La population recherche les espaces verts individuels ou partagés, qui permettent de disposer d'une cour ou d'un jardin créole, qui sont des espaces très appréciés et qui permettent de réintégrer l'agriculture urbaine à petite échelle. Le choix de la verticalité et de la densification urbaine ne doivent en aucun cas exclure ces espaces de respiration qui doivent être associés à la participation citoyenne pour leur co-construction.

53 Un ÉcoQuartier est un projet d'aménagement qui intègre les enjeux et principes de la ville et des territoires durables.

54 CAUE de La Réunion, *350 ans d'architecture à La Réunion, 2019*.

B. La maîtrise du foncier est un impératif de durabilité

Tous les territoires ultramarins manquent de foncier aménageable. De par leur exiguïté, leur topographie accidentée, le besoin de terres agricoles, la protection des espaces naturels⁵⁵... très peu de terrains sont constructibles en Outre-mer. Le rapport sénatorial, *Conflits d'usage en Outre-mer - un foncier disponible rare et sous tension*, permet de faire le point sur cette question complexe⁵⁶. La délégation souligne la pression de l'urbanisation rampante qui entraîne un morcellement et une érosion des espaces agricoles et naturels⁵⁷. Cette urbanisation spontanée, constatée dans de nombreux territoires, n'est pas cohérente avec une politique d'aménagement durable. L'auto-construction de logements clandestins conduit rapidement à un mitage du territoire très consommateur d'espace et déstructurant pour l'aménagement. Le manque de foncier pèse aussi lourdement sur les délais et les coûts de constructions. Pour la construction de logements sociaux à Mayotte, le coût du foncier représente environ 60 % du coût du projet, et peut atteindre 200, voire 300 euros le mètre carré, dans la zone de Mamoudzou⁵⁸. A La Réunion, la part du foncier s'élève à 26 % en moyenne du coût de l'opération pour les bailleurs.

Cette situation résulte de décennies d'une faible implication de l'État. À Mayotte, la délimitation du foncier public de l'État et du Département est la cause de litiges permanents, ce qui provoque des retards dans la mise à disposition de terrains constructibles pour les équipements publics et les réseaux urbains⁵⁹. En Guyane, l'Etat ne rétrocède pas suffisamment de foncier pour permettre la construction de logements nécessaires, et son aménagement sur le littoral coûte très cher car les terrains humides nécessitent d'importants travaux de drainage. L'Opération d'intérêt national de Guyane en cours de réalisation, doit permettre de mobiliser suffisamment de foncier pour 21 000 logements. Des études environnementales longues seront nécessaires à la constructibilité de ces espaces. **Compte tenu des délais de planification, la délégation appelle l'Etat et les collectivités territoriales à anticiper très en avance les besoins d'aménagement, afin de mobiliser suffisamment de foncier pour la construction de bâtiments, tout en préservant les espaces naturels et agricoles indispensables à l'équilibre des territoires.**

L'objectif de « zéro artificialisation nette » posé par la loi Climat et Résilience, conduit à privilégier les projets de reconstruction de la ville ou de rénovation, aux constructions sur terrain nu. Les élus ultramarins représentants de l'association des Maires de France (AMF) et de Régions de France, estiment que la loi Climat et résilience du 22 août 2021 impose des délais trop contraints aux communes pour la déclinaison de l'objectif de réduction par deux de la consommation effective

55 91 % du territoire guyanais est constitué de zones protégées au titre de dispositifs de protection environnementale.

56 Rapport d'information n° 616 (2016-2017) de MM. Thani Mohamed Soilihi, Daniel Gremillet et Antoine Karam, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer, déposé le 6 juillet 2017. Il faut également noter les difficultés posées par l'indivision des propriétés foncières, lorsque plusieurs personnes sont propriétaires ensemble d'un même bien.

57 D'après le Commissariat général au développement durable, cité par le rapport d'information sénatorial, amplifiant l'impact des aléas naturels.

58 Données issues du rapport d'information sénatorial cité, *Conflits d'usage en outre-mer - un foncier disponible rare et sous tension*.

59 Voir : ÉchosCGEDD, mai 2019, n° 88.

d'espaces naturels agricoles et forestiers dans les dix prochaines années⁶⁰. L'atteinte des objectifs de la loi Climat et Résilience ne peut pas se faire selon les mairies, dans la précipitation et sans méthode claire et partagée. Un report a été demandé pour les Outre-mer. **La délégation invite l'Etat à prendre en compte une situation déjà dégradée en Outre-mer. Si l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols doit être fermement défendu, sa mise en œuvre peut être étalée dans le temps pour prendre en compte les contraintes spécifiques des territoires, notamment démographiques et sociales.**

La limitation de l'artificialisation de nouveaux espaces impose également de réfléchir à une approche plus durable de l'aménagement et des besoins de rénovation urbaine. Les territoires ultramarins bénéficient de plusieurs grands programmes d'aménagement urbains, en partenariat avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), notamment : le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), Action cœur de ville⁶¹, et pour la Guyane, l'Opération d'Intérêt National (OIN). **La délégation appelle à privilégier un travail de revitalisation urbaine et d'amélioration du cadre de vie, permettant de limiter l'étalement urbain et prenant en compte la nécessité d'un urbanisme durable.**

60 Voir communiqué de presse du 12 novembre 2021 : Zéro Artificialisation Nette : l'AMF et Régions de France demandent un report urgent de l'échéance de février 2022 pour éviter une nouvelle fracture territoriale.

61 15 villes de 5 départements et régions d'Outre-Mer ont bénéficié du programme national Action Cœur de Ville (ACV) depuis 2018.

N° 5 - BIBLIOGRAPHIE

Alain Lambert, Jean-Claude Boulard, Anne Badonnel, Marie-Françoise Guilhemsans, Marie-Christine Armaignac, Claude Dumont, *Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, septembre 2018

Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments* au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par M. Vincent Descoeur, président, et Mme Marjolaine Meynier-Millefert, rapporteure, députés, 10 Février 2021

Banque des territoires, *Rapport, Pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés*, Olivier Sichel, rapporteur, mars 2021

Caisse des dépôts, *Mobilisés pour la relance*, Rapport annuel Fonds d'épargne, 2020

Cerema, étude, *Performance énergétique des bâtiments : une étude montre que le béton de chanvre consomme très peu d'énergie*, mai 2021

CESE, avis, *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, rapporté par Inès Bouchaut-Choisy, Olivier Mugnier, Christian Vernaudon, janvier 2021

CESE, avis de suite, *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, rapporté par Olivier Mugnier et Inès Bouchaut-Choisy, Février 2022

CESE, avis, *Agriculture urbaine : un outil déterminant pour des villes durables*, rapporté par Pascal Mayol et Etienne Gangneron, juin 2019

CESE, avis, *Climat, neutralité carbone et justice sociale*, rapporté par Claire Bordenave et Michel Badré, janvier 2021

CESE, avis, *Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)* rapporté par Guillaume Duval et Madeleine Charrue, février 2018

CESE, avis, *Comment mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires*, rapporté par Isabelle Roudil, 14 mars 2017

CESE, avis, *Comment redynamiser nos centres-villes et nos centres-bourgs*, rapporté par Marie-Odile Esch et Dominique Riquier-Sauvage, mars 2021

CESE, avis, *Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser la forêt française ?*, rapporté par Antoine d'Amécourt et Marie-Hélène Boidin-Dubrule, mars 2021

CESE, avis, *La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?* rapporté par Annabelle Jaeger, 2018

CESE, avis, *La qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du mieux vivre ensemble*, rapporté par Dominique Allaume-Bobe, avril 2017

CESE, avis, *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile, Octobre 2012

CESE, avis, *Le financement des investissements nécessaires pour l'avenir : enjeux et déclinaisons*, rapporté par Patricia Blancard et Didier Gardinal, 24 février 2021

CESE, avis, *Le rapport sur l'état de la France 2021*, rapporté par Benoît Garcia et Hélène Fauvel, mars 2021

CESE, Avis, *Métiers en tension*, janvier 2022

CESE, Commission des affaires sociales et de la santé, audition de M. Éric Baudrillard, directeur général de la société Économie d'énergie, 11 mai 2022

CESER Lorraine, *Formations et Développement Durable, Première phase : Le Bâtiment*, rapporté par Frédéric Marion, , 21 juin 2013

CESER Normandie, *Plan «Normandie bâtiments durables » : convention régionale de mise en œuvre du programme « service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » (Sare) en NORMANDIE*, rapporté par Hugues Sanson, octobre 2020

CESER Nouvelle Aquitaine, *Elaboration du programme régional pour l'efficacité énergétique de Nouvelle-Aquitaine*, rapporté par Alain Reiller, décembre 2018

CESER Occitanie, Pyrénées-Méditerranée, *Favoriser l'accès a des bâtiments performants au plan énergétique en Occitanie*, rapporté par Marie-Laure Cambus, octobre 2017

CESER Pays de Loire, *La Rénovation énergétique des bâtiments tertiaires*, rapporté par Marie-Jeanne Bazin, mars 2022

CESER Réunion, *Diagnostic et vision pour un usage raisonné et concerté des matériaux de construction nécessaires à un aménagement durable de La Réunion*, Janvier 2021

Commissariat général au développement durable, *Objectif zéro artificialisation nette » : éléments de diagnostic* , Théma, octobre 2018

Commission européenne, *Fiches d'information - Mettre en œuvre le pacte vert pour l'Europe dont l'une concerne les bâtiments (Adapter nos logements et nos bâtiments pour un futur plus respectueux de l'environnement)* , 14 juillet 2021

Commission pour la relance durable de la construction de logements (commission dite Rebsamen), Tome 1 et 2 publiés respectivement en septembre et octobre 2021

Conseil économique et social européen, Avis (avis d'initiative), *Un accès universel à un logement décent, durable et abordable dans la durée*, 16 septembre 2020

Conseil économique et social européen, Avis (avis d'initiative), *Travail avec l'amiante dans la rénovation énergétique*, du 15 mai 2019

Conseil économique et social européen, *Avis sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments*, 26 avril 2021

Conseil national d'Evaluation des Normes, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, Alain Lambert, février 2021

Construire en Chanvre, Manifeste pour la construction durable, février 2022

Cour de cassation - Chambre commerciale, audition de M. Bernard Saincy, président et Gilles Berhault, délégué général du collectif Stop Exclusion Energétique ; Sylvain Gladieux, directeur du développement du réseau Eco-habitat ; Martin Dassieu, Directeur du développement et de l'Innovation des Compagnons bâtisseurs, 10 novembre 2021

Cour des Comptes, Audit « flash » sur le déploiement par l'ANAH du dispositif « *maprimerénov'* » et ses premiers enseignements, septembre 2021

Cour des Comptes, *Le logement dans les départements et les régions d'Outre-mer*, septembre 2020

Cour des Comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017

Cour des Comptes, *Premiers enseignements du déploiement du dispositif, MaPrimeRénov'*, Audit flash, septembre 2021

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

Décret n° 2022-1035 du 22 juillet 2022 pris pour application de l'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, juillet 2022

Délégation sénatoriale aux Outre-mer, rapport d'information, *Les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer*, Eric Dolige, Karine Claireaux, Vivette Lopez, juin 2017

Délégation sénatoriale aux Outre-mer, rapport d'information, *Le BTP Outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout*, Éric Dolige, rapporteur coordonnateur, Karine Claireaux et Vivette Lopez, juin 2017

Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France, Fiche repère, *Rénovation globale en une étape, versus rénovation globale par étapes*, Décembre 2017

DREAL Hauts de France, Rapport d'activités 2020,

Entretien de Didier Gardinal, rapporteur, et de Fanny Arav et Claire Tutenuit, référentes aux Commissions Eco-Fin et Environnement, avec Daniel Daviller, vice-président, et Nathalie Fichaux, secrétaire générale de Construire en chanvre.

Eric Dolige, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, juin 2011

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France 2022*, Rapport, janvier 2022

France Stratégie, Rapport, *Les coûts d'abattement Électricité*, janvier 2022

France Stratégie, *Comité d'évaluation du plan France Relance*, Premier Rapport, octobre 2021

France Stratégie, *Quelle rentabilité économique pour les rénovations énergétiques des logements ?*, 21 décembre 2021

GIE du réseau des CERC, *L'activité du bâtiment en France - Bilan 2020 - Dynamiques nationales et interrégionales*, octobre 2021

Haut Conseil pour le climat (HCC), *Rénover mieux : leçons d'Europe*, novembre 2020

HCC, rapport annuel 2021, *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation* 2021

HCC, *Rénover mieux. Leçons d'Europe*, 2020

I4CE, *Quelles aides publiques pour la rénovation énergétique des logements ?*, février 2022

IDDR, ADEME, Sciences Po, *Réussir le pari de la rénovation énergétique*, Rapport de la plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements en France, rapporté par Andreas Rüdinger (Iddri), Albane Gaspard (Ademe), mai 2022

INSEE, analyses Mayotte n° 11, *Des conditions de logement éloignées des standards nationaux - enquête Logement à Mayotte 2013*, Michel Brassat, et Noémie Deloeuvre, octobre 2013

INSEE, Focus n°254, *37,2 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2021*, novembre 2021

INSEE, *Le système statistique du logement, Etendue et perspectives*, juin 2020

INSEE, *Nombre de décès quotidiens France, régions et départements*, septembre 2020

LOI n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, modifié février 2008

LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, août 2009

LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement juillet 2010

LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, août 2015

LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, mise à jour août 2022

LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, août 2018

LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, 24 août 2021

Ministère de l'économie, des finances et de la relance, DGCCRF, Rapport d'activité 2020

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique, *Énergie dans les bâtiments*, mai 2021

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique, *La rénovation énergétique*, juin 2021

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Données et études statistiques pour le changement climatique, l'énergie, l'environnement, le logement, et les transports, *La rénovation énergétique des logements : bilan des travaux et des aides entre 2016 et 2019, Résultats définitifs*, mars 2022

Ministère de la transition écologique, Fichier des logements vacants du parc privé par ancienneté de vacance, par commune et par EPCI, mise à jour juin 2022

Ministère de la Transition Ecologique, Observatoire de la rénovation énergétique, Etude, *Le parc de logements par classe de consommation énergétique au 1^{er} janvier 2022*, juillet 2022

Ministère du logement, tables rondes en conclusion de la démarche, *Habiter la France de demain*, septembre 2021

Observatoire National de la Précarité Énergétique, *Tableau de bord de la précarité énergétique*, édition 2021

Olivier Sichel, Rapport, *Pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés*, mars 2021

ONRE, *La rénovation énergétique des logements bilan des travaux et des aides entre 2016 et 2019*, mai 2021

Parlement européen et Conseil, Directive 2010/31/UE sur *la performance énergétique des bâtiments*, 19 mai 2010

Parlement européen et Conseil, Directive 2018/844/UE modifiant la directive 2010/31/UE sur *la performance énergétique des bâtiments* et la directive 2012/27/UE relative à *l'efficacité énergétique*, 30 mai 2018

Parlement européen et Conseil, Règlement 2021/1119/UE établissant le *cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (Loi européenne sur le climat)*, 30 juin 2021

PUCA, *Innover dans la rénovation énergétique des logements privés*, janvier 2020

Sénat, rapport d'information numéro 743, au nom de la commission des finances, *sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette*, Jean-Baptiste BLANC, juin 2022

SFTE, étude portée par l'association AFTER et un consortium d'industriels, de financeurs, de collectivités locales et de fondations, entre novembre 2013 et novembre 2014

N° 6 - TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ALUR	Accès au Logement et pour un Urbanisme Rénové
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ARENH	Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique
BBC	Bâtiment basse consommation
CAPEB	Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
CCC	Convention Citoyenne pour le Climat
CDC	Caisse des dépôts et consignation
CEE	Certificats d'économies d'énergie
CEREN	Centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFA	Centres de formation d'apprentis
CGDD	Commissariat général au développement durable
CQP	Certificats de qualification professionnelle
DOREMI	Dispositif Opérationnel de Rénovation Energétique des Maisons Individuelles
DPE	Diagnostic de performance énergétique
Eco-PTZ	Éco-prêts à taux zéro
EHPAD	Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes
EIE	Espaces Info Énergie
ELAN	Evolution du logement de l'aménagement et du numérique
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ESSOC	État au service d'une société de confiance
FAF	Fonds d'assurance formation
FEDER	Fonds européen de développement régional
FeeBAT	Formation aux Économies d'Énergie dans le Bâtiment
GES	Gaz à effet de serre
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
GME	Groupements momentanés d'entreprises
HCC	Haut Conseil pour le climat
HLM	Habitation à loyer modéré
HPE	Haute performance énergétique
I4CE	Institute for Climate Economics
IDDDRI	Institut du Développement Durable et des Relations Internationales
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LETCV	Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte
LOVAC	Fichier des logements vacants du parc privé suivi par le Cerema
MTE	Ministère de la Transition Ecologique
OFB	Office Français de la Biodiversité
ONPE	Observatoire national de la précarité énergétique

ONRE	Observatoire national de la rénovation énergétique
OPCO	OPérateurs de COmpétences
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNRR	Plan national de relance et de résilience
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PPT	Plan pluriannuel de travaux
PREH	Plan de rénovation énergétique de l'habitat
PRIS	Points Rénovation Info Service
REBE	Rénovation énergétique des bâtiments existants
RGE	Reconnu garant de l'environnement
RSA	Revenu de solidarité active
RT	Règlementation thermique
SARE	Service d'accompagnement à la rénovation énergétique
SAU	Surface agricole utile
SCI	Société civile immobilière
SFEC	Stratégie française sur l'énergie et le climat
SFTE	Société de Financement de la Transition Énergétique
SMABTP	Société mutuelle d'assurances sur la vie du bâtiment et des travaux publics
SNBC	Stratégie Nationale Bas-Carbone
STF	Société de tiers financement
SUB	Surface utile brute
TECV	Transition énergétique pour la croissance verte
TPE	Très petite entreprise
UFME	Union des fabricants de Menuiserie
ZAN	Zéro artificialisation nette

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15°,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411220016-001122 - Dépôt légal : novembre 2022

Crédit photo : DICOM



Certifié PEFC 70% FCBA/10-01283



Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



twitter.com/lecese



fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental



Facebook.com/lecese



youtube.com/user/ceseRF



instagram.com/cese_officiel/

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41122-0016

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-167373-1



9

782111 673731

**Direction de l'information
légale et administrative**
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications

