

Convention citoyenne pour le climat

Se Loger – Rénovation énergétique des bâtiments

Document à transmettre aux parlementaires et citoyens

L'objet de ce document est de présenter les mesures envisagées par le Gouvernement dans le projet de loi "Convention citoyenne pour le climat" (CCC) sur le volet de la rénovation énergétique des bâtiments.

1. Éléments de contexte

Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre impliquent d'améliorer radicalement la performance énergétique des bâtiments existants et d'en accélérer la rénovation, en parallèle d'un renforcement de la réglementation sur les bâtiments neufs (Réglementation environnementale RE2020, qui va remplacer la RT2012). En effet, les bâtiments résidentiels et tertiaires représentent un quart des émissions. A l'horizon 2050, l'objectif fixé dans la SNBC est que l'ensemble du parc soit décarboné et en moyenne au niveau « bâtiment basse consommation ».

La poursuite de ces objectifs permet aussi d'améliorer le confort, de diminuer les factures d'énergie, notamment des ménages les plus modestes, et de créer de l'emploi local sur tout le territoire.

A ce titre, la rénovation énergétique des bâtiments fait déjà l'objet d'un ensemble de mesures et de financements et est au cœur du plan de relance.

2. Rappel des propositions de la Convention citoyenne pour le climat

SL1.1 : *Contraindre les propriétaires occupants et bailleurs à rénover leurs biens de manière globale dont : définition et obligations de « rénovation globale », interdiction d'augmentation des loyers au changement de locataire ou renouvellement du bail ou pendant le bail pour les passoires thermiques, renforcement des obligations de rénovation des bâtiments publics*

SL 1.2 : *Obliger le changement des chaudières au fioul et à charbon d'ici à 2030 dans les bâtiments neufs et rénovés*

SL1.3 : *Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques*

SL1.4 : *Système progressif d'aides à la rénovation, avec prêt et subventions pour les plus démunis*

SL1.5 : *Former les professionnels du bâtiment pour répondre à la demande de rénovation globale et assurer une transition de tous les corps de métiers du BTP vers des pratiques écoresponsables*

3. Réponse du Gouvernement

SL1.1. Sur les obligations de rénovation proposées par la CCC

La CCC propose d'introduire de nouvelles obligations de rénovation des logements. Une partie de ces obligations est déjà prévue par la loi énergie climat (LEC).

Le Gouvernement rejoint les propositions de la CCC quant à la nécessité de rénover prioritairement les passoires thermiques, les 4,8 millions de logements les plus consommateurs. Une échéance d'éradication de ces passoires est déjà fixée en 2028 par la loi Energie Climat. Ces logements constituent un potentiel très important d'économies d'énergie : en les rénovant et en divisant par deux leur consommation énergétique, on parvient à réaliser 75% de l'objectif de la SNBC à horizon 2028.

Les logements passoires énergétiques contribuent significativement à la précarité énergétique. Plus de la moitié des ménages louant des passoires sont modestes ou très modestes. Toutes les passoires énergétiques vont progressivement être interdites à la location, jusqu'à une interdiction complète en 2028. Cette mesure sera mise en œuvre par voie réglementaire (décret), en intégrant la consommation énergétique excessive comme un critère d'indécence. A plus court terme, le Gouvernement inscrira comme le propose la CCC, le blocage des loyers dans les passoires thermiques (si cette mesure est bien constitutionnelle).

Il reviendra en parallèle au système d'aides et d'incitations publiques à la rénovation de favoriser des rénovations directement les plus ambitieuses possibles. C'est d'ailleurs l'orientation qu'a prise le Gouvernement dans le cadre de plan de relance, en créant des aides et bonifications incitant spécialement aux rénovations les plus ambitieuses, que ce soit à travers MaPrimeRenov' ou les Certificats d'économie d'énergie.

Au-delà de ces aides, le Gouvernement mobilisera les acteurs clés (énergéticiens, banques, collectivités, services d'accompagnement) pour faire émerger des modèles économiques de rénovation globales des logements davantage financés par les économies sur les factures d'énergie, en s'appuyant sur des offres intégrées et des solutions de financement innovantes. Jusqu'à présent, les solutions proposées sont demeurées à petite échelle, comme celles proposées par les sociétés de tiers financement. L'objectif de cette réflexion sera de concrétiser ces modèles et d'en initier le déploiement massifié.

- *Inscription dans la loi des catégories de performance des bâtiments*

Une rédaction sera proposée pour donner une assise législative aux étiquettes du DPE, qui pourront ainsi constituer des références pour les différentes dispositions législatives. Les étiquettes du DPE sont en effet les repères les plus lisibles pour les Français et une telle architecture assurera la cohérence avec les futures évolutions des techniques et des méthodes de calcul du DPE. La loi CCC sera l'opportunité de « toiletter » les dispositions législatives existantes (notamment la LEC) pour les mettre en cohérence avec ce référentiel, comme par exemple la définition de la décence d'un logement.

Cette orientation bénéficiera de la refonte et de la fiabilisation en cours du DPE, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er juillet 2021 et donnera un caractère opposable au DPE.

Il s'agit de rendre cette politique publique lisible et concrète pour les Français, pour qu'elle soit mieux comprise et plus efficace.

En outre, une habilitation à légiférer par ordonnance autorisera le Gouvernement à simplifier et fiabiliser le contrôle du respect de la réglementation environnementale des constructions neuves, de manière adaptée à la future réglementation RE2020 afin d'en assurer un contrôle à la fois plus rigoureux et soucieux de simplifier les obligations des maîtres d'ouvrage.

- *Bâtiments publics*

Dans le cadre du plan France relance, le Gouvernement finance les travaux de rénovation des bâtiments de l'Etat et des collectivités à hauteur de 4 Md€ sur 2 ans. Par ailleurs, le respect du décret tertiaire pour le parc des bâtiments de l'Etat engage déjà celui-ci dans une trajectoire massive de rénovation. Ces évolutions ne relèvent cependant pas de dispositions législatives.

SL1.2 : Sur l'obligation spécifique concernant le chauffage au fioul

Le Gouvernement a annoncé lors du Conseil de défense écologique du 27 juillet 2020 que l'installation de nouvelles chaudières au fioul sera interdite à partir du 1er janvier 2022. Les textes réglementaires seront mis en consultation avant la fin de l'année 2020. Cette interdiction ne vise pas les chaudières en état de fonctionnement ni la réparation des chaudières existantes. Elle prévoira aussi des exceptions dans les situations présentant des impossibilités techniques. Une telle interdiction permet d'arrêter l'installation de nouvelles chaudières au fioul et accélèrera la dynamique déjà enclenchée de leur remplacement progressif par des modes de chauffage moins émetteurs de CO₂, alors que plus de 3 millions de logements sont encore chauffés au fioul.

Pour accompagner cette dynamique de transition, le Gouvernement a mis en place des aides bonifiées (MaPrimeRenov', cumulable avec les "coups de pouce" des Certificats d'économie d'énergie). Ces aides, renforcées pour les ménages les plus modestes, ont déjà produit des résultats significatifs : depuis la mise en place du "coup de pouce" début 2019, plus de 140 000 chaudières au fioul ont été remplacées, à 90% vers des énergies renouvelables ou pompes à chaleur. Un "coup de pouce" dédié aux chaufferies fioul en logement collectif (500 000 logements concernés) a également été ouvert en avril 2020. Ces aides rendent ainsi l'ensemble des

solutions de substitution abordables et plus intéressantes que le rachat d'une chaudière fioul neuve. Qu'il s'agisse de pompes à chaleur, de raccordement au gaz, de chauffage au bois (bûches ou granulés) voire de pompes à chaleur hybrides, des alternatives existent, y compris pour les territoires ruraux.

Les acteurs économiques significativement impactés par l'interdiction d'installation de nouvelles chaudières au fioul bénéficieront d'un plan d'accompagnement de cette transition.

SL1.3 : Sur le réseau harmonisé de guichets uniques

Le Gouvernement partage l'objectif général de constituer et renforcer un réseau de "guichets" publics de proximité, portés par les collectivités locales, permettant d'informer, de conseiller voire d'accompagner les particuliers dans leur projet de rénovation. Il convient de noter que la LTECV a déjà instauré le service public pour la performance énergétique de l'habitat (SPEEH). Un tel service public est déjà opérationnel, constitué par le réseau des espaces FAIRE, animé par l'Ademe et cofinancé par les collectivités et un programme de Certificats d'Economie d'Énergie (programme SARE). Ce service public fournit information, conseil et accompagnement à titre gratuit. Il est aujourd'hui composé de plus de 400 espaces en France et le programme de financement SARE a déjà enclenché son extension, grâce à des financements supplémentaires et un partenariat avec les différents niveaux de collectivités. L'ensemble des régions de France sera couvert d'ici le début de l'année 2021.

Aussi, partant des propositions de la CCC, le Gouvernement proposera de préciser dans la loi les missions du service public. Le Gouvernement souhaitera préserver la flexibilité d'organisation territoriale du système actuel, au libre choix des régions, départements et intercommunalités, et sans figer une organisation « 1 EPCI = 1 guichet ». Par ailleurs, il ne sera pas prévu d'obligation de passer par un tel guichet public pour bénéficier des aides à la rénovation, et ce afin d'éviter de rigidifier les parcours et les choix des ménages ou de créer des goulets d'étranglement. En revanche, la proposition de la CCC appelle l'attention du Gouvernement sur la conditionnalité des aides à la rénovation globale à une vérification systématique de la performance des travaux soutenus. La mise en place d'une telle conditionnalité relève davantage du système d'aides, plutôt que des guichets d'information et de conseil eux-mêmes (cf. "aides"). Cette conditionnalité figurera parmi les sujets clés de la réflexion engagée sur les offres innovantes pour la rénovation globale.

SL1.4 Sur le système d'aides progressif à la rénovation

Afin de répondre aux objectifs fixés par le Gouvernement en matière de rénovation, les moyens déployés en faveur de la rénovation énergétique des logements ont été augmentés, et les aides aux ménages (hors plan de relance) représentent aujourd'hui près de 4 milliards d'euros par an. De nombreux dispositifs d'aides existent, comme le programme Habiter Mieux de l'ANAH, MaPrimeRénov', le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE), d'autres dispositifs permettent de financer le reste à charge des ménages, comme l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ). Il convient de noter que le projet de loi de finances 2021, notamment au travers du plan France

Relance, consacre des montants inédits à la rénovation énergétique des logements, de 2.3 Md€, et que la mobilisation des CEE pour ces travaux est estimée à plus de 2 Md€ par an.

Le Gouvernement partage la proposition de la CCC que le système d'aides soit progressif, en aidant davantage les ménages aux plus bas revenus. C'est bien le principe qui a été retenu avec la mise en place de MaPrimeRenov' et son renforcement dans le cadre du plan de relance. Ces évolutions consacrent les principes d'universalité et de progressivité des aides. Il s'agit aussi de proposer des aides aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés, afin de soutenir les obligations qui sont prévues par la CCC pour le parc locatif.

Ces évolutions promeuvent également la rénovation globale, avec un forfait d'aide dédié, assorti d'un "coup de pouce" CEE correspondant. Un bonus pour l'atteinte du niveau BBC (étiquette A ou B) est également prévu. Pour ces rénovations ambitieuses, l'obligation de réalisation d'un audit préalable et sa vérification *a posteriori* répondent au souhait de la CCC de conditionner l'aide à l'effectivité et l'efficacité des travaux.

D'autres évolutions sont à prévoir en 2021 et 2022 pour approfondir ces orientations : simplicité ; encouragement de la rénovation globale ; amélioration de l'articulation avec le financement bancaire ; etc. Ces évolutions tiendront compte de la réflexion lancée sur les modèles plus innovants et intégrés de financement des rénovations globales.

SL1.5 : Sur la formation des professionnels du bâtiment

Le Gouvernement partage le constat que l'augmentation du nombre de rénovations chaque année rend nécessaire la montée en charge et en compétence des professionnels du bâtiment.

Les propositions de la CCC en la matière ne relèvent pas du champ législatif mais rejoignent les orientations déjà prises par l'action gouvernementale :

- Dans le cadre de France Relance, le Gouvernement orientera de manière prioritaire une part substantielle des moyens alloués à la formation des jeunes et demandeurs d'emplois. En particulier, via le Plan d'investissement dans les compétences, le Gouvernement se fixe l'objectif de doubler le nombre de demandeurs d'emploi du secteur ou en reconversion formés vers des métiers répondant aux besoins de la rénovation énergétique des bâtiments. Il s'agira également d'accélérer la modernisation et la digitalisation des formations en lien avec la rénovation énergétique.
- Parallèlement, le Gouvernement a engagé depuis 2019 un renforcement de la mention RGE, avec des audits aléatoires, augmentés en nombre pour certains domaines de travaux dits « critiques » et ouverture de la possibilité pour les organismes de qualification de sanctionner les non conformités constatées par une obligation de formation complémentaire.
- Le Gouvernement souhaite également ouvrir à titre expérimental et très encadré un label RGE « au coup par coup », où chaque chantier serait systématiquement contrôlé après

travaux. Conçu afin d'aider les artisans de proximité à entrer progressivement dans le RGE sans exiger de formation préalable, ce dispositif sera strictement limité à 3 chantiers. Cette expérimentation accompagnera le plan de relance durant deux ans afin de permettre la montée en compétence d'un nombre plus important d'artisans. L'expérimentation fera l'objet d'une évaluation en continue.

- Enfin, dans ce secteur dynamique et qui bénéficie de soutiens publics croissants, le Gouvernement a intensifié la lutte contre la fraude et les malfaçons : interdiction du démarchage téléphonique, augmentation des contrôles, nouveau formulaire de signalement pour les particuliers, facilitation des échanges de données entre administrations pour l'identification des cas suspects.