

N° 522

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avril 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi visant à
résorber la précarité énergétique,*

Par Mme Dominique ESTROSI SASSONE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Françoise Férat, Amel Gacquerre, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Baptiste Lemoine, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, M. Sébastien Pla, Mme Daphné Ract-Madoux, M. Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 170 rect. et 523 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}</i> Modification de plusieurs dispositions financières de l'objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie	11
• <i>Article 2</i> Modification de l'organisation et des missions du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH)	17
• <i>Article 3</i> Un allongement jusqu'à 6 ans du délai de réalisation des travaux éligibles à une rénovation performante et globale, dès lors qu'ils sont réalisés par le propriétaire occupant et accompagnés par l'État ou un opérateur agréé	23
• <i>Article 4</i> Élargissement des missions du Centre scientifique et technique du bâtiment pour promouvoir les matériaux locaux.....	27
• <i>Article 5</i> Gage financier	30
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	43
Liste des contributions écrites.....	45
LA LOI EN CONSTRUCTION	47

L'ESSENTIEL

M. Rémi Cardon¹ et plusieurs membres de son groupe ont déposé, fin 2022, la proposition de loi n° 170 visant à résorber la précarité énergétique.

Sur la proposition de son rapporteur, Mme Dominique Estrosi Sassone², la commission a décidé le rejet du texte.

La commission partage le constat d'un besoin d'accélération de la rénovation énergétique des logements et de la lutte contre les passoires thermiques pour permettre la sortie de la précarité énergétique, mais estime devoir approfondir les solutions proposées par la PPL d'ici à la remise des conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation des bâtiments³, et à l'examen de la loi de programmation quinquennale sur l'énergie, tous deux attendus pour juillet 2023, pour légiférer.



11,9 % des Français souffrent de précarité énergétique



Le bâtiment est la source de 18 % des émissions françaises de CO₂



65 239 rénovations globales en 2022



2 254 conseillers France Rénov' en 2022

I. UN CONSTAT PARTAGÉ : UNE ACCÉLÉRATION ATTENDUE POUR SORTIR DE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Le dernier rapport de l'Observatoire national de la précarité énergétique⁴, l'ONPE, publié le 16 mars 2023, dresse **un bilan alarmant**. En 2021, 11,9 % des Français ont dépensé plus de 8 % de leurs revenus pour payer les factures énergétiques de leur logement et sont donc considérés comme souffrant de précarité énergétique. En 2022, 863 000 ménages ont subi une intervention d'un fournisseur d'énergie en raison d'impayés, chiffres en hausse de 28 % par rapport à 2019. 27 % déclarent avoir des difficultés à

¹ https://www.senat.fr/senateur/cardon_remi20060x.html

² https://www.senat.fr/senateur/estrosi_sassone_dominique14187a.html

³ <https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/commission-denquete-sur-lefficacite-des-politiques-publiques-en-matiere-de-renovation-energetique.html>

⁴ https://onpe.org/sites/default/files/onpe_tableau_de_bord_2022_s2-vf-vf_compressed_1.pdf

payer leurs factures, c'était 18 % en 2020, selon les données publiées le 30 mars 2023 par le médiateur national de l'énergie¹.

La France s'était pourtant engagée à travers la loi pour la transition énergétique et la croissance verte de 2015² (dite « Transition énergétique ») à rénover 500 000 logements par an, dont la moitié occupée par des ménages modestes, pour disposer d'un parc basse consommation d'énergie en 2050 et réduire de 15 % la précarité énergétique à l'horizon 2020. Cet engagement a été réitéré à l'occasion de la loi de 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « Climat et résilience »), qui fixe l'objectif de disposer d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050. Selon le rapport de juin 2022 du Haut conseil pour le climat³ (HCC), les émissions du bâtiment représentent 18 % des émissions nationales de CO₂. Elles sont en baisse de 0,2 million de tonnes sur 2019-2021 alors qu'elles devraient baisser de 3 à 4 Mt, selon la Stratégie nationale bas carbone⁴ (SNBC), dans la période 2022-2030. **Cela devrait se traduire par 370 000 rénovations globales et performantes, puis 700 000 par an à partir de 2030.**

Or, selon le rapport de février 2023 de l'Observatoire de la rénovation énergétique⁵ des logements, l'ONRE, en 2019, 2,4 millions de logements ont bénéficié d'une aide pour des travaux qui ont permis 8,6 térawattheures (TWh) / an d'économie d'énergie. Mais il s'agit pour l'essentiel d'une rénovation partielle contenant un seul geste. Selon l'Agence nationale de l'habitat, l'Anah⁶, 66 000 rénovations globales ont été réalisées en 2022, en progression mais loin de l'objectif visé. Au total, 3,4 milliards d'euros ont été distribués par l'Anah, mais l'essentiel a conduit à changer le mode de chauffage.

« Si la massification des aides et des gestes de rénovation a été réussie, celle des rénovations globales reste à entreprendre. »

Cependant, **les mesures les plus contraignantes contre les passoires thermiques de la loi « Climat et résilience » commencent juste à entrer en vigueur** et à produire leurs effets. Les biens classés G+ sont interdits à la location depuis le 1^{er} janvier, avant les G en 2025, les F en 2028 et les E en

¹ <https://www.energie-mediateur.fr/hausse-de-10-des-interventions-pour-impayees-des-factures-denergie-en-2022-2/>

² https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/L16240_collectionTE_Mesures-Batiments_BATweb.pdf

³ <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2022/06/Rapport-annuel-Haut-conseil-pour-le-climat-29062022.pdf>

⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

⁵ https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/rapport_onre_aides_renovation_energetique_logements_2016_2020_fevrier2023_0.pdf

⁶ <https://www.calameo.com/read/003588254aafab41ff9a7>

2034. De même, l'obligation de réaliser un audit énergétique pour les biens classés G et F est entrée en vigueur au 1^{er} avril. Il s'appliquera aux biens E en 2025 et aux D en 2034. Les conséquences de ce calendrier exigeant, qui avait suscité l'inquiétude du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat dès l'examen de ce texte, sont d'ailleurs particulièrement lourdes et complexes pour les propriétaires bailleurs, les vendeurs et l'ensemble du marché immobilier.

II. LE NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DES SOLUTIONS PROPOSÉES

Si le rapporteur partage donc largement les constats des auteurs de la PPL, il estime que les solutions proposées doivent faire l'objet d'un approfondissement.

En effet, **l'examen de la PPL devance plusieurs échéances importantes**. À la demande du groupe écologiste solidarité et territoire (GEST), le Sénat a lancé en janvier 2023 une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments. Les sujets évoqués, dont la précarité énergétique, font actuellement l'objet d'un examen renforcé. Les conclusions et les propositions de cette commission devraient être publiées fin juin ou début juillet 2023.

« Une PPL qui devance plusieurs échéances importantes »

Par ailleurs, le Gouvernement doit présenter au Parlement, normalement pour le 1^{er} juillet 2023, la nouvelle loi de programmation quinquennale sur l'énergie, qui permettra de fixer dans la loi les objectifs de la politique énergétique, dont ceux afférents à la précarité énergétique ; s'en suivra l'actualisation de la SNBC et de la Programmation pluriannuelle de l'énergie¹ (PPE) en découlant, tandis que la restitution des travaux du Conseil national de la refondation sur le logement² est prévue fin avril début mai.

Sur le fond, le rapporteur émet des réserves sur la pertinence des mesures proposées.

L'article 1^{er} conduirait à conditionner l'accès aux aides à la réalisation d'une rénovation performante et globale, et donnerait comme objectif un reste à charge nul pour les ménages les plus précaires. Il prévoirait également d'identifier, dans la loi de programmation quinquennale sur l'énergie, les moyens et les actions nécessaires à la

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/programmations-pluriannuelles-lenergie-ppe>

² <https://www.ecologie.gouv.fr/conseil-national-refondation-logement>

résorption prioritaire des passoires thermiques. Or, s'il est nécessaire d'accélérer les rénovations globales, ce que prévoit déjà la loi à travers « une incitation financière accrue », la condition ne peut être que souple et l'évolution ne peut être que progressive afin de ne pas déstabiliser le secteur et préserver le succès obtenu par Ma Prime Rénov' (MPR), de même que la possibilité d'un parcours de rénovation par étapes. De plus, les autres types d'aides à la rénovation énergétique (gestes de travaux, bouquets de travaux), s'ils peuvent paraître moins efficaces sur le plan climatique, sont importants d'un point de vue socioéconomique.

Quant au reste à charge, il est actuellement trop élevé. L'I4CE l'a démontré dans une récente étude économique sur les aides à la rénovation des logements¹. Un ménage très modeste peut avoir un reste à charge d'environ 35 000 euros pour la rénovation d'un pavillon. **Pour autant, la loi prévoit d'ores et déjà, à l'initiative du Sénat dans le cadre de la loi « Climat et résilience », un « reste à charge minimal » qui n'est, pour le moment, malheureusement pas appliqué.** Le reste à charge nul présente une difficulté philosophique, chacun devant contribuer, même de façon minime, selon ses moyens, et un risque de renouvellement des dérives telles que lors des opérations d'isolation ou de changement de chaudière à 1 €. Au reste, en visant les ménages précaires plutôt que modestes, l'article proposé aurait un lourd effet de bord, puisqu'il ne prendrait plus en compte le niveau de ressources, comme critère d'attribution des aides, mais la situation de précarité. **S'agissant enfin de la priorisation des rénovations énergétiques sur les passoires thermiques,** une telle précision est, tout à la fois, superflue par rapport à la loi « Climat et résilience » qui a permis la prise en compte, ici aussi à l'initiative du Sénat, des « typologies d'habitation », et contradictoire par rapport à l'objectif de massification des rénovations énergétiques.

L'article 2 propose de garantir l'égalité d'accès aux guichets du service public de la performance énergétique de l'habitat, le SPPEH, quelle que soit la densité de population. **Mais la loi « Climat et résilience » a déjà prévu un service harmonisé, avec des compétences équivalentes, au besoin par des guichets physiques itinérants, sur l'ensemble du territoire.** L'État et l'Anah ont d'ailleurs été chargés de l'animation nationale de ce service harmonisé, tandis que les collectivités territoriales doivent réaliser son bilan. L'imperfection du dispositif actuel est largement partagée, mais il est en cours de déploiement. Il y a actuellement 551 espaces conseils France Rénov' avec 2 254 conseillers. 771 000 ménages ont été accueillis en 2022. La plateforme internet a reçu 6,8 millions de visites. Par ailleurs, à compter d'avril 2023, le Gouvernement va ouvrir l'agrément à d'autres acteurs pour être « Accompagnateur Rénov' », afin d'accroître la capillarité du réseau. Il paraît donc prématuré d'aller plus loin à ce stade et vraisemblablement peu productif d'ouvrir des espaces France Rénov' sans prendre en compte

¹ https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/I4CE-renovation_energetique_HD_WEB.pdf

l'intensité de la demande potentielle. De plus, cela serait contraire à l'esprit de la décentralisation, car les guichets peuvent être créés par les collectivités territoriales et doivent couvrir l'échelon des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), depuis la loi « Climat et résilience ».

L'article 2 prévoit également de demander à ces guichets, en lien avec l'ONPE, **d'identifier les ménages en situation de précarité énergétique**. Là aussi, à la demande du Sénat dans la loi « Climat et résilience » (article L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation¹), les données des audits et des diagnostics de performance énergétique (DPE) sont transmis à l'Anah, aux associations, aux collectivités, à la caisse d'allocation familiale (CAF) et à la mutualité sociale



agricole (MSA) qui versent les aides personnelles au logement (APL). Par ailleurs, l'ONPE a d'ores et déjà créé, début 2021, un outil de géolocalisation des zones de précarité énergétique². La mission de l'ONPE est d'ailleurs plus celle de la production statistique que du guichet opérationnel. De surcroît, rien n'interdit aux guichets du SPEEH de nouer des liens avec les acteurs institutionnels nécessaires, les conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les associations d'information sur le logement (ADIL), de même que les réseaux professionnels et les acteurs locaux, étant ainsi explicitement prévus par la loi.

L'article 3 voudrait étendre jusqu'à six ans le délai pour réaliser une rénovation performante et globale dès lors qu'ils sont réalisés par le propriétaire occupant, accompagnés et planifiés dès le départ. **Toutefois, la plupart des acteurs considèrent qu'une rénovation globale doit idéalement être réalisée en une seule étape, et au maximum deux ou trois, sur un délai limité.** Le règlement prévoit d'ailleurs entre 18 mois et trois ans selon la situation du logement, de la maison individuelle à la grande copropriété. L'article proposé ajouterait donc de la complexité au dispositif et limiterait son efficacité. De plus, les délais, prévus à l'article R. 112-19 du CCH, sont essentiellement réglementaires. Il ne paraît pas pertinent de revenir sur ce point, il faut plutôt travailler sur les modalités de financement par subvention, prêt ou portage selon la situation du ménage, le type de rénovation et les économies attendues.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041565289/2023-04-05/

² https://onpe.org/outil_de_cartographie_geodip/categories



Enfin, l'article 4 suggère de compléter les compétences du Centre scientifique et technique du bâtiment, le CSTB, pour promouvoir les matériaux adaptés aux spécificités locales et proposer sur cette base des normes adaptées outre-mer. Ces missions figurent déjà dans leur principe à l'article R. 121-1 du CCH¹. Le CSTB procède déjà à des études de matériaux en coopération avec l'Ademe pour fiabiliser le DPE et évaluer les rénovations sur les matériaux anciens et biosourcés. Il est, en autres, à l'origine d'une labellisation de l'écoconception des produits de construction². Outre-mer, le CSTB mène, par exemple, un programme de recherche dénommé ECCO DOM³ pour réaliser des économies d'énergie dans les logements sociaux. Il a également été saisi pour faire face aux risques climatiques et environnementaux propres à ces régions.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000043818361/2023-03-30/#LEGIARTI000043818361>

² <https://www.cstb.fr/fr/actualites/detail/eco-conception-des-produits-d-un-simple-coup-d-oeil-rapport-rse-activite-2021-2022-11/>

³ <http://www.cstb.fr/fr/actualites/detail/ecco-dom-consommation-energie-confort-thermique-et-ecogestes-en-logement-social-dans-les-drom-03-2023/>

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Modification de plusieurs dispositions financières de l'objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie

L'article initial de la proposition de loi vise à modifier plusieurs dispositions financières de l'objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie afin :

- de conditionner l'incitation financière à la réalisation de travaux de rénovation énergétique performante et globale ;**
- d'instituer un dispositif permettant un reste à charge nul pour les ménages précaires ;**
- d'identifier les moyens et les actions nécessaires pour résorber prioritairement les passoires thermiques.**

La commission n'a pas adopté l'article.

I. Le droit en vigueur - Un objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie, institué par la loi « Énergie-Climat » de 2019 et étendu par la loi « Climat et résilience » de 2021

A. Depuis la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹, il est prévu qu'une loi détermine les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale, à compter du 1^{er} juillet 2023 puis tous les cinq ans

Cette loi doit préciser (article L. 101-1 A du code de l'énergie) :

- les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), sur trois périodes successives de cinq ans (1°) ;**
- les objectifs de réduction de la consommation énergétique finale, et notamment les objectifs de réduction de la consommation énergétique fossile, pour deux périodes successives de cinq ans, ainsi que les niveaux minimal et maximal des certificats d'économies d'énergie (C2E), pour une période de cinq ans (2°) ;**
- les objectifs de développement des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant, le gaz et l'hydrogène, pour deux périodes successives de cinq ans (3°) ;**

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 2).

- les objectifs de diversification du mix électrique, pour deux périodes successives de cinq ans (4°) ;
- les objectifs de rénovation énergétique, dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans (5°) ;
- les objectifs permettant d'atteindre ou de maintenir l'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer (6°).

Ces objectifs doivent être compatibles avec :

- la programmation pluriannuelle de l'énergie (article L. 141-1 du code de l'énergie) (1°) ;
- le plafond national des émissions de GES, dénommé « budget carbone » (article L. 222-1 A du code de l'environnement) (2°) ;
- la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée « stratégie bas-carbone », ainsi que les plafonds indicatifs des émissions de GES dénommés « empreinte carbone de la France » et « budget carbone spécifique au transport international » (article L. 222-1 B du même code) (3°) ;
- le plan national intégré en matière d'énergie et de climat et la stratégie à long terme (articles 3 et 15 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat) (4°) ;
- la stratégie de rénovation à long terme (article 2 *bis* de la directive 2010/31/ UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments) (5°).

B. Depuis la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021¹, l'objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie, mentionné au 5° du I de l'article L. 100-1-A du code de l'énergie, doit être pris « en cohérence avec l'objectif de disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre »

En outre, « l'atteinte de ces objectifs repose sur une incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, via la mise en œuvre d'un système stable d'aides budgétaires, d'aides fiscales de l'État ou d'aides résultant du dispositif défini aux articles L. 221-1 à L. 221-13 du présent code, accessibles à l'ensemble des ménages et modulées selon leurs ressources, qui vise notamment à créer les conditions d'un reste à charge minimal pour les bénéficiaires les plus modestes, en particulier lorsque les travaux sont accompagnés par un opérateur de l'État ou agréé par lui ».

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Article 89).

Enfin, « *chaque loi prévue au premier alinéa du présent I détermine le rythme des rénovations nécessaires à l'atteinte de la trajectoire de rénovation énergétique du parc de logements, en tenant compte des spécificités territoriales liées notamment aux typologies d'habitation et aux conditions climatiques. Ces rénovations portent notamment sur les gestes de travaux, les bouquets de travaux ainsi que les rénovations énergétiques performantes et globales, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation* ».

II. Le dispositif proposé - La modification de plusieurs dispositions financières de l'objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à modifier l'objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie, mentionné au 5° du I de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie :

- d'une part, il propose que l'incitation financière soit conditionnée à la réalisation de travaux de rénovation énergétique performante et globale ;
- d'autre part, il prévoit l'institution d'un dispositif permettant un reste à charge nul au bénéfice des personnes les plus précaires ;
- enfin, il ajoute l'identification des moyens et actions nécessaires pour résorber prioritairement les logements dits « passoires thermiques ».

III. La position de la commission - Une mesure pour partie satisfaite par de récentes évolutions législatives, qui pourraient engendrer des « effets de bord » préoccupants pour les ménages

A. En premier lieu, sur la méthode, l'opportunité de légiférer sur l'objectif prévu en matière de rénovation énergétique par la loi quinquennale sur l'énergie se pose

En effet, la disposition a été adoptée à l'occasion de l'examen de la loi « Climat et résilience » en 2021.

De plus, la prochaine loi quinquennale devra être adoptée « *avant le 1^{er} juillet 2023* », selon l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

Il peut donc paraître à contretemps de remettre cette disposition sur le métier dans cet intervalle.

B. En deuxième lieu, sur le fond, la disposition proposée est pour partie satisfaite par le droit existant

En effet, le 5° de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie prévoit déjà trois dispositions correspondant, peu ou prou, à celles proposées par l'article 1^{er} de la proposition de loi :

- « *une incitation financière accrue aux rénovations énergétiques et globales* » ;

- « un reste à charge minimal pour les ménages modestes » ;
- des « objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans, en cohérence avec l'objectif de disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre » ainsi qu'un « rythme [de] rénovations nécessaires à l'atteinte de la trajectoire de rénovation énergétique du parc de logements, en tenant compte des spécificités territoriales liées notamment aux typologies d'habitation et aux conditions climatiques ».

De surcroît, d'autres dispositions du code de l'énergie répondent aux évolutions proposées par l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Tout d'abord, l'article L. 232-3 du code de l'énergie prévoit que « la délivrance de [Ma Prime Rénov'] est progressivement conditionnée au recours à un accompagnement pour certaines rénovations énergétiques performantes ou globales [...] ou certains bouquets de travaux », selon plusieurs échéances et seuils « la première de ces échéances [étant] fixée au plus tard au 1^{er} janvier 2023 ».

Plus encore, l'article L. 100-1 du même code inscrit parmi ses objectifs « la lutte contre la précarité énergétique » et l'article L. 100-2 celui de « garantir aux personnes les plus démunies l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, ainsi qu'aux services énergétiques ».

Enfin, l'article 3 de la loi de « Transition énergétique », du 17 août 2015¹, dispose que « la France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020. »

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que les termes « accrus » et « bonifiés » étaient suffisants pour orienter les aides des ménages à la rénovation énergétique.

Témoin de son implication dans ce domaine, il a rappelé que le montant de ces aides s'élève à 3,1 Mds€, auxquels il faut ajouter 140 M€ pour l'éco-prêt à taux zéro (PTZ) et 87 M€ pour l'aide aux bailleurs sociaux. Cela doit permettre de lutter contre les 5,2 M de passoires thermiques. À cette fin, 66 000 logements ont bénéficié d'une aide à la rénovation énergétique globale.

C. Au reste, la disposition envisagée pourrait engendrer des « effets de bord » préoccupants pour les ménages

En premier lieu, le conditionnement de l'aide financière accrue à la réalisation de travaux de rénovation énergétique performante et globale limiterait considérablement le nombre de travaux subventionnables.

Pour preuve, selon l'Agence nationale de l'habitat (Anah), le nombre de demandes de forfaits de rénovation globale dans le cadre de *Ma Prime Rénov'*

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 3).

(MPR) n'a pas dépassé 2 145 en 2021 et 1 846 en 2022, selon un décompte partiel dans ce second cas.

Dans ce contexte, le rapporteur constate que la condition proposée, liée aux travaux de rénovation énergétique performante et globale, ne suscite pas l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes.

Sollicité par le rapporteur, l'ONPE a estimé une telle condition pertinente, tout en soulignant la nécessité de conserver une aide aux gestes de travaux. Il a rappelé que 42 000 rénovations de bâtiments basse consommation (BBC) étaient réalisées chaque année, alors que 700 000 sont nécessaires, ce qui n'est pas assez.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) a indiqué au rapporteur que, sur le principe, une telle condition va dans le bon sens et qu'elle est susceptible de décupler les effets de MPR.

Enfin, le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) a proposé à ses membres de contribuer aux travaux du rapporteur, à l'initiative de ce dernier :

- Si la Fédération française du bâtiment (FFB) est plutôt favorable à une aide accrue en direction des travaux de rénovation énergétique performante et globale, elle a appelé à ne pas bannir ceux par gestes. Plus encore, elle a souligné le coût de l'ambition proposée : selon elle, 6 Mds€ seraient nécessaires pour rénover 130 000 biens de manière performante avec un reste à charge nul ;
- Dans le même esprit, la Fédération des distributeurs de matériaux de construction (FDMC) a fait part de son intérêt pour la condition envisagée, liée aux travaux de rénovation énergétique performante et globale ;
- Quant à la Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC), elle est opposée à une telle condition, rappelant l'intérêt des travaux de rénovation énergétique par gestes.

En second lieu, l'institution d'un reste à charge nul pour les ménages les plus précaires poserait plusieurs difficultés.

D'une part, le coût pourrait être élevé pour les finances publiques. Or que le montant budgété pour MPR atteint déjà 2,45 Mds d'euros dans le cadre du projet de loi finances initiale pour 2023 (PLF2023).

D'autre part, les ménages visés ne seraient plus « modestes » mais « précaires », de sorte que le critère d'attribution ne soit plus le niveau de ressources mais la situation de précarité, ce qui est potentiellement moins large et plus flou. Pour l'Anah, les ménages modestes et très modestes représentent actuellement 83 % des primes attribuées, tant en 2021 qu'en 2022, selon un décompte partiel dans ce second cas.

Enfin, là encore, le rapporteur constate que l'absence de reste à charge ne suscite pas l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes.

Ainsi, le Gouvernement a précisé qu'un reste à charge même minime permet de rendre le ménage averti du montage et de la réalisation du projet en tant que maître d'ouvrage, rappelant que d'autres freins existent, telles que la complexité administrative, technique et sociale.

De son côté, l'ONPE a rappelé que le reste à charge reste élevé pour les ménages modestes et très modestes en cas de rénovation BBC. En effet, 5,6 M de ménages sont en situation de précarité énergétique. Dans ce contexte, MPR joue un rôle utile quoique limité. Cette prime a bénéficié à 34 122 propriétaires occupants (pour 502 M€), 25 938 copropriétés (pour 190 M€) et 4 161 propriétaires bailleurs (pour 89 M€). Le reste à charge s'établit entre 37 et 50 % selon le *Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés* d'Olivier Sichel, de mars 2021, voire entre 39 et 56 % pour la Fondation Abbé Pierre. Des travaux sur ce reste à charge, conduits avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), devaient être rendus d'ici mars 2024.

Enfin, il ressort des consultations conduites par le CSCEE auprès de ses membres, à la demande du rapporteur, que :

- Si la FFB est plutôt favorable à un reste à charge nul, c'est en contrepartie d'un contrôle sur les ménages et les entreprises, la fédération estimant crucial de ne pas reproduire les malfaçons liées aux opérations « isolation à 1 euro » ;
- Dans le même ordre d'idées, la FDMC a fait part de son intérêt pour un reste à charge nul pour les ménages ;
- *A contrario*, la FIEEC est opposée à un reste à charge nul, qui dévaloriserait selon elle les équipements et les industries.

Enfin, la priorisation des rénovations sur les passoires thermiques conduirait à allouer l'effort budgétaire à ce type de logements plutôt qu'à certains types de ménages (ceux modestes par exemple) ou certains types de rénovations (celles performantes et globales par exemple).

Cela pourrait donc être contradictoire avec les autres objectifs poursuivis par la proposition de loi, avec le risque d'un trop-plein de moyens budgétaires attribués à ces passoires thermiques.

Selon l'Anah, 2 831 bonus ont déjà été délivrés dans le cadre de MPR pour sortir des passoires thermiques en 2021 et 2 453 en 2022, selon un décompte partiel dans ce second cas.

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que la mention proposée des passoires thermiques dans la programmation énergétique n'engendre aucun effet significatif.

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 2

**Modification de l'organisation et des missions
du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH)**

L'article initial de la proposition de loi propose de modifier l'organisation et les missions du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) de manière à prévoir que :

- l'État et l'ANAH garantissent aux ménages une égalité d'accès, quelle que soit la densité de population, à un service harmonisé, sur l'ensemble du territoire national ;

- les guichets puissent, en lien avec l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), identifier les ménages en situation de précarité énergétique.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. Le droit en vigueur - Un service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) institué par la loi « Brottes » de 2013 et modifié par la loi « Climat et résilience » de 2021

A. Institué par la loi « Brottes » du 15 avril 2013¹, le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) réalise deux principales missions (article L. 232-1 du code de l'énergie)

- « [II] assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique » ;

- « [II] assiste les propriétaires et les locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et leur fournit des informations et des conseils personnalisés ».

B. À cette fin, le SPPEH s'appuie sur « un réseau de plateformes territoriales à la rénovation énergétique », dont les conditions ont été définies par la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015² et modifiées par les lois « LCAP » du 7 juillet 2016³, « Climat et résilience », du 22 août 2021⁴ et « 3DS », du 21 février 2022¹

¹ Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (Article 12).

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique (Article 22).

³ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (Article 80).

⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le changement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Article 164).

Le I de l'article L. 232-2 du code de l'énergie définit l'organisation du SPPEH.

Celui-ci comporte un réseau de guichets d'information, de conseil et d'accompagnement à la rénovation énergétique, dont les compétences techniques, juridiques, financières et sociales sont équivalentes sur l'ensemble du territoire national. Il est précisé que ce service public peut être assuré par les collectivités territoriales et leurs groupements, à leur initiative et avec leur accord.

De plus, chaque guichet est prioritairement mis en œuvre, en lien avec les services labellisés « France Services », à l'échelle de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de façon à assurer ce service public sur l'ensemble du territoire national. Il est précisé que cette mise en œuvre s'effectue en cohérence avec les orientations des plans de déploiement des guichets, des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Enfin, l'État et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sont chargés de l'animation nationale du réseau de guichets et veillent à ce que les ménages puissent bénéficier d'un service harmonisé sur l'ensemble du territoire national.

Les II et III de l'article L. 232-2 du code de l'énergie définissent les missions du SPPEH.

Tout d'abord, les guichets proposent un service indépendant d'information, de conseil et d'accompagnement des maîtres d'ouvrage privés, qu'ils soient propriétaires, locataires ou syndicats de copropriétaires. Ils présentent les aides nationales et locales à la rénovation, notamment énergétique. Ils peuvent également assurer leur mission d'information de manière itinérante, notamment en menant des actions d'information à domicile, sur des périmètres ciblés et concertés avec la collectivité territoriale de rattachement. Il est précisé que les informations et les conseils délivrés sont gratuits et personnalisés.

Plus encore, les guichets visent à aider les ménages à élaborer un projet de rénovation énergétique, à mobiliser les aides financières publiques ou privées ainsi qu'à les orienter vers des professionnels compétents tout au long du projet de rénovation et, en fonction de leurs besoins, à leur recommander de recourir au conseil architectural délivré par les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

De surcroît, les guichets apportent aux ménages des informations juridiques liées à la performance énergétique de leur logement, notamment

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (Article 160).

en orientant les propriétaires de logements ne respectant pas le niveau de performance minimal des logements décentés, ainsi que les locataires de tels logements vers les associations d'information sur le logement (ADIL) et les commissions départementales de conciliation (CDC). Il est prévu que les guichets puissent informer les ménages des risques liés à l'existence de pratiques frauduleuses.

En cas de vente d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment soumis à l'obligation d'audit, le notaire, avec l'accord de l'acquéreur, adresse au guichet, dans le ressort duquel est situé ce bâtiment ou cette partie de bâtiment, cet audit ainsi que les informations nécessaires à l'identification du bâtiment ou de cette partie de bâtiment et de l'acquéreur. Il est précisé que le guichet peut utiliser ces informations à des fins d'information et de conseil de l'acquéreur concernant la performance énergétique du bâtiment.

Enfin, les guichets peuvent informer les ménages de la performance acoustique de leur logement, des travaux permettant de l'améliorer et des aides existantes, particulièrement dans les zones situées dans le périmètre du plan de gêne sonore d'un aéroport.

L'article L. 232-3 du code de l'énergie précise les conditions de la mission d'accompagnement du SPPEH.

Tout d'abord, dans le cadre du SPPEH, le consommateur peut bénéficier d'une mission d'accompagnement comprenant un appui à la réalisation d'un plan de financement et d'études énergétiques ainsi qu'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels. Il est précisé que cette mission peut comprendre une évaluation de la qualité des travaux réalisés par ces professionnels.

Cette mission d'accompagnement est réalisée par des opérateurs agréés, pour une durée de cinq ans renouvelable, par l'État ou l'ANAH. Ces opérateurs présentent des garanties suffisantes et disposent d'une organisation, de compétences et de moyens appropriés. Il est prévu qu'ils mettent en place et appliquent des procédures assurant leur indépendance et leur impartialité en termes de ressources et d'organisation.

Cette mission d'accompagnement est réalisée en lien avec les guichets et, à leur initiative et avec leur accord, en lien avec les collectivités territoriales ou leurs groupements. Les données recueillies dans le cadre de cet accompagnement sont transmises à l'État ou à l'ANAH, à des fins d'information, de suivi du parcours du consommateur et de lutte contre la fraude. Elles sont mises à la disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements à des fins d'information et de suivi du parcours du consommateur.

Enfin, il est prévu que la délivrance de la prime de transition énergétique et des aides à la rénovation énergétique de l'Anah soit progressivement conditionnée au recours à un accompagnement pour

certaines rénovations énergétiques performantes ou globales ou certains bouquets de travaux énergétiques réalisés par des maîtres d'ouvrage privés.

II. Le dispositif proposé - La modification de l'organisation du SPPEH sur le plan de l'égal accès et de ses missions en matière précarité énergétique

L'article 2 de la proposition de loi prévoit de modifier l'organisation et les missions du SPPEH, mentionnées aux I et II de l'article L. 232-2 du code de l'énergie :

- tout d'abord, il prévoit que l'État et l'Anah garantissent aux ménages une égalité d'accès, quelle que soit la densité de population, et la possibilité de bénéficier d'un service harmonisé sur l'ensemble du territoire national ;

- plus encore, il ajoute que les guichets peuvent, en lien avec l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), mener une mission d'identification des ménages en situation de précarité énergétique.

III. La position de la commission - Une mesure pour partie satisfaite par de récentes évolutions législatives, qui pourrait induire des « effets de bord » problématiques pour les collectivités territoriales

A. En premier lieu, sur la méthode, l'opportunité de légiférer sur le SPPEH se pose comme pour l'article précédent

En effet, la disposition a été adoptée à l'occasion de l'examen de la loi « Climat et résilience » en 2021.

B. En deuxième lieu, sur le fond, la disposition proposée est pour partie satisfaite par le droit existant

Premièrement, l'article L. 232-2 du code de l'énergie dispose que le SPPEH est organisé « *de façon à assurer ce service public sur l'ensemble du territoire national* » (alinéa 2 du I), avec des « *compétences techniques, juridiques, financières et sociales [...] équivalentes sur l'ensemble du territoire* » (alinéa 1 du même I).

De plus, il est également précisé que « *l'État et l'Agence nationale de l'habitat sont chargés de l'animation nationale du réseau de guichets et veillent à ce que les ménages puissent bénéficier d'un service harmonisé sur l'ensemble du territoire national* » (dernier alinéa du même I).

Deuxièmement, le même article L. 232-2 du code de l'énergie ainsi que l'article L. 232-3 prévoient des liens entre la SPPEH et :

- les CAUE, s'agissant des conseils architecturaux (deuxième alinéa du II de l'article L. 232-2 du code de l'énergie) ;

- les ADIL et les CDC, pour les propriétaires ou locataires de logements indécents (même alinéa) ;

- l'État et l'Anah, à des fins d'information et de suivi du consommateur et de lutte contre la fraude, ainsi que les collectivités territoriales ou leurs groupements, à des fins d'information et de suivi du consommateur (quatrième alinéa de l'article L. 232-3 du code de l'énergie).

Dans le même esprit, l'article L. 232-1 du code de l'énergie dispose que le SPPEH « favorise la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, l'animation d'un réseau de professionnels et d'acteurs locaux » (dernier alinéa).

C. Enfin, la disposition pourrait générer des « effets de bord » préoccupants pour les acteurs publics, à commencer par les collectivités territoriales

Tout d'abord, en exigeant un service quelle que soit la densité de population, la disposition envisagée reviendrait à créer des guichets selon des considérations purement territoriales, décorrélées des besoins objectifs.

Cela serait contraire à la répartition actuelle des guichets, l'article L. 232-2 du code de l'énergie (deuxième alinéa du I) prévoyant que les guichets soient « prioritairement mis en œuvre, en lien avec les services portant le label "France Services" [...], à l'échelle de chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ».

Cela serait également contraire aux possibilités de décentralisation des guichets, le même article (premier alinéa du I) prévoyant que « ce service public peut être assuré par les collectivités territoriales et leurs groupements, à leur initiative et avec leur accord » et que la mise en œuvre des guichets « s'effectue en cohérence avec les orientations des plans de déploiement des guichets [...], des plans climat-air-énergie territoriaux [...] et des programmes locaux de l'habitat » (deuxième alinéa du I).

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a rappelé qu'il existe 554 Espaces Conseil France Rénov'. Grâce au programme Service d'accompagnement à la rénovation (SARE) engagé en 2009, 94 % de la population et 97 % des EPCI bénéficient d'une offre d'information.

S'agissant du souhait de garantir un égal accès au SPPEH, il a rappelé que cet objectif était déjà présent dans la loi et qu'il est nécessaire de prendre en compte d'autres considérations (adaptation aux spécificités territoriales, montée de la qualité de service, amélioration du parcours des usagers, clarification du rôle des collectivités territoriales).

À l'inverse, l'Observatoire de la précarité énergétique (ONPE) a précisé au rapporteur que l'égal accès constitue un principe intangible à préserver.

Dans le même esprit, le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) a plaidé pour aller dans le sens de l'égalité de traitement des citoyens sur tout le territoire.

Enfin, comme pour l'article précédent, le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) a proposé à ses membres de contribuer aux travaux du rapporteur, à l'initiative de ce dernier :

- Pour la Fédération française du bâtiment (FFB), le coût et le délai de déploiement du système à la maille souhaitée seraient trop élevés, nécessitant, de surcroît, le recours à un personnel qualifié ;
- Quant à la Fédération des distributeurs de matériaux de construction (FDMC), elle a rappelé l'existence de 5 500 points de distribution professionnelle, utiles pour informer les ménages.

Autre difficulté, l'ONPE, qui serait liée au SPPEH, a une mission de production statistique et non de guichet opérationnel.

Ses missions sont en effet « *l'observation de la précarité énergétique et l'analyse des politiques publiques associées [,] la contribution à l'animation du débat de la précarité énergétique [ainsi que] la valorisation et diffusion des travaux sur le phénomène* ».

Aussi la modification proposée aurait-elle pour conséquence de réaffecter des moyens humains et financiers de la précarité énergétique vers la rénovation énergétique, à rebours de l'objectif poursuivi.

Sollicité par le rapporteur sur les liens entre l'ONPE et le SPPEH, le Gouvernement a estimé que les guichets n'ont pas les moyens de traiter les données de l'Observatoire, et que l'ONPE est un service national davantage tourné vers l'Anah.

Au reste, la précarité énergétique est, selon lui, déjà prise en compte dans la rénovation énergétique par plusieurs programmes (pré-étude opérationnelle de l'Anah, programme SLIME +, programme C2E précarité). Pour autant, cette précarité énergétique touche 5,6 M de ménages.

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 3

Un allongement jusqu'à 6 ans du délai de réalisation des travaux éligibles à une rénovation performante et globale, dès lors qu'ils sont réalisés par le propriétaire occupant et accompagnés par l'État ou un opérateur agréé

L'article initial de la proposition de loi prévoit de modifier la définition de la rénovation énergétique performante et globale, en prévoyant un allongement jusqu'à 6 ans du délai de réalisation des travaux, dès lors que ces derniers sont :

- réalisés par un propriétaire occupant son logement ;
- accompagnés par un opérateur de l'État, ou agréé par lui ;
- planifiés, en différentes phases, dès le départ.

La commission n'a adopté l'article ainsi rédigé.

I. Le droit en vigueur - Une définition de la rénovation énergétique performante et globale déterminée par la loi « Climat et résilience » de 2021

L'article 155 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021¹, a fixé la définition de la rénovation énergétique performante et globale, au 17 bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Tout d'abord, la rénovation énergétique d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment à usage d'habitation est dite performante lorsque des travaux, qui veillent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement de l'air, permettent de respecter les conditions suivantes :

- le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en classe A ou B ;

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

Toutefois, et par dérogation, il est précisé qu'une rénovation énergétique est dite performante :

- pour les bâtiments qui, en raison de leurs contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du bien, ne peuvent pas faire l'objet

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Article 155).

de travaux de rénovation énergétique permettant d'atteindre un niveau de performance au moins égal à celui de la classe B, lorsque les travaux permettent un gain d'au moins deux classes et que les six postes de travaux précités ont été traités ;

- pour les bâtiments de classe F ou G avant travaux, lorsqu'ils atteignent au moins la classe C après travaux et que les six postes de travaux précités ont été étudiés.

De plus, il est prévu qu'une rénovation énergétique performante est qualifiée de globale :

- lorsqu'elle est réalisée dans un délai maximal ne pouvant être fixé à moins de dix-huit mois pour les bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation ne comprenant qu'un seul logement ou à moins de vingt-quatre mois pour les autres bâtiments ou parties de bâtiment ;

- lorsque les six postes de travaux précités ont été traités.

Un décret en Conseil d'État doit préciser les critères relatifs aux contraintes et aux coûts justifiant l'exception et fixer les délais.

Dans ce contexte, le décret du 8 avril 2022¹ a institué les articles R. 112-18 et R. 112-19 du CCH.

L'article R. 112-18 du CCH dispose que les bâtiments bénéficiant de l'exception sont ceux pour lesquels des travaux de rénovation performante :

- entraîneraient des modifications de l'état des parties extérieures ou des éléments d'architecture et de décoration de la construction, en contradiction avec les règles et prescriptions prévues pour :

- les monuments historiques classés ou inscrits, les sites patrimoniaux remarquables ou les abords des monuments historiques ;
- l'immeuble ou l'ensemble architectural ayant reçu le label « Architecture contemporaine remarquable » ;
- les sites inscrits ou classés en matière d'espaces naturels ;
- les constructions, en vertu des dispositions du règlement du plan d'occupation des sols (POS) applicable, et relatives à l'aspect extérieur des constructions et aux conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, sous réserve du droit de surplomb pour une isolation thermique par l'extérieur.

- excéderaient 50 % de la valeur vénale du bien, évaluée par un professionnel dans le domaine de l'immobilier ;

¹ Décret n° 2022-510 du 8 avril 2022 pris pour l'application des articles L. 111-1 et L. 126-2 du code de la construction et de l'habitation (Article 1^{er}).

- feraient courir un risque de pathologie du bâti, affectant notamment les structures ou le clos couvert du bâtiment, justifié par une note argumentée rédigée par un homme de l'art, sous sa responsabilité ;

- ne seraient pas conformes à toutes autres obligations relatives, notamment, au droit des sols, au droit de propriété, à la sécurité des biens et des personnes ou à l'aspect des façades et à leur implantation.

L'article R. 112-19 du CCH précise que le délai de réalisation d'une rénovation performante globale est de :

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

- 24 mois, pour les bâtiments et ou parties de bâtiments comprenant plusieurs logements, lorsque le bâtiment comprend au plus 50 logements, ou 36 mois, lorsque ce bâtiment comprend plus de 50 logements.

Il est précisé que ce délai court à compter de la date du premier ordre de service délivré pour le démarrage des travaux de rénovation, et à pour terme la date du dernier procès-verbal de réception de ces travaux.

II. Le dispositif proposé - Un allongement jusqu'à 6 ans du délai de réalisation des travaux éligibles à une rénovation performante et globale, dès lors qu'ils soient réalisés par le propriétaire occupant et accompagnés par l'État ou un opérateur agréé

L'article 3 de la proposition prévoit de modifier la définition de la rénovation performante et globale, mentionnée au 17°*bis* de l'article L. 111-1 du CCH, en prévoyant qu'elle puisse être réalisée par tranches, dans un délai inférieur à 6 ans à compter du début d'exécution des travaux, dès lors que ces travaux sont :

- réalisés par un propriétaire occupant son logement ;
- accompagnés par un opérateur de l'État ou agréé par lui ;
- planifiés, en différentes phases, dès le départ.

III. La position de la commission - Une mesure manifestement complexe et potentiellement coûteuse, relevant plus du règlement que de la loi

A. En premier lieu, sur la méthode, comme pour les deux articles précédents, l'opportunité de modifier la définition de la rénovation énergétique performante et globale se pose

En effet, la disposition a été adoptée à l'occasion de l'examen de la loi « Climat et résilience » en 2021.

B. En deuxième lieu, sur le fond, la disposition proposée serait peu opérante, tant pour le soutien aux ménages que l'efficacité de la politique de rénovation énergétique

Tout d'abord, la durée de 6 ans, contre 18 mois à 3 ans aujourd'hui, serait trop longue pour permettre un gain sur le plan de la consommation d'énergie.

Plus encore, la juxtaposition de plusieurs critères (délai de 6 ans, réalisation par tranches, accompagnement par l'État ou un opérateur, planification dès le départ) apparaît particulièrement complexe.

Autre difficulté, en introduisant une référence aux propriétaires occupants, la disposition romprait avec la seule référence au nombre de logements pour la détermination des délais, ce qui pourrait conduire à des situations, non seulement complexes, mais aussi peu équitables.

Au reste, le coût, non évalué, de la mesure pourrait être important. En effet, le nombre de propriétaires occupants éligibles pourrait être élevé. Ainsi, selon l'Anah, 764 732 dossiers Ma Prime Rénov' (MPR) ont déjà concerné des propriétaires occupants en 2021, ainsi que 15 003 en 2022, selon un décomptage partiel dans ce second cas.

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que l'atteinte de la performance énergétique suppose la réalisation d'une rénovation en une étape et non la juxtaposition de gestes de travaux. Il a estimé que les délais et les étapes devaient être les moins nombreux possibles pour maîtriser les risques liés aux interfaces entre les phases et aux interventions sur des lots techniques. Il a ajouté que le nombre maximal d'étapes ne saurait être supérieur à 2 à 3 ans.

Sollicité par le rapporteur, l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) a indiqué que la réalisation d'une rénovation performante et globale doit s'étaler sur un temps raisonnable, avec 3 étapes maximum et un accompagnement et un ordonnancement par référent ; en particulier, le délai de 6 ans est selon lui trop long.

La longueur de ce délai a aussi été relevée par le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA), qui a rappelé que la filière plaide plutôt pour un maximum de 5 ans.

Enfin, comme pour les deux articles précédents, le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) a proposé à ses membres de contribuer aux travaux du rapporteur, à l'initiative de ce dernier :

- La Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC) a fait part de sa préférence pour une rénovation énergétique performante et globale par étapes, plutôt qu'en une fois ;

- De son côté, la Fédération des distributeurs de matériaux de construction (FDMC) a plaidé pour la simplification, de même que pour la lisibilité et la stabilité des dispositifs ;
- Enfin, la Fédération CINOV a relevé le coût de l'étalement des travaux par tranche, en termes de suivi et de gestion, sans percevoir de plus-value.

C. Enfin, sur la forme, la disposition envisagée présenterait plusieurs difficultés

Tout d'abord, les délais actuels relèvent du règlement (article R. 112-19 du CCH) plutôt que de la loi (article L. 111-1 du même code).

Plus encore, certaines notions, telles que celles de « réalisation », d'« opérateur » ou de « tranche », sont parfois trop ambiguës pour être véritablement opérantes.

Sur ce point, l'ONPE a précisé que la notion de « tranche », trop floue, ne saurait substituer à celle d'« étape ».

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 4

Élargissement des missions du Centre scientifique et technique du bâtiment pour promouvoir les matériaux locaux

Cet article vise à élargir les missions du centre technique du bâtiment (CSTB) en lui demandant :

- d'évaluer et promouvoir les techniques et les matériaux les mieux adaptés aux spécificités locales,
- de proposer des normes facilitant le recours aux matériaux locaux outre-mer.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. La situation actuelle - Le CSTB, un centre de ressources pour le bâtiment compétent sur tout le territoire

Selon l'article L. 121-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) est **un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité de l'État.**

Il a pour mission :

- **de procéder ou faire procéder à des recherches scientifiques et techniques** directement liées à la préparation ou à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de construction et d'habitat ;
- **d'apporter son concours aux services du ministère** chargé de la construction et de l'habitation et aux services des autres ministères dans leurs activités de définition, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques en matière de construction et d'habitat.

À ce titre, le CSTB est notamment responsable de la mise à jour du logiciel établissant l'ensemble des caractéristiques thermiques des constructions nouvelles (art. L. 121-2 CCH).

L'article R. 121-1 du CCH précise les missions confiées qui consistent à :

- réaliser ou faire réaliser des recherches touchant à la technique, l'économie, **l'environnement, la performance énergétique, la qualité sanitaire, la sociologie et, plus largement, au développement durable dans la construction et l'habitat ;**
- participer aux travaux d'une commission chargée de **formuler les avis techniques et les documents techniques d'application sur des procédés, matériaux, éléments, ou équipements utilisés dans la construction, lorsque leur nouveauté ou celle de l'emploi qui en est fait nécessite une expertise collective pour en apprécier l'aptitude à l'emploi.**

Il contribue à la diffusion et à la valorisation des connaissances scientifiques et techniques en matière d'habitation et de construction durable produites dans le cadre de ses recherches et études, par des publications et toutes autres mesures appropriées, **dont la normalisation.**

Le président du conseil d'administration du CSTB est nommé en conseil des ministres pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois (article L. 121-3 CCH).

Le conseil d'administration du CSTB comprend un député et un sénateur, actuellement Mme Marie-Claude Varailas, des représentants de l'État, des représentants élus des salariés, des représentants des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées qui peuvent être choisies au sein des universités, des écoles et des centres de recherche nationaux.

Le CSTB établit un rapport annuel d'activité qu'il remet au Gouvernement et dépose sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat (article L. 121-4 CCH).

Le CSTB a une compétence nationale aussi bien en métropole qu'outre-mer.

II. Le dispositif envisagé - Une extension des missions du CSTB

L'article 4 de la proposition de loi propose de compléter le 1° de l'article L. 121-1 du CCH sur les missions du CSTB en lui confiant celles :

- d'évaluer et de promouvoir les techniques et les matériaux les mieux adaptés aux spécificités locales des différents territoires ;
- de proposer, dans les territoires ultramarins, la reconnaissance de normes adaptées et facilitant le recours à des matériaux de construction et de rénovation utilisés localement.

III. La position de la commission - Une évolution des missions du CSTB déjà satisfaite par le droit existant

Les modifications proposées par l'article 4 sont satisfaites par le droit existant.

En effet, l'article R. 121-1 du CCH prévoit déjà que le CSTB :

- réalise des recherches touchant à **l'environnement, la performance énergétique, la qualité sanitaire, la sociologie et, plus largement, au développement durable dans la construction et l'habitat** ;
- formule ses **avis techniques sur des procédés, matériaux, éléments, ou équipements utilisés dans la construction** ;
- **contribue** à la diffusion et à la valorisation des connaissances scientifiques et techniques en matière de construction durable notamment à travers **la proposition de nouvelles normes sur l'ensemble du territoire français**.

De fait, le CSTB procède déjà à des études de matériaux en coopération avec l'Ademe pour fiabiliser le DPE et évaluer les rénovations sur les matériaux anciens et biosourcés. Il est par exemple à l'origine d'une labellisation de l'éco-conception des produits de construction.

Le ministère de la transition énergétique a également confié au CSTB la réalisation d'une étude sur l'équivalence entre matériaux européens et régionaux en matière de performance technique et de sécurité d'emploi, dans le cadre du Plan Logement Outre-Mer 2019-2022, prolongé jusqu'au 31 décembre 2023. Cette étude a été partagée auprès des acteurs des départements et régions d'outre-mer en fin d'année 2021.

Le ministère a demandé la mise en œuvre de ses préconisations dans le cadre de la révision du règlement européen des produits de construction (RPC), en particulier la mise en œuvre d'un marquage spécifique « RUP »

(Régions ultra-périphériques), afin de permettre à certains produits de construction fabriqués dans les pays voisins (par exemple, les aciers issus du Brésil ou du Venezuela pour la Guyane) d'être utilisés sur les chantiers dans les territoires ultramarins.

Cette révision devrait être effective au plus tard en juin 2024, compte tenu du délai des négociations nécessaires avec la Commission européenne.

Le CSTB apporte également activement son appui au développement de filières locales de matériaux de construction, comme sur l'exemple de la certification de résistance à l'explosion (ATex) délivrée en 2018 pour la brique de terre crue compressée, à Mayotte.

Outre-mer, le CSTB mène par exemple un programme de recherche dénommé ECCO DOM pour réaliser des économies d'énergie dans les logements sociaux. Il a également été saisi pour faire face aux risques climatiques et environnementaux propres à ces régions.

La commission n'a pas adopté l'article.

Article 5

Gage financier

Cet article vise à compenser les éventuelles pertes de recettes entraînées par l'adoption de la proposition de loi par une augmentation de la taxe sur les transactions financières.

La commission n'a pas adopté l'article.

I. Le dispositif envisagé - Une augmentation de la taxe sur les transactions financières

L'article 5 propose de compenser les pertes de recettes résultant, pour l'État, de l'adoption de la proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle à la taxe prévue par l'article 235 ter ZD du code général des impôts, c'est-à-dire la taxe sur les transactions financières.

II. La position de la commission - Un rejet de l'article

La commission n'ayant pas retenu les dispositions de la proposition de loi, elle a également rejeté leur éventuelle compensation financière.

La commission n'a pas adopté l'article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 avril 2023, la commission a examiné le rapport de Mme Dominique Estrosi Sassone sur la proposition de loi n° 170 (2022-2023) visant à résorber la précarité énergétique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons aujourd’hui la proposition de loi (PPL) visant à résorber la précarité énergétique, déposée par notre collègue Rémi Cardon et plusieurs de ses collègues. Le texte sera examiné en séance publique le 3 mai prochain.

Cette proposition de loi ayant été inscrite dans le cadre de l’espace réservé à un groupe d’opposition, nous appliquons le *gentlemen’s agreement* conclu en 2009 entre les présidents de groupe et de commission, validé par la Conférence des présidents : la commission ne peut pas modifier le texte au stade de son examen en commission, sauf accord du groupe l’ayant inscrit à l’ordre du jour ; elle ne peut que l’adopter ou le rejeter, et elle pourra toujours le modifier au stade de son examen en séance.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Je partage le constat de l’auteur de la PPL, à savoir le besoin d’accélération de la rénovation énergétique des logements – et plus particulièrement des rénovations globales et performantes – et de la lutte contre les passoires thermiques afin de sortir de la précarité énergétique. Mais les solutions proposées doivent être approfondies d’ici à la remise des conclusions de la commission d’enquête sénatoriale sur l’efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, créée à la demande du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, et à l’examen de la loi de programmation sur l’énergie et le climat (LPEC). Si nous n’avons pas de visibilité concernant l’examen de ce dernier texte, le rapport de la commission d’enquête est attendu pour le mois de juillet prochain.

Cette position est aujourd’hui largement partagée par les acteurs avec lesquels j’ai échangé. Malgré les délais très serrés, j’ai tenu à solliciter l’ensemble des intervenants : les administrations centrales, les guichets opérationnels et, bien sûr, tous les organismes spécialisés ; je pense, notamment, à l’Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), au Conseil scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ou encore au Conseil supérieur de la construction et de l’efficacité énergétique (CSCEE), autant d’acteurs que nous avons entendus ou allons entendre dans le cadre de la commission d’enquête.

Je voudrais insister sur le constat partagé et donner quelques éléments de compréhension du sujet et du besoin d’une accélération

attendue pour sortir de la précarité énergétique. Le dernier rapport de l'ONPE, publié le 16 mars dernier, dresse un bilan alarmant. En 2021, 11,9 % des Français ont dépensé plus de 8 % de leurs revenus pour payer les factures énergétiques de leur logement, et sont donc considérés comme souffrant de précarité énergétique. En 2022, 863 000 ménages ont subi une intervention d'un fournisseur d'énergie en raison d'impayés, soit une hausse de 28 % par rapport à 2019. Selon les données publiées le 30 mars dernier par le Médiateur national de l'énergie (MNE), 27 % des ménages déclarent avoir des difficultés à payer leurs factures, contre 18 % en 2020.

La France s'était pourtant engagée, au travers de la loi de 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, à rénover 500 000 logements par an dont la moitié occupée par des ménages modestes pour disposer d'un parc basse consommation d'énergie en 2050 et réduire de 15 % la précarité énergétique à l'horizon 2020. Cet engagement a été renouvelé à l'occasion de la loi « Climat et résilience » de 2021, qui fixait l'objectif de disposer d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

Mais, selon le rapport du Haut Conseil pour le climat (HCC) de juin 2022, les émissions du bâtiment représentent 18 % des émissions nationales de CO₂. Elles sont en baisse de 0,2 million de tonnes sur la période 2019-2021, alors qu'elles devraient baisser de 3 à 4 millions de tonnes, selon la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), au cours de la période 2022-2030. Cela devrait se traduire par 370 000 puis 700 000 rénovations globales et performantes par an à partir de 2030.

Or, selon le rapport de février 2023 de l'Observatoire de la rénovation énergétique des logements (ONRE), 2,4 millions de logements ont bénéficié d'une aide en 2019, pour des travaux qui ont permis 8,6 térawattheures par an d'économies d'énergie ; il s'agit, pour l'essentiel, de rénovations partielles. Selon l'Agence nationale de l'habitat (Anah), 66 000 rénovations globales ont été réalisées en 2022, un chiffre en progression certes, mais qui reste loin de l'objectif visé. Au total, 3,4 milliards d'euros ont été distribués par l'Anah, mais l'essentiel a conduit à changer le mode de chauffage. Si la massification des aides et des gestes de rénovation a été réussie, celle des rénovations globales reste à entreprendre.

À cet égard, les mesures les plus contraignantes contre les passoires thermiques de la loi « Climat et résilience » commencent à entrer en vigueur et à produire leurs effets. Les biens classés G+ sont interdits à la location depuis le 1^{er} janvier 2023, avant les G qui le seront en 2025, les F en 2028 et les E en 2034. De même, l'obligation de réaliser un audit énergétique pour les biens classés G et F est entrée en vigueur le 1^{er} avril ; elle s'appliquera aux biens E en 2025 et aux D en 2034. Les conséquences de ce calendrier exigeant, qui avait suscité notre inquiétude dès 2021, sont particulièrement lourdes et complexes pour les propriétaires bailleurs, les vendeurs et l'ensemble d'un marché immobilier sous forte tension.

Si je partage les constats et la volonté d'aller de l'avant, j'estime que les solutions proposées dans cette PPL doivent faire l'objet d'un approfondissement. En effet, l'examen de la PPL intervient en amont de plusieurs échéances importantes. Comme je l'ai indiqué, le Sénat a lancé en janvier 2023 une commission d'enquête, que j'ai l'honneur de présider, sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique des bâtiments. Les sujets évoqués, dont celui de la précarité énergétique à laquelle une table ronde a été consacrée, font actuellement l'objet d'un examen renforcé. Les conclusions et les recommandations de cette commission d'enquête devraient être publiées fin juin ou début juillet 2023.

Par ailleurs, le Gouvernement doit présenter au Parlement – normalement le 1^{er} juillet prochain, mais cette date risque d'être difficile à tenir – la nouvelle LPEC, qui permettra de fixer dans la loi les objectifs de la politique énergétique, dont ceux qui sont afférents à la précarité énergétique ; s'ensuivra l'actualisation de la SNBC et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Enfin, la restitution des travaux du Conseil national de la refondation (CNR) sur le logement est prévue fin avril ou début mai, au moment de l'examen du texte en séance. Le CNR devrait, lui aussi, faire des propositions sur ce sujet.

Sur le fond, j'émetts quelques réserves concernant la pertinence de certaines mesures proposées dans cette PPL.

L'article 1^{er} conduirait à conditionner l'accès aux aides à la réalisation d'une rénovation performante et globale ; il donnerait comme objectif un reste à charge nul pour les ménages les plus précaires, et prévoirait d'identifier dans la LPEC les moyens et les actions nécessaires à la résorption prioritaire des passoires thermiques.

Or, s'il est nécessaire d'accélérer les rénovations globales et performantes, ce que prévoit d'ailleurs la loi au travers d'« une incitation financière accrue », l'évolution ne peut être que progressive pour ne pas déstabiliser le secteur et préserver le succès obtenu par MaPrimeRénov' et MaPrimeRénov' Sérénité – le dispositif destiné aux ménages les plus précaires –, de même que la possibilité de poursuivre un parcours de rénovation par étapes. En outre, les autres types d'aides à la rénovation énergétique – gestes de travaux, bouquets de travaux –, s'ils peuvent paraître moins efficaces sur le plan climatique, sont importants d'un point de vue socioéconomique.

Quant au reste à charge, il est actuellement trop élevé ; l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) l'a démontré dans une récente publication sur les aides à la rénovation des logements. Par exemple, un ménage très modeste peut avoir un reste à charge d'environ 35 000 euros pour la rénovation d'un pavillon. La loi « Climat et résilience » prévoit déjà, à mon initiative, un « reste à charge minimal », sans que cette mesure soit pour le moment appliquée de manière satisfaisante.

Bien que l'idée soit généreuse, le reste à charge nul présente, à mes yeux, une difficulté philosophique : chacun doit contribuer, même de façon minimale, selon ses moyens. Ce reste à charge nul présente également le risque que se renouvellent les dérives déjà identifiées lors des opérations d'isolation ou de changement de chaudière à 1 euro. Les ménages doivent rester des acteurs impliqués dans la rénovation de leur logement.

S'agissant enfin de la priorisation des rénovations énergétiques sur les passoires thermiques, une telle précision n'est pas indispensable par rapport à la loi « Climat et résilience » qui a permis la prise en compte, sur l'initiative du Sénat, des « typologies d'habitation », et semble potentiellement contradictoire avec l'objectif de massification des rénovations énergétiques, en saisissant, par exemple, toutes les opportunités de changement de propriétaires ou de locataires.

L'article 2 de la PPL prévoit de garantir l'égalité d'accès aux guichets du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), quelle que soit la densité de population. La loi « Climat et résilience » a déjà prévu un service harmonisé avec des compétences équivalentes, au besoin par des guichets physiques itinérants, sur l'ensemble du territoire, y compris dans des zones moins peuplées.

L'État et l'Anah ont été chargés de l'animation nationale de ce service harmonisé, tandis que les collectivités territoriales doivent réaliser son bilan. L'imperfection du dispositif actuel est largement partagée, mais il est en cours de déploiement. On recense actuellement 551 espaces Conseil France Rénov', avec 2 254 conseillers ; 771 000 ménages ont été accueillis en 2022, et la plateforme internet a reçu 6,8 millions de visites.

Depuis avril 2023, le Gouvernement donne à d'autres acteurs la possibilité d'être agréés comme « Accompagnateur Rénov' », afin d'accroître la capillarité du réseau ; des doutes existaient pourtant sur leur neutralité et sur la capacité à éviter les conflits d'intérêts, notamment vis-à-vis des entreprises privées. Il paraît donc prématuré d'aller plus loin à ce stade, et il s'avérerait peu productif d'ouvrir des espaces Conseil France Rénov' sans prendre en compte l'intensité de la demande potentielle. Il s'agit également de respecter les prérogatives des collectivités territoriales, car ces guichets doivent couvrir l'échelon des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), auxquels peuvent être déléguées les aides à la pierre de l'Anah.

L'article 2 prévoit de demander à ces guichets d'identifier, en lien avec l'ONPE, les ménages en situation de précarité énergétique. À la demande du Sénat dans la loi « Climat et résilience » - l'article L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation (CCH) -, les données des audits et des diagnostics de performance énergétique (DPE) sont transmises à l'Anah, aux associations, aux collectivités, à la caisse d'allocations familiales (CAF) et

à la Mutualité sociale agricole (MSA) qui versent les aides personnelles au logement (APL).

Bien que la mission de l'ONPE soit davantage la production de statistiques au niveau national que le déploiement d'un service social vers les publics ciblés, l'organisme a créé, début 2021, un outil de géolocalisation - Géodip - des zones de précarité énergétique ; à ce jour, peu de communes s'en sont saisies. De surcroît, rien n'interdit aux guichets France Rénov' de nouer des liens avec les différents acteurs locaux ou professionnels susceptibles d'accompagner ces ménages en précarité énergétique, depuis l'établissement du premier diagnostic jusqu'au contrôle des travaux.

L'article 3 a pour objet d'étendre jusqu'à six ans le délai pour réaliser une rénovation performante et globale, dès lors que les travaux sont réalisés par le propriétaire occupant, accompagnés et planifiés dès le départ. La plupart des acteurs considèrent qu'une rénovation globale doit idéalement être réalisée en une seule étape ou, au maximum, deux ou trois dans un délai limité. Le règlement prévoit entre dix-huit mois et trois ans selon la situation du logement, de la maison individuelle à la grande copropriété. Cette mesure ajouterait de la complexité au dispositif et limiterait son efficacité. Il ne me paraît donc pas pertinent de revenir sur ce point ; il s'agit plutôt de travailler sur les modalités de financement par subvention, prêt ou portage selon la situation du ménage voire la création de caisses d'avance comme l'idée en a émergé lors de la commission d'enquête.

Enfin, l'article 4 suggère de compléter les compétences du CSTB de manière à promouvoir les matériaux adaptés aux spécificités locales et, sur cette base, proposer des normes adaptées outre-mer. Ces missions, qui figurent notamment à l'article R. 121-1 du CCH, concernent déjà le CSTB. Celui-ci procède également à des études de matériaux en coopération avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), afin de fiabiliser le DPE et d'évaluer les rénovations sur les matériaux anciens et biosourcés. Il est, par exemple, à l'origine d'une labellisation de l'écoconception des produits de construction. Outre-mer, le CSTB mène un programme de recherche, dénommé ECCO DOM, afin de réaliser des économies d'énergie dans les logements sociaux. Il a également été saisi pour faire face aux risques climatiques et environnementaux propres à ces régions.

Telles sont les raisons qui me conduisent à proposer le rejet de la PPL. Même si je partage les constats de départ. Nous devons encore travailler sur les solutions à apporter pour les intégrer, d'une manière ou d'une autre, à la future LPEC. Il s'agira également de tenir compte des conclusions et des recommandations de la commission d'enquête, susceptibles d'être reprises par la suite dans différents textes de loi.

Conformément au vade-mecum sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient maintenant d'arrêter le périmètre indicatif de la

proposition de loi. Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives au contenu en matière de rénovation énergétique de la LPEC, y compris ses dispositions programmatiques relatives aux aides des ménages à la rénovation énergétique ; à la définition de la rénovation énergétique performante, dont celle globale ; aux missions et aux modalités d'organisation du SPPEH, y compris ses relations avec l'ONPE ; aux compétences du CSTB en matière d'adaptation des techniques et des matériaux aux spécificités des outre-mer.

Il en est ainsi décidé.

M. Rémi Cardon, auteur de la proposition de loi. – Madame la rapporteur, je vous remercie pour votre constat partagé et vos remarques pertinentes. Permettez-moi de revenir sur la chronologie de cette PPL. Le 27 juillet 2022, lors de l'audition de la ministre de la transition énergétique, Mme Pannier-Runacher, j'ai soulevé quelques propositions ; en août 2022, j'ai échangé avec la cellule juridique du Sénat et, durant l'automne, j'ai convaincu mes collègues socialistes d'inscrire ce texte dans une « niche ». Ma proposition de loi a été déposée en décembre avant la création de la commission d'enquête. Sur le fond, elle cible la précarité énergétique et vient donc en complément de la commission d'enquête, dont le périmètre est plus large.

Combien faudra-t-il de rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), de *think tanks*, de fondations et d'organismes pour agir enfin sur ce sujet ? Combien faudra-t-il de rapports sénatoriaux et de commissions d'enquête ? Combien faudra-t-il de plans de sobriété énergétique du Gouvernement ? Cette PPL répond à une urgence, et je suis ravi que la commission d'enquête donne un coup de projecteur sur cette question dramatique de la précarité énergétique.

En rédigeant cette PPL, de nombreux usagers mécontents m'ont alerté sur le dispositif MaPrimeRénov'. Alors qu'on leur avait promis un versement des subventions dans un délai de 35 jours, certains usagers m'ont indiqué les avoir reçues six mois, voire un an plus tard. Des retraités, par exemple, ont été obligés de solliciter un prêt à un taux de 10 %, car ils attendaient les subventions ; ils se sont endettés, car l'État n'est pas assez réactif.

Cette PPL sert également à dire que l'on ne peut plus regarder les trains qui passent. La réforme des retraites a bouleversé le calendrier du Gouvernement, avec notamment la PPE qui devait être débattue en 2023. En tant que parlementaire, j'ai essayé d'agir. Si l'on continue sur le rythme actuel, il faudra 2 000 ans pour rénover les passoires thermiques. L'idée n'est pas d'ajouter encore des milliards, mais d'être plus efficace dans l'utilisation de ceux qui sont à disposition.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous ne sommes pas responsables de l'ordre du jour du Gouvernement. Je crains, hélas !, que le report de cette PPL n'ait pas de lien avec la réforme des retraites.

J'insiste sur le fait que l'on ne remet pas en cause la liberté, pour chacun des groupes, de déposer des PPL. Nous avons accueilli cette PPL comme toutes les autres, sans aucune forme de réticence. Néanmoins, mon rôle, en tant que présidente de commission, est d'organiser nos travaux de telle sorte que l'action du Sénat soit cohérente.

Nous sommes tous préoccupés par ces questions ayant trait à la précarité énergétique de nos concitoyens, surtout en ces temps de forte inflation du coût de l'énergie. Des échéances arrivent, notamment la rénovation des biens classés F et G ; une crise du logement se profile, et tous les groupes politiques du Sénat sont inquiets pour l'avenir. Au-delà des articles, cette PPL permet d'évoquer tous ces sujets. Nous aurions préféré un renvoi du texte en commission plutôt que de le rejeter ; mais tel est le choix du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

M. Daniel Gremillet. – Avec les difficultés économiques de ces deux dernières années, on comprend que l'idée d'une planification fixe dans le temps d'une rénovation, comme cela était proposé au départ, n'est pas opportune. Toutes les familles ne sont pas en situation de pouvoir planifier la totalité des travaux.

Beaucoup d'interrogations persistent encore, notamment concernant le bois ou le gaz. Pour un particulier, il est difficile aujourd'hui de lancer une rénovation aussi lourde avec autant d'interrogations. On ne peut pas jouer avec les familles, il s'agit d'être en phase avec les réalités de la vie.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous partageons les préoccupations de nos collègues socialistes concernant l'urgence du dossier et la nécessité d'aller plus loin.

La vraie question est celle-ci : comment être efficace ? Il s'agit de ne pas reproduire les mêmes erreurs que pour le droit au logement opposable (Dalo), avec des objectifs élevés et trop peu de délibérations sur les moyens pour les atteindre. Sur quelles bases, par exemple, pouvons-nous mettre en œuvre le reste à charge zéro ?

Il convient de mettre de l'ordre dans les dispositifs. Nous ne ferons pas l'économie d'une révolution copernicienne concernant le financement de la réhabilitation. Au départ, je n'étais pas favorable à l'idée d'un prêt à taux zéro pour l'ensemble des travaux, remboursable au moment de la vente du bien ou de l'héritage ; je suis à présent convaincue que, pour beaucoup de gens, il est plus facile de financer leur rénovation ainsi, plutôt que de s'en remettre à des systèmes de rénovation graduée avec des primes.

En l'état actuel, la PPL apparaît restrictive et pas toujours opérationnelle. Par ailleurs, nous attendons les conclusions de la commission

d'enquête. Le prochain budget s'annonce encore trop épuré pour obtenir des modes de financement plus opérationnels sur les réhabilitations. Nous allons donc nous abstenir sur ce texte.

M. Daniel Salmon. - Les passoires thermiques représentent 30 % de la consommation d'énergie du logement, alors qu'elles ne concernent que 18 % des logements. Nous devons mener une action forte dans ce domaine.

Depuis le moment où M. Cardon a lancé l'idée de déposer une PPL, les choses ont évolué et l'on se retrouve aujourd'hui en décalage. La commission d'enquête a pour mission d'analyser toutes les politiques publiques, car cette problématique de la rénovation thermique traîne depuis des années ; nous patinons, à l'écart de la trajectoire idéale.

Des questions se posent au niveau de l'accompagnement et concernant le reste à charge. Nous voterons en faveur de ce texte, de manière à ne pas froisser nos collègues socialistes. Des éléments intéressants seront certainement repris soit dans une PPL après la commission d'enquête, soit dans le cadre de la LPEC.

M. Bernard Buis. - La PPL est partie d'une bonne intention : résorber la précarité énergétique dont souffrent beaucoup de nos concitoyens. Notre pays compte 5 millions de logements considérés comme des passoires énergétiques. Conscients de l'importance du sujet, nos collègues du groupe Écologie - Solidarité et Territoires ont demandé une commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, dont le champ d'investigation est plus global.

Ce texte n'étant pas mûr en l'état, il est préférable de le rejeter. Nous pensons qu'il est plus sage d'attendre les conclusions de la commission d'enquête avant de modifier des dispositifs déjà complexes.

Mme Viviane Artigalas. - Nous partageons le constat sur l'application de la loi « Climat et résilience ». Notre PPL s'inscrit en complément des travaux nécessaires menés par la commission d'enquête. Par ailleurs, le texte reprend des dispositions que nous avons défendues dans le cadre de la loi « Climat et résilience ». Il prend en compte la nécessité de répartir les efforts de rénovation sur l'ensemble des territoires, y compris les territoires ruraux. Il existe une forte inégalité territoriale concernant le fonctionnement des guichets France Rénov'. Dans mon département, cela fonctionne très bien ; dans d'autres, comme celui de M. Cardon, beaucoup moins bien.

Un autre objectif poursuivi par l'auteur de ce texte était d'envoyer un message positif aux citoyens qui ne perçoivent pas encore les signes concrets de la transition énergétique. On observe, encore une fois, une forte inégalité dans l'accès aux dispositifs.

Nous partageons les constats de la rapporteur : trop de peu de rénovations globales ; un reste à charge trop élevé - entre 35 et 40 % encore -

pour les familles modestes ; la méconnaissance des dispositifs sur certains territoires ; et l'inadaptation de certaines normes. Nous voterons naturellement en faveur de ce texte.

Nous n'acceptons pas de renvoyer le texte en commission, car le fait de discuter de cette PPL en séance permettra d'alerter sur la mauvaise application de la loi « Climat et résilience ».

Mme Valérie Létard. – Le rapport présenté est éloquent : tout en étant en phase avec les objectifs, cette PPL est confrontée à un problème de temporalité. Nous déplorons ce mauvais concours de circonstances, car une telle initiative mériterait toute notre attention.

Le sujet excède la problématique ciblée par la PPL. Comme cela a été rappelé, on constate aujourd'hui un inégal accès à tous ces dispositifs compliqués et peu identifiables. Il s'agit d'effectuer un véritable travail de coordination des acteurs. Les initiatives peuvent être différentes d'un territoire à l'autre ; certaines intercommunalités sont en pointe, et l'État veut s'assurer de la mise en cohérence des dispositifs.

Entre la loi « Climat et résilience » et son application, comme avec le dispositif zéro artificialisation nette (ZAN), beaucoup d'ajustements sont nécessaires. La loi était très ambitieuse ; aujourd'hui, des éléments ne correspondent pas à la réalité. Si le sujet des ménages modestes est essentiel, d'autres ne sont pas à négliger, comme la question des classes moyennes ou des retraités – notamment ceux qui s'assurent des compléments de revenus en louant des petits logements privés et ne seront pas accompagnés pour ces rénovations. Une approche globale est nécessaire, avec des moyens à la hauteur.

M. Franck Montaugé. – En dépit du problème de temporalité, je remercie M. Cardon pour sa PPL. Je salue également la qualité des travaux en cours dans le cadre de la commission d'enquête ; nous sommes en train de récolter une matière très utile.

La principale question concerne le pouvoir d'achat, plus encore dans la période actuelle, avec l'inflation et toutes les conséquences sur la vie des gens. Cette question inclut celle du logement. Je souscris à l'idée d'une approche englobant l'ensemble des problématiques.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – La commission d'enquête part du constat que la France, si elle affiche une ambition forte en matière de rénovation énergétique, échoue à atteindre ses objectifs. Se pose ainsi la question de l'efficacité des politiques de rénovation énergétique, notamment au regard du statut des personnes – propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et locataires.

L'association Stop à l'exclusion énergétique citait hier le nombre de 500 000 propriétaires occupants vivant dans des passoires thermiques ; 59 % des personnes souffrant de précarité énergétique sont des locataires. Les

propriétaires bailleurs ont, quant à eux, de plus en plus de difficultés à rénover les logements, tandis que pèse la menace d'interdiction de location dès 2025 pour les logements les plus énergivores. Nous craignons une crise supplémentaire sur le marché du logement, avec des ventes massives de logements et le retrait d'un grand nombre d'entre eux du marché de la location. Nombre de propriétaires bailleurs baissent les bras. Nous devons prendre en compte tous ces éléments et arrêter de raisonner en silo.

Nous avons conscience que les pouvoirs publics aspirent à prendre le virage de la massification de la rénovation énergétique. Tous les acteurs demandent un changement d'échelle et insistent sur la nécessité de se concentrer sur les rénovations globales et performantes.

Pour endiguer la précarité énergétique, le principal facteur est l'accompagnement. Nous avons beaucoup d'espoir avec le dispositif Mon Accompagnateur Rénov' renforcé. Les agréments seront donnés en avril. Toutefois, les inquiétudes portent sur les financements. Le programme du service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (Sare) s'arrête fin 2023, et les acteurs nous disent n'avoir aucune visibilité pour la suite.

L'accompagnement est essentiel : il faut créer un climat de confiance, notamment avec les ménages très modestes ou en très grande précarité, pour les convaincre de mener les travaux. L'accompagnement doit être personnalisé, non standardisé. Chaque cas est particulier. Il faut aussi un seul référent, qui suive toutes les étapes, jusqu'au contrôle des travaux ; sinon nous perdrons la confiance des ménages.

La qualité des travaux est un enjeu important, tout comme la formation de la filière. La demande va monter en puissance alors que le nombre d'entreprises labellisées RGE (Reconnu garant de l'environnement) est trop faible. Il faut aussi simplifier les processus d'agrément.

J'en viens au reste à charge. Il est bien beau de dire que l'on veut un reste à charge zéro - il faut certes un reste à charge minimal, car il est bien trop élevé, notamment pour les rénovations globales -, mais, hier, lors de nos audits, les acteurs ne demandaient pas un reste à charge nul, mais simplement supportable. C'est une question de dignité ; chacun doit se sentir engagé dans la rénovation de son logement, et donc y participer financièrement.

Enfin, concernant MaPrimeRénov', on met souvent en avant des cas problématiques mais qui ne reflètent pas toute la réalité : sur 700 000 attributions annuelles quelques centaines de cas sont en difficulté. Si tout n'est pas parfait, les améliorations des processus de l'Anah sont nettes.

Le sujet de la précarité énergétique est fondamental. Dans le cadre de la commission d'enquête, même si les sujets sont plus larges, nous souhaitons être force de proposition pour résorber ce fléau.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} n'est pas adopté.

Article 2

L'article 2 n'est pas adopté.

Article 3

L'article 3 n'est pas adopté.

Article 4

L'article 4 n'est pas adopté.

Article 5

L'article 5 n'est pas adopté.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *bis* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 12 avril 2023, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 170 (2022-2023).

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- au contenu en matière de rénovation énergétique de la loi de programmation quinquennale sur l'énergie, y compris ses dispositions programmatiques relatives aux aides des ménages à la rénovation énergétique ;
- à la définition de la rénovation énergétique performante, dont celle globale ;
- aux missions et aux modalités d'organisation du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), y compris ses relations avec l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) ;
- aux compétences du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) en matière d'adaptation des techniques et des matériaux aux spécificités des Outre-mer.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) –
Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE)

- Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA)

- Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique
(CSCEE) :

- Fédération Cinov ;
- Fédération des Distributeurs de Matériaux de Construction
(FDMC) ;
- Fédération française du bâtiment (FFB) ;
- Fédération des industries électriques, électroniques et de
communication (FIEEC).

- Syndicat national des fabricants d'isolants en laines minérales
manufacturées (FILMM)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-170.html>