

N° 170 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} décembre 2022

PROPOSITION DE LOI

visant à résorber la précarité énergétique,

PRÉSENTÉE

Par M. Rémi CARDON, Mmes Viviane ARTIGALAS, Catherine CONCONNE, Annie LE HOUEROU, MM. Patrick KANNER, Maurice ANTISTE, David ASSOULINE, Joël BIGOT, Mmes Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Marie-Arlette CARLOTTI, M. Yan CHANTREL, Mme Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jean-Yves LECONTE, Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, MM. Franck MONTAUGÉ, Sebastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE et M. Yannick VAUGRENARD,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le secteur du bâtiment représente 25% des émissions de gaz à effet de serre en France, et les 2/3 de ces émissions sont issues du secteur résidentiel. Le logement correspond, par ailleurs, au premier poste de dépense des françaises et des français.

La réhabilitation thermique des bâtiments résidentiels présente donc un double enjeu :

- un **enjeu social**, en diminuant les dépenses énergétiques des ménages et en améliorant leur confort de vie (plus de 5,6 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique),
- et un **enjeu environnemental**, en permettant à la France de respecter ses engagements climatiques dans le cadre de l'Accord de Paris de 2015.

La rénovation thermique est tout à la fois une mesure de **rééquilibrage des territoires** – les ménages qui s'imposent le plus de restrictions sont ceux situés dans les communes rurales et les bourgs de moins de 20000 habitants – et mesure de **santé publique**. Les différentes conséquences d'une mauvaise isolation, comme un logement humide ou mal chauffé, entraînent des risques de pathologies amplifiées chez les personnes âgées ou fragiles.

Pourtant, les efforts pour adapter nos logements aux nouveaux défis du siècle n'ont pas les effets attendus. Le dispositif MaPrimeRénov', bien qu'il ait contribué à financer la rénovation de 670.000 logements, pour un montant distribué de 3,1 milliards d'euros, et que cela représente une multiplication par 10 depuis 2018, n'a permis d'engager que très peu de rénovations globales et véritablement performantes.

L'objectif d'éradiquer les passoires thermiques en 2030 et de disposer d'un parc de logements au niveau BBC en 2050, nécessite **l'engagement - sans délai - d'un plan de rénovation globale redéfini et mieux ciblé**, s'appuyant sur les retours expériences.

La Stratégie Nationale Bas Carbone fixe quant à elle un objectif de réduction de l'ordre de 49% des émissions de gaz à effet de serre de 2015 à 2030, tous secteurs confondus. Or, entre 1990 et 2017, ces émissions n'ont diminué que de 3,7% dans le secteur du bâtiment. Le Haut Conseil pour le Climat rappelle qu'actuellement le marché de la rénovation performante est quasiment inexistant avec seulement 0,2% des rénovations sur le résidentiel.

La précarité énergétique s'accroît et le nombre de logement dits « passoires thermiques » ne baisse pas. Car trop peu de personnes s'engagent dans un parcours de rénovation. Plus de la moitié des passoires thermiques sont pourtant des maisons individuelles, mais seuls 32% du parc privé a fait l'objet de travaux de réhabilitation. Les raisons en sont simples : près de la moitié des ménages résidant en passoire thermique ont des revenus modestes voire très modestes : 37 % de ces logements sont occupés par des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Les analyses, recommandations, études et rapports produits ces derniers mois **convergent sur deux points** : 1) il faut réorienter la rénovation des bâtiments vers des parcours de rénovations globales performantes 2) il faut mieux accompagner les ménages pour les sortir de la précarité énergétique avec des aides visant un reste à charge zéro pour les ménages les plus précaires.

Cette proposition de loi entend rendre plus efficaces les politiques publiques de rénovation énergétique. **L'idée étant de sortir de l'habitude de se fixer toujours plus d'objectifs, mais irréalisables en réalité.** Une série de mesures applicables dès maintenant permettrait d'accélérer significativement les rénovations globales des logements pour respecter l'engagement pris par notre pays d'éradiquer les passoires thermiques en 2030, plutôt qu'en l'an 4020. Au rythme actuel, il nous faudrait en effet plus de 2000 ans pour rénover les passoires thermiques du pays.

Et il y a urgence. La **hausse générale des prix de l'énergie a des conséquences importantes sur les ménages et tout particulièrement sur les plus vulnérables** qui en subissent de plein fouet les impacts.

Urgence également, car les **logements les plus énergivores vont disparaître du marché de la location, faute de rénovation.** Cette interdiction est entrée en vigueur au 1er janvier 2023 pour les logements en classe G qui ont une consommation supérieure à 450 kWh. Elle concernera tous les biens classés G à compter du 1^{er} janvier 2025.

La révision de la Stratégie française sur l'énergie et le climat, qui sera discutée ces prochains mois, constituera la feuille de route de la France :

- Pour tenir compte du rehaussement de l'objectif européen de réduction d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030,
- Pour atteindre la neutralité carbone en 2050.

Cette révision de la Stratégie française sur l'énergie et le climat doit donc être l'occasion de clarifier les priorités d'actions de notre pays. Pour le groupe socialiste, écologiste et républicain, la politique climatique et énergétique de demain doit comporter une stratégie de rénovation des logements et de lutte contre la précarité énergétique plus performante et plus inclusive.

Il est en effet nécessaire que les citoyens perçoivent enfin les signes concrets de la transition énergétique. Une transition énergétique perçue comme encore trop inefficace, trop inégalitaire.

Pour toutes ces raisons, cette proposition de loi entend recentrer l'effort budgétaire du pays sur les passoires thermiques pour respecter nos engagements climatiques et sortir les 5,6 millions de ménages de la précarité, qu'il soit propriétaire ou copropriétaire, bailleur ou occupant.

Elle s'articule autour de 3 axes :

- Recentrer l'effort budgétaire du pays sur l'éradication des passoires thermiques.
- Engager une stratégie de rénovation plus inclusive.
- Permettre l'innovation dans les techniques et matériaux de rénovations, particulièrement dans les territoires d'outre-mer.

Dans la perspective de la loi de programmation pluriannuelle dont nous débattons en 2023, il est ainsi proposé **de mieux flécher les aides publiques vers les travaux de rénovation énergétique performante et globale**, plutôt que vers les travaux monogestes, dont les effets ne sont clairement pas suffisants (article 1^{er}).

Selon la Fondation Abbé Pierre, le reste à charge des plus modestes serait actuellement de l'ordre de 39% pour une rénovation globale, ce qui bien trop important pour les plus familles les plus précaires, y compris dans le cadre du prêt avance rénovation mis en place par le Gouvernement. L'article premier pose donc également **le principe d'un reste à charge « zéro » à destination des plus précaires**, sans quoi les objectifs de

rénovation se mettront en œuvre de manière inégalitaire, et ne seront pas atteints.

L'inscription dans la loi de ces priorités d'action permettra de donner aux acteurs de la rénovation un cap et des perspectives stables pour conforter la performance des travaux et faire face à la massification des interventions.

La vulnérabilité énergétique est plus répandue dans les territoires ruraux, elle concerne davantage des ménages ayant des revenus très modestes et qui souvent ne travaillent pas ou plus, les personnes retraitées notamment. Aussi, pour une stratégie de rénovation plus inclusive, la PPL **favorise le « aller vers » en faveur des personnes en précarité énergétique**. Elle pose également le **principe de l'égal accès aux guichets France Renov et aux accompagnateurs Renov sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones de faible densité de population** (article 2). C'est d'autant plus essentiel dans la mesure où le recours à l'accompagnateur Renov 'est désormais obligatoire pour certains travaux de rénovation globale financés par l'ANAH (MaPrimeRénov' Sérénité dont le coût est supérieur à 5 000 euros depuis le 1er janvier 2023).

Dans un souci de pragmatisme, l'article 3 propose de permettre au propriétaire occupant de **réaliser les travaux de rénovation globale en plusieurs tranches dans le cadre d'un parcours financé et accompagné**, dans un délai inférieur à 6 ans à compter du début d'exécution des travaux, à condition que les travaux soient accompagnés par un opérateur de l'État ou agréé par lui, et que les différentes phases de travaux soient planifiées dès le départ. Le délai actuel de 18 mois nécessite souvent un relogement et ne permet pas d'étaler les paiements dans le temps.

L'article 4 propose de favoriser l'adaptation des normes et l'innovation dans les techniques et matériaux de rénovation, pour **tenir compte des spécificités territoriales, particulièrement en outre-mer**. Il prévoit d'étendre les missions du Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB) institué par l'article L121-1 du code de la construction et de l'habitation qui a déjà 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* ». Le CSTB pourrait ainsi évaluer et promouvoir les techniques et matériaux les mieux adaptées aux spécificités locales des différents territoires ; s'agissant des territoires ultramarins, il propose la reconnaissance de normes adaptées et facilitant le recours à des matériaux de construction et de rénovation produits et utilisés localement.

Proposition de loi visant à résorber la précarité énergétique

CHAPITRE I^{ER}

Pour un recentrage de l'effort budgétaire sur les passoires thermiques

Article 1^{er}

- ① Le 5° du I de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° À la deuxième phrase, après le mot : « accrue », sont insérés les mots : « conditionnée à la réalisation de travaux de rénovation énergétique performante et globale », et, après le mot « modestes », sont insérés les mots : « ainsi qu'un dispositif permettant un reste à charge nul au bénéfice des personnes les plus précaires » ;
- ③ 2° À la troisième phrase, après la référence : « I », sont insérés les mots : « identifie les moyens et actions nécessaires pour résorber prioritairement les logements dits “passoires thermiques”, ».

CHAPITRE II

Pour une stratégie de rénovation plus inclusive

Article 2

- ① L'article L. 232-2 du code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « guichets », la fin du dernier alinéa du I est ainsi rédigée : « , garantissent aux ménages une égalité d'accès, quelle que soit la densité de population, et veillent à ce qu'ils puissent bénéficier d'un service harmonisé sur l'ensemble du territoire national. » ;
- ③ 2° À la dernière phrase du premier alinéa du II, après le mot : « également », sont insérés les mots : « , en lien avec l'Observatoire national de la précarité énergétique, mener une mission d'identification des ménages en situation de précarité énergétique et ».

Article 3

- ① Avant le dernier alinéa du 17° *bis* de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Par exception au septième alinéa du présent 17° *bis*, la rénovation globale peut être réalisée par tranches, dans un délai inférieur à six ans à compter du début d'exécution des travaux, lorsqu'elle est réalisée par un propriétaire occupant son logement et à condition que les travaux soient accompagnés par un opérateur de l'État ou agréé par lui, et que les différentes phases de travaux soient planifiées dès le départ. »

CHAPITRE III

Pour une adaptation des normes dans les territoires d'outre-mer

Article 4

Le 1° de l'article L. 121-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il évalue et promeut les techniques et les matériaux les mieux adaptés aux spécificités locales des différents territoires ; s'agissant des territoires ultramarins, il propose la reconnaissance de normes adaptées et facilitant le recours à des matériaux de construction et de rénovation produits et utilisés localement ; ».

Article 5

Les pertes de recettes résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à la taxe prévue par l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.