

N° 424

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mars 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi visant à
adapter les enjeux de la rénovation énergétique aux spécificités du bâti ancien,

Par Mme Sylviane NOËL,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, secrétaires ; Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sebastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 14 et 425 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE CONSTAT : DES SPÉCIFICITÉS DU BÂTI ANCIEN INSUFFISAMMENT INTÉGRÉES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE.....	5
A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE APPLICABLES AU BÂTI ANCIEN.....	5
B. ... QUI TIENNENT INSUFFISAMMENT COMPTE DE SES SPÉCIFICITÉS CONSTRUCTIVES.....	6
C. DES AVANCÉES RÉCENTES QUI RESTENT INSUFFISANTES.....	7
II. LE TEXTE INITIAL : CONSACRER LES SPÉCIFICITÉS DU BÂTI ANCIEN DANS LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS.....	7
III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : PRÉSERVER LE BÂTI ANCIEN SANS CRÉER DE CONTRAINTES FINANCIÈRES ET NORMATIVES.....	8
A. CONFORTER LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU BÂTI ANCIEN EN LES INTÉGRANT AU RÉGIME EXISTANT.....	8
1. <i>Éviter d'alourdir la réglementation pour des bâtiments anciens qui représentent un tiers du parc de logements.....</i>	8
2. <i>Prendre en compte les spécificités du bâti ancien dans le système actuel.....</i>	8
B. ENGAGER UNE RÉFLEXION AUTOUR DU SOUTIEN FINANCIER À LA RÉNOVATION DU BÂTI ANCIEN.....	9
EXAMEN DES ARTICLES.....	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	53
Liste des personnes entendues.....	55
Liste des contributions écrites.....	57
LA LOI EN CONSTRUCTION.....	59

L'ESSENTIEL

Michaël Weber et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ont déposé, en octobre 2024, une **proposition de loi visant à adapter les enjeux de la rénovation énergétique aux spécificités du bâti ancien**.

Dans la continuité des travaux menés dès l'été 2023 par la commission de la culture et par la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, la commission est sensible à une meilleure prise en compte des spécificités du bâti ancien dans la rénovation énergétique des logements.



Elle a donc souhaité conforter **les apports de la proposition de loi** en matière de prise en compte du confort d'été et d'hiver et des spécificités constructives des logements anciens ainsi que de renforcement des exigences de compétences à l'égard des professionnels, sans pour autant créer de systèmes à deux vitesses qui serait **source de complexités et de coûts supplémentaires, préjudiciables à l'atteinte de nos objectifs** de rénovation énergétique.

Réunie le 12 mars 2025, la commission a **adopté la proposition de loi ainsi modifiée par cinq amendements de réécriture de la rapporteure**, déposés à l'identiques par l'auteur de la proposition de loi.

I. LE CONSTAT : DES SPÉCIFICITÉS DU BÂTI ANCIEN INSUFFISAMMENT INTÉGRÉES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE APPLICABLES AU BÂTI ANCIEN...

Sur les 37 millions de logements que compte la France, plus de 7 millions sont des **passoires énergétiques**, classées F ou G au titre du DPE. Si on leur ajoute les logements « E », qui seront interdits à la location en 2034, ce nombre atteint 15 millions. Parmi eux, **la moitié sont des logements anciens**.



Ce « mur de rénovations énergétiques » à réaliser justifie des **objectifs ambitieux de travaux** : en 2024, l'Agence nationale de l'habitat a financé la rénovation de 340 000 logements et le Gouvernement a fixé un objectif de 900 000 logements par an à rénover en 2030.

B. ... QUI TIENNENT INSUFFISAMMENT COMPTE DE SES SPÉCIFICITÉS CONSTRUCTIVES

Le bâti ancien se distingue par des techniques et des matériaux de construction **traditionnels** (brique, tuffeau, pisé, pierre calcaire, granite, pan de bois-torchis, terre crue) qui les dotent d'une **forte inertie thermique** ou de **capacités hygroscopiques** dont ne dispose pas le bâti moderne dont les maçonneries sont prévues pour être étanches avec une inertie faible.

Ces spécificités permettent de limiter les variations de température et de réguler l'humidité : en ce sens, elles participent au confort d'été. En outre, ces matériaux présentent un **impact environnemental faible** et une **empreinte carbone** déjà amortie : près de 90 % des bâtiments anciens ont été construits avec des matériaux biosourcés.

L'application de travaux de rénovation pensés pour le bâti moderne sur ces structures traditionnelles peut être extrêmement dommageable : pourrissement des structures internes, développement de condensation ou de moisissures. Dès l'été 2023, le rapport de la sénatrice du Haut-Rhin Sabine Drexler sur le **patrimoine et la transition écologique** alertait sur les **conséquences néfastes** des rénovations énergétiques inadaptées au bâti ancien :

- des conséquences esthétiques et visuelles en raison d'isolations extérieures qui nuisent à l'harmonie d'une façade ;
- des conséquences culturelles et patrimoniales liées à l'effacement progressif de ces bâtis anciens qui incarnent pourtant l'identité de certains territoires ;
- des conséquences économiques et financières en raison d'un mauvais emploi des deniers publics.

C. DES AVANCÉES RÉCENTES QUI RESTENT INSUFFISANTES



Certes, le cadre juridique défini par la loi Climat et résilience de 2021 concernant les obligations de rénovation énergétique des logements prévoit des exceptions à l'atteinte des objectifs de rénovation énergétique performante en raison de **contraintes patrimoniales et architecturales**. Néanmoins, ces exceptions concernent les logements **protégés au titre du code du patrimoine ou au titre du plan local d'urbanisme**. Or, beaucoup de bâtiments d'intérêt patrimonial et culturel, construits avec des matériaux traditionnels, comme les **maisons à colombages**, ne sont protégés ni au titre de l'un ni au titre de l'autre.

En 2021, la fiabilisation du diagnostic de performance énergétique (DPE) par le biais d'une **réforme de son mode de calcul** a permis de mieux prendre en compte certaines spécificités du bâti ancien : une **modulation** a par exemple été introduite pour tenir compte de **l'inertie des parois anciennes**. Néanmoins, le ministère de la culture n'a pas été associé à cette réforme du mode de calcul et à l'établissement de la méthode dite « 3-CL ».

Malgré une réforme en juillet 2024 de la certification des diagnostiqueurs qui a renforcé les exigences en la matière, le **niveau toujours insuffisant de connaissances** du bâti ancien est parfois source de recommandations de travaux erronées. Aucune certification concernant le bâti ancien d'intérêt patrimonial n'est obligatoire.

II. LE TEXTE INITIAL : CONSACRER LES SPÉCIFICITÉS DU BÂTI ANCIEN DANS LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

Le texte déposé par Michaël Weber vise à consacrer les spécificités du bâti ancien dans la rénovation énergétique des logements et notamment à :

- définir au niveau législatif le **bâti ancien** ;
- définir dans la loi les **matériaux biosourcés et géosourcés** qui le composent ;
- prévoir des **dérogations aux règles du DPE** et aux obligations de performance énergétique pour le bâti ancien ;
- transformer l'audit énergétique réglementaire, obligatoire lors de la vente d'un logement en monopropriété classé « passoire énergétique » en un **audit énergétique et patrimonial** ;
- majorer les aides financières à la rénovation énergétique lorsque les travaux financent une rénovation énergétique

respectueuse du bâti ancien ou l'acquisition et la pose de matériaux biosourcés.

III. LES APPORTS DE LA COMMISSION : PRÉSERVER LE BÂTI ANCIEN SANS CRÉER DE CONTRAINTES FINANCIÈRES ET NORMATIVES

A. CONFORTER LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU BÂTI ANCIEN EN LES INTÉGRANT AU RÉGIME EXISTANT

1. Éviter d'alourdir la réglementation pour des bâtiments anciens qui représentent un tiers du parc de logements

La commission a souhaité **préserver l'inscription dans la loi du bâti ancien**, sans pour autant mentionner une liste limitative de matériaux le composant, estimant que ces précisions techniques avaient plutôt leur place au niveau réglementaire. Elle a retenu une définition proche de celle utilisée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) : *un bâtiment construit avant 1948 selon des techniques et des matériaux traditionnels*.

Dans un souci de **simplification et de stabilité normative**, la commission a également souhaité **éviter la création d'un système à deux vitesses** avec un DPE spécifique au bâti ancien, estimant que l'unicité du DPE était gage de confiance, de comparabilité et de lisibilité de la réglementation et qu'il avait fait l'objet de deux réformes d'ampleur dans les cinq dernières années.

Ce même souci de simplification l'a également conduite à ne pas endosser la création d'un **audit énergétique et patrimonial** obligatoire lors de la vente de tous les logements anciens : la part très importante de logements concernés (un tiers du parc) et le surcoût non négligeable lié à cet audit « augmenté » représentent selon elle des contraintes financières et réglementaires excessives à l'égard des propriétaires, alors même que les logements concernés sont loin de tous présenter des qualités patrimoniales avérées.

2. Prendre en compte les spécificités du bâti ancien dans le système actuel

La commission a renforcé la prise en compte des spécificités du bâti ancien dans le système existant :

- ✓ elle a conservé l'introduction de la notion de **confort intérieur d'été et d'hiver** au sein de la définition de la rénovation énergétique performante ;

- ✓ elle a souhaité encourager les solutions de travaux respectueuses du bâti ancien et notamment des menuiseries extérieures, en prévoyant que soit étudié **non pas leur remplacement, mais leur traitement** ;
- ✓ elle a précisé dans la loi que le DPE prend en compte **les spécificités thermiques** du bâtiment ancien, par le biais d'adaptations devant être précisées par voie réglementaire, et que les recommandations de travaux qu'il formule tiennent compte des qualités patrimoniales du bâtiment ainsi que de ses spécificités constructives ;
- ✓ considérant qu'aucune certification « Bâti ancien » n'existe actuellement, elle a renforcé les **exigences de formation** à l'égard des auditeurs des bâtiments anciens présentant un intérêt patrimonial.

B. ENGAGER UNE RÉFLEXION AUTOUR DU SOUTIEN FINANCIER À LA RÉNOVATION DU BÂTI ANCIEN

La commission est favorable à **un ciblage et un dimensionnement** des aides au plus près des besoins. Or le surcoût de la rénovation énergétique d'un logement ancien (coûts d'ingénierie, faible disponibilité des artisans spécialisés, retard accumulé d'entretien des bâtiments...) n'a pas été précisément évalué. La commission est également **sensible au contexte budgétaire** particulièrement tendu, qui n'est pas propice à une majoration de Ma Prime Rénov' : ses crédits ont été réduits d'un milliard d'euros en 2025 par rapport à 2024.

La commission a donc privilégié **l'engagement d'une réflexion sur les modalités les plus pertinentes de soutien à la rénovation énergétique du bâti ancien**, en demandant au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport évaluant les pistes d'évolutions des critères et des caractéristiques de Ma Prime Rénov' et des Certificats d'économie d'énergie (CEE), éventuellement en vue de leur harmonisation et du couplage des aides, dans la continuité des recommandations de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique de juin 2023.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Introduction de définitions et de prescriptions générales concernant la rénovation énergétique et les travaux prioritaires adaptés au bâti ancien

Cet article vise à introduire au sein du code de la construction et de l'habitation plusieurs définitions et prescriptions générales concernant la rénovation énergétique des bâtiments anciens. Notamment, il vise à favoriser le recours aux matériaux biosourcés ou géosourcés, à mieux prendre en compte le confort thermique dans les travaux de rénovation énergétique et à prioriser les travaux les plus adaptés au bâti ancien.

La rapporteure a proposé un amendement COM-7 de réécriture de l'article, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi, visant à :

- préserver l'introduction d'une définition du bâtiment ancien dans la loi sans pour autant mentionner une liste restrictive de matériaux ;
- conserver la prise en compte du confort intérieur d'hiver et d'été dans le cadre de la rénovation énergétique performante ;
- éviter le remplacement systématique des menuiseries extérieures des bâtis anciens afin de permettre l'étude de solutions alternatives respectueuses du patrimoine.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Les spécificités constructives du bâti ancien sont insuffisamment prises en compte dans la rénovation énergétique

A. Bien qu'hétérogène, le bâti ancien se caractérise par des spécificités constructives qui rendent certains travaux de rénovation énergétiques inadaptés

1. Le bâti ancien inclut des bâtiments aux matériaux de construction et aux niveaux de protections divers

a) L'approche historique : une définition particulièrement large

Au titre de la réglementation thermique des bâtiments existants, le « bâti ancien » est considéré comme englobant **tous les bâtiments construits avant 1948**.

Si la première réglementation thermique française a été mise en place en 1974, après le premier choc pétrolier, les bâtiments construits avant 1974 présentent tout de même une **grande variabilité dans leurs performances**

thermiques. Pour cette raison, la date de 1948, qui correspond aux grandes lois de reconstruction d'après la seconde guerre mondiale, est fréquemment retenue.

Du fait de cette définition large, le bâti ancien représente plus d'un tiers du parc français de logements en surface dont 44 % des maisons individuelles et 35 % des logements collectifs¹. Cela représenterait plus de 10 millions de logements et plus d'une résidence sur cinq dans l'Hexagone².

Néanmoins, aucune définition du bâti ancien n'existe au sein du code de la construction et de l'habitation.

b) L'approche par les matériaux

Une étude du Cerema de 2016³ retient un marqueur temporel similaire tout en introduisant des considérations liées aux matériaux utilisés : la fin de la seconde guerre mondiale marque le début de l'industrialisation et de la systématisation des procédés de construction, avec de nouveaux matériaux qui apparaissent, comme le béton et l'acier ainsi que de nouvelles techniques telles que les systèmes-poteaux-poutres. Cette étude définit plus précisément le bâti ancien comme « **les bâtiments construits avant 1948 et basés sur un mode constructif traditionnel** ».

La même étude précise que les matériaux de construction des bâtiments anciens sont divers - **brique, tuffeau, pisé, pierre calcaire, granite, pan de bois-torchis, terre crue.** Les matériaux utilisés sont en outre le reflet de spécificités locales : le schiste et le granit sont par exemple davantage utilisés en zone de montagne et en Bretagne tandis que le pan de bois est plébiscité en Normandie, le torchis dans le Val-de-Loire ou en Picardie. La composition physicochimique des matériaux constructifs varie en fonction des régions : un torchis normand n'est par exemple pas identique à un torchis alsacien.

Les auditions de la rapporteure, notamment celle des architectes des bâtiments de France, ont permis de mettre en évidence que près de 90 % des bâtiments anciens ont été construits avec des matériaux biosourcés et géosourcés issus de filières courtes et mis en œuvre sans utilisation d'énergie fossile.

La seule définition actuelle existe au niveau réglementaire concernant les matériaux **biosourcés**, définis par l'arrêté du 2 juillet 2024⁴ relatif label « bâtiment biosourcé » comme un produit de construction comprenant une quantité de matière partiellement ou totalement issue de la biomasse végétale

¹ *Analyse détaillée du parc résidentiel existant. Agence Qualité Construction (AQC) - Programme RAGE - Règles de l'art Grenelle de l'environnement - 2012.*

² *Caueb selon les données de l'Insee.*

³ *Synthèse bibliographique des études sur la rénovation thermique du bâti ancien à l'aide de matériaux isolants biosourcés, Cerema, direction territoriale Est, octobre 2016.*

⁴ *Arrêté du 2 juillet 2024 relatif au contenu et aux conditions d'attribution du label prévu à l'article D. 171-6 du code de la construction et de l'habitation.*

ou animale utilisée comme matière première dans ces produits. Il n'existe pas de définition réglementaire des matériaux géosourcés.

c) Des bâtiments à l'intérêt patrimonial, architectural, culturel ou touristique variable

Une part importante des bâtiments anciens fait l'objet d'une protection au titre du code du patrimoine.

Les sites patrimoniaux remarquables (SPR) ou situés en abord des monuments historiques peuvent concerner **jusqu'à un tiers des résidences principales**, soit 11,6 millions de logements¹, ce qui représenterait jusqu'à 44 % des logements du parc locatif privé. Or une grande partie du parc localisé en périmètre de protection patrimoniale est **ancien, voire très ancien** : la part des logements construits avant 1949 y est de 45 % (26 % avant 1900), voire de 55 % dans les SPR (35 % avant 1900) alors qu'elle n'est que de 25 % hors périmètre.

Néanmoins, cela ne signifie pas que 44 % des logements sont éligibles aux exemptions de travaux de rénovation énergétique performante : les dérogations ne s'appliquent qu'à partir du moment où les travaux nécessaires entreraient en conflit avec les règles de conservation.

Tous les bâtiments anciens ne font néanmoins pas l'objet d'une protection au titre du code du patrimoine malgré leur intérêt patrimonial, architectural, culturel ou touristique.

Comme le soulignait le rapport d'information sénatorial de Mme Sabine Drexler sur le patrimoine et la transition écologique de juin 2023², « *ce bâti n'en revêt pas moins un intérêt en conférant à nos paysages leur cohérence architecturale, leur identité et leur typicité et en étant le reflet d'époques et de styles variés* ». À titre d'exemple, ni les maisons alsaciennes ni les immeubles haussmanniens ne sont protégés en tant que tels.

2. Le bâti ancien présente de multiples intérêts thermiques et climatiques du fait des matériaux de construction utilisés

Le bâti ancien présente des spécificités qui ont des conséquences en matière **énergétiques, notamment du fait de leurs matériaux de construction.**

Les auditions de la rapporteure ont mis en évidence que les bâtiments anciens ont le plus souvent été construits *via* des matériaux et des techniques traditionnelles : les minéraux avec la chaux ou la pierre (calcaire, granit, schiste) offrent ainsi une **forte inertie thermique** qui limite les variations de température et fonctionnent sur un principe de perspiration permettant

¹ *Les logements dans les périmètres de protection patrimoniale, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, février 2024* : 7 % dans un SPR, 3 % dans un périmètre délimité des abords des monuments historiques et 22 % dans les périmètres de 500 mètres autour des monuments historiques.

² *Rapport d'information au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le patrimoine et la transition écologique, par Mme Sabine Drexler, Sénateur, déposé le 28 juin 2023.*

d'évacuer l'humidité vers l'extérieur ; la **brique pleine** possède quant à elle des **capacités hygroscopiques** favorisant la régulation de l'humidité ; le **bois** (colombage, charpentes) est un **bon isolant naturel** qui facilite la **ventilation** des parois tandis qu'enfin, le torchis et le pisé assurent une **régulation hygrométrique** naturelle, prévenant les pathologies du bâti.

Ces caractéristiques améliorent le confort d'été et évitent la condensation. À l'inverse, les maçonneries d'après-guerre en béton ou en parpaing, prévues pour être étanches, avec une inertie faible, permettant un chauffage mais également un refroidissements rapides.

Enfin, ces matériaux de construction du bâti ancien présentent un **impact environnemental faible et une empreinte carbone déjà amortie** : il s'agit en effet de bâtis construits il y a plus de 80 ans à partir de matériaux aux cycles de vie très long, allant jusqu'à plusieurs siècles (murs de pierre, charpente, menuiserie ancienne...). Ces matériaux présentent donc un intérêt en termes de sobriété de consommation de matériaux. Leur utilisation et leur entretien permet également de maintenir des filières artisanales non délocalisables et parfois sources d'innovation (béton décarboné, béton de chanvre, *etc.*).

B. Malgré l'existence de dérogations, la réglementation relative aux travaux de rénovation énergétique ne distingue pas spécifiquement le bâti ancien

1. Des objectifs génériques

L'article 158 de la loi dite climat et résilience du 22 août 2021¹ a rendu obligatoire la réalisation d'un **audit énergétique** lors de la mise en vente de logements classés « passoires énergétiques ».

Cet audit formule notamment des **propositions de travaux**² afin d'atteindre une **rénovation énergétique performante** - dont la définition a été introduite par l'article 155 de la même loi.

La rénovation énergétique d'un bâtiment à usage d'habitation est dite **performante**³ lorsque les travaux, qui veillent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement de l'air, respectent deux conditions :

- ils permettent d'atteindre un classement du bâtiment au titre du diagnostic de performance énergétique (DPE) en classe « A » ou « B » ;

- ils étudient les **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

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

² Article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées.

L'auditeur réalise au moins **deux propositions de travaux**, présentant les coûts associés :

- un parcours en une seule étape, constituant une rénovation énergétique performante, permettant d'atteindre la classe « B » ;

- un parcours en plusieurs étapes pour constituer une rénovation énergétique performante, dont la première permet de réaliser un gain d'au moins une classe et d'atteindre au minimum la classe « E » et dont l'étape finale permet d'atteindre au moins la classe « B ».

Ces travaux « permett[ent] un traitement satisfaisant des interfaces et interactions, notamment les ponts thermiques et l'étanchéité à l'air. Les solutions techniques définies dans les propositions de travaux doivent être compatibles avec l'état du bâti existant, notamment en ce qui concerne les matériaux constitutifs des parois opaques. »¹

Les six postes de travaux énergétiques ne sont pas nécessairement recommandés par l'audit mais sont considérés comme traités « *dès lors que l'auditeur atteste qu'ils ont été portés à un haut niveau de performance en faisant appel aux meilleures techniques possibles et compatibles avec les caractéristiques du bâtiment proposé* »².

2. Des dérogations sont prévues mais sans cibler directement le bâtiment ancien

Des dérogations ont été prévues par la loi dite climat et résilience afin de tenir compte de la situation des « passoires énergétiques » mais aussi **d'enjeux patrimoniaux, architecturaux, techniques et économiques**.

Néanmoins, ces dérogations concernent l'**ambition de la rénovation énergétique** et non ses modalités : **les postes de travaux étudiés restent les mêmes**.

a) Les dérogations applicables aux passoires énergétiques

Pour les logements dont le DPE est classé « F » ou « G », qualifiés de « passoires énergétiques », une rénovation énergétique est dite performante **dès lors que la classe « C » est atteinte**. Les six postes de rénovation mentionnés ci-dessus doivent également être étudiés dans le cadre des travaux³.

¹ Article 2 de l'arrêté du 4 mai 2022 définissant pour la France métropolitaine le contenu de l'audit énergétique réglementaire.

² Article 3 de l'arrêté du 4 mai 2022 définissant pour la France métropolitaine le contenu de l'audit énergétique réglementaire.

³ Sixième alinéa du 17^o bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

Pour ces bâtiments classés « passoires énergétiques » avant travaux, la proposition de travaux de l'auditeur inclut une étape intermédiaire permettant d'atteindre au moins la classe « C », au lieu de la classe « B »¹.

b) Les dérogations liées à des motifs patrimoniaux, architecturaux, techniques ou économiques

L'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation, qui prescrit l'audit énergétique en cas de vente d'un logement classé « passoire énergétique », prévoit ainsi que le parcours de travaux proposé doit être **compatible avec les servitudes prévues par le code du patrimoine et présenter un coût qui n'est pas disproportionné** par rapport à la valeur du bien. Il indique également que l'atteinte de la classe « B » ne s'applique pas lorsque des **contraintes techniques, architecturales, patrimoniales ou liées au coût des travaux** y font obstacle.

L'article L. 111-1 du même code prévoit quant à lui que pour les logements qui ne peuvent faire l'objet de travaux permettant d'atteindre la classe « B » **en raison de contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou de coûts manifestement disproportionnés à la valeur du bien**, la rénovation est dite performante dès lors que les travaux permettent un gain d'au moins **deux classes au titre du DPE** et que les six postes de travaux précités ont été traités. Les conditions dans lesquelles ces contraintes sont réunies sont prévues par décret en Conseil d'État, pris le 8 avril 2022 et codifié à l'article R. 112-18 du même code.

Ainsi, au titre des **contraintes techniques**, il est précisé que l'exception s'applique si les travaux font courir un risque de pathologie du bâti, affectant notamment les structures ou le clos ouvert du bâtiment. Le risque doit être justifié par une note argumentée rédigée par un homme de l'art, sous sa responsabilité.

Au titre des **contraintes architecturales et patrimoniales**, l'exception s'applique si les travaux risquent d'entraîner des modifications des parties extérieures ou des éléments d'architecture et de décoration de la construction, en contradiction avec les règles et prescriptions prévues pour les bâtiments suivants :

- les monuments historiques classés ou inscrits, les sites patrimoniaux remarquables ou les abords des monuments historiques ;

- les immeubles ou les ensembles architecturaux de moins de 100 ans ayant reçu le label « Architecture contemporaine remarquable »³ ;

¹ Article 2 de l'arrêté du 4 mai 2022 définissant pour la France métropolitaine le contenu de l'audit énergétique réglementaire.

² Décret n° 2022-510 du 8 avril 2022 pris pour l'application des articles L. 111-1 et L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation.

³ Prévu à l'article L. 650-1 du code du patrimoine.

- les monuments naturels et les sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général¹ ;

- le cas échéant, les constructions visées par le plan local d'urbanisme conformément aux articles L. 151-18 et L. 151-19 du code de l'urbanisme.

Au titre des contraintes liées à des « **coûts manifestement disproportionnés à la valeur du bien** », le décret prévoit que les travaux entrent dans le champ de l'exception dès lors qu'ils excèdent 50 % de la valeur vénale du bien, évaluée par un professionnel dans le domaine de l'immobilier.

Enfin, les travaux nécessaires à une rénovation énergétique performante qui ne seraient pas conformes aux 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, justifient également l'application de la dérogation.

Dès lors, pour tous les bâtiments entrant dans le champ de ces exceptions, le parcours de travaux proposés par l'audit énergétique ne prévoit pas nécessairement d'atteindre la classe « B »² :

- pour les bâtiments classés « E » avant travaux, il doit permettre d'atteindre la classe « C » ;

- pour les bâtiments « F » avant travaux, la classe « D » ;

- pour les bâtiments « G » avant travaux, la classe « E ».

C. L'insuffisante prise en compte des spécificités du bâti ancien a justifié plusieurs réformes, dont certains sont encore en cours

1. Le risque de travaux de rénovation énergétique inadaptés au bâti ancien

L'obligation actuelle d'étudier les six postes de travaux peut aller à l'encontre de la préservation du bâti ancien.

D'après les architectes auditionnés par la rapporteure, l'isolation systématique des murs se justifierait parfois davantage par la recherche d'une meilleure classe énergétique que par la recherche d'un meilleur confort, notamment d'été, tout en allant à l'encontre de la sobriété environnementale.

S'ils recherchent l'étanchéité et le renouvellement de l'air sans prendre en compte la perspiration spécifique au bâti ancien, les travaux d'isolation peuvent en outre être sources de **pathologies importantes du bâti**. Parmi les pathologies les plus fréquentes, figure notamment le risque de dégradation des structures traditionnelles par le pourrissement des pierres tendres en raison du blocage des transferts hygrométriques traditionnels. En outre, les signes avant-coureurs de dégradation d'un bâtiment ancien

¹ Sites inscrits et classés mentionnés au chapitre I^{er} du titre IV du livre III du code de l'environnement.

² Deuxième alinéa de l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation.

(fissurations, casses de certaines pierres) peuvent être masqués par les isolations thermiques extérieures, augmentant ainsi le risque d'effondrement soudain.

Le risque est également **patrimonial** : même sur un bâtiment non protégé au titre du code du patrimoine, le changement des menuiseries des fenêtres en bois pour des fenêtres en PVC contribue à l'uniformisation des paysages et à l'effacement d'un patrimoine historique et culturel inhérent aux territoires. Dès lors, comme le souligne le rapport sénatorial précité, les rénovations inadaptées entraînent un risque de **banalisation des caractéristiques architecturales propres à chaque région**, avec des conséquences néfastes en termes culturel et touristique mais aussi économique, en raison de la disparition de savoir-faire traditionnels.

2. Ces spécificités ont justifié de récents travaux, qui restent insuffisants

a) Des travaux visant à renforcer la connaissance du bâti ancien par les diagnostiqueurs et les auditeurs

Les ministères chargés du logement et de la culture mènent depuis plusieurs mois des travaux visant à renforcer la diffusion de connaissance sur les spécificités du bâti ancien, de manière à améliorer la prise en compte de leurs spécificités dans le cadre des travaux de rénovation énergétique.

Ainsi :

- fin 2023, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a diffusé un guide à destination des espaces conseils France Rénov' afin de conseiller les ménages sur la réhabilitation du bâti ancien ;

- à partir du premier semestre 2024, des questions spécifiques au bâti ancien ou d'intérêt patrimonial ont été incluses aux banques de questions pour les examens des diagnostiqueurs et des auditeurs énergétiques ;

- le centre de ressources et d'évaluation sur le bâti ancien (CREBA), missionné par le ministère chargé du logement, mène d'importants travaux d'animation et d'expertise sur la réhabilitation du bâti ancien ;

- enfin, un guide destiné à orienter les diagnostiqueurs et les auditeurs dans la formalisation de leurs recommandations de travaux, notamment sur le bâti ancien, devrait être publié d'ici la fin du trimestre.

Néanmoins, les auditions menées par la rapporteure ont mis en évidence une préoccupation persistante des acteurs pour le niveau de connaissances des diagnostiqueurs concernant les spécificités du bâti ancien.

b) Des travaux visant à mieux prendre en compte le confort thermique dans le cadre de la rénovation énergétique

À l'heure actuelle, la caractérisation du confort d'été par le diagnostic de performance énergétique (DPE) provient du caractère traversant ou non du logement, l'isolation de la toiture ou de la couverture, l'inertie du logement,

la présence de brasseurs d'air fixes et la présence de protections solaires extérieures.

Une révision de cet indicateur de confort d'été pourrait avoir lieu dans le cadre du plan national d'adaptation au changement climatique 3 (PNACC 3) qui a été à la consultation publique fin 2024. D'après le ministère chargé du logement, ces travaux sont en cours en lien avec le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour définir un indicateur plus précis de prise en compte du confort d'été.

II. Le dispositif envisagé - La définition du bâti ancien, assortie de prescriptions générales concernant sa rénovation énergétique

A. L'introduction de définitions du bâtiment ancien et des matériaux biosourcés ou géosourcés

L'article 1^{er} de la proposition de loi introduit à l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation une définition spécifique du **bâtiment « ancien »**, en sus de la définition du « bâtiment »¹ qui est un bien immeuble ouvert et destiné à accueillir une occupation, une activité ou tout autre usage humain.

Cette définition du bâtiment ancien introduirait deux critères :

- un critère lié aux techniques et aux matériaux de construction utilisés. Le bâtiment ancien serait défini de la manière suivante : « *un bâtiment construit selon des techniques et avec des matériaux traditionnels tels que la pierre, la terre crue, la brique de pays, du bois, conférant aux parois extérieures une bonne perméance à la vapeur d'eau.* » ;

- un critère lié à la date de construction du bâtiment : il serait précisé qu' « *au sens de la réglementation thermique, il s'agit de l'ensemble des bâtiments construits avant 1948* ».

Cet article introduit également, au même article du même code, des définitions des « matériaux biosourcés ou géosourcés », qui seraient des « matériaux de construction issus, pour les matériaux biosourcés, de la biomasse d'origine animale ou végétale et pour les matériaux géosourcés, de ressources d'origine minérale. »

Il serait précisé que ces matériaux favorisent la perméance à la vapeur d'eau.

B. La modification de la définition de la rénovation énergétique performante

La définition de la rénovation énergétique performante serait modifiée pour préciser que les travaux prennent en compte non seulement des

¹ 2° de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

conditions satisfaisantes de renouvellement de l'air mais aussi le **confort intérieur d'été et d'hiver**.

Il serait également précisé que les travaux de rénovation s'inscrivent en cohérence avec les objectifs fixés par la stratégie nationale bas-carbone, en encourageant le recours à des matériaux biosourcés, bas-carbone ou à impact environnemental faible, à la végétalisation et à d'autres dispositifs de rafraîchissement naturel qui assurent le confort d'été et qui limitent le recours à des équipements consommateurs en énergie.

C. L'introduction de règles spécifiques à la rénovation énergétique des bâtiments anciens

Enfin, il serait précisé qu'un décret en Conseil d'État fixe **des règles spécifiques à la rénovation énergétique des bâtiments anciens en établissant des postes de travaux énergétiques prioritaires adaptés aux modes constructifs anciens**.

III. La position de la commission – la nécessaire prise en compte des spécificités du bâti ancien ne doit pas être source de complexification excessive

A. La nécessité de ne pas alourdir la réglementation

La rapporteure adopte une attitude prudente à l'égard de l'inscription au sein de la loi de définitions pouvant avoir des conséquences importantes pour les acteurs économiques.

Au-delà de la borne chronologique de 1948 qui paraît pertinente, les acteurs du bâtiment ont notamment alerté la rapporteure sur la liste limitative de matériaux associés à la définition des bâtiments associés alors même que ces derniers ont été construits selon des modes constructifs extrêmement divers. Il semble plus opportun à la rapporteure de s'adosser à une définition plus souple, pouvant éventuellement faire l'objet de précision par voie réglementaire. Elle s'est notamment référée à la définition du bâtiment ancien fixée par le Cerema, qui a par ailleurs développé un centre de ressources spécifiquement dédié à la réhabilitation du bâtiment ancien.

En accord avec l'auteur de la proposition de loi, la rapporteure a donc proposé la définition suivante du bâtiment ancien : « *un bâtiment construit avant 1948 et basé sur un mode constructif traditionnel* ».

Par conséquent, elle a également proposé, en phase avec l'auteur de la proposition de loi, de ne pas non plus inscrire au niveau législatif les définitions des matériaux biosourcés et géosourcés, qui trouvent davantage leur place au niveau réglementaire, d'autant plus que la définition proposée des matériaux géosourcés inclurait dans cette catégorie des matériaux comme le béton.

B. Un équilibre entre prise en compte du bâti ancien et refus d'un système à deux vitesses

La rapporteure est favorable à la prise en compte des spécificités du bâti ancien dans les travaux de rénovation énergétique afin de prévenir la réalisation de travaux inadaptés.

En particulier, elle estime bienvenue la prise en compte explicite du confort intérieur d'été et d'hiver dans le cadre de la rénovation énergétique performante. De même, la mention, parmi les six postes de travaux à étudier, du « traitement » des menuiseries extérieures et non de leur remplacement, lui semble de nature à encourager l'étude de travaux respectueux du bâti ancien et à éviter le remplacement systématique de menuiseries anciennes par du double vitrage hermétique qui supprime toute ventilation naturelle et entraîne des problèmes de condensation et de moisissures.

Néanmoins, elle estime qu'il n'est pas souhaitable d'imposer une priorisation des travaux qui serait spécifique au bâti ancien. Non seulement elle serait sans doute source de complexité normative, mais de nombreux professionnels ont souligné l'importance d'adopter une approche globale permettant de valoriser, par exemple, l'isolation de la toiture lorsque celle des murs n'est pas possible.

La rapporteure a donc proposé à la commission un amendement COM-7, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi, qui vise à :

- préserver l'introduction d'une définition du bâtiment ancien dans la loi, sans pour autant mentionner une liste restrictive de matériaux ;
- prévoir la prise en compte du confort intérieur d'hiver et d'été dans le cadre de la définition de la rénovation énergétique performante ;
- éviter le remplacement systématique des menuiseries extérieures des bâtis anciens, afin de permettre l'étude de solutions alternatives respectueuses du bâti ancien.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2

Création de règles de performance énergétique et de diagnostic de performance énergétique (DPE) spécifiques au bâti ancien

Cet article vise à soumettre les bâtiments anciens à des modes spécifiques de calcul et d'évaluation de la performance énergétique, en dérogeant aux règles fixant les classes du diagnostic de performance énergétique (DPE) et aux objectifs de performance énergétique des logements issus de la loi climat et résilience du 22 août 2021.

Afin de prendre en compte les spécificités du bâti ancien sans pour autant créer un second DPE qui lui serait applicable, la rapporteure a proposé un amendement COM-8 de réécriture de l'article, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi afin de prévoir que les spécificités, notamment thermiques sont prises en compte par le DPE et que les recommandations de travaux qu'il formule sont adaptées aux contraintes techniques, architecturales et patrimoniales pesant sur le bâtiment, notamment aux caractéristiques hygrothermiques des matériaux le composant.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Pensé pour la bâti moderne, le DPE pourrait davantage prendre en compte les spécificités du bâti ancien

A. Opposable à tous les bâtiments, le mode de calcul DPE ne reflète pas totalement les spécificités du bâti ancien

1. Outil générique utilisé à des fins de classifications, le DPE des logements est opposable depuis 2021

Créé en 2006, le **diagnostic de performance énergétique (DPE)** est un document permettant de classer les bâtiments selon leur performance énergétique. La loi dite « Grenelle II » de 2010 rend obligatoire sa communication à l'acquéreur en cas de vente immobilière ainsi que l'affichage de la classe de performance énergétique au titre du DPE sur les annonces immobilières, tout en précisant que le locataire ne peut se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans ce DPE¹.

Alors qu'il était délivré à titre informatif, la loi dite « Elan » l'a rendu opposable à compter du 1^{er} juillet 2021, lui conférant la même portée juridique que les autres diagnostics immobiliers, à l'exception des recommandations de travaux qui conservent alors une valeur informative.

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

La loi dite « climat et résilience » du 22 août 2021¹ a quant à elle associé des objectifs de performance énergétique aux bâtiments en fonction des classes du DPE : à compter du 1^{er} janvier 2028, tous les logements devront respecter une performance énergétique comprise entre les classes A et E au sens du DPE². Aux classes du DPE correspondent également des échéances d'interdiction de mise en location des logements, qui s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2023 aux logements classés « G+ », 1^{er} janvier 2025, aux logements classés « G », à compter du 1^{er} janvier 2028, aux logements classés « F » et à compter du 1^{er} janvier 2034, aux logements classés « E ».

Le DPE est établi par un diagnostiqueur présentant des garanties de compétences et d'indépendance³, précisées par voie réglementaire⁴. Ces garanties incluent notamment une certification et une assurance professionnelle.

La classification au titre du DPE induit donc des **conséquences financières** :

- d'une part, l'interdiction de mise en location des passoires énergétiques (logements classés E, F et G) se répercute sur la valeur vénale du bien ;

- d'autre part, le bénéfice de certaines aides financières à la rénovation, notamment de Ma Prime Rénov', est adossé à l'atteinte, par les travaux, d'une certaine classe de rénovation énergétique.

2. La méthode de calcul du DPE, fiabilisée en 2021, inclut désormais quelques critères liés aux spécificités du bâti ancien

La méthode de calcul du DPE a été révisée par trois arrêtés du 31 mars 2021 : alors que le diagnostic était auparavant réalisé en tenant compte des **factures de consommations énergétiques**, cette réforme a introduit la méthode conventionnelle dite « **3-CL**⁵ ». L'objectif du Gouvernement était de fiabiliser le DPE, objet de critiques, par le biais d'un mode de calcul **indépendant du comportement des occupants** s'appuyant sur une **utilisation standardisée** du logement pour des conditions climatiques moyennes.

Le DPE se base désormais uniquement sur les caractéristiques physiques du logement, telles que le bâti, l'isolation, les fenêtres et le système de chauffage.

Selon le ministère chargé du logement, cette réforme a permis de mieux prendre en compte les spécificités du bâti ancien :

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

² Article L. 173-2 du même code.

³ Article L. 271-6 dudit code.

⁴ Arrêté du 20 juillet 2023.

⁵ Calcul de la consommation conventionnelle des logements.

- pour les bâtiments aux parois anciennes (terre, pierre, brique ancienne, colombage), une modulation a été introduite afin de tenir compte de leur **inertie**, qui leur permet de stocker la chaleur pendant les journées ensoleillées pour la restituer pendant les nuits froides. Cette approche réduit forfaitairement les besoins de chauffage d'environ 7 % par an ;

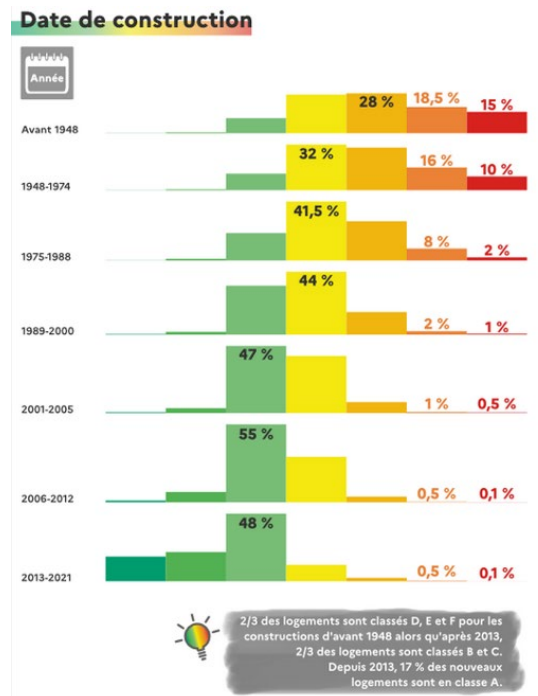
- les valeurs de résistance thermique des murs utilisées dans la méthode réglementaire tiennent compte de la composition des murs et de leur épaisseur ;

- le confort d'été est quant à lui traité en prenant en compte de l'isolation des toitures, de la présence de protection solaires, de l'inertie et de l'aspect traversant des logements.

B. Les spécificités du bâti ancien restent insuffisamment prises en compte par le DPE

1. Le bâti ancien est globalement dévalorisé par le calcul du DPE

La part de « passoires énergétiques », c'est-à-dire de logements classés E, F ou G est beaucoup plus importante au sein des constructions anciennes : elle s'élève à deux tiers en ce qui concerne les logements construits avant 1948. À titre de comparaison, plus de deux tiers des logements construits après 2013 sont classés B ou C.



Ceci s'explique notamment par le fait que les premières réglementations thermiques des bâtiments datent de 1974.

Cela s'explique également par la méthode de calcul du DPE : les auditions menées par la rapporteure ont mis en évidence la persistance, soulignée par les travaux du Creba, d'écarts significatifs entre les

consommations réelles et celles issues du DPE réalisé à l'aide de la méthode révisée en 2021. Selon des professionnels auditionnés, cet écart serait principalement lié au fait que la méthode se base sur un régime **stationnaire**, adapté aux bâtiments récents et isolés qui sont peu sensibles aux variations extérieures mais beaucoup moins pertinent pour le bâti ancien compte tenu de son comportement dynamique.

En outre, le DPE ne prendrait pas suffisamment en compte les **modes constructifs** et l'**organisation spatiale** (l'existence d'espaces tampons non chauffés par exemple). Il pourrait encore mieux prendre en compte l'**inertie thermique des matériaux anciens** ainsi que leur **perméance à la vapeur d'eau** et mieux valoriser le **confort d'été** et certains **systèmes de chauffages alternatifs**.

Enfin, l'empreinte carbone du DPE reste liée à celle des consommations d'énergies et ne tient pas compte des matériaux locaux ou biosourcés ainsi que la date de la construction du bâtiment.

2. Des travaux sont en cours afin que le DPE reflète mieux la performance énergétique du bâti ancien

Les ministères chargés de la culture et du logement travaillent actuellement à intégrer des valeurs supplémentaires de résistance thermique de matériaux traditionnels, afin de diversifier la bibliothèque de matériaux de référence utilisée par les diagnostiqueurs et éviter la pénalisation de certains matériaux anciens dans le diagnostic. Un des enjeux reste notamment la mise à disposition d'une liste de valeurs de transmission thermiques par défaut qui serait davantage caractéristique des parois anciennes. L'appropriation par les diagnostiqueurs de cette bibliothèque de matériaux, déjà large, est aussi essentielle pour éviter des erreurs dans la caractérisation des matériaux.

Au total, l'étiquette DPE est donc dépendante non seulement de la méthode utilisée mais surtout des **données d'entrées** et de la **formation des diagnostiqueurs**.

Des améliorations concernant ces deux points ont pu être notées récemment, notamment *via* une réforme de la certification des diagnostiqueurs intervenue en juillet 2024, qui a instauré l'obligation de réaliser une étude de cas sur le bâti ancien et a intégré un minimum 30 % de questions à l'examen d'entrée portant spécifiquement sur le sujet bâti ancien ou traditionnel.

II. Le dispositif envisagé - L'introduction de règles dérogatoires au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments anciens

L'article 2 de la proposition de loi introduit un **nouvel article L. 173-3 au code de la construction et de l'habitation**, à la suite des articles L. 173-1-1 et L. 173-2 qui fixent respectivement les classes de DPE applicables aux

logements et les niveaux de performance énergétique des logements à atteindre à compter du 1^{er} janvier 2028.

Ce nouvel article L. 173-3 exempterait les bâtiments anciens, tels que définis à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, de l'application des règles ci-dessus.

Les bâtiments anciens seraient soumis, par dérogation, à des **critères d'évaluation et des modèles de calcul de performance énergétique adaptés**, prenant notamment en compte leurs qualités hygrothermiques.

Ces critères et modalités de calcul seraient déterminés par un décret en Conseil d'État.

III. La position de la commission – mieux prendre en compte les spécificités du bâti ancien sans créer un DPE à deux vitesses

A. La stabilité des objectifs et l'unicité du DPE SONT gage de fiabilité et de comparabilité

Compte tenu du volume important de logements anciens, la rapporteure n'est **pas favorable à une dérogation totale des bâtiments anciens aux objectifs de performance énergétique issus de la loi climat et résilience du 22 août 2021, ni à leur sortie des classes de performance énergétique calculées par le DPE.**

Elle souligne en outre qu'au vu des réformes survenues récemment – en 2021 et en 2024 – la simplification normative ne plaide pas pour un nouveau DPE spécifique au bâti ancien, qui remettrait en outre en cause le rôle comparatif d'un tel diagnostic.

B. Il est néanmoins pertinent de mieux adapter le DPE actuel au bâti ancien

Plutôt que de fragmenter le dispositif en créant un DPE spécifique, la rapporteure est favorable à l'intégration de mesures ou d'indicateurs complémentaires au sein du DPE actuel permettant de mieux tenir compte de l'inertie, de l'hygrométrie des murs ainsi que du confort d'été, comme recommandé dès l'été 2023 par la commission de la culture et la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques de rénovation énergétique¹.

La rapporteure estime qu'il est d'autant plus pertinent d'adapter la méthode actuelle du DPE au bâti ancien, que les travaux préalables à la réforme intervenue en 2021 n'ont pas associé le ministère de la culture.

La rapporteure a donc proposé, par un amendement COM-8 déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi, que le DPE prenne en

¹ Rapport d'information de Mme Drexler au nom de la commission de la culture sur le patrimoine et la transition écologique, rendu en juin 2023.

compte les spécificités thermiques des bâtiments anciens et que les recommandations de travaux qu'il formule soient adaptées aux contraintes techniques, architecturales et patrimoniales pesant sur le bâtiment, notamment aux caractéristiques hygrothermiques des matériaux le composant.

C. La formation des diagnostiqueurs doit être améliorée pour limiter les erreurs de données

Réitérant les constats et les recommandations formulés dès l'été 2023 par Mme Drexler et repris par la commission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité des politiques publiques de rénovation énergétique, la rapporteure déplore l'insuffisante formation des professionnels et notamment des diagnostiqueurs aux enjeux de la rénovation du bâti ancien.

Notamment, de nombreuses erreurs sont recensées en raison d'une connaissance lacunaire des matériaux et techniques traditionnels employés dans le bâti ancien : elles pourraient être évitées par une saisie plus fidèle des matériaux caractérisant l'enveloppe du bâti plutôt qu'une référence erronée aux données fixées par défaut.

Elle appelle donc le Gouvernement à tenir compte de ces éléments lors de la prise des mesures réglementaires précisant les modalités d'adaptation du mode de calcul et des critères du DPE aux spécificités du bâti ancien.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 3

Instauration d'un audit énergétique et patrimonial et prise en compte des spécificités du bâti ancien dans les objectifs de performance énergétique et environnementale des bâtiments

Cet article vise à :

- transformer l'audit énergétique réglementaire actuel en un audit énergétique et patrimonial réalisé par un bureau d'étude agréé ou par un architecte ;

- prendre en compte les matériaux biosourcés ou géosourcés pour l'atteinte de résultats minimaux de performance énergétique ou environnementale lors de la construction et la rénovation de bâtiments ;

- préciser que les travaux d'isolation thermique des bâtiments anciens sont adaptés aux spécificités du bâti ancien ;

- préciser que les objectifs de réduction des consommations d'énergie finale applicables aux bâtiments peuvent être modulées en fonction de contraintes relatives aux bâtiments anciens.

Afin de prendre en compte des exigences supplémentaires de respect des spécificités du bâti ancien lors de l'audit énergétique sans pour autant imposer des contraintes normatives et financières excessives aux propriétaires de ces biens, qui représentent un tiers du parc de logements, la rapporteure a proposé un amendement COM-9 de réécriture de l'article, déposé à l'identique par l'auteur, qui vise à :

- exiger des compétences supplémentaires spécifiques au bâti ancien, qui seront obligatoires pour réaliser l'audit énergétique réglementaire du bâti ancien présentant un intérêt patrimonial à partir du 1^{er} janvier 2027 ;

- préciser que les propositions de travaux formulées par l'audit sont adaptées aux contraintes techniques, architecturales et patrimoniales pesant sur le bâtiment, notamment aux caractéristiques hygrothermiques des matériaux le composant, et garantissent une rénovation respectueuse du bâti ancien ;

- dans un souci de cohérence globale de la proposition de loi, tournée vers la rénovation énergétique des logements, éviter de modifier des dispositions applicables à tous les bâtiments, y compris neufs, qui sont concernés par d'autres réglementations thermiques et énergétiques.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – description brève

A. La réalisation d'un audit énergétique est obligatoire lors de la vente de certains logements

Lors de la vente d'une maison individuelle ou d'un logement non soumis au statut de la copropriété, la réalisation d'un audit énergétique est progressivement obligatoire¹ :

- depuis le 1^{er} avril 2023 pour les logements classés « F » ou « G » - cette date, initialement prévue au 1^{er} janvier 2022, ayant été décalée à deux reprises² ;

- depuis le 1^{er} janvier 2025 pour les logements classés « E » ;

- à compter du 1^{er} janvier 2034 pour les logements classés « D ».

Cet audit inclut des éléments portant sur l'estimation de la performance énergétique du logement et formule des **propositions de travaux**. Ces propositions présentent un parcours de travaux cohérent par étapes pour atteindre une rénovation énergétique performante dont la première permet au moins d'atteindre la classe E.

Lorsque cela est possible, ce parcours permet d'atteindre la classe B. Des dérogations sont néanmoins possibles si les caractéristiques techniques, architecturales, patrimoniales ou le coût des travaux ne permettent pas d'atteindre la rénovation performante, conformément au 17 bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

À l'instar des DPE, les audits énergétiques sont transmis à l'Ademe³.

Cet audit est réalisé par un professionnel répondant à des conditions de qualification prévues par décret⁴. Il peut s'agir :

- d'un architecte ou d'une société ayant réalisé une formation dédiée ;

- d'un auditeur titulaire d'un signe de qualité (en l'occurrence, les bureaux d'études qualifiés « Audit énergétique Bâtiments tertiaires et collectifs » ou « Maison individuelle » selon les cas) ;

- d'un diagnostiqueur certifié pour l'audit énergétique⁵. Les diagnostiqueurs font donc l'objet d'une certification spécifique « Audit énergétique », distincte de celle du DPE.

¹ Article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Communiqué du 17 décembre 2021 du ministère chargé du logement ; décret n° 2022-780 du 4 mai 2022 relatif à l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation ; Décret n° 2022-1143 du 9 août 2022 modifiant le décret n° 2022-780 du 4 mai 2022 relatif à l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Décret n° 2022-780 du 4 mai 2022 relatif à l'audit énergétique.

⁵ Décret n° 2023-1219 du 20 décembre 2023 définissant le référentiel de compétences et les modalités de contrôle de ces compétences pour les diagnostiqueurs immobiliers en vue de la réalisation de l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation.

En pratique, le recours à des bureaux d'études ou architectes reste minoritaire : 15,4 % des audits collectés sur la base de données de l'Ademe ont été réalisés par des bureaux d'études et environ 1 % par des architectes. Les ventes nécessitent des délais courts de réalisation des audits, plus favorables aux diagnostiqueurs.

Si cet audit énergétique règlementaire ne prend pas explicitement en compte les spécificités du bâti ancien, **il est précisé que les recommandations de travaux qu'il formule doivent être compatibles avec les servitudes prévues par le code du patrimoine** et présenter un coût qui n'est pas disproportionné par rapport à la valeur du bien. Cette analyse suppose donc une étude minimale des spécificités constructives et patrimoniales du bâtiment.

Outre cet audit règlementaire, une méthodologie d'audit énergétique et patrimonial est définie par une norme volontaire. Depuis juin 2017, la norme NF 16 883 fournit des lignes directrices pour l'évaluation de la performance énergétique des bâtiments présentant une valeur historique, architecturale ou culturelle. Néanmoins, **l'audit énergétique et patrimonial** défini par cette norme européenne cible davantage des bâtiments tertiaires que des bâtiments à usage d'habitation. En outre, les coûts et la complexité de cet audit, qui nécessitent une approche pluridisciplinaire approfondie, limitent son déploiement dans le secteur résidentiel.

B. La rénovation des bâtiments s'inscrit dans le cadre d'objectifs nationaux de politique énergétique

L'article L. 171-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que la construction et la rénovation de bâtiments, quel que soit leur usage, contribuent à atteindre les objectifs de la **politique nationale énergétique**. Fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, ces objectifs incluent la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 ou encore la réduction de la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à 2012.

Ce même article prévoit notamment que la rénovation des bâtiments limite les consommations d'énergie et de ressources des bâtiments ainsi que leur impact sur le changement climatique.

Un décret en Conseil d'État fixe les résultats minimaux :

- de **performance énergétique** des bâtiments, évaluée en tenant compte du recours aux énergies renouvelables ;

- de **limitation de l'impact du bâti sur le changement climatique** en prenant en compte le stockage du carbone de l'atmosphère durant la vie du bâtiment ;

- de **performance environnementale**, évaluée au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau et de la production de déchets liées à la construction, à l'entretien, la rénovation et la démolition

du bâtiment ainsi qu'au recours à des matériaux issus de ressources renouvelables et de l'incorporation des matériaux issus du recyclage.

Bien que les matériaux biosourcés ou géosourcés, représentatifs des matériaux traditionnels utilisés pour les bâtiments anciens ne soient pas mentionnés explicitement, la mention des objectifs ci-dessus conduit à la valoriser en pratique. D'abord, les matériaux biosourcés et géosourcés ont une empreinte environnementale relativement faible, en particulier lorsqu'ils sont locaux et peu transformés. Ensuite, les matériaux issus de ressources renouvelables, pris en compte dans les objectifs de performance environnementale fixés pour la construction et la rénovation de bâtiments, incluent les matériaux biosourcés et géosourcés.

C. Les bâtiments existants sont également soumis à des obligations de travaux d'isolation thermique

L'article L. 173-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que lors de travaux importants de ravalement ou de réfection de toiture sur des bâtiments existants, quel que soit leur usage, des travaux d'isolation thermique sont réalisés. Des dérogations sont prévues dans le cas où cette isolation n'est pas réalisable techniquement ou juridiquement ou qu'il existe une disproportion manifeste entre ses avantages et ses inconvénients de nature économique, technique ou architecturale.

En pratique, la disproportion en matière architecturale est évaluée en fonction de l'impact visuel et structurel des travaux sur le bâti, notamment pour les bâtiments classés ou protégés.

II. Le dispositif envisagé - l'instauration d'un audit énergétique et patrimonial et la valorisation des spécificités du bâti ancien pour l'atteinte d'objectifs de performance énergétique et environnementale des bâtiments

A. La transformation de l'audit énergétique réglementaire en un audit énergétique et patrimonial

Cet article vise à transformer l'audit énergétique réglementaire en un **audit énergétique et patrimonial**, réalisé, pour les bâtiments anciens, par un bureau d'étude agréé ou par un architecte, contrairement à l'audit énergétique réglementaire actuel qui peut également être réalisé, sous réserve de conditions de compétences, par des diagnostiqueurs certifiés.

L'article précise que les propositions de travaux formulées par l'audit énergétique, pour un bâtiment ancien, seront évaluées au regard des modifications et des incidences que lesdits travaux peuvent engendrer à la fois sur le comportement global du bâtiment et sur la valeur patrimoniale de ses composants afin de garantir une rénovation respectueuse du bâti.

B. La prise en compte des matériaux biosourcés, géosourcés et locaux dans les objectifs de performance énergétique et environnementale de la construction et de la rénovation

Cet article vise également à valoriser les matériaux biosourcés et géosourcés pour l'atteinte des objectifs généraux de performance énergétique, de limitation de l'impact sur le changement climatique et de performance environnementale de la construction et de la rénovation des bâtiments.

Il précise ainsi que le décret en Conseil d'État qui fixe les résultats minimaux à atteindre en matière de limitation de l'impact de la construction et de la rénovation des bâtiments sur le changement climatique prenne en compte le stockage du carbone tout au long du cycle de vie du bâtiment, « *notamment grâce à l'utilisation de matériaux biosourcés ou géosourcés* ».

De même, en ce qui concerne les résultats minimaux de performance environnementale précisés par ce même décret, il serait précisé que seraient pris en compte non seulement le recours à des matériaux issus de ressources renouvelables et l'incorporation de matériaux issus du recyclage, mais aussi de ressources « *naturelles et locales telles que les matériaux biosourcés ou géosourcés.* »

C. L'introduction de nouvelles exigences lors des travaux d'isolation des bâtis anciens

L'article 3 de la proposition de loi modifie également les obligations de travaux applicables à tous les bâtiments : l'article 173-1 du code de la construction et de l'habitation serait modifié pour préciser que dans le cas d'un bâtiment ancien, en cas d'importants travaux de ravalement ou de réfection de toiture, les travaux d'isolation thermique requièrent des matériaux et des techniques adaptés, préservant le comportement global du bâtiment, notamment ses qualités hygrothermiques et sa perméance à la vapeur d'eau ainsi que ses composants.

Les nouveaux équipements installés dans les bâtiments anciens devraient également respecter la qualité patrimoniale et les qualités hydrothermiques du bâtiment.

L'article introduit également, à l'article L. 174-1, la possibilité de moduler les objectifs de consommation d'énergie des bâtiments anciens - et pas seulement des logements - en fonction des spécificités introduites par l'article 2 de la présente proposition de loi concernant les critères d'évaluation et les modèles de calculs de performance énergétique adaptés au bâti ancien.

III. La position de la commission – renforcer les exigences à l’égard de l’audit du bâti ancien sans pour autant imposer des contraintes excessives aux propriétaires

A. L’audit énergétique et patrimonial : un dispositif potentiellement coûteux et source de complexité

La rapporteure n’est pas favorable à la transformation de l’audit énergétique règlementaire actuel en un audit énergétique et patrimonial pour tous les logements anciens.

D’abord, pour un motif de simplification normative : cet audit énergétique et patrimonial concernerait potentiellement un tiers du parc de logements, sans pour autant que cela ne soit justifié par des motifs patrimoniaux.

Ensuite, pour un motif financier : elle rappelle que le coût de l’audit énergétique, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2025 pour les logements en monopropriété classés « E » ou moins performants, est bien souvent supporté par un particulier. Le fait d’imposer la réalisation de cet audit par un bureau d’études agréé ou un architecte ne ferait que renchérir son coût, et ce de manière injustifiée si le bâti ne présente pas un intérêt patrimonial ou architectural. En outre, restreindre le champ des professionnels pouvant réaliser cet audit laisse craindre une pénurie d’auditeurs, tant les diagnostiqueurs représentent aujourd’hui la majorité des auditeurs (85 %).

Enfin, l’audit règlementaire implique déjà une analyse des caractéristiques architecturales et patrimoniales du bien audité afin de proposer des scénarii de travaux adaptés.

En revanche, la rapporteure est favorable au renforcement de la formation des professionnels réalisant cet audit lorsqu’ils interviennent sur du bâti ancien.

Plusieurs programmes et certifications accessibles aux architectes, aux bureaux d’études ou autres entreprises valorisent la connaissance du bâti ancien, à l’instar du programme de formation aux économies d’énergies « FEEBAT » ou de la qualification « Audit énergétique » proposée par l’organisme de certification Qualibat.

En ce qui concerne les diagnostiqueurs réalisant l’audit, comme pour la certification DPE, des compétences spécifiques ont été récemment exigées pour renforcer la prise en compte des enjeux du bâti ancien ou patrimonial aux formations et examens. Si la rapporteure partage le souhait de renforcer encore davantage le niveau de connaissances du bâti ancien des diagnostiqueurs, elle n’estime pas pertinent de les exclure totalement de la réalisation de l’audit énergétique.

La rapporteure a donc proposé à la commission le dispositif suivant :

- l'actuel audit énergétique réglementaire serait conservé tel quel, mais seraient exigées des compétences spécifiques au bâti ancien, de la part des auditeurs réalisant l'audit énergétique réglementaire d'un logement ancien présentant un intérêt patrimonial, formulation permettant de retenir davantage de bâtiments que les seuls bâtiments protégés au titre du patrimoine. Le champ des bâtiments concerné serait délimité par décret ;

- afin de laisser un délai suffisant à la profession pour s'organiser et ne pas créer un goulet d'étranglement préjudiciable au respect des obligations d'audit énergétique, elle a proposé que cette obligation de certification spécifique au bâti ancien ne soit applicable qu'à compter du 1^{er} janvier 2027 ;

- il serait précisé que les propositions de travaux formulées par l'audit sont évaluées au regard des modifications et des incidences que lesdits travaux peuvent engendrer à la fois sur le comportement global du bâtiment et sur la valeur patrimoniale de ses composants afin de garantir une rénovation respectueuse du bâti ancien.

B. La prise en compte du bâti ancien dans la rénovation énergétique ne doit pas interférer avec la réglementation environnementale applicable au neuf

La rapporteure relève que les alinéas 8 à 17 du présent article, qui visent à valoriser les produits biosourcés et géosourcés, ne concernent pas seulement les logements mais tous les bâtiments, quel que soit leur usage, et également les bâtiments neufs.

Elle estime qu'à des fins de clarté, il est préférable de centrer la proposition de loi sur ses dispositions visant à adapter la rénovation énergétique des logements aux spécificités du bâti ancien. Il s'agit également d'éviter d'interférer avec d'autres réglementations, notamment celle applicable aux bâtiments neufs (RE 2020) qui inclut déjà la promotion des matériaux bas-carbone. Elle a donc proposé à la commission de supprimer ces dispositions.

Tenant compte de tous ces éléments, la rapporteure a donc proposé à la commission un amendement COM-9 de réécriture de l'article, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 4 (supprimé)
**Prise en compte de spécificités des bâtiments anciens
dans le cadre de leur entretien**

Cet article vise à adapter les règles relatives à la qualité sanitaire et à la qualité de l'air intérieur des bâtiments afin de prendre en compte les spécificités du bâtiment ancien.

Considérant que ces dispositions, de nature réglementaire, s'appliqueraient au-delà de la rénovation énergétique des logements, à tous les bâtiments, quel que soit leur usage, la rapporteure a proposé à la commission un amendement COM-10 de suppression, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi, afin de centrer cette dernière sur l'adaptation de la rénovation énergétique des logements aux spécificités du bâti ancien.

La commission a supprimé l'article.

I. La situation actuelle – les spécificités hygrométriques du bâti ancien ne sont pas explicitement prises en compte par le droit

Le code de la construction et de l'habitation prévoit que les travaux de rénovation énergétique des logements « *veillent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement de l'air* »¹.

Cependant, en vue de remplir cette exigence, la bonne utilisation des qualités hygrothermiques du bâti ancien est de la responsabilité du professionnel, notamment lors de la formulation des travaux.

Comme mentionné supra², les matériaux utilisés pour la plupart des bâtiments anciens présentent des **capacités hygroscopiques**, c'est-à-dire qui tendent à absorber l'humidité de l'air. Associé à leur forte inertie thermique et à leur isolation naturelle, ces matériaux dotent en règle générale le bâti ancien de **qualités hygrothermiques** – associant température et taux d'humidité – qui sont propices au confort intérieur d'été ou d'hiver. En outre, leur fonctionnement en **perspiration**, qui permet une migration de la vapeur d'eau par les parois tout en conservant une étanchéité à l'air, les distinguent du bâti moderne en termes de renouvellement d'air et peut être source de pathologies importantes (condensation, moisissures) s'il n'est pas bien intégré lors des travaux.

En pratique, ces spécificités sont prises en compte par les diagnostiqueurs, par les architectes et par les bureaux d'études agréés qui réalisent les DPE ou les audits énergétiques, notamment au sein des recommandations de travaux qu'ils formulent.

¹ 17 bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Commentaire de l'article 1^{er} de la présentation proposition de loi.

Des architectes auditionnés par la rapporteure ont déploré que le plus souvent, les objectifs de la rénovation énergétique soient tournés vers l'étanchéité des parois extérieures et que l'hygrométrie ne soit prise en compte que par la mise en place d'une ventilation mécanique contrôlée (VMC).

II. Le dispositif envisagé – Des précisions relatives à la qualité sanitaire et la qualité de l'air intérieur spécifiques au bâti ancien

L'article 4 de la proposition de loi prévoit de modifier les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux objectifs généraux de qualité sanitaire des bâtiments et de qualité d'air intérieur.

En ce qui concerne les objectifs de qualité sanitaire applicables aux bâtiments, il serait précisé qu'une « *attention particulière est portée à la gestion de l'hygrométrie des bâtiments anciens faisant l'objet d'une rénovation, afin d'éviter les problèmes d'humidité, de moisissures, de détérioration de la qualité de l'air et des structures engendrés par une rénovation inadaptée* ».

En ce qui concerne la qualité de l'air intérieur, il serait précisé que l'« *entretien spécifique des bâtiments anciens prend en compte les particularités constructives et le comportement physique de ce type de bâti afin de préserver les qualités d'origine du bâti et de ne pas affecter la santé des personnes.* » De même, il serait précisé qu'en cas de travaux de remplacement des menuiseries extérieures d'un bâtiment ancien, ces derniers doivent garantir la « *ventilation naturelle mais maîtrisée de l'air nécessaire et indispensable à ce type de bâti* ».

III. La position de la commission – des dispositions de nature réglementaires dont la prise en compte doit plutôt être assurée par le biais d'une amélioration de la formation des professionnels

Bien que la rapporteure partage l'objectif de l'auteur de la proposition de loi, elle estime que sur la forme, les dispositions prévues par cet article relèvent essentiellement du domaine réglementaire et que sur le fond, il n'est pas opportun de prévoir des prescriptions générales applicables à tous les bâtiments.

En effet, les règles introduites par le présent article s'appliqueraient à tous les bâtiments, y compris les bâtiments neufs, quel que soit leur usage, au-delà des seuls logements pourtant visés par la présente proposition de loi.

En particulier, l'imposition d'une ventilation naturelle dans le cadre de toute rénovation d'un bâtiment ancien, quel que soit son usage, n'est pas opportune : de bonnes conditions de ventilation peuvent être atteintes *via* d'autres solutions.

Enfin, la rapporteure considère que les objectifs poursuivis, en particulier ceux de mieux prendre en compte l'hygrométrie des bâtiments anciens et de valoriser les travaux respectueux des menuiseries extérieures

anciennes, sont satisfaits par les modifications adoptées par la commission aux articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi, qui modifient les définitions de la rénovation énergétique performante et précisent le contenu du DPE.

Elle a donc proposé l'adoption de l'amendement COM-10 de suppression, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi, à la commission, qui l'a adopté.

La commission a supprimé l'article.

Article 5

Majoration des aides en cas de rénovation énergétique respectueuse du bâti ancien ou impliquant l'acquisition et la pose de matériaux biosourcés et géosourcés

Cet article vise à majorer le montant de Ma Prime Rénov' et du crédit d'impôt de transition écologique lorsque les dépenses financées concernent respectivement :

- des travaux en faveur d'une rénovation respectueuse d'un bâtiment ancien préconisée par l'audit énergétique et patrimonial instauré par l'article 3 de la présente proposition de loi ;

- l'acquisition et la pose de matériaux de construction biosourcés et géosourcés.

Tirant les conséquences du contexte actuel de tensions budgétaires, la rapporteure a privilégié l'engagement d'une réflexion sur les contours les plus pertinents d'un soutien spécifique à la rénovation énergétique des logements anciens.

Elle a donc proposé à la commission un amendement COM-11 de réécriture de l'article, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi, visant à demander au Gouvernement un rapport évaluant la possibilité et l'opportunité d'un tel soutien, en recourant à Ma Prime Rénov' ou aux certificats d'économies d'énergies, voire à un rapprochement entre les deux dispositifs.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - le surcoût éventuel de la rénovation énergétique du bâti ancien n'est pas soutenu spécifiquement par les aides existantes

A. Le surcoût des travaux de rénovation énergétique du bâti ancien n'a pas été évalué

Il existe peu de données concernant le surcoût lié à la rénovation énergétique d'un logement ancien. Néanmoins, peuvent être pris en compte comme des éléments renchérissant le coût des travaux :

- le coût de l'ingénierie, en raison du recours à un architecte, voire un architecte du patrimoine ainsi que de l'intégration de nombreuses thématiques à l'audit énergétique ;

- le manque de filières spécialisées : la faible disponibilité des matériaux biosourcés et des artisans limite le passage à l'échelle et renchérit le coût des travaux ;

- le retard d'entretien de ces bâtiments anciens peut nécessiter des interventions plus profondes que sur le seul aspect énergétique ;

- d'autres éléments liés à l'ancienneté du bâti peuvent générer des délais de réalisation plus longs : dimensions non-standardisées, modalités d'accès aux travaux complexes, découverte de nouveaux éléments en cours de chantiers, réalisation de fenêtres sur mesure, intégration de parois vitrées à des châssis existants...

En ce qui concerne l'Anah, ce surcoût peut approcher par exemple 5 % pour la rénovation énergétique d'une maison individuelle datant de l'après-guerre. En ce qui concerne les copropriétés, les surcoûts sont surtout liés à leur taille, plus réduite pour les bâtiments anciens.

Néanmoins, les surcoûts associés à la rénovation du bâti ancien protégé au titre du code du patrimoine sont de très loin supérieurs.

En outre, ces estimations ne prennent pas en compte les rénovations qui étaient si coûteuses ou complexes qu'elles ont été découragées, ni le coût des travaux complémentaires non éligibles aux aides de l'Anah.

B. Le bâti ancien est soutenu via le « droit commun » des aides et notamment par Ma Prime Rénov', principale aide à la rénovation énergétique

1. Le crédit d'impôt de transition énergétique a été supprimé

Le crédit d'impôt sur le revenu accordé au titre des dépenses d'efficacité énergétique et des investissements dans les énergies renouvelables, dit crédit d'impôt à la transition énergétique (CITE) a permis entre 2014 et 2019 aux ménages propriétaires ou locataires de déduire de leur impôt certaines dépenses liées à des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur résidence principale, si celle-ci est achevée depuis plus de deux ans.

Le Cite a été supprimé au 1^{er} janvier 2021 et remplacé par Ma Prime Rénov'.

2. Ma Prime Rénov' : une tendance à l'harmonisation du parcours

Aucun parcours spécifique n'est prévu au niveau de Ma Prime Rénov' pour financer les travaux de rénovation énergétique du bâti ancien ou pour le financement de travaux entraînant l'usage de matériaux biosourcés ou géosourcés.

Néanmoins, la rénovation énergétique du bâti ancien est soutenue par l'Anah par le biais du « droit commun » des aides versées au titre de Ma Prime Rénov'.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les plafonds des dépenses de travaux et les taux de subventions de Ma Prime Rénov' ont été relevés pour les rénovations d'ampleur de logements gagnant au moins deux classes au titre du DPE. Ces rénovations lourdes, pour lesquelles le reste à charge est de fait réduit, concernent bien souvent des bâtiments anciens ou patrimoniaux.

En 2024, l'Anah a également lancé une expérimentation sur trois ans visant à mieux soutenir les petites copropriétés anciennes – qui étaient peu nombreuses à être bénéficiaires de Ma Prime Rénov' Copropriétés. En effet, les contraintes techniques et patrimoniales de ces copropriétés, comme la préservation des façades historiques ou les systèmes de chauffage individuel existants, peuvent restreindre les options de travaux.

L'Anah a d'ailleurs indiqué à la rapporteure contribuer, avec les administrations compétentes, l'Ademe ou encore le Centre de ressources pour la réhabilitation du bâti ancien (Creba), à une démarche partenariale visant à prendre en compte les spécificités du bâti ancien, non seulement en renforçant la connaissance des accompagnateurs Rénov' à ces spécificités mais aussi par la démonstration des possibilités de rénovation énergétique du bâti ancien (à l'instar du palmarès Ré-habiter organisé en 2024 avec France villes et l'association nationale des architectes des bâtiments de France) ou encore par la réalisation d'analyses sur le surcoût de la rénovation.

3. Les certificats d'économie d'énergie ne ciblent pas non plus spécifiquement le bâti ancien

Les travaux de rénovation énergétique des logements peuvent également faire l'objet d'une aide financière *via* le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE).

Les CEE sont attribués à des *obligés*, comme les fournisseurs d'énergie, sur lesquels repose une obligation de réalisation d'économies d'énergie selon des objectifs pluriannuels. Ils doivent donc réaliser des actions d'amélioration de la performance énergétique auprès des consommateurs finaux d'énergie, qu'ils soient des particuliers, des collectivités ou des professionnels.

Les travaux éligibles aux CEE, recensés au sein de fiches sectorielles, ne valorisent pas en tant que tels les travaux menés avec des matériaux biosourcés ni les travaux menés sur du bâti ancien.

II. Le dispositif envisagé – une majoration des aides en faveur de la rénovation du bâti ancien et de l'utilisation de matériaux biosourcés et géosourcés

Cet article vise à majorer le montant de Ma Prime Rénov' et du crédit d'impôt de transition écologique lorsque les dépenses financées sont respectivement :

- des travaux en faveur d'une rénovation respectueuse d'un bâtiment ancien préconisée par l'audit énergétique et patrimonial par ailleurs instauré par l'article 3 de la présente proposition de loi ;

- l'acquisition et la pose de matériaux de construction biosourcés et géosourcés.

III. La position de la commission - compte tenu du contexte budgétaire, privilégier une réflexion sur la possibilité et l'opportunité d'un soutien spécifique à la rénovation énergétique du bâti ancien

La rapporteure adopte une attitude prudente à l'égard de l'introduction d'un dispositif coûteux pour les finances publiques en l'absence d'évaluation.

En effet, comme souligné plus haut, le surcoût lié à la rénovation énergétique du bâti ancien n'a pas fait l'objet d'évaluation fiable.

En outre, le contexte budgétaire actuel, particulièrement tendu, l'est d'autant plus concernant Ma Prime Rénov' : ses crédits ont été réduits d'un milliard d'euros en 2025 par rapport à 2024 et ne seront probablement pas suffisants pour l'année 2025 compte tenu de la dynamique actuelle de l'enveloppe.

La rapporteure estime par ailleurs que l'encouragement des particuliers à recourir aux matériaux biosourcés et géosourcés doit plutôt provenir d'un soutien à la structuration de la filière qui permettrait de réduire les coûts d'assurances et de main-d'œuvre liés à leur emploi.

Les acteurs du bâtiment ont en effet souligné que les assureurs, les bureaux d'études et les architectes ne maîtrisent pas toujours ces matériaux et privilégient d'autres matériaux, mieux connus.

À l'inverse, le soutien dans l'absolu à ces matériaux, qui ne sont pas une solution adaptée à tous les bâtis, n'est pas souhaitable.

La rapporteure a donc proposé à la commission l'adoption d'un amendement COM-11 de réécriture de l'article, déposé à l'identique par l'auteur de la proposition de loi, qui vise à tirer les conséquences du contexte budgétaire et engager une réflexion plus globale sur les modalités les plus pertinentes de soutien à la rénovation énergétique du bâti ancien, en demandant au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport à ce sujet, évaluant notamment les pistes d'évolutions des critères et des caractéristiques de Ma Prime Rénov' et des CEE, éventuellement en vue de leur harmonisation et du couplage des aides.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6
Gage

Cet article consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières pour l'État de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le dispositif envisagé - Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article 6 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la proposition de loi.

II. La position de la commission - Un gage n'appelant pas d'observation ou de modification

La commission a adopté l'article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 mars 2025, la commission a examiné le rapport de Mme Sylviane Noël sur la proposition de loi n° 14 (2024-2025) visant à adapter les enjeux de la rénovation énergétique aux spécificités du bâti ancien.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous en venons à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à adapter les enjeux de la rénovation énergétique aux spécificités du bâti ancien.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Sur les 37 millions de logements que compte la France, plus de 7 millions sont des passoires énergétiques, classées F ou G au titre du diagnostic de performance énergétique (DPE). Si on leur ajoute les logements E, qui seront interdits à la location en 2034, ce nombre atteint 15 millions.

Nous sommes face à un « mur » de rénovations énergétiques à réaliser. Cela justifie des objectifs ambitieux : en 2024, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a financé la rénovation de 340 000 logements et le Gouvernement a fixé un objectif de 900 000 logements par an à rénover en 2030.

Il faut faire vite, c'est incontestable. Mais cela ne doit pas signifier faire n'importe comment. Nous avons tous en tête l'exemple des maisons alsaciennes isolées avec des panneaux en polystyrène : au-delà de l'atteinte esthétique à ces maisons à colombage, ces travaux inadaptés conduisent aussi à des pathologies comme des moisissures, faute de faire « respirer » les matériaux traditionnels.

Dès 2023, notre collègue membre de la commission de la culture, Sabine Drexler, sénateur du Haut-Rhin, a tiré la sonnette d'alarme. Dans son rapport sur le patrimoine et la transition écologique, elle plaidait pour la prise en compte des spécificités constructives du bâti ancien dans la rénovation énergétique et pour la préservation de ses qualités patrimoniales. Elle soulignait les conséquences néfastes d'une rénovation énergétique inadaptée au bâti ancien.

Celles-ci sont de plusieurs ordres : d'ordre esthétique et visuel bien sûr, mais aussi d'ordre culturel et patrimonial en raison de l'effacement progressif de ces bâtiments anciens, avec tout ce que cela implique pour l'identité de nos territoires et leur activité économique. Le patrimoine est bien souvent une composante importante de l'attractivité touristique. Les conséquences sont, enfin, d'ordre financier, y compris pour les finances publiques : l'État a soutenu la rénovation énergétique des logements à hauteur

de plus de 3 milliards d'euros en 2024. Le soutien financier à des travaux inadapés qui sont source de pourrissements internes et de moisissures est l'incarnation même du mauvais emploi des deniers publics.

Certes, le cadre juridique défini par la loi « Climat et résilience » de 2021, concernant les obligations de rénovation énergétique des logements, prévoit des exceptions en raison de contraintes patrimoniales et architecturales. Elles ont d'ailleurs été introduites sur l'initiative de notre commission. Néanmoins, ces exceptions concernent les logements protégés au titre du code du patrimoine ou au titre du plan local d'urbanisme. Or beaucoup de bâtiments d'intérêt patrimonial et culturel pour nos territoires, construits avec des matériaux traditionnels, comme les maisons en colombages, ne sont protégés ni au titre de l'un ni au titre de l'autre.

Pourtant, les bâtiments anciens sont très directement concernés par les obligations de rénovation énergétique : deux tiers des logements anciens, construits avant 1948, sont classés E, F ou G. Sachant que les logements anciens représentent un tiers du parc, cela signifie que 7 millions de passoires énergétiques sont des logements anciens – une passoire sur deux. À l'inverse, parmi les logements construits après 2013, deux tiers sont classés B ou C.

Je salue donc l'initiative de notre collègue Michaël Weber : elle s'inscrit dans la lignée des constats et recommandations du rapport de Sabine Drexler, confirmés par ceux de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique de juillet 2023, dont Guillaume Gontard était le rapporteur et Dominique Estrosi Sassone la présidente.

Globalement, la proposition de loi de Michaël Weber vise à introduire dans la loi les définitions du bâtiment ancien, des matériaux géosourcés et biosourcés, ainsi qu'à mieux prendre en compte le confort d'été et d'hiver et à prioriser les travaux les plus adaptés au bâti ancien ; à adapter le DPE aux spécificités du bâti ancien ; à créer un audit énergétique et patrimonial ; et à renforcer le soutien financier à la rénovation énergétique du bâti ancien.

Parce qu'elle poursuit un objectif que notre commission partage, j'ai eu à cœur de parvenir à un accord avec Michaël Weber afin de pouvoir enrichir sa proposition de loi dès son examen en commission. Malgré les délais extrêmement resserrés d'examen, nous avons mené huit auditions qui me permettent aujourd'hui de vous proposer cinq amendements de réécriture, en accord avec Michaël Weber qui les a déposés à l'identique.

Les améliorations que nous vous proposons permettent de prendre en compte les spécificités constructives des bâtiments anciens et de préserver leurs qualités patrimoniales sans créer d'instabilité ni de complexité normative. En effet, cette proposition de loi vise à limiter les effets de bord de la loi « Climat et résilience » sur le bâti ancien et patrimonial, pas à créer de nouvelles contraintes ou de nouveaux surcoûts.

Pour l'article 1^{er}, la rédaction que nous vous proposons permet de préserver l'introduction d'une définition du bâtiment ancien dans la loi, ainsi que la prise en compte du confort d'été et d'hiver dans le cadre de la rénovation énergétique performante.

À l'article 2, plutôt que de déroger totalement aux règles de performance énergétique pour les bâtiments anciens, ce qui conduirait à créer un système à deux vitesses, nous proposons d'adapter le DPE actuel aux spécificités constructives du bâti ancien.

À l'article 3, plutôt que de transformer l'audit énergétique réglementaire en un audit énergétique et patrimonial obligatoire pour tous les bâtis anciens, qui représentent jusqu'à un tiers du parc, nous proposons d'exiger des compétences supplémentaires pour les auditeurs de ces bâtiments anciens, lorsque ceux-ci présentent un intérêt patrimonial. Même si des efforts ont été accomplis récemment, les connaissances des diagnostiqueurs sur les matériaux et techniques traditionnels constitutifs du bâti ancien sont bien souvent très insuffisantes.

À des fins de clarté, j'ai proposé de supprimer l'article 4 qui inclut des dispositions de nature réglementaire et qui concerne tous les bâtiments, y compris le neuf, et va donc bien au-delà de la seule rénovation énergétique.

Enfin, à l'article 5, il était proposé une majoration des aides en cas de rénovation respectueuse du bâti ancien ou finançant la pose ou l'acquisition de matériaux biosourcés. Néanmoins, le contexte budgétaire actuel, particulièrement tendu, n'est guère propice à une telle mesure : comme le soulignait notre collègue Amel Gacquerre dans le cadre de l'examen du budget pour 2025, les crédits associés à MaPrimeRénov' ont été réduits d'un milliard d'euros par rapport à 2024. Et d'après l'Anah, compte tenu de la dynamique de l'enveloppe depuis le mois de janvier, ils ne seront probablement pas suffisants pour cette année. En outre, j'aimerais disposer de davantage de données chiffrées concernant le surcoût associé à une rénovation respectueuse du bâti ancien. J'ai donc proposé de demander au Gouvernement la remise d'un rapport sur les modalités d'un soutien financier spécifique à la rénovation énergétique du bâti ancien.

Voilà, mes chers collègues, les évolutions que je vous propose en accord avec Michaël Weber, que je remercie pour son ouverture, la qualité du dialogue que nous avons eu et l'efficacité de nos échanges. Je vous propose d'adopter cette proposition de loi ainsi modifiée.

Je pense que nous sommes globalement tous ici sensibles à la nécessité d'améliorer la performance de nos logements. Mais nous avons aussi tous, dans nos territoires respectifs, des bâtiments anciens à préserver de travaux inadaptés. C'est cet équilibre entre patrimoine et transition écologique que la proposition de loi entend préserver dans la lignée des travaux de notre collègue Sabine Drexler et de la commission d'enquête sur la rénovation énergétique de 2023.

M. Michaël Weber, auteur de la proposition de loi. – Je veux remercier Sylviane Noël pour le travail qu'elle a réalisé, qui plus est en un temps record. Je crois que nous avons réussi à trouver un compromis, en améliorant le texte.

D'où vient cette proposition de loi ? D'abord des travaux du Sénat, notamment ceux de Sabine Drexler et de la commission d'enquête de 2023. Ensuite de mon expérience, notamment en ma qualité de président de la Fédération des parcs naturels régionaux : les parcs ont souvent mis en place une cellule consacrée à l'architecture qui apporte des conseils sur la rénovation du bâti, car c'est un facteur d'attractivité pour les territoires.

Ce texte se situe à la confluence de questions patrimoniales, environnementales et sociales. Le bâti ancien, pour lequel il est souvent nécessaire d'utiliser des matériaux adaptés, fait partie de l'attractivité des territoires. Aider à sa rénovation permet aussi de soutenir nos concitoyens les plus fragiles, car ce sont souvent eux qui vivent dans de tels bâtiments. Je me félicite donc que nous ayons trouvé un compromis.

En ce qui concerne l'article 5, il est vrai que l'enveloppe actuelle d'aides est déjà très utilisée et que nous ne disposons pas de suffisamment d'éléments d'évaluation sur la répartition entre l'ancien et le plus récent. Nous devons d'abord disposer de ces éléments avant d'avancer.

M. Yannick Jadot. – Je veux d'abord remercier la rapporteure pour le travail qu'elle a réalisé. La commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique avait formulé un certain nombre de propositions qu'on ne retrouve pas entièrement dans ce texte, en particulier celle relative à la formation des artisans.

Nous soutenons ce texte, mais nous avons une réserve sur son article 1^{er} en ce qu'il n'inclut pas les matériaux biosourcés ou géosourcés.

Mme Marianne Margaté. – Nous sommes favorables à ce texte qui nous semble équilibré. Prendre en compte les spécificités du bâti ancien est intéressant. Toutefois, nous regrettons que l'accompagnement financier de ces rénovations ne soit pas plus important.

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Il me revient maintenant de vous donner lecture du périmètre retenu pour juger de la recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives : à l'introduction de définitions relatives au bâtiment ancien et à ses matériaux au sein du code de construction et de l'habitation ; à l'adaptation des règles et des obligations de rénovation énergétique des bâtiments à usage d'habitation prévues au sein du code de la construction et de l'habitation ; à la modification des dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à la qualité sanitaire et à la performance énergétique et environnementale des bâtiments pour tenir

compte de spécificités des bâtiments anciens et de ses matériaux ; au soutien financier de l'État aux travaux de rénovation énergétique des logements anciens.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Les amendements identiques COM-7 et COM-2 de réécriture de cet article poursuivent deux objectifs : éviter la complexité, tout en consacrant dans la loi les spécificités du bâti ancien.

Nous avons introduit une définition du bâti ancien, qui inclut le critère de la date de construction antérieure à 1948, ainsi que le critère lié aux méthodes constructives traditionnelles, car elles sont spécifiques au bâti ancien.

Nous avons également repris la prise en compte du confort d'été et d'hiver par les travaux dans le cadre de la rénovation énergétique performante. C'est important, car les bâtiments anciens ont une forte inertie thermique qui limite les variations de température et augmente le confort d'été.

Nous avons introduit, parmi les postes de travaux à étudier, la notion de « traitement » des menuiseries extérieures, plutôt que de « remplacement », afin de s'assurer, comme le recommande le ministère de la culture, que les solutions alternatives à leur remplacement par des fenêtres en PVC soient étudiées.

À des fins de simplification, j'ai proposé de ne pas reprendre l'inscription de définitions trop strictes dans la loi, notamment celles des matériaux biosourcés ou géosourcés qui trouveraient plutôt leur place au niveau réglementaire. Mais près de 90 % du bâti ancien est construit à base de matériaux biosourcés ou géosourcés : ils sont donc inclus dans les « matériaux traditionnels » mentionnés dans la définition du bâti ancien.

Je vous propose d'adopter ces amendements, dont la rédaction est le fruit d'un compromis constructif.

Les amendements identiques COM-7 et COM-2 sont adoptés.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Là encore, avec Michaël Weber, nous vous proposons une rédaction de compromis identique.

Afin de prendre en compte les spécificités du bâti ancien sans pour autant créer un second DPE, les amendements COM-8 et COM-3 visent à prendre en compte des spécificités thermiques du bâti ancien. Cela devra se traduire par la prise d'un arrêté pour modifier ou moduler les critères du DPE, voire son mode de calcul, car le contenu du DPE est réglementaire.

Il est aussi précisé que les recommandations de travaux formulées par le DPE sont adaptées aux contraintes techniques, architecturales et patrimoniales pesant sur le bâtiment, notamment aux caractéristiques hygrothermiques des matériaux le composant. C'est important, car on oublie trop souvent que, outre sa partie « diagnostic », le DPE inclut une partie « recommandations de travaux » qui, certes, est informative, mais qui peut avoir de lourdes conséquences pour la suite.

Les amendements identiques COM-8 et COM-3 sont adoptés.

L'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Dans sa rédaction initiale, l'article 3 prévoit notamment de transformer l'audit énergétique réglementaire en un audit « énergétique et patrimonial ».

Imposer un audit énergétique et patrimonial à un tiers du parc de logements me semblait excessif : certains bâtiments anciens n'ont aucun intérêt patrimonial. En outre, cet audit est déjà coûteux : environ 1 500 euros. En prenant en compte les enjeux patrimoniaux, on allait encore le renchérir.

J'ai donc songé à restreindre l'audit patrimonial aux bâtis anciens protégés au titre du patrimoine. Mais ce n'était pas satisfaisant, car l'objectif de la proposition de loi est précisément de prendre en compte les spécificités du bâti ancien même quand il n'est pas protégé. C'est le cas par exemple d'une maison à colombage alsacienne ou normande ou même d'un immeuble haussmannien.

Finalement, ce que nous vous proposons est une voie médiane : il s'agit de préciser que, dans le cadre de l'audit énergétique réglementaire actuel d'un bâtiment ancien qui présente un intérêt patrimonial, un décret détermine les compétences spécifiques dont doit justifier l'auditeur. Nous créons donc une nouvelle exigence de compétences « bâti ancien » : je rappelle qu'il n'en existe aucune aujourd'hui. Depuis juillet 2024, seules quelques questions liées au bâti ancien sont insérées dans les QCM des diagnostiqueurs – c'est loin d'être suffisant.

Ces nouvelles exigences de compétences seraient obligatoires à compter de 2027, ce qui permet d'éviter tout effet de goulet d'étranglement préjudiciable aux propriétaires qui cherchent à vendre leurs biens. Je rappelle que l'audit énergétique est obligatoire lors de la vente de tous les logements en monopropriété classés E, F et G et qu'il sera obligatoire pour les D en 2034.

Je vous propose d'adopter les amendements identiques COM-9 et COM-4.

M. Daniel Gremillet. – Je voterai ces amendements, mais je veux insister sur le fait que nous devons être prudents sur ces questions, car est en jeu la capacité des familles à supporter tous ces coûts. À vouloir trop en faire,

nous risquons d'empêcher des projets de rénovation de se réaliser. Je pense par exemple à la situation de certains héritiers : l'héritage ne doit pas devenir pour eux un cadeau empoisonné. De manière générale, tâchons d'éviter les fausses bonnes idées !

Les amendements identiques COM-9 et COM-4 sont adoptés.

L'article 3 est ainsi rédigé.

Article 4

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Sur la forme, les dispositions de l'article 4 relèvent essentiellement du domaine réglementaire et, sur le fond, elles s'appliquent à tous les bâtiments, y compris le tertiaire et le neuf qui, lui, est soumis à une réglementation environnementale spécifique, la RE2020, qui prend d'ailleurs en compte les matériaux bas-carbone.

Cela correspond aussi à une volonté de clarté pour centrer la proposition de loi sur les enjeux de rénovation énergétique des logements à l'aune des contraintes issues de la loi « Climat et résilience ».

Enfin, les rédactions que nous avons adoptées aux articles 1^{er} et 2 prennent en compte l'hygrométrie des bâtiments anciens.

Je vous propose donc d'adopter les amendements identiques de suppression COM-10 et COM-5.

Je dirai quelques mots de l'amendement COM-1 de Marie-Lise Housseau qui tombera si les précédents sont adoptés.

Je ne pense pas qu'il soit opportun de prescrire l'utilisation d'un matériau spécifique pour tous les travaux de remplacement des menuiseries extérieures d'un bâti ancien. Nous avons privilégié des solutions moins prescriptives, car chaque bâtiment est différent. En outre, l'article du code de la construction auquel il est fait référence ne concerne pas la rénovation énergétique, mais les travaux d'isolation qui sont obligatoires lorsque sont réalisés d'importants travaux de réfection des façades ou des toitures.

Les amendements identiques de suppression COM-10 et COM-5 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-1 devient sans objet.

L'article 4 est ainsi supprimé.

Article 5

Mme Sylviane Noël, rapporteure. – Comme je l'ai indiqué, nous devons adopter une attitude prudente, à la fois au regard du contexte budgétaire actuel, extrêmement tendu, et en raison de l'absence d'évaluation du besoin. Je n'ai pas reçu d'évaluations précises ou fiables du surcoût lié à une rénovation globale respectueuse du bâti ancien.

Toutefois, il est certain que le sujet mérite d'être approfondi, car, comme l'a montré le rapport de Sabine Drexler en juin 2023, l'enjeu financier pour l'État est important : les aides à la rénovation énergétique représentent plus de 3 milliards d'euros par an. Il faut éviter qu'elles ne financent des rénovations inadaptées. Il en va du bon usage des deniers publics.

Pour ces deux raisons, Michaël Weber et moi-même proposons l'adoption d'une demande de rapport du Gouvernement visant à engager une réflexion sur les modalités les plus pertinentes de soutien à la rénovation énergétique du bâti ancien. Ce rapport pourrait explorer la piste de MaPrimeRénov', bien sûr, mais aussi celle des certificats d'économies d'énergie dans la lignée du rapport de la commission d'enquête présidée par Dominique Estrosi Sassone qui proposait un couplage des aides et un rapprochement entre les deux dispositifs.

Je vous propose donc d'adopter les amendements identiques COM-11 et COM-6.

Les amendements identiques COM-11 et COM-6 sont adoptés.

L'article 5 est ainsi rédigé.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La commission a donné les avis suivants sur les amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	7	Simplification de la rédaction et prise en compte des spécificités du bâti ancien dans le cadre de la rénovation énergétique performante	Adopté
M. Michaël WEBER	2	Simplification de la rédaction et prise en compte des spécificités du bâti ancien dans le cadre de la rénovation énergétique performante	Adopté
Article 2			
Mme NOËL, rapporteure	8	Adaptation du DPE aux spécificités thermiques du bâti ancien	Adopté
M. Michaël WEBER	3	Adaptation du DPE aux spécificités thermiques du bâti ancien	Adopté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme NOËL, rapporteure	9	Exigences supplémentaires de compétences des auditeurs du bâti ancien présentant un intérêt patrimonial et prises en compte des contraintes du bâti ancien dans les recommandations de travaux de l'audit	Adopté
M. Michaël WEBER	4	Exigences supplémentaires de compétences des auditeurs du bâti ancien présentant un intérêt patrimonial et prises en compte des contraintes du bâti ancien dans les recommandations de travaux de l'audit	Adopté
Article 4			
Mme NOËL, rapporteure	10	Suppression de l'article	Adopté
M. Michaël WEBER	5	Suppression de l'article	Adopté
Mme HOUSSEAU	1	Utilisation du bois dans le cadre de travaux portant sur le remplacement des menuiseries extérieures d'un bâtiment ancien	Satisfait ou sans objet
Article 5			
Mme NOËL, rapporteure	11	Demande de rapport au Gouvernement concernant les modalités d'un soutien financier spécifique au bâti ancien	Adopté
M. Michaël WEBER	6	Demande de rapport au Gouvernement concernant les modalités d'un soutien financier spécifique au bâti ancien	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

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.

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.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 12 mars 2025, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 14 (2024-2025) visant à adapter les enjeux de la rénovation énergétique aux spécificités du bâti ancien.

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

- à l'introduction de définitions relatives au bâtiment ancien et à ses matériaux au sein du code de construction et de l'habitation ;

- à l'adaptation des règles et des obligations de rénovation énergétique des bâtiments à usage d'habitation prévues au sein du code de la construction et de l'habitation ;

- à la modification des dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à la qualité sanitaire et à la performance énergétique et environnementale des bâtiments pour tenir compte de spécificités des bâtiments anciens et de matériaux traditionnels ;

- au soutien financier de l'État aux travaux de rénovation énergétique des logements anciens.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 20 février 2025

- *Personnalité* : **Mme Sabine Drexler**, Sénateur du Haut-Rhin.

Mardi 25 février 2025

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* : **MM. Vincent MONTRIEUX**, adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, **Thomas ZUELGARAY**, adjoint au sous-directeur du développement durable et de la qualité de la construction, **Aurélien HAUSER**, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social.

- *Agence nationale de l'habitat* : **MM. Grégoire FRÈREJACQUES**, directeur général adjoint, **Antonin VALIÈRE**, responsable des relations institutionnelles.

- *Direction générale des patrimoines et de l'architecture* : **Mmes Hélène FERNANDEZ**, directrice, adjointe au directeur général des patrimoines et de l'architecture, chargée de l'architecture, **Isabelle CHAVE**, sous-directrice des monuments historiques et des sites patrimoniaux, et **Magali PINON-LECONTE**, sous-directrice de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie, **MM. Emmanuel ÉTIENNE**, chef de service du patrimoine, et **Baptiste VERRET**, chef du bureau des professions, de la maîtrise d'œuvre et de la commande architecturale.

- *Fédération française du bâtiment* : **MM. Loïc CHAPEAUX**, directeur des affaires économiques, et **Thibault PEDRONO**, ingénieur aux affaires techniques.

Lundi 3 mars 2025

- *Somfy* : **MM. Bruno CAPBORDY**, directeur général Somfy France, et **Alexis DAMIA**, responsable affaires publiques France.

Mardi 4 mars 2025

- *Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb)* : **MM. Thibaut BOUSQUET**, directeur des affaires publiques, **Éric LE DEVÉHAT**, administrateur confédéral en charge du patrimoine, et **Alexandre COBRET**, chargé de mission affaires publiques, **Mme Florence CANNESON**, chargée de mission à la direction économique.

- Table ronde

- *Association nationale des architectes des bâtiments de France (Anabf)* : **MM. Jean-Lucien GUENOUN**, vice-président ; et **Gabriel TURQUET DE BEAUREGARD**, architecte des bâtiments de France chef de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (Udap) du Maine et Loire et référent « rénovation énergétique du bâti » de l'Anabf,
- *Association des architectes du patrimoine (AAP)* : **Mmes Pauline VOISIN**, vice-présidente, et **Marie-Jeanne JOUVEAU**, secrétaire générale ;
- *Fédération nationale des conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (FN CAUE)* : **Mme Grégoire DUTERTRE**, directrice du CAUE 77.

Vendredi 7 mars 2025

- *Syndicat Interprofessionnel du Diagnostic Immobilier, de l'Analyse et de la Numérisation de l'Existant (Sidiane)* : **MM. Jean-Christophe PROTAIS**, président, **Olivier HEAULME**, vice-président, et **Philippe SELLE**, directeur technique.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)*
- *Emma gâteau & associés (EG&A)*
- *Filière des laines minérales isolantes (Filmm)*
- *Maisons paysannes*
- *Union des fabricants de menuiseries (UFME)*

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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-014.html>