

N° 2444

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 novembre 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI  
*portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique*  
(n° 2352)

PAR M. BORIS VALLAUD

Député

---

---

Voir le numéro : **2352**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	11
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 321-1-4 et L. 321-1-5 [nouveaux] et L. 322-1 à L. 322-7 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) : Création d'une prime pour le climat.....	11
1. L'état du droit .....	11
a. Les principaux dispositifs d'aide à la rénovation .....	11
b. L'Agence nationale de l'habitat (Anah), un établissement public chargé d'améliorer l'état du parc existant pour lutter contre les fractures sociales et territoriales .....	13
2. L'article 1 <sup>er</sup> de la proposition de loi.....	14
a. La création d'un dispositif ambitieux, lisible, universel et progressif .....	14
b. De nouveaux moyens financiers pour l'Agence nationale de l'habitat (Anah) .....	16
3. La position de votre rapporteur.....	16
4. La position de votre commission .....	20
Article 2 (art. L. 326-1 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 232-3 du code de l'énergie [nouveau]) Intégration de la prime pour le climat au service public de la performance énergétique de l'habitat.....	21
1. L'état du droit .....	21
2. L'article 2 de la proposition de loi.....	22
3. La position de votre rapporteur.....	22
4. La position de votre commission .....	23
Article 3 : Interdiction de louer des passoires thermiques à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2027 .....	23
1. L'état du droit .....	23
a. La limitation des conditions d'exercice du droit de propriété est constitutionnellement possible .....	23
b. La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat n'a pas choisi d'interdire la location des passoires énergétiques mais de fixer une norme maximale de consommation énergétique.....	24

2. L'article 3 de la proposition de loi.....	25
a. L'interdiction de la location des passoires énergétiques à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2027 .....	25
b. Des mesures coercitives pour les propriétaires bailleurs .....	26
c. La protection des ménages locataires de passoires énergétiques.....	26
3. L'avis de votre rapporteur.....	26
4. La position de votre commission .....	27
<i>Article 4</i> : Limitation de la possibilité d'augmenter le loyer des logements ayant bénéficié de la prime pour le climat .....	27
1. L'état du droit .....	27
a. L'article 17-1 encadrant la révision du loyer .....	27
b. L'article 17-2 autorisant la réévaluation du loyer .....	28
2. L'article 4 de la proposition de loi.....	28
3. La position de votre rapporteur.....	28
4. La position de votre commission .....	29
<i>Article 5</i> (art. 200 <i>quater</i> et 278-0 <i>bis</i> A [abrogés] et 1609 <i>decies</i> et 1609 <i>undecies</i> [nouveaux] du code général des impôts, art. L229-8 du code de l'environnement et article 46 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011) : Mobilisation des crédits nécessaires au financement de la prime pour le climat .....	29
1. L'état du droit .....	29
2. L'article 5 de la proposition de loi.....	30
3. La position de votre rapporteur.....	31
4. La position de votre commission .....	31
<i>Article 6</i> : Article de gage.....	31
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	65
<b>ANNEXE II : QUESTIONS-RÉPONSES</b> .....	69
1. Qui pourra bénéficier de la prime pour le climat ?.....	69
2. La prime pour le climat supprime-t-elle l'ensemble des aides qui existent aujourd'hui ? .....	69
3. Si je décide de demander la prime pour le climat, combien devrais-je rembourser, quand et selon quelles modalités ?.....	69
4. Quels travaux seront éligibles à la prime pour le climat ?.....	70
5. Comment serai-je accompagné, autrement que financièrement, dans mon projet de rénovation ? .....	70
6. Si je suis locataire et que mon propriétaire décide d'engager des travaux de rénovation à l'aide de la prime pour le climat : quelles seront, pour moi, les conséquences ?.....	70

7. Si je suis locataire d'un logement classé F et G et que mon propriétaire n'a toujours pas engagé de travaux en 2027 : quelles seront, pour moi, les conséquences ? .....	71
8. En quoi ce dispositif est-il socialement juste ? .....	71
<b>ANNEXE III : COMMENT CE DISPOSITIF EST-IL FINANÇÉ ? .....</b>	<b>73</b>



## INTRODUCTION

**L'urgence écologique et climatique a été inscrite dans la loi en juin dernier sur la proposition du groupe socialistes et apparentés. Elle s'impose à nous et à l'action publique.** Les actes politiques doivent désormais être à la hauteur des attentes de nos concitoyens.

Le bâtiment représente 43 % de la consommation d'énergie finale en France et compte pour près du quart des émissions de gaz à effet de serre, derrière les transports mais devant l'agriculture, l'industrie et la production d'électricité. **Au sein du secteur du bâtiment, la rénovation énergétique des logements est identifiée depuis longtemps comme un gisement majeur de bénéfices environnementaux, économiques et sociaux.**

La rénovation énergétique des logements doit donc devenir une priorité nationale pour lutter contre le changement climatique et la précarité énergétique. **La présente proposition de loi fait le constat d'un déficit d'investissement dans le parc de logement privé par rapport à la trajectoire établie dans la stratégie nationale bas carbone et de l'insuffisance des dispositifs actuels ;** il propose un dispositif innovant, destiné à massifier la rénovation énergétique pour atteindre effectivement l'objectif de neutralité carbone à horizon 2050.

**Ce dispositif ambitieux vise en particulier à créer les conditions de l'élimination des passoires thermiques (catégories F et G) en dix ans** <sup>(1)</sup>. Il confère un rôle central à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) dans l'accompagnement des bénéficiaires et repose sur un **investissement de 300 milliards d'euros (Md€) sur 30 ans** en faveur de la rénovation énergétique du parc de logements privés. Il s'appuie sur la création d'une « prime pour le climat ». Cette prime, qui correspond à une avance remboursable couplée à une subvention sur critères sociaux et territoriaux, couvre jusqu'à 100 % du montant des travaux. **Elle a reçu un accueil favorable d'une très grande majorité des acteurs auditionnés par votre rapporteur, qui ont formulé plusieurs propositions d'amélioration dont il a été tenu compte.** Ce dispositif a été conçu pour être lisible, universel, progressif, ambitieux, incitatif avant d'être contraignant, et enfin finançable.

La prime pour le climat est d'abord **lisible**. Elle se substitue à la multiplicité des dispositifs et des aides existantes qu'elle fusionne dans un dispositif unique. Diversité, complexité et instabilité des dispositifs ont jusqu'alors constitué un obstacle majeur à la rénovation des logements par les propriétaires privés.

La prime pour le climat est **universelle**. Contrairement au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) qui ne s'adresse qu'aux propriétaires occupants, **la prime s'adresse à tous les propriétaires, bailleurs ou occupants,**

---

*(1) Pour rappel, le Gouvernement vise actuellement la rénovation de 500 000 logements par an. Moins de 350 000 logements par an font aujourd'hui l'objet de rénovations.*

qui rénovent leur résidence principale ou les logements qu'ils louent à titre de résidence principale. Elle s'adresse à **tous les ménages, quel que soit leur niveau de revenu** et quelle que soit la zone géographique dans laquelle se trouve le logement. Trois tranches de subventions (20 %, 30 % et 40 %) permettent de prendre en compte la situation sociale des propriétaires. Une bonification de 10 % permet par ailleurs de tenir compte de la situation particulière des logements en zone détendue (zone C).

La prime pour le climat est **progressive**. Les dates d'éligibilité des logements au dispositif (2021, 2027 ou 2036) dépendent de leur performance énergétique. Les logements les plus énergivores, classés F et G au sens du diagnostic de performance énergétique (DPE), sont ainsi les premiers éligibles à la prime. Cette progressivité et ce ciblage visent à maximiser l'efficacité du dispositif en terme d'économies d'énergie.

Le dispositif prévu par la proposition de loi permet de **lever deux des principaux freins** à la rénovation énergétique, à savoir le manque d'accompagnement des ménages dans leur projet de rénovation et le reste à charge, souvent trop élevé. À cette fin, le dispositif prévoit un accompagnement renforcé des ménages par l'Anah et par le biais de ses mandataires habilités (sociétés d'économie mixte ou offices publics de l'habitat, par exemple) : **les ménages sont pleinement aidés dans leur projet par un tiers de confiance compétent et de proximité** (montage du dossier administratif, choix des travaux, des entreprises et des devis, réception des travaux, etc.) dans une logique d'assistance à maîtrise d'ouvrage déjà expérimentée avec succès dans plusieurs régions. Le dispositif prévoit également de couvrir jusqu'à 100 % du montant des travaux au moment de leur réalisation : les ménages peuvent donc n'avoir **aucune avance de trésorerie** à faire au moment d'engager les travaux.

Le dispositif prévu par la proposition de loi se veut d'abord **fortement incitatif puis contraignant**. Les aides à destination des ménages sont « fondantes », c'est-à-dire qu'elles diminuent dans le temps, de manière à inciter les propriétaires à réaliser les travaux au plus vite. L'urgence climatique commande d'accélérer l'investissement. À partir de 2027, dès lors que les travaux n'auraient pas été réalisés, le dispositif devient contraignant : la location des passoires énergétiques est interdite et les plus-values réalisées lors des ventes de passoires énergétiques sont fortement taxées.

La prime pour le climat est un dispositif **ambitieux**. Elle ne vise pas seulement la massification des rénovations énergétiques mais bien des rénovations globales et performantes. De nombreux rapports ont, en effet, montré que vouloir étaler dans le temps les rénovations revenait, bien souvent, à « tuer » les gisements d'économie disponibles. Les montants élevés de travaux retenus dans le présent dispositif permettent ces rénovations globales et performantes.

La prime pour le climat poursuit des objectifs environnementaux, mais aussi sociaux, sanitaires et économiques **essentiels**.

C'est le sens du ciblage et de la priorité donnée aux 7,5 millions de passoires énergétiques dont la moitié est occupée par des ménages en situation de précarité énergétique <sup>(1)</sup>. En France, 3,8 millions de ménages voient d'ores et déjà leur « reste à vivre » amputé de dépenses énergétiques insoutenables ou sont contraints de ne pas se chauffer avec des conséquences dommageables démontrées sur la santé. Le taux d'effort énergétique des ménages, c'est-à-dire la part de la facture d'énergie du logement dans le budget d'un ménage, est en constante augmentation depuis 20 ans et représente en moyenne 5,6 % de leur budget. En 2017, les Français ont consacré 1 683 € en moyenne au chauffage de leur logement, une moyenne qui atteint 2 230 € pour les ménages se chauffant au fioul. Cette tendance sera aggravée par la hausse attendue du prix de l'énergie. L'objectif de cette prime est d'éradiquer la précarité énergétique par la résorption des passoires énergétiques.

La progressivité de la part subventionnée des travaux en fonction des ressources des ménages (20 %, 30 % et 40 %) et le différé de remboursement au moment de la mutation permettant de dispenser les propriétaires d'avances de frais, visent également à solvabiliser les populations les plus fragiles prisonnières de leurs passoires énergétiques tout en leur faisant réaliser immédiatement des économies de dépenses énergétiques.

De plus, l'ouverture du dispositif aux propriétaires bailleurs permet de faire bénéficier les locataires de ces travaux et des économies d'énergie qu'ils rendent possibles.

Ajoutons que le dispositif a prévu une bonification de subvention en zone détendue (zone C) de façon à éviter que le montant des travaux excède la hausse de la valeur du bien consécutive à la réalisation des travaux au moment de la cession.

Enfin, la prime aura pour effet de faciliter la primo-accession à la propriété de ménages modestes dont la solvabilité sera appréciée sur la seule partie acquisition, la partie rénovation étant par ailleurs solvabilisée par le dispositif.

**Sur le plan économique, le dispositif de la prime pour le climat donne de vraies opportunités pour le secteur du bâtiment en lui offrant stabilité et lisibilité de long terme avec un horizon à 2050. Ce sont là deux conditions essentielles à la mobilisation de la filière en termes de formation et de recrutement.** En outre, le secteur pourrait voir le nombre de constructions de logements neufs diminuer dans les années à venir, en raison des évolutions démographiques lui permettant de se réorienter vers la rénovation. D'après les auditions menées par votre rapporteur, la filière serait en capacité d'absorber une très forte dynamique de rénovation, à condition que des dispositifs de formation adéquats soient mis en place et que les entreprises se structurent davantage en groupements de compétences complémentaires. **La présente proposition de loi permet de donner de la visibilité à cette filière sur les trente prochaines années, soit sur l'équivalent d'une carrière professionnelle.**

---

(1) Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) qui comptabilise les ménages qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus aux dépenses d'énergie dans le logement.

Enfin, la prime pour le climat est un dispositif financé, par le refléchage de crédits et de dépenses fiscales pré-existantes sans effet d'éviction d'une part, par les remboursements différés d'autre part. Le dispositif offre un effet de levier considérable. La prime permet également, par le truchement de la Caisse des dépôts et consignation, de faire bénéficier les particuliers d'un univers de taux bas propice à l'investissement. Il convient cependant de préciser que pour des questions bien comprises de recevabilité de la présente proposition de loi, il n'a pas été possible d'envisager la consolidation autour du dispositif d'autres sources de financement comme les Investissements d'avenir ou les fonds FEDER. Outre des décrets et autres actes réglementaires d'application, la mise en œuvre de la prime appellerait une loi de finances pour sa parfaite mise en œuvre.

Enfin, le souhait des auteurs de la proposition est qu'une évaluation en continue soit mise en place de façon à assurer le pilotage du dispositif et d'opérer les éventuels ajustements rendus nécessaires.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 321-1-4 et L. 321-1-5 [nouveaux] et L. 322-1 à L. 322-7 [nouveaux]  
du code de la construction et de l'habitation)

### **Création d'une prime pour le climat**

L'article 1<sup>er</sup> crée un nouveau dispositif d'aide à la rénovation, qui remplace les dispositifs existants, en définit les conditions d'éligibilité ainsi que les modalités de versement et de remboursement. Il permet également à l'Anah de lever des fonds directement sur les marchés financiers.

#### **1. L'état du droit**

##### *a. Les principaux dispositifs d'aide à la rénovation*

Les aides à la rénovation sont multiples et en constante évolution. Les principaux dispositifs publics de soutien sont :

– le **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, accessible à tous, permet de déduire de l'impôt sur le revenu une partie des dépenses éligibles (montant plafonné) pour certains travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements. L'enveloppe du CITE a fortement diminué ces dernières années, passant de 1,9 Md€ en 2018 à 1,1 Md€ en 2020 (pour les dépenses engagées en 2019). Une transformation du CITE en prime est prévue par le projet de loi de finances pour 2020 ;

– le **taux réduit de TVA, de 5,5 %**, appliqué aux travaux de rénovation énergétique. Cette dépense fiscale est relativement stable (1,15 Md€ en 2018 et 1,25 Md€ en 2020) ;

– les **aides de l'Anah** pour les ménages modestes, notamment au travers des deux programmes « Habiter mieux sérénité » et « Habiter mieux agilité ». En 2018, l'Anah a versé environ 700 millions d'euros (M€) d'aides, dont 527 M€ pour le traitement de la précarité énergétique ;

– le **dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE)** <sup>(1)</sup>. Le coût du dispositif des CEE est estimé entre 3 et 3,5 Md€ par an. Ce coût est répercuté dans les factures des consommateurs d'énergie. En 2018, les CEE liés à la rénovation énergétique des logements ont représenté 1,9 Md€ <sup>(2)</sup> ;

---

(1) Ce mécanisme oblige les fournisseurs d'énergie à encourager les travaux d'économies d'énergie auprès de leurs clients. Des aides financières (primes, bons d'achat, remise, prêts à taux bonifié, subventions...) ou techniques (diagnostic du logement, ...) à destination des particuliers, des syndicats de copropriété, des collectivités locales ou des entreprises peuvent être accordées, dans ce cadre, par les fournisseurs.

(2) Données transmises par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

– « **L'éco-prêt à taux zéro** » (éco-PTZ) est un prêt à taux d'intérêt nul et accessible sans condition de ressources, pour financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique, jusqu'au 31 décembre 2021. En 2018, 236 M€ d'éco-PTZ ont été octroyés, engendrant un coût générationnel <sup>(1)</sup> de 33 M€.

À noter qu'il existe également le **prêt avance mutation** (PAM) créé par la loi d'août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte <sup>(2)</sup>. Il s'appuie sur une hypothèque sur le bien concerné par les travaux et prévoit un remboursement de la somme empruntée, augmentée des intérêts capitalisés, au décès de l'emprunteur ou lors de la mutation du bien (vente, succession, donation, démembrement). À la connaissance de votre rapporteur, aucun PAM n'a, pour l'heure, été accordé ;

– les **aides financières des collectivités territoriales**. Par exemple, plusieurs collectivités territoriales ont créé des sociétés d'économie mixte (SEM), des sociétés publiques locales et des régies qui organisent l'accompagnement des ménages vers la rénovation globale. Cet accompagnement comprend le conseil au montage du dossier, l'instruction des aides, la maîtrise d'œuvre des travaux et leur financement. Dans la région Hauts-de-France, la régie régionale intervient en tant que maître d'ouvrage délégué et avance la totalité des aides aux particuliers. Dans la région Grand-Est, la SEM Oktave est une société de tiers financement indirect qui apporte des conseils aux ménages en jouant un rôle de courtier auprès des banques.

L'agence interministérielle « Plan Urbanisme Construction Architecture » (PUCA), auditionnée par votre rapporteur, a recensé, entre janvier et juillet 2019, 2 000 chantiers de rénovations globales (maisons et appartements) mis en place grâce aux programmes développés par les collectivités territoriales partenaires de PUCA. Ces chantiers représentent 50 M€ de travaux, un gain énergétique souvent supérieur à 50 % et une baisse de consommation d'énergie primaire moyenne équivalente à 42 gigawattheures par an (GWh/an).

---

(1) La dépense publique engendrée par chaque génération de PTZ s'étale sur 5 ans.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

### **Le tiers-financement en région Hauts-de-France**

Le Picardie Pass Rénovation est un dispositif de tiers-financement porté par la région régionale du service public de l'efficacité énergétique (SPEE), initié par l'ex-région Picardie et pérennisé par la région Hauts-de-France. **La région régionale intervient en tant que maître d'ouvrage délégué et contractualise directement avec les entreprises pour le compte des particuliers.** Elle avance la totalité des aides aux particuliers, qui ne commencent à rembourser leur prêt auprès de la région régionale qu'à la fin des travaux.

La durée du prêt (15 ans pour les équipements et 25 ans maximum pour les travaux sur l'enveloppe du bâti) permet de réduire les mensualités et d'assurer une grande part du remboursement grâce aux économies d'énergie. Le taux actuel est d'environ 2,5 %. Un suivi post-travaux est mis en place pour vérifier l'atteinte des bons résultats et accompagner les propriétaires. **Le taux de sinistralité <sup>(1)</sup>, est inférieur à 0,8 %** : sur les 645 prêts octroyés jusqu'à présent, seuls cinq font l'objet de contentieux ou de passage devant la commission de surendettement.

(1) Le taux de sinistralité est une notion de gestion du risque et d'assurance (pour l'assureur c'est un ratio financier entre le montant des sinistres à dédommager et celui des primes encaissées). Dans le cas présent, il s'agit du ratio entre le nombre de prêts non remboursés et le nombre de prêts octroyés.

#### ***b. L'Agence nationale de l'habitat (Anah), un établissement public chargé d'améliorer l'état du parc existant pour lutter contre les fractures sociales et territoriales***

**L'Agence nationale de l'habitat (Anah) est un établissement public administratif créé en 1971.** Les articles L. 321-1 et suivants et R. 321-1 à R. 321-36 du code de la construction et de l'habitation (CCH) définissent l'organisation et le fonctionnement de l'Anah. Ces articles sont complétés par le règlement général de l'agence approuvé par arrêté interministériel, qui précise les conditions d'attribution, de versement et de remboursement des aides.

**L'action de l'Anah est actuellement articulée autour de quatre priorités d'intervention** : la lutte contre la précarité énergétique, la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, l'accompagnement des copropriétés fragiles et le traitement des copropriétés en difficulté, et l'adaptation du logement aux besoins des personnes âgées ou handicapées.

**Le rôle de l'Anah sera conforté par la réforme du CITE prévue par le PLF 2020.** Dans ce cadre, dès 2020, l'Anah distribuera aux ménages modestes une aide financière contemporaine aux travaux fusionnant le CITE et l'aide « Habiter Mieux Agilité ». L'aide « Habiter Mieux Sérénité » sera, pour sa part, bonifiée. À compter de 2021, l'Anah distribuera l'aide financière issue de la transformation du CITE en prime à tous les ménages éligibles et le crédit d'impôt sera supprimé.

**Depuis 2013, l'Agence est financée principalement par le produit de cession de quotas carbone,** dans la limite d'un plafond fixé à 420 M€. Les ressources de l'Anah bénéficient, depuis 2018, d'une contribution de l'État (programme 135) à hauteur de 110 M€/an au titre du Grand plan d'investissement. Ce montant sera porté à 170 M€ à compter de 2020 dans le cadre de la

transformation du CITE en prime. L'Anah est également financée par le biais des certificats d'économies d'énergie (65 M€ prévus pour 2020). Elle bénéficie d'une fraction de la taxe sur les logements vacants, plafonnée à 61 M€ à compter de 2019 (21 M€ en 2018). Comme le prévoit l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation, l'Anah dispose également du produit de diverses amendes, du produit des dons et legs ainsi que des emprunts et du produit des placements financiers qu'elle est autorisée à souscrire.

## 2. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi

### *a. La création d'un dispositif ambitieux, lisible, universel et progressif*

L'article 1<sup>er</sup> crée un chapitre II intitulé « Prime pour le climat » au sein du titre II du livre III du code de la construction et de l'habitation (CCH). Les nouveaux articles L. 322-1 à L. 322-7 du CCH visent à définir les conditions d'éligibilité à la prime ainsi que ses modalités de versement et de remboursement :

– **La prime s'adresse à l'ensemble des propriétaires du parc privé** (alinéa 13). Les dates d'éligibilité des logements au dispositif (2021, 2027 ou 2036) dépendent de leur performance énergétique, mesurée par le diagnostic de performance énergétique (alinéas 18 à 21). **Les logements classés F et G sont éligibles au dispositif dès 2021, les logements D et E en 2027 puis les logements B et C en 2036 ;**

– La prime constitue une avance remboursable pouvant représenter jusqu'à 100 % du coût des travaux (alinéa 14). **Les travaux et équipements éligibles à la prime doivent permettre d'améliorer « significativement » la performance énergétique du logement** (alinéa 14). Ils doivent figurer dans un projet de transition écologique de l'habitat, élaboré par le propriétaire et validé par l'Anah (alinéas 22 et 23). Les travaux et équipements éligibles à la prime auront vocation à être précisés par la voie réglementaire. L'annexe II au présent rapport en liste un certain nombre ;

– Le montant de la prime est **plafonné à 750 euros par mètre carré, dans la limite des deux tiers de la valeur du bien et sans pouvoir être supérieur à 100 000 euros** (alinéa 24). Ce plafonnement tient compte du retour d'expérience de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des professionnels du secteur quant au coût moyen d'une rénovation globale et performante. Votre rapporteur note que les chiffres, à ce sujet, ne font pas toujours consensus. Ce plafonnement permet également de prévenir les effets d'aubaine pour les logements de très grande taille ;

– **Le taux de prise en charge par la prime est croissant en fonction du gain de performance énergétique** induit par le projet de rénovation (alinéa 34). Le taux de prise en charge décroît également dans le temps. Il est plafonné à 100 % des dépenses éligibles pour les logements F et G de 2021 à 2026 puis à 50 % de 2027 à 2035, et à 25 % de 2036 à 2050. Pour les logements classés D et E, le plafond passe

de 100 % des dépenses éligibles entre 2027 et 2035, à 50 % entre 2036 et 2050. Pour les logements classés B et C, le plafond est de 100 % entre 2036 et 2050 ;

– **Une fraction de l’avance remboursable n’a pas à être remboursée par les ménages.** Cette fraction, appelée « subvention » est fixée à 30 % du montant de la prime pour les ménages dont les revenus figurent parmi les huit premiers déciles de revenus et à 20 % pour les ménages les plus aisés (alinéa 35) ;

– **Il y a deux modalités de remboursement de l’avance** (hors subvention). Le ménage peut choisir de **rembourser une partie de l’avance chaque mois**. Les mensualités correspondent alors au montant des économies d’énergie réalisées grâce à la rénovation (alinéa 38). Le ménage peut aussi choisir de rembourser l’avance **au moment de la mutation du bien**. Si cette mutation n’intervient pas dans un délai de trente ans, la créance constitue alors un passif de succession qui sera remboursée par les héritiers (alinéa 37 et 39) ;

Le dispositif prévu par la proposition de loi va donc bien au-delà de l’éco-PTZ ou du « prêt avance mutation » existants puisqu’il accorde une avance à taux zéro qui comporte 20 % ou 30 % de subvention. De plus, cette avance est distribuée par l’État par le biais de l’Anah, et non par les réseaux bancaires, lesquels ne satisfont pas, bien souvent, les demandes des ménages modestes et très modestes.

– **La prime est versée directement par l’Anah aux entreprises** qui réalisent les travaux une fois que le propriétaire certifie la livraison des travaux (alinéa 42). Seules les entreprises labellisées « **reconnu garant de l’environnement** » (RGE) peuvent réaliser les travaux (alinéa 43). L’Anah est dotée d’un pouvoir de contrôle pour vérifier la bonne réalisation des travaux (alinéa 44). Les contrôles effectués par l’Anah seraient réalisés sur le modèle en place actuellement. Aujourd’hui, le délégué de l’agence dans le département ou un délégué peut procéder à tout contrôle sur place pour l’instruction des demandes de subvention, la vérification de l’exécution des travaux ou du respect des obligations réglementaires et, le cas échéant, conventionnelles. Le bénéficiaire de la subvention est averti au préalable du contrôle. Lorsque la visite met en évidence le non-respect des obligations réglementaires ou conventionnelles, il est dressé un rapport, adressé au bénéficiaire de la subvention, qui décrit les constatations opérées. L’Anah peut ensuite prononcer des sanctions dans les conditions fixées à l’article L.321-2 du code de la construction et de l’habitation ;

– **Des dispositions spécifiques sont prévues pour les copropriétés** (alinéas 45 à 55). La prime pour le climat peut être versée au syndicat de copropriétaires pour les travaux de rénovation sur les parties communes. Il revient alors à l’assemblée générale des copropriétaires de valider le plan pour permettre sa réalisation au bénéfice de l’ensemble de la copropriété, dans les conditions de majorité qualifiée prévue à l’article 25 de la loi de 1965.

***b. De nouveaux moyens financiers pour l'Agence nationale de l'habitat (Anah)***

**La proposition de loi renforçant considérablement le rôle de l'Anah, elle en accroît, en conséquence, ses moyens budgétaires et financiers.** L'article 5 de la proposition de loi réalloue un certain nombre de ressources existantes au budget de l'Anah. L'article 1<sup>er</sup> permet à l'Anah de mobiliser jusqu'à 5 Md€ par an sur les marchés financiers, dans la limite de 150 Md€ sur 30 ans (alinéa 3 à 5). Ces engagements financiers font l'objet d'une garantie intégrale de l'État à titre gratuit (alinéa 6). Ce mécanisme s'inspire de celui mis en place par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), les grandes collectivités ou l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP), qui diversifient leurs sources de financement, en se donnant la possibilité de lever des fonds directement sur les marchés financiers *via* le recours au marché obligataire, en complément des emprunts qu'elles peuvent mobiliser de manière traditionnelle auprès des banques.

**L'annexe II au présent rapport montre qu'un certain nombre de ressources supplémentaires, en plus de celles prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 5 de la présente proposition de loi, pourront éventuellement être allouées à l'Anah <sup>(1)</sup>.** Le dispositif de la prime pour le climat est donc bien finançable : l'équilibre financier est détaillé en annexe.

### **3. La position de votre rapporteur**

**Votre rapporteur croit beaucoup en la capacité de ce nouveau dispositif à enclencher une vraie dynamique de rénovation.** Le financement prévu remplit toutes les conditions identifiées <sup>(2)</sup> pour la réussite d'un grand plan de rénovation. **Il est facilement identifiable, très simple, disponible sous forme d'un guichet unique, motivant** (les conditions de l'avance sont optimisées de manière à offrir une solution acceptable en termes de trésorerie pour le particulier) et **il peut être obtenu rapidement.**

**La possibilité offerte aux ménages de rembourser l'intégralité de l'avance au moment de la mutation de leur bien est une vraie avancée sociale.** Elle permettra aux ménages de rembourser leurs travaux de rénovation grâce à la hausse de la valeur de leur logement. Votre rapporteur est conscient du fait que dans certaines zones, notamment certaines zones détendues, la valeur des biens immobiliers n'est pas pleinement corrélée à la valeur des travaux effectués. Néanmoins, force est de constater qu'à tout le moins, les travaux de rénovation permettront aux logements de ne pas voir baisser leurs prix. À l'avenir, les passoires thermiques seront, en effet, considérées de plus en plus comme des « actifs toxiques » sur le marché. Quant aux ménages qui ne souhaiteront pas vendre leur

---

(1) Les règles constitutionnelles de recevabilité financière des initiatives parlementaires n'ont, en effet, pas permis d'inclure ces ressources dans la proposition de loi.

(2) Ces conditions sont notamment énumérées dans un récent rapport.

logement, le dispositif de prime pour le climat leur permettra de léguer à leurs enfants ou héritiers un bien immobilier de qualité et de plus grande valeur.

**De manière indirecte, le dispositif de la prime pour le climat pourrait être un accélérateur important de la primo-accession**, en permettant aux ménages d'acheter comme premier bien un logement relativement moins cher sur le marché et d'en augmenter la valeur sans rien n'avoir à déboursier au moment des travaux. Il permet de faire en sorte que la solvabilité des ménages ne soit appréciée, par les banques, que sur la partie « acquisition » du bien immobilier et non sur la partie « rénovation ». Un certain nombre d'études ont montré que les personnes qui ont l'opportunité d'accéder à la propriété, même dans des environnements difficiles, manifestent moins d'inquiétudes sur l'avenir : le fait de posséder son logement renforce le sentiment de confiance en soi, de détermination et d'optimisme <sup>(1)</sup>. Cela permet également souvent de nouer des liens sociaux plus forts avec ses voisins ;

**La réussite de ce nouveau dispositif dépendra de la connaissance qu'en auront l'ensemble des ménages mais également de l'entrée en vigueur, au niveau réglementaire, de deux mesures essentielles, à savoir les réformes des diagnostics de performance énergétique (DPE) et du label RGE.** Rendus opposables par la loi du 23 novembre 2018 <sup>(2)</sup>, dite loi « Élan », les DPE sont en passe d'être fiabilisés pour réduire les écarts d'un diagnostic à l'autre et assurer une garantie de résultats. Quant au label RGE, détenu aujourd'hui par 57 000 entreprises, il devrait être prochainement renforcé pour améliorer la qualité de l'offre et valoriser les entreprises et artisans de qualité. Votre rapporteur insiste sur la nécessité, pour ces deux réformes, d'entrer rapidement en vigueur.

À la suite des auditions menées par votre rapporteur, il est apparu que certaines modifications pourraient être utilement apportées au texte. Votre rapporteur a donc déposé un certain nombre d'amendements pour :

– **accroître l'aide aux ménages les plus modestes.** Un troisième niveau de subvention, plus élevé, équivalent à 40 % de l'avance remboursable, pourrait utilement être créé pour les ménages des trois premiers déciles ;

– **accroître le taux de subvention** pour les logements en zones détendues. Une bonification de 10 points des taux de subvention prévus pour les différents déciles de revenu pourrait être mise en place dans ces zones. Cela réduirait le montant de la prime à rembourser par les ménages dans des zones où la valeur des biens immobiliers dépend parfois peu de la valeur des travaux effectués ;

– **préciser l'objectif de performance énergétique** devant être atteint après les travaux. Un amendement déposé par votre rapporteur prévoit que les logements devront être rénovés au niveau « bâtiment basse consommation » (BBC). Lorsque cela ne sera pas envisageable (en raison, notamment, des contraintes du bâti), la

---

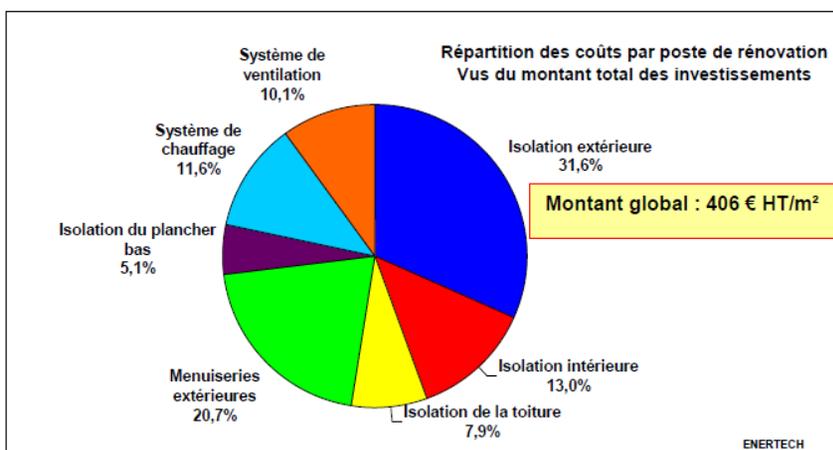
(1) « Les facteurs psycho-sociologiques de l'achat d'un logement », Fabrice Larceneux, janvier 2013

(2) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

rénovation devra permettre le plus fort gain de performance énergétique possible. Il est essentiel de viser le niveau BBC, d'autant que le coût de la rénovation n'augmente pas de manière linéaire avec l'amélioration de la performance énergétique du logement <sup>(1)</sup>. **Cet objectif est cohérent avec celui fixé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie**, à savoir disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes BBC ou assimilées, à l'horizon 2050. Ces normes correspondent à une **consommation d'énergie primaire de 80 kilowattheures par mètre carré par an (kWh/m<sup>2</sup>/an)**, modulée selon la zone climatique et l'altitude <sup>(2)</sup> ;

– **affiner les plafonds de dépenses éligibles à la prime**, pour mieux correspondre aux coûts réels des rénovations globales et performantes. Il paraît ainsi indispensable de prévoir un plafond de dépenses différent pour le logement individuel et pour le logement collectif. Votre rapporteur propose de fixer ces plafonds respectivement à 550 et 350 euros par mètre carré de surface habitable. Un récent rapport <sup>(3)</sup> qui fait référence en la matière, estime que les coûts d'une rénovation performante et complète en logements collectifs varient de 200 à 300 € hors taxes par mètre carré de surface habitable (HT/m<sup>2</sup>Shab). En maison individuelle, le coût moyen après optimisation est de 406 € HT/m<sup>2</sup>Shab et varie de 348 €/m<sup>2</sup>Shab pour une maison de 200 m<sup>2</sup> à 496 € HT/m<sup>2</sup>Shab pour une maison de 70 m<sup>2</sup> ;

#### RÉPARTITION DU COÛT DE LA RÉNOVATION PAR POSTE



Source : « Analyse des coûts de la rénovation énergétique des logements en France », juillet 2016, étude réalisée pour le compte de l'ADEME par le bureau d'études Enertech.

(1) Par exemple, selon l'association négaWatt, le coût du centimètre d'isolant supplémentaire (coût marginal) ne serait que de 0,5 € HT/m<sup>2</sup>.

(2) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021089668>

(3) « Analyse des coûts de la rénovation énergétique des logements en France », juillet 2016, étude réalisée pour le compte de l'ADEME par le bureau d'études Enertech

– **préciser les modalités d’accompagnement des ménages par l’Anah.**

L’accompagnement des ménages dans leur projet de rénovation est essentiel. Les particuliers ont besoin d’être aidés pour élaborer leur programme de travaux et faire appel aux bons professionnels. L’Anah a indiqué à votre rapporteur réfléchir actuellement à l’habilitation de mandataires chargés de l’aide à maîtrise d’ouvrage. Ces mandataires habilités, véritables tiers de confiance, pourraient utilement être des sociétés d’économie mixte ou des sociétés publiques locales créées par les collectivités territoriales, proches des ménages, ou bien des offices publics de l’habitat, lesquels jouent déjà un rôle important dans l’accompagnement des copropriétés dégradées. **Les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer dans la rénovation énergétique des bâtiments, davantage dans l’accompagnement des ménages que dans le co-financement d’aides à la rénovation.** La proposition de loi prévoit d’accorder 1 Md€ à l’Anah pour l’accompagnement direct des ménages et le financement des structures d’aide à maîtrise d’ouvrage ;

– **exclure les investisseurs institutionnels** (principalement les banques, les entreprises d’assurances et les sociétés foncières immobilières) des bénéficiaires de la prime, de manière à éviter tout effet d’aubaine. Ces acteurs ne rencontrent pas les mêmes freins financiers à la rénovation que ceux qui affectent les particuliers. D’après un récent rapport <sup>(1)</sup>, les quelque 200 000 logements possédés par les investisseurs institutionnels représentent moins 3 % du parc locatif libre, moins de 2 % du parc locatif total et moins de 1 % du parc des résidences principales ;

– **permettre aux ménages de rembourser de manière anticipée** et sans frais le reste de l’avance due. Il est essentiel de donner un maximum de flexibilité aux bénéficiaires de la prime ;

– **prévoir des mesures coercitives pour les copropriétés qui ne délibéreraient pas, d’ici 2025, sur un projet de transition écologique de l’habitat.** L’amendement déposé par votre rapporteur prévoit une obligation pour le syndic d’informer les copropriétaires de l’existence du dispositif de la prime pour le climat et de l’interdiction de mise en location des passoires à partir de 2027 ;

– **éviter les effets inflationnistes que pourrait avoir le dispositif de prime pour le climat sur le coût des travaux de rénovation.** Un amendement de votre rapporteur prévoit ainsi de conditionner, par décret, l’éligibilité à la prime de certains travaux ou équipements au respect d’un plafond de prix. Votre rapporteur insiste également sur l’importance, pour les entreprises, de se constituer en groupements pour construire une offre technique et économique globale optimisée et sur la nécessité de prévoir l’intervention d’une entreprise générale, qui pourrait jouer le rôle d’« assembleur » coordonnant l’ensemble des entreprises réalisant les travaux de rénovation sur un même chantier. Il est également essentiel d’assurer une couverture de tous les territoires en centres de formation. D’après certaines

---

(1) « Faire revenir les investisseurs institutionnels sur le marché locatif résidentiel : quelles perspectives ? », rapport d’information de Mme Dominique Estrosi Sassone, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 19 décembre 2017

personnes auditionnées par votre rapporteur, la situation actuelle en matière de couverture du territoire se dégraderait du fait des effets de la réforme en cours de la formation professionnelle ;

– **faire jouer à la Caisse des dépôts et consignations un rôle de co-financeur du dispositif, aux côtés de l’Anah.** Les auditions menées par votre rapporteur ont montré la complexité et le coût qu’il y aurait à faire de l’Anah une institution financière. Il serait ainsi plus pertinent de s’appuyer sur la CDC, groupe public au service de l’intérêt général qui possède déjà le statut d’institution financière.

**Il s’agirait de créer une troisième section, aux côtés de la section générale** (correspondant au bilan de l’établissement public) **et du fonds d’épargne** (fonds dont les sommes sont employées en priorité au financement du logement social et ayant un bilan autonome). **Cette troisième section, qui pourrait s’appeler « fonds de primes pour le climat », bénéficierait, elle aussi, d’un bilan autonome.** Les sommes de ce fonds seraient versées aux bénéficiaires de la prime au titre de la fraction « avance remboursable » (hors subvention) puis récupérées lors des mutations des logements ou au fil des mensualités remboursées (selon l’option choisie par les bénéficiaires). Comme pour le fonds d’épargne, la CDC pourrait prêter à ce fonds et émettre des titres de créance au bénéfice du fonds. Il y aurait un autre intérêt à faire de la CDC l’opérateur financier de la prime pour le climat, celui de bénéficier de très bonnes conditions d’emprunts et de placements sur les marchés financiers. Les agences de notation considèrent, en effet, la CDC comme une agence d’État bénéficiant de la même note que celle de l’État. Lors de leur audition, les représentants de la CDC, qui n’avaient pas mandat pour se prononcer sur la pertinence de la proposition de loi, ont validé, sur le principe, la faisabilité technique du dispositif dans l’hypothèse où la CDC serait invitée à jouer ce rôle. Il pourrait être, alternativement, envisagé de créer un fonds en gestion à la Caisse des dépôts dont les modalités de gestion seraient définies par convention avec l’État.

**Votre rapporteur insiste néanmoins sur le fait que l’Anah resterait l’opérateur principal et verserait la partie « subvention » de la prime aux bénéficiaires grâce aux nouvelles ressources qui lui sont affectées.**

#### **4. La position de votre commission**

La commission a rejeté les amendements de votre rapporteur et rejeté l’article 1<sup>er</sup>.

\*

\* \*

### Article 2

(art. L. 326-1 du code de la construction et de l'habitation  
et art. L. 232-3 du code de l'énergie [nouveau])

## **Intégration de la prime pour le climat au service public de la performance énergétique de l'habitat**

L'article 2 prévoit que le service public de la performance énergétique de l'habitat, dont l'objectif est d'accompagner les ménages dans leur projet de rénovation, s'appuie sur le dispositif de prime pour le climat.

### **1. L'état du droit**

Partant du principe que l'accompagnement des ménages en matière de rénovation thermique était un enjeu majeur, **la loi d'avril 2013, dite loi « Brottes »<sup>(1)</sup>, a posé les bases législatives d'un service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH)**. Cette loi a créé l'article L. 232-1 du code de l'énergie, qui précise les missions de ce service public : accompagner les consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique et assister les propriétaires et les locataires dans la réalisation de leurs travaux de rénovation en leur fournissant des informations et des conseils personnalisés.

**La loi d'août 2015 relative à la transition énergétique<sup>(2)</sup> a, elle, prévu les modalités concrètes de mise en place de ce service public**. Cette loi a créé l'article L. 232-2 du code de l'énergie, qui précise que ce service public a vocation à s'appuyer sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique, mises en œuvre à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ces plateformes sont notamment chargées d'orienter les consommateurs vers des professionnels compétents et de créer une dynamique territoriale autour de la rénovation.

L'ADEME participe aujourd'hui à hauteur d'une vingtaine de millions d'euros par an à la mise en place du SPPEH. **Malheureusement, un certain foisonnement des structures réduit la lisibilité de ce service public**. 450 points rénovation info service (PRIS) assurent cette mission grâce aux équipes locales de l'Anah, des agences départementales d'information sur le logement (ADIL), des espaces infos énergie (EIE), etc. Ce dispositif est complété à titre expérimental par le financement de 250 plateformes territoriales. Le réseau FAIRE des conseillers auprès du grand public et des professionnels contribue également à l'information sur la rénovation énergétique.

---

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

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Un certain nombre d'acteurs, au premier rang desquels les collectivités territoriales, ayant appelé à trancher la question du financement de ce service public, **il a été très récemment prévu que les collectivités contribuent à hauteur de 50 % de ce financement, les 50 % restant provenant d'un programme de certificats d'économies d'énergie** intitulé « SARE »<sup>(1)</sup> dont l'enveloppe dédiée pourra atteindre 200 millions d'euros sur la période 2020-2024. L'ADEME lancera prochainement un appel aux obligés et délégataires CEE pour candidater au financement du programme SARE dont le déploiement effectif est prévu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

## 2. L'article 2 de la proposition de loi

Le II de l'article 2 crée l'article L.323-3 du code de l'énergie, qui prévoit que le service public de la performance énergétique de l'habitat s'appuie sur le dispositif de la prime pour le climat. La forme que pourrait prendre cet « appui » reste à définir. Comme indiqué ci-dessus, votre rapporteur appelle de ses vœux un accompagnement de proximité des ménages sur les territoires, par le biais de mandataires habilités par l'Anah, dont pourraient faire partie les sociétés d'économie mixte et les offices publics de l'habitat.

Le I est un alinéa de coordination juridique. Il précise que les dispositions relatives au service public de la performance énergétique de l'habitat sont également énoncées dans l'article L. 323-3 du code de l'énergie, nouvellement créé par le II de l'article 2 de la proposition de loi.

## 3. La position de votre rapporteur

Cet article a été accueilli favorablement par l'ensemble des acteurs auditionnés par votre rapporteur. Il est essentiel de renforcer le service public de la performance énergétique de l'habitat pour **systématiser l'accompagnement des ménages et mobiliser tous les professionnels et acteurs concernés** par la rénovation énergétique des logements. Le dispositif de la prime pour le climat doit donc, en toute logique, faire partie intégrante de ce service public.

**Cette proposition de loi ne prétend pas apporter l'ensemble des solutions pour renforcer le service public de la performance énergétique de l'habitat.** De nombreuses améliorations doivent, en effet, être apportées, en termes de rationalisation et d'homogénéisation du service rendu aux particuliers, qui souhaitent pouvoir s'appuyer sur un tiers de confiance. Force est de constater que **les mesures prises actuellement par le Gouvernement n'en prennent pas le chemin : les missions de ce service public n'ont pas été clarifiées et le financement prévu n'est pas à la hauteur des enjeux.** Pour de nombreux observateurs, une enveloppe 3 à 5 fois supérieure (200 millions d'euros par an et

---

(1) Arrêté du 5 septembre 2019 portant validation du programme « Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie

non sur cinq ans, comme cela est actuellement prévu) serait nécessaire pour atteindre le minimum de 1 conseiller pour 50 000 habitants.

**Néanmoins, en créant un dispositif unique, celui de la prime pour le climat, et en octroyant 1 Md€ par an à l'Anah et à ses mandataires habilités (SEM ou offices de l'habitat, notamment) pour l'information à destination des particuliers et l'aide à maîtrise d'ouvrage, cette proposition de loi permet de faciliter considérablement l'accompagnement des ménages dans leurs projets de rénovation.**

#### 4. La position de votre commission

La commission a rejeté l'article 2.

\*

\* \*

#### *Article 3*

#### **Interdiction de louer des passoires thermiques à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027**

L'article 3 interdit la location des passoires énergétiques à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027 et prévoit des mesures coercitives pour les propriétaires bailleurs qui ne respecteraient pas cette obligation.

##### 1. L'état du droit

##### ***a. La limitation des conditions d'exercice du droit de propriété est constitutionnellement possible***

La propriété figure au nombre des droits de l'Homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Néanmoins, la jurisprudence du Conseil constitutionnel assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice. En l'absence de privation du droit de propriété, **le Conseil procède à l'examen du rapport entre, d'une part, la gravité de l'atteinte au droit de propriété et, d'autre part, l'importance du motif d'intérêt général poursuivi** ainsi que les conditions et garanties qui entourent la réalisation de l'atteinte à l'exercice du droit de propriété.

En 2015, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 6 <sup>(1)</sup> du projet de loi relatif à la transition énergétique, lequel prévoyait une obligation de rénovation à

---

(1) « À partir de 2030, les bâtiments privés résidentiels doivent faire l'objet d'une rénovation énergétique à l'occasion d'une mutation, selon leur niveau de performance énergétique, sous réserve de la mise à disposition des outils financiers adéquats. Un décret en Conseil d'État précise le calendrier progressif d'application de cette obligation en fonction de la performance énergétique, étalé jusqu'en 2050 »

l'occasion d'une mutation, **poursuivait un objectif d'intérêt général puisqu'il s'attachait à réduire la consommation énergétique des bâtiments résidentiels.** Le Conseil constitutionnel a néanmoins jugé qu'« en ne définissant ni la portée de l'obligation qu'il a posée, ni les conditions financières de sa mise en œuvre, ni celles de son application dans le temps, le législateur n'a pas suffisamment défini les conditions et les modalités de cette atteinte au droit de disposer de son bien »<sup>(1)</sup>.

**La loi du 8 novembre 2019<sup>(2)</sup> relative à l'énergie et au climat ayant depuis déclaré « l'urgence écologique et climatique », il est fort probable que l'interdiction de la location des passoires thermiques ne soit pas jugée inconstitutionnelle, à condition toutefois que soient suffisamment définies les conditions et les modalités de cette atteinte au droit de disposer de son bien.**

*b. La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat n'a pas choisi d'interdire la location des passoires énergétiques mais de fixer une norme maximale de consommation énergétique*

**Les débats relatifs à l'opportunité ou non d'interdire la location des passoires énergétiques ont été très vifs lors de la discussion du projet de loi relatif à l'énergie et au climat.** Un amendement<sup>(3)</sup> de la majorité a même été adopté en première lecture en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire pour interdire la conclusion d'un bail de location pour les passoires thermiques en 2025 dans les zones tendues et en 2028 pour le reste du territoire. Un dispositif alternatif a pourtant été adopté *in fine* dans la loi promulguée :

– l'article 22 de la loi crée l'article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation, lequel prévoit une **norme maximale de consommation énergétique des bâtiments à usage d'habitation applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028, dont le seuil est fixé à 330 kWh/m<sup>2</sup>/an d'énergie primaire** (seuil en deçà duquel le logement n'est plus considéré comme étant une passoire énergétique).

Cette norme ne sera toutefois pas applicable aux bâtiments où cela est impossible pour des raisons techniques, architecturales ou patrimoniales et aux bâtiments pour lesquels l'obligation serait disproportionnée par rapport à la valeur du bien. Elle ne s'appliquera qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2033 aux copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde (art. L. 615-1 du CCH), situées dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (art. L. 303-1 CCH) ou d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (art. L. 741-1 et 741-2 du CCH), pour lesquelles le juge a désigné un administrateur provisoire, ou qui ont été déclarées en état de carence (art. L. 615-6 CCH).

---

(1) Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015

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

(3) Cet amendement se trouve à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1908/CI0N-DVP/CD151>

Lors de la vente ou de la location d'une passoire énergétique, l'obligation de respecter la nouvelle norme de consommation maximale devra être mentionnée dans les annonces, actes de vente et baux à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, de même que le constat du non-respect de cette obligation, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028. La loi relative à l'énergie et au climat prévoit également que la prochaine loi quinquennale sur l'énergie et le climat, qui devrait être adoptée en 2023, définira des mesures coercitives ;

– **l'article 17 de la loi relative à l'énergie et au climat a, lui, prévu d'intégrer un critère de performance énergétique dans la définition du logement « décent » en fonction d'un maximum de consommation d'énergie finale.** Pour rappel, un logement indécents, défini à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, ne peut pas être mis en location.

Un décret précisera, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le plafond de consommation d'énergie finale des logements décents. D'après les éléments fournis par le Gouvernement en commission des affaires économiques lors du débat sur le projet de loi en première lecture, **ne seraient considérés comme indécents que les logements les plus énergivores au sein de la classe G**, soit ceux qui consomment au-delà de 600 à 700 kWh d'énergie finale par m<sup>2</sup> et par an. L'article 17 de la loi relative à l'énergie et au climat ne permettra donc pas d'interdire la location de tous les logements F et G.

## **2. L'article 3 de la proposition de loi**

### ***a. L'interdiction de la location des passoires énergétiques à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027***

Le I de l'article 3 prévoit l'interdiction de la première mise en location ou du renouvellement des baux locatifs des passoires énergétiques à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027. Les conditions et les modalités de cette atteinte au droit de propriété sont bien définies, conformément à la décision précitée du Conseil constitutionnel :

– **« la portée de l'obligation » est précisée** : l'interdiction de louer ne concerne que les biens les plus énergivores, les biens classés F et G, ceux qui sont les plus émetteurs de gaz à effet de serre ;

– **« les conditions financières » sont prévues** à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi : les propriétaires de passoires thermiques sont les premiers à pouvoir bénéficier de la prime pour le climat et le taux de prise en charge de leurs travaux est, en moyenne, plus élevé que pour les autres logements (le taux de prise en charge étant croissant en fonction du gain énergétique du projet de rénovation) ;

– **« l'application dans le temps » est prise en compte** : l'interdiction intervient au 1<sup>er</sup> janvier 2027 soit six ans après l'entrée en vigueur de la prime pour

le climat. Cette mesure forte vise à déclencher un compte à rebours dans l'esprit des propriétaires bailleurs ou de ceux qui aspirent à le devenir, pour mettre leurs logements en conformité avec la loi en profitant de la prime. Comme le précise l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi (alinéa 50), cette interdiction ne s'applique qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2030 aux copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde, situées dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ou d'une opération de requalification de copropriétés dégradées, pour lesquelles le juge a désigné un administrateur provisoire, ou qui ont été déclarées en état de carence.

### *b. Des mesures coercitives pour les propriétaires bailleurs*

L'article prévoit les modalités de sanction des propriétaires bailleurs récalcitrants en mettant à leur charge, outre la réalisation des travaux et le relogement éventuel des locataires le temps des travaux (alinéa 3), **une amende administrative de 100 euros par jour de retard** (alinéa 4) au-delà d'un délai d'engagement des travaux de trois mois à compter de la constatation de la carence du propriétaire par l'autorité compétente en matière de police de l'habitat (alinéa 2).

### *c. La protection des ménages locataires de passoires énergétiques*

À partir de 2027, lorsque l'exécution des travaux nécessite l'évacuation temporaire des lieux, le relogement des locataires est mis à la charge du propriétaire.

## **3. L'avis de votre rapporteur**

La question est récurrente dans le débat sur la rénovation : faut-il simplement inciter ou faut-il contraindre à la rénovation ? Force est de constater que les incitations ne sont pas suffisantes. **L'urgence écologique et climatique ainsi que la prégnance de la précarité énergétique nous obligent à mettre en œuvre des mesures plus coercitives.** Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, indiquait récemment en commission des affaires économiques que « les interdictions sans solution alternative sont une impasse »<sup>(1)</sup>. Votre rapporteur en convient tout à fait et c'est la raison pour laquelle cette proposition de loi propose une alternative cohérente, juste, progressive et réaliste.

Votre rapporteur a déposé un certain nombre d'amendements pour articuler les dispositions de la proposition de loi avec celles de la loi relative à l'énergie et au climat, non encore promulguée lors du dépôt de la proposition de loi. Ces amendements avancent notamment les dates auxquelles les audits énergétiques et la norme maximale de consommation énergétique des logements entrent en vigueur.

**D'autres amendements visent à renforcer la protection des locataires de passoires énergétiques.** Votre rapporteur a déposé un amendement pour

---

(1) Le compte rendu des débats se trouve à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-eco/18-19/c1819051.asp>

permettre au maire de prendre un arrêté appelé « arrêté de précarité énergétique », créé sur le modèle de l'arrêté de péril, pour ordonner l'exécution des travaux de rénovation et, éventuellement, suspendre avec consignation le paiement du loyer et la durée du bail jusqu'à l'exécution de ces travaux.

#### **4. La position de votre commission**

La commission a rejeté les amendements de votre rapporteur et rejeté l'article 3.

\*  
\* \*

#### *Article 4*

### **Limitation de la possibilité d'augmenter le loyer des logements ayant bénéficié de la prime pour le climat**

L'article 4 exclut les travaux réalisés grâce à la prime pour le climat des mesures permettant la révision ou la réévaluation du loyer.

#### **1. L'état du droit**

Les articles 17-1 et 17-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs définissent les conditions d'encadrement de l'évolution des loyers.

##### ***a. L'article 17-1 encadrant la révision du loyer***

Le I de l'article 17-1 précise la règle générale de révision du loyer. La révision intervient chaque année et ne peut excéder la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) publié annuellement par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Le II introduit une exception au I permettant la révision du loyer en cas de réalisation, par le bailleur, de travaux d'amélioration du logement. Cette révision intervient alors à la date de fin constatée des travaux. La notion de travaux d'amélioration ne fait pas l'objet d'une définition légale mais d'une appréciation au cas par cas <sup>(1)</sup>.

---

(1) Sont généralement considérés comme relevant de travaux d'amélioration les travaux : proposant un équipement nouveau, un service ou une qualité supérieure au niveau des prestations existantes ; apportant une qualité permettant de diminuer de façon certaine les dépenses d'entretien ou d'exploitation ; ou apportant une plus grande sécurité pour les biens comme pour les personnes.

### ***b. L'article 17-2 autorisant la réévaluation du loyer***

S'il estime qu'il est manifestement sous-évalué, le propriétaire peut proposer, six mois avant le terme du contrat, une réévaluation du loyer. Le nouveau loyer est fixé par référence aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage pour des logements comparables. La réévaluation du loyer prend effet au moment du renouvellement du bail.

Les références des logements comparables doivent inclure, entre autres, l'état d'équipement des biens ainsi que la qualité et l'époque de construction de l'immeuble. Le décret n° 2017-1198 précise que la hausse résultant de la réévaluation du loyer ne peut excéder la plus élevée des deux limites suivantes : la moitié de la différence constatée par rapport aux loyers de référence ou 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises.

## **2. L'article 4 de la proposition de loi**

**La mise en œuvre de la prime pour le climat ne doit pas entraîner une inflation des loyers.** Cela reporterait injustement les coûts de ce dispositif sur les locataires. Il convient donc d'exclure les travaux réalisés grâce à la prime des mesures permettant la révision ou la réévaluation du loyer.

Le I de l'article 4 propose que le propriétaire bailleur ne puisse ni justifier une révision à la hausse du loyer, ni demander une réévaluation du loyer au seul motif de l'amélioration de la qualité du logement découlant de travaux réalisés au moyen de la prime.

Le II précise la date d'entrée en vigueur de ces limitations, fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 soit la date d'entrée en vigueur de la prime pour le climat.

## **3. La position de votre rapporteur**

La prime pour le climat ne doit pas conduire à faire financer par l'État des travaux permettant aux propriétaires d'augmenter le montant de leur loyer. **Cet article constitue donc une mesure nécessaire pour empêcher que les locataires ne portent le coût de la rénovation énergétique de leur logement.**

Les objectifs poursuivis par l'État d'accès de chacun à un logement décent et abordable justifient cette limitation du droit de propriété. Elle apparaît proportionnée, considérant que l'État subventionne une grande partie des travaux. À noter que cette mesure ne porte pas atteinte à la possibilité pour le bailleur de justifier une augmentation du loyer en vertu d'autres facteurs (nouvelles infrastructures installées à proximité) ou en vertu de travaux n'étant pas réalisés au moyen de la prime.

#### 4. La position de votre commission

La commission a rejeté l'article 4.

\*

\* \*

#### Article 5

(art. 200 *quater* et 278-0 *bis* A [abrogés] et 1609 *decies* et 1609 *undecies* [nouveaux] du code général des impôts, art. L. 229-8 du code de l'environnement et article 46 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011)

#### Mobilisation des crédits nécessaires au financement de la prime pour le climat

L'article 5 organise, en complément du dispositif encadrant l'intervention de l'Anah sur les marchés financiers prévu à l'article 1<sup>er</sup>, la mobilisation des crédits nécessaires au financement de la prime pour le climat.

##### 1. L'état du droit

Un certain nombre de dépenses budgétaires ou extrabudgétaires permettent de financer aujourd'hui la rénovation énergétique dans le bâtiment (tertiaire, industriel, résidentiel, public et privé).

#### CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020
P107	19,80	25,02	32,70
P123	0,00	4,66	4,66
P135	13,44	13,55	13,61
P152	13,22	13,93	13,74
P159	0,06	0,66	0,66
P161	0,66	1,21	0,84
P166	8,98	6,35	10,68
P174	0,00	0,00	390,00
P176	16,46	16,46	15,31
P192	1,16	0,00	0,00
P204	0,05	0,05	0,10
P212	67,92	49,70	53,35
P214	3,05	5,94	7,73
P215	0,69	0,98	0,43
P307	4,12	5,26	4,79
P348	2,00	100,00	168,00
P723	192,00	162,00	161,00
Opérateurs	532,75	610,34	708,33
<b>TOTAL</b>	<b>876,36</b>	<b>1 016,11</b>	<b>1 585,93</b>

Source : *Jaune budgétaire au PLF 2020 « Financement de la transition écologique »*

\* LFI : loi de finances initiale

Plusieurs leviers extrabudgétaires sont également mis en place dans le secteur du bâtiment notamment dans le domaine fiscal : **taux de TVA réduit à 5,5 %** pour les travaux d'amélioration de la performance énergétique ainsi que les

travaux induits et indissociablement liés (article 278-0 *bis* A du code des impôts) ; **crédit d'impôt transition énergétique** (CITE), dont une partie est transformée en prime dans le PLF 2020 et apparaît donc dans les crédits du programme 174 (article 200 *quater* du code général des impôts) ; **éco-prêt à taux zéro** (article 200 *quater* U du code général des impôts).

**Le produit des recettes issues de la mise aux enchères des quotas carbone** constitue, quant à lui, avec les fonds reçus du programme 135, l'une des principales sources de financement de l'Anah depuis 2013. En 2018, l'Anah a ainsi bénéficié de ressources générées par la vente des quotas carbone à hauteur de 550 M€ (cette recette affectée étant, depuis 2019, plafonnée à 420 M€ à l'article 46 de la loi n° 2011-1977). **Le produit des recettes issues de la mise aux enchères des quotas carbone, estimé à 840 M€ pour 2020, est en forte hausse.** Les acteurs anticipent en effet la contraction de l'offre de quotas que devrait entraîner la réforme du système communautaire d'échange, entrée en vigueur en 2019.

## 2. L'article 5 de la proposition de loi

L'article 5 réaffecte un certain nombre de recettes existantes au dispositif de la prime pour le climat (soit 5,97 milliards d'euros sur la base du PLF 2020) :

– le CITE, remplacé par la prime pour le climat, est, en toute logique, supprimé (alinéa 2). La suppression de cette dépense fiscale permet de mobiliser **1,1 Md€** ;

– le taux de TVA réduit, à 5,5 % est supprimé (alinéa 3). La suppression de cette dépense fiscale se justifie par une prise en charge, plus importante qu'auparavant, des travaux de rénovation par l'État. Cette suppression permet de mobiliser **1,25 Md€** ;

– l'affectation du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'Anah (alinéa 11). Cette taxe était pour partie affectée à l'ADEME jusqu'en 2018 avant que son produit ne soit attribué au budget général de l'État. Le produit attendu en 2020 est de **780 M€**;

– les recettes de mises aux enchères des quotas carbone affectées à l'Anah sont déplafonnées (alinéas 12 à 14). Cela représente **840 M€**, soit plus de 400 M€ de recettes supplémentaires pour l'Anah en 2020, et sans doute encore davantage par la suite.

L'article 5 crée également deux nouvelles taxes ayant vocation à venir abonder le budget de l'Anah, dont le produit pourrait atteindre **2 milliards d'euros** en rythme de croisière :

– une taxe affectée à l'Anah sur la plus-value de cession des biens ayant bénéficié de la prime pour le climat, au taux forfaitaire de 19 % majoré de vingt points. La taxe ne pourra pas être supérieure au montant de la subvention acquise par le ménage (alinéas 5 à 8 ; nouvel article 1609 *decies* du code des impôts) ;

– à partir de 2027, une taxe affectée à l’Anah sur la plus-value de cession des passoires thermiques au taux forfaitaire de 50 % (alinéas 9 et 10 ; nouvel article 1609 *undecies* du code des impôts). Cette taxe vise à inciter fortement l’ensemble des propriétaires, bailleurs et occupants, à rénover leur bien avant leur mutation ;

### 3. La position de votre rapporteur

Cet article a vocation à démontrer la possibilité de financer le dispositif de la prime pour le climat. **L’ordre de grandeur du financement requis** (300 Md€ sur 30 ans pour rénover l’ensemble du parc) **est tout à fait cohérent avec les chiffres transmis à votre rapporteur par l’Union sociale pour l’habitat** (USH) pour le parc social. Selon l’USH, l’enveloppe de la prime pour le climat à destination du parc social devant être rénové (environ 4,4 millions de logements) qui permettrait de couvrir les fonds propres et les intérêts d’emprunt est évaluée à 71,3 Md€.

Un certain nombre d’acteurs auditionnés se sont montrés défavorables à la suppression du taux réduit de TVA à 5,5 %. Il est vrai que ce taux bénéficie aux travaux de rénovation énergétique autres que ceux concernant les seuls logements privés. **Votre rapporteur a donc décidé de déposer un amendement de suppression de manière à maintenir le taux de TVA réduit à 5,5 %**. Il peut être envisagé, à la place, d’affecter d’autres ressources existantes à l’Anah. L’annexe III liste un certain nombre de ressources supplémentaires dont pourrait bénéficier le dispositif de la prime pour le climat.

Votre rapporteur a également déposé un certain nombre d’amendements sur l’article 5 pour clarifier le dispositif de taxation sur les plus-values.

### 4. La position de votre commission

La commission a rejeté les amendements de votre rapporteur et rejeté l’article 5.

\*

\* \*

### *Article 6*

#### **Article de gage**

Cet article vise à gager les pertes de recettes pour l’État pour satisfaire aux obligations constitutionnelles de recevabilité des propositions de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du mercredi 27 novembre 2019, La commission a examiné la proposition de loi portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique (n° 2352), sur le rapport de M. Boris Vallaud.*

**M. le président Roland Lescure.** Mes chers collègues, nous abordons l'examen de la proposition de loi portant création d'une prime pour le climat et de lutte contre la précarité énergétique.

Le logement constitue l'une des trois premières sources d'émission de gaz à effet de serre, en France. Nous avons eu l'occasion d'évoquer ce sujet à plusieurs reprises, un peu dans le cadre de la loi ELAN – loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique –, beaucoup dans le cadre de la loi énergie-climat – loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat – et, plus récemment, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Nous continuons ce travail aujourd'hui par l'examen de cette proposition de loi signée par l'ensemble des membres du groupe Socialistes et apparentés, qui devrait être à l'ordre du jour de la niche parlementaire de ce groupe le jeudi 5 décembre. Ce texte, dont le rapporteur est M. Boris Vallaud, qui a rejoint notre commission pour cette occasion, nous donne l'occasion de revenir sur les questions liées à la transition énergétique.

Avant d'entamer la discussion générale, je vous indique, et c'est peu commun, que trente-six amendements ont été déposés sur cette proposition de loi, tous signés par notre rapporteur : je ne doute pas qu'il nous expliquera les raisons de ces amendements nombreux à son propre texte. Sur ces trente-six amendements, un a été retiré et six ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Je vous remercie tout d'abord de m'accueillir de façon temporaire dans votre commission. Je vous prie d'excuser MM. Dominique Potier et Jean-Louis Bricout, avec lesquels j'ai beaucoup travaillé sur ce texte, qui défendent en ce moment d'autres propositions de loi dans d'autres commissions.

J'aimerais dire quelques mots du contexte. Le journal *Le Monde* a fait état hier du rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement : après une décennie perdue, l'effort que les nations devront accomplir pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre représente deux fois ce qui avait été exigé en 2010. Il n'est plus possible de différer !

Le Premier ministre, dans son discours de politique générale, en juillet 2017, ainsi que Nicolas Hulot, dans le plan climat, prévoient de faire disparaître en dix ans les passoires énergétiques ; cet engagement correspondait à 700 000 rénovations par an. En juin 2019, l'urgence écologique et climatique a été inscrite dans la loi, sur la proposition du groupe Socialistes et apparentés, ainsi que l'objectif d'un parc de logements neutres en carbone à l'horizon 2050. Cette urgence s'impose à nous, elle s'impose à l'action publique : nul ici n'en disconviendra.

Si la rénovation thermique des logements doit devenir une priorité nationale, c'est parce qu'elle constitue le principal gisement d'économies d'énergie. C'est un impératif écologique car les bâtiments représentent 43 % de la consommation d'énergie finale et 25 % des émissions de gaz à effet de serre. De plus, c'est une exigence sociale car la France compte 7,5 millions de passoires énergétiques, dans lesquelles vivent 3,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique.

La proposition de loi que nous défendons aujourd'hui vise à massifier la rénovation thermique des logements pour éliminer en dix ans les passoires énergétiques, c'est-à-dire les logements classés F et G, afin de sortir les plus modestes de nos concitoyens de la précarité énergétique et afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050. Nous proposons de rehausser l'ambition et le rythme de l'action publique pour combler le déficit chronique d'investissement dans le parc de logements privés. Il faut avoir l'honnêteté de dire que le sentier que nous suivons actuellement, qui n'est pas renforcé par les dernières mesures décidées par le Gouvernement, ne nous conduira à la neutralité énergétique qu'à l'horizon de 2080, soit trente ans après la date prévue.

Au cours des très nombreuses auditions auxquelles nous avons procédé, nous avons relevé beaucoup d'enthousiasme chez nos interlocuteurs : il est à l'origine de ces nombreux amendements évoqués par le président Roland Lescure.

Nous proposons une prime pour le climat ouverte à tous les propriétaires, consistant dans le préfinancement de travaux de rénovation énergétique complets et performants. Cette prime est constituée pour une part de subventions sous condition de ressources, et pour une autre part d'une avance remboursable au moment de la mutation ou de la succession. La prime permet un reste à charge zéro au moment des travaux, supprimant ainsi un frein bien identifié.

Ce dispositif est simple : la prime pour le climat se substitue à tous les dispositifs existants, souvent complexes et illisibles. Elle est ouverte à tous les propriétaires, qu'ils soient occupants ou bailleurs, dès lors que les travaux de rénovation concernent la résidence principale. Le bénéficiaire est accompagné de bout en bout dans son projet – j'insiste sur ce point – par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et ses mandataires habilités, qui verseront directement la prime aux entreprises.

Ce dispositif est écologiquement efficace car il cible les logements les moins performants sur le plan énergétique, c'est-à-dire ceux qui émettent le plus de gaz à effet de serre. Il mobilise 300 milliards d'euros sur trente ans. La rénovation sera complète et performante : on ne fait pas ici seulement la chaudière, là seulement les fenêtres : on fait tout en une seule fois grâce à un niveau élevé de prise en charge, qui pourra atteindre jusqu'à 100 % du coût des travaux.

Après une période de dix ans, un certain nombre de mesures coercitives seront prises pour accélérer l'investissement et pour responsabiliser les propriétaires : la relocation et la revente de passoires énergétiques qui n'auraient pas été rénovées seront ainsi interdites.

Ce dispositif est socialement juste : il prend en compte les revenus des propriétaires et peut dispenser ces derniers de toute avance de trésorerie. Nous avons prévu deux seuils de subvention, à 20 % et 30 %. La subvention est en outre bonifiée de 10 points pour les propriétaires dont les logements se situeraient en zone détendue. Nous souhaitons en effet que la valeur du bien soit accrue, or nous savons qu'il y a des décotes dans les zones détendues : le renforcement de la part subventionnée permet de surmonter cette difficulté.

Concernant la progressivité de la prime, les dates d'éligibilité des logements au dispositif sont 2021, 2027 ou 2036, selon leurs performances énergétiques. Les logements les plus énergivores, au sens du diagnostic de performance énergétique (DPE), sont ainsi les premiers éligibles.

La présente proposition de loi permet de lever les deux principaux freins à la rénovation thermique, à savoir le manque d'accompagnement des ménages dans leur projet de rénovation et le reste à charge souvent trop élevé. À cette fin, le dispositif prévoit un accompagnement renforcé des ménages par l'ANAH et ses mandataires habilités : il peut s'agir de sociétés d'économie mixte (SEM), comme il en existe par exemple en Picardie, en Aquitaine ou dans le Grand-Est ; cela peut être également des offices publics de l'habitat, qui ont déjà des compétences en matière d'habitat dégradé. Les ménages seront pleinement aidés dans leur projet par un tiers de confiance compétent et de proximité ; cela permet aux collectivités locales de se repositionner sur le montage des dossiers administratifs, le choix des travaux et des entreprises, et la réception des travaux, dans une logique d'assistance à maîtrise d'ouvrage. De plus, la prise en charge peut aller jusqu'à 100 %, ce qui évite l'avance de trésorerie.

Avec des seuils d'aides élevés, ce dispositif est très incitatif, tout en étant plafonné pour éviter les effets inflationnistes. Ambitieux, il vise non seulement à multiplier les rénovations énergétiques mais également à les rendre performantes. Sur le plan social, il permet d'éviter la création d'actifs toxiques sur le marché du logement qui, dans quelques années, auront perdu toute valeur et seront rachetés à l'encan par l'État pour être détruits.

Par ailleurs, ce dispositif est financé, sans taxe ni impôt supplémentaire : il repose sur le refléchage de crédits existants – pas tous, puisque nous n’avons pas pu, pour des raisons de recevabilité financière, prendre en compte certains financements venant par exemple du fonds européen de développement régional (FEDER), ou encore les crédits inscrits dans le Grand plan d’investissements (GPI), dont 9 milliards d’euros concernent la rénovation thermique. Si cette proposition de loi devait être adoptée, une loi de finances serait nécessaire pour mobiliser ces crédits.

Le gisement d’emplois d’un tel mécanisme est considérable. Nous avons rencontré des représentants de la filière du bâtiment, qui nous ont fait part de leur approbation car nous leur donnerions ainsi de la visibilité à trente ans, soit l’équivalent d’une carrière professionnelle. De plus, cela assurerait la solvabilité de ceux qui réalisent les travaux, raccourcirait les délais de paiement auxquels font face les entreprises du bâtiment et permettrait à l’ensemble des ménages français de bénéficier des taux d’intérêt bas actuels.

Nous vous proposons d’être à la hauteur des enjeux et de ne pas perdre une nouvelle décennie dans la lutte contre le réchauffement climatique, qui ne peut plus être différée. Cette proposition de loi respecte le principe constitutionnel de proportionnalité des atteintes relatives à la propriété et est équilibrée financièrement. Nous devons changer de braquet : nous adressons cette proposition à toutes celles et à tous ceux qui sont convaincus de cette nécessité. Les hussards noirs de la République ont été nécessaires pour l’installer ; nous avons besoin désormais de « hussards verts » de la République sociale et écologique pour atteindre nos objectifs : je ne doute pas que vous serez au rendez-vous.

**M. Anthony Cellier.** La rénovation énergétique est un sujet transpartisan, au même titre que la déclaration d’urgence écologique et climatique, qui n’est pas l’apanage du groupe Socialiste mais bien un consensus général accepté dans la loi énergie-climat.

La proposition de loi que vous nous présentez en est la preuve. Je salue le groupe Socialiste pour l’inscription de ce sujet dans sa niche parlementaire. Oui, la rénovation énergétique est une de nos priorités, parce qu’elle touche au quotidien des Françaises et des Français au travers de leur facture d’énergie. Elle représente un levier fort pour atteindre la neutralité carbone en 2050.

Le Gouvernement agit sur tous les plans. Avec la loi ELAN, nous fiabilisons et rendons opposable le diagnostic de performance énergétique ; avec la loi énergie-climat, nous misons sur le triptyque information, obligation de rénovation et sanction, et nous créons les outils pour une véritable lutte contre la fraude aux certificats d’économies d’énergie (CEE). Au sein du projet de loi de finances pour 2020, nous votons la transformation du crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime, dès 2020 pour les plus modestes et en 2021 pour l’ensemble des ménages : l’avance financière, qui empêchait souvent les travaux de rénovation,

n'est plus nécessaire ; la prime est accordée en fonction des revenus et de l'efficacité des gestes ; enfin, cela représente une nouvelle mission pour l'ANAH.

Nous fiabilisons le label « reconnu garant de l'environnement » (RGE) ; nous travaillons sur une ordonnance sur les copropriétés avec un mécanisme de passerelle pour le vote des travaux de rénovation ; nous avons publié le décret relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, décret qui avait été annulé par le Conseil d'État sous le précédent quinquennat ; nous avons nommé une coordinatrice interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments.

Nous améliorons, simplifions, rendons les démarches plus lisibles. Beaucoup de nos concitoyens se disent perdus face à la multitude d'aides et agacés par le démarchage agressif. Nous lançons le service d'accompagnement pour la rénovation énergétique (SARE), développé en coopération avec les collectivités territoriales, doté de 200 millions d'euros. Nous poursuivons la restauration de la confiance des ménages avec une campagne de communication pour mieux informer sur les aides et sur les moyens d'éviter les fraudes.

Depuis juin 2017, nous avons avancé, gagné du terrain et agi sur tous les fronts : financement, simplification, lisibilité, confiance, aide accrue aux plus modestes. C'est alors qu'arrive votre proposition de loi, dont le principal défaut est de tout balayer : elle percute la réforme de la prime unifiée, qui n'est pas encore entrée en vigueur et n'a donc pas pu produire ses effets. Vous envoyez un mauvais signal, celui de l'instabilité, aux personnes qui veulent rénover et aux professionnels du secteur.

Autre problème, le titre de votre proposition de loi est trompeur : vous ne créez pas une prime mais une avance, qui devra être remboursée, votre subvention ne dépassant pas 20 à 30 %. Celle-ci risque d'ailleurs de léser nos concitoyens les plus modestes. De plus, vous ne précisez pas l'articulation avec les certificats d'économies d'énergie. Les risques sont grands : doublons, effets d'aubaine, inflation, fraudes.

Le financement par tranche constitue un véritable frein à la rénovation : un propriétaire modeste voulant rénover son logement de classe E en 2021 ne bénéficiera d'aucune avance et devra attendre 2027, soit sept ans, pour en bénéficier ! Par ailleurs, que deviennent les logements classés C ? Vous ne pouvez pas rectifier cet oubli par amendement sous peine d'irrecevabilité.

Vous revenez sur le dispositif de la loi énergie-climat prévoyant la possibilité pour le Parlement de voter des sanctions en 2023 – cette date avait fait consensus dans l'hémicycle –, dont l'interdiction de location et de vente des passoires.

Ainsi, même si vos intentions sont louables, votre texte vient percuter les réformes en cours, présente des incohérences ou des oublis importants et envoie un

mauvais signal. Le groupe La République en Marche votera donc contre cette proposition de loi.

**M. Jean-Pierre Vigier.** La proposition de loi que nous soumet le groupe Socialistes et apparentés a pour objet la création d'un dispositif ambitieux pour le financement de la transition énergétique des logements d'habitation. La question de la lutte contre les passoires thermiques a été abordée dans le cadre des travaux sur la loi relative à l'énergie et au climat. Le Gouvernement avait alors adopté un dispositif d'encadrement des performances énergétiques, posant ainsi les jalons d'une transition énergétique de l'habitat, mais sans jamais proposer en retour de mécanisme de financement. De plus, l'examen du projet de loi de finances pour 2020 n'a pas permis de dégager une vision claire de la transition énergétique des parcs de logements dans ce pays, en excluant notamment les 20 % des ménages les plus aisés.

La présente proposition de loi vise donc tout simplement à combler ce manque, avec un plan tricennal de 150 milliards d'euros, soit 5 milliards par an, financés en grande partie par des emprunts de l'ANAH garantis par l'État et par la mobilisation des crédits existants.

La prime doit permettre de financer les travaux de transition énergétique, le taux de prise en charge des travaux étant fonction du gain de performance énergétique. Une large partie de la prime serait remboursée soit par une augmentation des droits de mutation, soit de manière mensualisée sur la base des économies d'énergie attendues. Ce dispositif ne manque pas d'intérêt. Il nous semble à la fois pertinent et bien calibré du point de vue des financements nécessaires, en faisant peser sur la puissance publique la trésorerie d'un investissement trop lourd pour de nombreux propriétaires mais rentable économiquement et écologiquement à très long terme. Il suscite en tout cas l'intérêt de toutes les parties prenantes du secteur : bâtiment, associations de propriétaires et associations caritatives.

Au-delà des enjeux conceptuels autour de cette nouvelle forme de planification économique, mi-administrée, mi-incitative, la proposition de loi répond clairement à l'enjeu écologique majeur de réduction de la consommation d'énergie des logements, en levant les obstacles au financement de la transition du parc de logements, aujourd'hui insoutenable pour un nombre important de propriétaires.

Le groupe Les Républicains sera attentif aux ajustements qui seront apportés par voie d'amendements par le rapporteur. Nous espérons que le débat éclairera nos travaux et lèvera les obstacles entravant la transition énergétique des logements en France.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Je tiens à saluer le groupe Socialistes et apparentés pour l'occasion qu'il nous offre de débattre d'un sujet de préoccupation majeure. La réduction de la précarité énergétique et la rénovation

énergétique des logements sont devenues des priorités nationales, plus de 7,5 millions de logements étant considérés comme des passoires thermiques. Je comprends donc la volonté de nos collègues de vouloir enrayer une situation devenue intenable économiquement pour nombre de nos concitoyens.

Le système de prime proposé a d'ailleurs été plutôt bien perçu par les personnes entendues lors des auditions. Ce mécanisme par lequel l'État verserait une avance, remboursable et intégrale, par le biais de l'ANAH constituerait un engagement financier sans précédent, représentant 300 milliards d'euros sur trente ans. Le groupe Mouvement démocrate et apparentés (MODEM) considère certes que des efforts sans équivoque doivent être accomplis afin d'encourager de nouveaux modes de production et de consommation durables, acceptés par tous. Nous devons mobiliser avec équité et de manière incitative les acteurs concernés. Toutefois, nous défendons depuis le début de cette législature l'importance et la nécessité d'une meilleure maîtrise de la dépense publique.

Nous comprenons bien entendu votre volonté légitime de permettre à nos concitoyens de se loger dignement : c'est la raison pour laquelle nous avons adopté, lors de l'examen du projet de loi énergie-climat, une action en trois temps : une première phase d'incitation et d'information des propriétaires occupants ou bailleurs et des locataires au travers d'un audit énergétique ; une deuxième phase d'obligation avec la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements classés F et G ; puis une phase de sanctions si besoin est.

Ces dispositions ont fait l'objet d'un long travail il y a quelques mois. Nous demandons d'analyser d'abord les effets de ces mesures avant toute nouvelle action. La loi énergie-climat, promulguée il y a tout juste trois semaines, va dans le bon sens : il importe que nous puissions en analyser toute la portée avant de voter un nouveau dispositif, qui représente environ 40 000 euros en moyenne par logement. Le mécanisme en trois temps que nous avons voté repose sur un plan d'action progressif, qui garantit un accompagnement de nos concitoyens vers une société décarbonnée et moins énergivore.

Nous ne contestons pas la sincérité de la proposition de loi examinée aujourd'hui : elle va dans le sens d'une action écologique que nous tentons de renforcer. Mais nous devons d'abord évaluer ce que nous venons de voter. Des rapports sont d'ailleurs prévus dans la loi énergie-climat : ils seront essentiels dans le combat pour le climat, qui doit être mené par tous. Le groupe MODEM ne votera pas cette proposition de loi.

**M. Olivier Falorni.** Le poids du secteur du logement dans la consommation d'énergie et l'émission de gaz à effet de serre est connu de tous. Outre les enjeux environnementaux, la rénovation énergétique comporte une dimension sociale évidente, les ménages modestes occupant souvent les logements les moins efficaces.

Le Gouvernement a semblé prendre conscience de l'importance de l'enjeu en fixant un objectif de 500 000 logements rénovés par an en 2018. Hélas, un an après, dans ce domaine comme dans d'autres, le compte n'y est pas : le CLER-Réseau pour la transition énergétique évoque un total de 290 000 rénovations seulement en 2018.

Les récentes modifications législatives ne semblent pas en mesure d'accélérer suffisamment ce mouvement : la loi énergie-climat n'est clairement pas à la hauteur. Quant au projet de loi de finances pour 2020, si nous pouvons partager la volonté de soutenir davantage les ménages modestes avec la réforme du CITE, nous regrettons l'exclusion des déciles 9 et 10, qui réalisent la très grande majorité des travaux de rénovation, et une enveloppe qui ne progresse pas. En outre, loin de réintroduire plus de simplicité et de lisibilité, ces lois créent de nouveaux dispositifs coexistant, au moins pour un temps, avec les anciens.

C'est cet édifice un peu bancal que la présente proposition de loi vient remettre à plat de façon vigoureuse. Elle entend remplacer plusieurs aides existantes et reçoit de notre part un a priori favorable. Toutefois, l'ambition de votre prime pour le climat aurait mérité une véritable étude d'impact et, malgré le soin que vous avez apporté à sa rédaction, votre dispositif semble à nos yeux perfectible.

Avec l'entrée en vigueur progressive en fonction de la performance énergétique, laquelle détermine aussi le taux de prise en charge, vous vous attaquez tout d'abord aux passoires énergétiques classées F et G. Je relève aussi votre volonté que le reste à charge soit adapté aux moyens des ménages et le choix d'une avance pour accélérer les projets : nous y souscrivons.

Votre texte soulève plusieurs questions : la première concerne le ciblage sur les ménages les plus modestes. La part non remboursable de la prime peut monter jusqu'à 30 % des travaux. Même si c'est un progrès, cela suffira-t-il à convaincre les ménages les plus précaires ?

De plus, votre projet vise à donner à l'ANAH un rôle important en matière d'ingénierie et de conseil. Cela nécessiterait une montée en puissance rapide de cette agence : même si vous proposez d'en augmenter les moyens financiers, j'appelle votre attention sur l'importance de la vérification de la bonne réalisation des travaux, véritable talon d'Achille des CEE.

Par ailleurs, je veux également souligner l'importance de l'accompagnement des ménages. À ce titre, les dispositions de l'article 2 mériteraient d'être précisées. La réponse que vous apportez aux risques inflationnistes de ce dispositif mériterait une véritable expertise, de même que votre mécanisme d'encadrement des loyers des logements rénovés.

Des réserves pourraient également être émises sur l'interdiction de louer des passoires thermiques en 2027. La loi énergie-climat fut certes un rendez-vous raté ; gare cependant à ne pas déséquilibrer le marché.

Enfin, vous prévoyez un financement du dispositif à hauteur de 6,42 milliards d'euros, dont 5 milliards par l'emprunt. Cet effort important de financement permettra-t-il d'atteindre l'objectif fixé, à savoir l'élimination des passoires thermiques en dix ans et la neutralité carbone du parc de logements à l'horizon 2050 ?

Pour conclure, ce texte a l'immense mérite de proposer des réponses innovantes, claires et ambitieuses, à la hauteur du défi. Sans présager du sort qui lui sera réservé, je fais le vœu, sans doute pieux, que la majorité ne la rejette pas en bloc et qu'elle s'en inspire pour mener ce qui devrait être un des chantiers majeurs du quinquennat.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Je souhaite tout d'abord remercier notre collègue Boris Vallaud et saluer son travail en collaboration avec M. Jean-Louis Bricout. Ils se sont attachés à résoudre le fléau des passoires thermiques. En tant que rapporteure pour avis du projet de loi de finances, j'avais moi-même retenu ce sujet d'étude : nous concentrons donc nos efforts pour répondre à ce défi urgent.

L'urgence climatique et écologique constitue désormais le pivot de la politique énergétique de la France. La proposition de loi défendue par notre collègue s'inscrit donc pleinement dans ce cadre et propose un dispositif innovant, qui se donne les moyens de ses ambitions. Sa principale ambition est d'amorcer plus rapidement et plus fortement encore la transition énergétique, en luttant contre la précarité énergétique.

L'objectif est donc double : les passoires énergétiques représentent une cause considérable de consommation d'énergie finale et d'émissions de gaz à effet de serre. Plus encore, la moitié des 7,5 millions de passoires énergétiques est occupée par des ménages en situation de précarité économique, qui dépensent plus de 8 % de leurs revenus pour payer leurs factures d'énergie. À cela s'ajoute le fait que les territoires et les Français sont inégalement touchés par ce fléau : c'est par exemple le cas des Hauts-de-France où, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les ménages dépensent en moyenne 19 % de leurs revenus pour se chauffer.

Les passoires énergétiques coûtent cher à notre planète et à nos concitoyens : 71 % des Français affirment attendre le plus longtemps possible avant de commencer à se chauffer, faute de moyens suffisants. Pourtant, ne pas se chauffer convenablement est évidemment dangereux pour la santé, notamment pour les plus âgés et les enfants. Cette proposition de loi est donc une loi d'avenir en ce que la prime pour le climat qu'elle instaure permettra de lutter tout à la fois contre la crise climatique et contre les inégalités sociales et la précarité énergétique.

En se substituant aux nombreux dispositifs existants, cette prime, qui aura vocation à couvrir 100 % des travaux, a pour elle l'avantage de la simplification. Ce n'est pas un vain mot : en étant plus lisible et compréhensible par les Français, elle

sera susceptible d'être plus utilisée. Ce faisant, la politique énergétique de la France sera plus efficace.

Cette prime aura également pour conséquence de favoriser l'accès à la propriété, en encourageant les jeunes à devenir propriétaires d'un bien, même énergivore, à plus bas prix pour le rénover sans devoir avancer les coûts de la rénovation, tout en réalisant des économies sur leurs factures d'énergie. C'est donc un dispositif gagnant-gagnant pour le climat et pour le pouvoir d'achat.

Cette proposition de loi est également marquée du sceau de l'équité, de la justice et de l'efficacité car elle ouvre la prime pour le climat à tous les ménages, quel que soit leur niveau de revenus. Par ailleurs, en diminuant les aides au fil du temps, elle ambitionne avec force de mettre rapidement fin au fléau que représentent les millions de passoires énergétiques.

L'un des points phares de cette proposition de loi peut prêter à débat : l'interdiction de louer des passoires thermiques classées F ou G à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027. Cela peut sembler coercitif mais cette contrainte n'en est pas vraiment une puisque l'ouverture de la prime à tous les ménages, sans considération de leur niveau de revenus, leur apporte une solution.

Enfin, cette proposition de loi aura un impact significatif sur l'activité du secteur du bâtiment : comme le dit l'adage, « Quand le bâtiment va, tout va ! » Le présent texte évite donc le sempiternel débat croissance-décroissance, tout en assurant le dynamisme d'un secteur d'activité essentiel pour l'économie française. Enfin, pour rassurer mon collègue Anthony Cellier sur le risque inflationniste, un amendement proposera d'encadrer, par référence à un arrêté, les prix de certains travaux et équipements.

**Mme Laure de La Raudière.** J'ai écouté avec attention Mme Marie-Noëlle Battistel : j'aurais pu reprendre tous ses mots, malgré les divergences politiques que nous avons régulièrement !

La transformation de l'habitat français pour lutter contre le réchauffement climatique n'est aujourd'hui pas prise à la bonne hauteur dans nos politiques publiques ; je vous remercie donc, tout d'abord, de nous proposer à nouveau ce débat. Il aurait d'ailleurs été intéressant que le groupe Socialiste nous propose ce type de dispositions sous le précédent quinquennat, plutôt qu'une proposition de loi instaurant un bonus-malus des tarifs de l'énergie, censurée à 80 % par le Conseil constitutionnel. Nous avons donc progressé sur le fond.

Cette proposition de loi interroge les choix faits par la France et par le Gouvernement, encore récemment, en matière de politique énergétique et de soutien financier aux filières énergétiques. Depuis une vingtaine d'années, les milliards d'euros prélevés sur la facture d'électricité des Français ou sur les carburants ont été très majoritairement affectés au développement des énergies renouvelables, en premier lieu l'éolien et le photovoltaïque. C'est bien dommage : selon le président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le développement des énergies

renouvelables n'a pas pour objectif de lutter contre le réchauffement climatique – il faut le savoir ! Le mix énergétique français, du fait de la production d'énergie électrique d'origine nucléaire, est moins polluant que l'éolien terrestre. Les faits scientifiques doivent être rappelés de temps en temps dans notre hémicycle et auprès des Français.

Pour les précaires énergétiques, aujourd'hui, c'est un peu la double peine : d'une part, les coûts de chauffage sont exorbitants et les plus modestes n'ont pas les moyens de financer les travaux de rénovation énergétique et, d'autre part, il existe un sentiment de plus en plus fort de culpabilité, le sentiment d'être un pollueur, comparable à celui ressenti par les gilets jaunes qui se servent de leur voiture par nécessité et qui en ont assez d'être stigmatisés.

Au-delà de certaines vieilles lunes socialistes, comme le contrôle des prix des loyers à titre punitif, je suis finalement d'accord avec beaucoup des articles de cette proposition de loi. Mais le problème essentiel tient dans son dernier article, c'est-à-dire son mode de financement : je n'ai pas bien compris comment vous prélevez 300 milliards d'euros en trente ans sur les Français sans revoir de fond en comble la programmation pluriannuelle de l'énergie, notamment les subventions financières assurées aujourd'hui aux énergies renouvelables plutôt qu'au secteur du bâtiment.

**M. François Ruffin.** Le Programme des Nations Unies pour l'environnement a publié hier un rapport soulignant l'urgence climatique, déplorant une décennie perdue et avertissant que la grande catastrophe ne pourra pas être évitée si nous continuons comme cela.

En France, c'est sur l'habitat que nous pourrions avancer le plus vite car il représente 45 % de notre consommation d'énergie, 25 % des émissions de gaz à effet de serre et parce qu'il y a 7 millions passoires thermiques. Ce serait du gagnant-gagnant-gagnant : gagnant sur le plan écologique, gagnant sur le plan économique avec une moindre dépendance au gaz et au fioul et avec des créations d'emplois, mais aussi gagnant sur le plan social avec des ménages qui auraient moins de factures à payer et subissant moins de dommages sanitaires.

Une étude parue en Grande-Bretagne montre que l'équivalent d'un euro investi dans l'isolation permet d'économiser 42 centimes de dépenses de santé : les conséquences peuvent être très positives.

Malheureusement, il y a pour le moment un fossé entre ce qui pourrait être fait et la réalité. Tous les acteurs du secteur nous disent que la rénovation des bâtiments est au point mort, et le directeur du CLER-Réseau pour la transition énergétique affirme, quant à lui, que la politique d'efficacité énergétique française est en recul en dépit des promesses du Président de la République qui, dans son programme, prévoyait une rénovation de tous les bâtiments d'ici dix ans, dont la moitié à l'échéance de 2022 – on y est presque...

Face à l'urgence climatique, c'est une guerre que nous devons mener ! Une guerre sans morts, une guerre pour la vie, mais une guerre, ce qui suppose un ordre de mobilisation en bonne et due forme, comme celui qu'on affichait partout autrefois et qui était proclamé dans les campagnes par le garde champêtre avec son tambour – les gendarmes étant, eux, chargés de mettre la main sur les déserteurs...

Ce que vous proposez dans le cadre de cette proposition de loi, c'est un outil financier sous la forme d'une avance remboursable, la prime pour le climat. Nous voterons pour, cela ne fait aucun doute, mais je doute que cette mesure financière technique puisse suffire, alors que 15 % seulement des propriétaires sont aidés à l'heure actuelle. Cela peut s'expliquer par la complexité du dossier à constituer auprès de l'ANAH, qui peut rebuter certains propriétaires, parfois âgés ou simplement peu à l'aise avec ce type de démarches, et achever de les dissuader de se lancer dans des travaux qu'ils hésitaient déjà à effectuer.

Face à cette situation, si nous voulons que tous les bâtiments soient rénovés d'ici dix ans, il nous faut vraiment un ordre de mobilisation générale, il nous faut des affiches « *We want you* » dans les mairies, il nous faut le tambour du garde champêtre – bref, il nous faut ce que vous appelez les « hussards verts » de la République ! On ne peut pas se contenter de mettre en place une mesure, si bonne soit-elle, si ensuite on ne demande pas à des agents de parcourir les villes et les campagnes, de faire du porte-à-porte pour répertorier, informer, programmer, et finalement pour contraindre les gens à entrer dans le dispositif. Sans ces missionnaires, ces moines-soldats, il ne faut pas s'attendre à ce que les propriétaires aillent de leur propre chef se renseigner auprès de l'ANAH. Je le répète, nous avons absolument besoin de « hussards verts » de la République pour aller démarcher encore et encore.

**M. Sébastien Leclerc.** La proposition de loi de notre collègue Boris Vallaud me paraît louable dans ses intentions, et assez ambitieuse dans son dimensionnement. Ceux qui, comme nous, ont l'expérience des réalités locales, savent à quel point la précarité énergétique est un piège, surtout dans le contexte actuel de hausse significative des coûts de l'énergie. Les collectivités locales agissent déjà beaucoup dans ce domaine, que ce soit au niveau intercommunal, en partenariat avec l'ANAH, ou aux niveaux départemental et régional, en proposant à la fois des avances remboursables et des subventions.

Au vu des dispositions contenues dans cette proposition de loi, j'ai tendance à craindre que l'on ne rende encore plus compliqué le montage des dossiers de réhabilitation thermique : ne pourrions-nous pas essayer de simplifier les interventions, de les regrouper à un niveau efficient ?

On peut également redouter les effets d'aubaine sur un marché subissant les effets d'une hausse de son activité. Comment pourrions-nous éviter que les aides supplémentaires soient captées par les entreprises qui feraient évoluer leurs prix simultanément – ou qui ne seraient plus capables de répondre à toutes les demandes, ce qui limiterait le jeu de la concurrence ?

Enfin, ma troisième préoccupation porte sur le volume de la main-d'œuvre qualifiée à laquelle il pourrait être fait appel pour exécuter les travaux de réhabilitation thermique : il y a sans doute des actions à mener dans le domaine de la formation, afin d'attirer et de former des jeunes à des métiers qui seront demain en pleine expansion.

**Mme Jacqueline Maquet.** Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour votre proposition de loi : en tant que membre de la majorité, mais également en tant qu'ancienne professionnelle du logement social, je partage vos inquiétudes. Le logement est au cœur de la vie de nos concitoyens, il doit être au cœur de nos politiques publiques, au croisement des enjeux sociaux, environnementaux, mais aussi régaliens : c'est une question prioritaire.

Comme vous, je constate la complexité des dispositifs actuels. Je suis membre du conseil d'administration de l'ANAH, ce qui me permet d'observer aisément son fonctionnement. Depuis peu, la majorité a entrepris une refonte des aides de la rénovation énergétique pour en améliorer l'accessibilité, mais est-ce suffisant ? Si les réformes sont encore trop récentes – certaines datent d'il y a quelques mois seulement – pour que nous en dressions le bilan, je peux quand même vous confirmer qu'elles ont beaucoup de succès.

Cela ne disqualifie pas pour autant votre proposition – qui risque cependant de nuire à la lisibilité des effets des politiques publiques. En revanche, je m'inquiète de ses effets sur l'ANAH et c'est sur ce point que porte ma question. Le coût de votre proposition est lourd, mais il me paraît acceptable dès lors qu'il s'agit de loger dignement. Son impact sur la trésorerie de l'institution demeure cependant problématique. De plus, la fusion des aides risque de nuire à la personnalisation de l'accompagnement que peut proposer l'ANAH, sous la forme d'aides spécifiques visant différents publics.

L'ANAH, c'est en effet la rénovation thermique des logements, mais aussi le traitement de l'habitat indigne et très dégradé, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie, le développement d'une offre de logements à loyers et charges maîtrisés, ainsi que le redressement des copropriétés en difficulté. Je m'inquiète donc du risque que fait courir la prime pour le climat sur ces autres missions tout aussi fondamentales. Ne craignez-vous pas, Monsieur le rapporteur, de circonscrire le rôle de l'ANAH et d'affaiblir cette institution majeure ?

**M. Thibault Bazin.** Monsieur le rapporteur, je vous remercie de mettre à l'ordre du jour de nos travaux la lutte contre la précarité énergétique. Les enjeux sont non seulement environnementaux, mais aussi sociaux, économiques et sanitaires.

Votre proposition m'inspire plusieurs questions, portant notamment sur les modalités de remboursement de l'avance remboursable. Si l'option irrévocable retenue est celle du prélèvement d'une taxe au moment de la vente du logement, que se passe-t-il si la vente n'a pas lieu ? Par ailleurs, la somme des travaux étant

parfois supérieure à la valeur du bien, que se passe-t-il si la valeur du bien au moment de la vente est inférieure à l'avance remboursable ?

L'article 3 me semble contraire à l'objectif incitatif que vous avez revendiqué. L'interdiction de renouvellement du bail pourrait, dans certains cas, pénaliser les locataires. Je pense notamment au cas des propriétés complexes, en particulier des indivisions résultant d'héritages longs à régler, où les décisions d'investissement tardent.

Par ailleurs, le problème du financement du relogement éventuel des locataires le temps des travaux demeure, c'est pourquoi il faudrait peut-être assouplir les dispositions s'appliquant en la matière.

Enfin, l'article 4 limiterait la possibilité d'augmenter le loyer des logements ayant bénéficié de la prime à la seule révision annuelle. Or, le loyer actuel est parfois si bas – ce qui peut s'expliquer par le fait que le logement est une passoire énergétique –, qu'il ne permettrait pas aux propriétaires de rembourser la somme due, au titre de la prime pour le climat, chaque mois. Cela augmente donc le risque de voir demain le nombre de logements vacants augmenter.

Espérons que nos débats permettront d'aboutir à la mise au point de dispositifs adaptés à toutes les situations, car nous partageons l'objectif de lutte contre la précarité énergétique.

**M. Dino Ciniéri.** Cette proposition de loi de notre collègue Boris Vallaud vise à la mise en place d'un dispositif ambitieux et courageux pour le financement de la transition énergétique des logements d'habitation. Elle pose évidemment des questions relatives à la mise sous perfusion d'un pan entier de l'économie, et implique un investissement d'un montant tel qu'il est susceptible d'avoir des effets de bord qui appelleraient des mesures de régulation en cascade – le texte proposé prévoit d'ailleurs déjà un encadrement des loyers des biens ayant bénéficié de la prime.

Par ailleurs, nous craignons de voir le marché des travaux soumis à une forte tension en raison d'une éventuelle sous-capacité du secteur à répondre à une demande artificiellement gonflée. Le groupe Les Républicains sera attentif aux ajustements proposés par voie d'amendement par le rapporteur, et nous espérons que le débat pourra éclairer les futurs travaux de notre assemblée en vue de la levée des obstacles à la transition énergétique des logements en France.

**M. Bruno Bonnell.** Lorsqu'on évoque un sujet aussi capital que la lutte contre le réchauffement climatique, il faut se méfier des polémiques politiques. À l'issue du débat démocratique qui va avoir lieu au sein de notre commission, nous allons devoir nous prononcer par un oui ou un non – et si c'est la seconde éventualité qui advient, je redoute un peu l'exploitation politique qui pourrait être faite de ce non.

Si nous sommes évidemment tous d'accord sur le fait qu'il est fondamental d'accélérer la mise en place des mesures qui nous permettront demain d'avoir une vie meilleure, nous devons cependant nous garder de jouer *Cinquante nuances de vert*... Comme l'a dit notre collègue Anthony Cellier, nous avons déjà adopté de très nombreuses mesures, et je crains un peu que cette proposition de loi ne soit en quelque sorte l'arbre qui cache la forêt de mesures déjà prises, dont elle pourrait encore augmenter la complexité.

Dire non à cette proposition de loi, cela ne signifiera pas que nous rejetons des mesures qui semblent importantes, mais simplement que nous estimons disposer aujourd'hui d'un arsenal suffisant pour avancer vers un monde plus équilibré et plus vert.

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Je vais commencer par répondre de façon globale à la majorité, dont l'argument principal se résume à dire « C'est bon, on a fait ! ». Pardon, mais c'est un peu court...

Les objectifs que vous avez votés dans la loi ayant suivi le discours de politique générale du Premier ministre consistaient à atteindre la neutralité carbone à l'horizon de 2050 et à éradiquer les passoires énergétiques à l'horizon de dix ans, mais il faut aujourd'hui confronter ces objectifs à la réalité. Le nombre de rénovations ayant été financées à ce jour n'est que de 200 000, alors que l'objectif fixé en 2018 était de 500 000. Par ailleurs, les crédits budgétaires et extrabudgétaires mobilisés en 2020 s'élèveront à 1,86 milliard d'euros. En tenant compte des certificats d'économies d'énergie (CEE), cet effort atteint tout juste 3,5 milliards d'euros.

Avec ce texte, nous proposons trois fois plus et pendant trente ans ! Certains d'entre vous, notamment M. Bonnell, affirment que ce qui a déjà été fait est suffisant. Or, ce n'est pas du tout le cas : si nous suivons la pente que vous avez tracée, nous allons continuer à prendre du retard. Alors qu'en continuant au rythme des lois votées jusqu'à présent, nous n'atteindrons la neutralité carbone qu'en 2080, vous nous proposez encore d'évaluer le dispositif dans quelques années – un dispositif dont on sait déjà, de façon mathématique, qu'il est insuffisant. En procédant à cette évaluation en 2030, nous allons encore perdre une décennie... En fin de compte, nous ne proposons pas autre chose que de tenir les engagements pris par le Premier ministre et par le ministre de la transition écologique et solidaire de l'époque, M. Nicolas Hulot – dont on peut penser qu'il a quitté le Gouvernement parce qu'il ne s'y retrouvait pas. Une telle démarche ne me semble pas pouvoir être qualifiée de démagogique : elle est, au contraire, très responsable.

Par ailleurs, j'ai entendu dire qu'il serait approprié de revoir une nouvelle fois les dispositifs en faveur de la rénovation énergétique dans sa globalité. Cette critique provenant de la majorité serait justifiée si, d'une part, sa réforme du CITE s'était traduite par une réforme globale des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique et si, d'autre part, elle y avait dévolu les moyens nécessaires. Aujourd'hui, le fait que quatre dispositifs coexistent encore ne favorise pas la

lisibilité... Le CITE sera transformé en prime, mais il ne concerne que les propriétaires occupants, alors que les locataires de passoires énergétiques devraient également pouvoir bénéficier de ce dispositif.

Certains ont souligné le fait que la proposition de loi ne prévoirait ni contrôle, ni ciblage destiné à éviter les effets d'aubaine, et que, dès lors, elle ne réponde pas de manière responsable à la situation. Pour ce qui est des contrôles, la proposition de loi n'a pas pour ambition de réinventer l'eau chaude : sur ce point, elle s'appuiera sur le dispositif de contrôle auquel a recours l'ANAH, qui a prévu de déléguer une partie de ce travail à des mandataires habilités – elle est en train d'y travailler. Nous avons reçu les tiers financeurs, les tiers de confiance qui font de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, et nous ne nous sommes pas contentés de prévoir 200 millions d'euros sur cinq ans pour le service public de la transition énergétique : nous proposons d'y consacrer un milliard d'euros de plus par an, ce qui va changer la physionomie de l'ANAH.

Tous les professionnels et toutes les associations de lutte contre la précarité ont insisté sur ce point : l'accompagnement, en particulier celui des ménages les plus modestes, est une question absolument primordiale. Nous voulons le renforcer de façon considérable et avons pour cela rencontré les tiers de confiance et les sociétés d'économie mixte (SEM) – je pense à Picardie Pass Rénovation, qui va procéder à une expérimentation, ou encore à ce qui s'est fait en Meurthe-et-Moselle à l'initiative de M. Dominique Potier – afin de nous référer aux meilleurs standards en matière d'accompagnement.

Il faut accompagner les ménages modestes, mais la vérité nous oblige à dire que, pour ce qui est des travaux de précarité énergétique, nous avons pratiquement tous besoin d'être accompagnés... Pour cela, nous allons nous appuyer sur les avancées obtenues par les travaux engagés par le Gouvernement au sujet de l'opposabilité et de l'unification de certaines normes. Les contrôles porteront d'abord sur le projet global – c'est le principe de l'assistance à maîtrise d'ouvrage – , et il y en aura d'autres au moment de la réception des travaux, effectués par l'ANAH et ses mandataires habilités.

Nous devons effectivement lutter contre les effets d'aubaine et les effets inflationnistes et, pour cela, un amendement prévoit qu'un arrêté vienne encadrer les prix des travaux et des équipements éligibles à la prime. Par ailleurs, seuls les propriétaires de résidences principales pourront bénéficier du dispositif : les résidences secondaires et les investisseurs institutionnels en sont exclus – de toute façon, les banques et les assurances détiennent à l'heure actuelle seulement 1 % du parc de logements privés constituant la résidence principale.

Par ailleurs, les articles 3 et 4 encadrent l'évolution des loyers et les plus-values de cession, afin que les bénéficiaires de la prime ne puissent pas disposer de revenus locatifs ou d'avantages fiscaux qui seraient indus : il s'agit d'éviter ces effets d'aubaine ou de marge auxquels ont pu donner lieu d'autres dispositifs.

Pour ce qui est de la prétendue absence de ciblage du dispositif, rien n'est plus faux ! Nous nous posons une double question, portant à la fois sur l'aspect environnemental et sur l'aspect social, et la démarche consistant à s'occuper en priorité des passoires énergétiques se justifie pleinement car ce sont précisément les précaires énergétiques qui habitent dans ces logements : cibler l'objectif environnemental consistant à éradiquer les passoires thermiques permet aussi de répondre à une question sociale.

Notre proposition de loi comportait initialement deux seuils de subventions pour travaux, respectivement situés à 20 % et à 30 % du montant de ces travaux, en fonction du niveau de ressources. Nous souhaitons créer deux autres seuils – pour des raisons liées à leur recevabilité, nous allons nous efforcer de retravailler ces points avant la séance publique –, le premier étant un seuil de subvention fixé à 40 % du montant des travaux, toujours sous conditions de ressources. Pour tenir compte du fait que la valeur des travaux est parfois supérieure au prix de revente, le texte prévoit de plafonner le montant des travaux à deux tiers de la valeur du bien.

Le second seuil que nous souhaitons créer est spécifique aux zones détendues, là où le problème risque le plus de se poser ; nous souhaitons prévoir une bonification de 10 points de la part subventionnée. Ainsi, pour les ménages modestes, la subvention sera de 50 % – et s'ils la remboursent sur trente ans, les dernières mensualités pèseront beaucoup moins sur leur budget car, en partant du principe selon lequel l'inflation va continuer à évoluer comme elle l'a fait au cours des trente dernières années, on estime qu'elles se trouveront réduites de 66 % en valeur constante.

Pour ce qui est du ciblage, certains ménages qui ne sont pas éligibles aujourd'hui pourront l'être plus tard. Vous comprendrez que, pour des raisons constitutionnelles de recevabilité, on ne puisse pas tout mettre dans une proposition de loi. Cependant, afin de tenir compte de la situation des ménages précaires, nous proposons que le chèque énergie climat soit reciblé sur ceux-ci en attendant qu'ils soient éligibles au dispositif – nous allons libérer ces personnes de la précarité énergétique en faisant en sorte qu'elles ne soient plus obligées de régler des factures extrêmement élevées.

Pour ce qui est des certificats d'économies d'énergie (CEE), nous n'y touchons pas, notamment parce que les CEE ne financent pas que la rénovation énergétique, mais aussi beaucoup d'autres choses relatives à la transition écologique. Pour ce qui est du montage financier, je vous renvoie à l'une de nos annexes au rapport, qui montre que ce dispositif est financé par le refléchage de dispositifs existants : nous n'avons pas prévu un euro de taxe supplémentaire. Il y a des dispositifs que nous n'avons pas pu mobiliser pour des raisons de recevabilité, mais j'ai dit que si cette proposition de loi devait être votée, il faudrait la compléter par une loi de finances, notamment afin de mobiliser 9 milliards d'euros du Grand plan d'investissements, mais aussi les fonds FEDER que la France a l'habitude de renvoyer chaque année à Bruxelles sans les avoir entièrement consommés.

Il existe également d'autres pistes de financement, qui nécessiteraient des évolutions. L'ANAH n'a pas vocation à devenir tiers financeur – chacun sait la complexité des règles prudentielles s'appliquant aux établissements financiers. Nous nous sommes simplifiés la tâche en ayant l'idée de créer une nouvelle section au bilan de la Caisse des dépôts, à savoir le fonds de prime pour le climat. Quant à la part restant à payer par le propriétaire au moment de la mutation ou de la succession du bien, qui constitue un décalage de trésorerie, nous nous sommes dit qu'il valait mieux la financer au prix des marchés, dans un contexte actuel de taux bas, plutôt qu'au taux des banques.

Vous avez noté que certaines normes – notamment celles relatives au label RGE – vont se trouver consolidées. Le montant de la prime sera lié à la qualité des travaux, et on cherchera à faire en sorte que la rénovation atteigne la norme « bâtiment basse consommation » (BBC) à chaque fois que possible, tout en sachant que ce ne sera pas toujours le cas – car dans certaines circonstances, cela conduirait à ce que le coût des travaux excède la valeur du bien.

M. Ruffin a parfaitement raison de dire qu'il faudrait un ordre de mobilisation : les circonstances exigent une communication forte. Si nous ne prévoyons pas un cofinancement des travaux par les collectivités locales, nous estimons qu'il faut des accompagnements de proximité. Là où il y a des SEM et des offices prêts à être mobilisés – parce qu'ils ont la compétence requise, parce qu'ils connaissent les opérateurs et qu'ils peuvent organiser les filières –, nous proposons qu'ils soient ces tiers de proximité qui iront sonner le tocsin sur la place du village. Effectivement, il y a urgence et nous ne pouvons pas nous permettre de perdre dix années supplémentaires.

Certains ont affirmé que le dispositif proposé allait se traduire par une complexification de l'existant. Tout au contraire, il simplifie les choses, puisqu'il n'y aura qu'un seul dispositif et un seul guichet, et qu'au moment des travaux, l'argent ne transitera pas par les bénéficiaires. Nous avons travaillé avec les notaires pour nous assurer de la solidité juridique des dispositifs de récupération au moment de la mutation ou de la succession du bien. Les notaires maîtrisent parfaitement cet aspect-là, y compris en ce qui concerne les successions complexes, et ils nous ont fait des propositions que nous allons examiner dans quelques instants car elles font partie des amendements recevables.

Pour ce qui est de la capacité de la filière concernée à répondre au surcroît d'activité qu'engendrerait ce dispositif et à mobiliser de la main-d'œuvre, celle-ci nous a bien dit qu'il serait nécessaire que des centres de formation soient présents au sein de tous les territoires. Il nous a également été dit que les effets visibles de la réforme de la formation professionnelle allaient aujourd'hui plutôt à l'inverse de cette exigence – je précise qu'il ne s'agit pas là d'une appréciation personnelle : je me fais le porte-parole de la filière.

Nous avons effectivement besoin d'une mobilisation, mais, en contrepartie, nous offrons à la filière une solvabilisation des travaux, ainsi que de la stabilité et

de la visibilité sur trente ans. Cela répond aux attentes de la filière, dont les représentants nous ont déclaré que, dans ces conditions, elle serait capable de faire face. Observant l'évolution de la démographie, ils notent également qu'il y aura vraisemblablement moins de maisons neuves à construire dans les années à venir, l'activité ayant vocation à se recentrer sur la rénovation. En l'absence de visibilité de long terme et de mécanismes solvabilisés, la filière est encore réticente à s'engager de manière résolue, mais ses représentants nous ont dit que ce que nous proposons était de nature à leur offrir davantage de visibilité.

Je ne pense pas que la trésorerie de l'ANAH soit soumise à des tensions – comme je l'ai expliqué, le fonds de prime pour le climat sera inscrit au bilan de la Caisse des dépôts, et nous avons prévu d'augmenter les moyens de l'ANAH de façon absolument considérable.

En ce qui concerne la vente de logements, il aurait effectivement été souhaitable de procéder à une étude d'impact, mais vous savez le peu de moyens dont dispose l'opposition. Cela dit, les auditions auxquelles nous avons procédé nous permettent d'avoir une idée assez précise des conséquences que pourrait avoir cette proposition de loi. Nous avons rencontré des associations de propriétaires et des associations de locataires, qui ont souscrit à nos propositions en nous demandant tout au plus quelques ajustements. Nous avons déposé un amendement consistant à maintenir la dépense fiscale que représente la TVA à 5,5 %, supprimée dans la version initiale de la proposition de loi. La perte de recettes pour l'ANAH serait compensée par un prélèvement sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Bien sûr, nous avons dû trouver un compromis pour éviter de susciter un effet d'aubaine se traduisant par une augmentation des loyers. J'entends la critique, mais personnellement je ne partage pas cette crainte d'une augmentation du nombre de logements vacants.

J'insiste sur le fait que nous proposons un dispositif très incitatif, qui n'a jamais eu d'équivalent, ce qui nous fait penser que nous ne nous retrouverons pas dans la situation où des gens n'auraient pas fait leurs travaux. Enfin, pourquoi ne pas considérer que ce qui est possible aujourd'hui pour l'insalubrité ou l'indignité des logements peut également l'être pour la précarité énergétique, ce qui pourrait conduire à prendre un arrêté de précarité énergétique au même titre qu'un arrêté de péril ou un arrêté d'insalubrité ? Il y a, en la matière, un impératif de santé publique et de sûreté qui le justifierait.

*La commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 321-1-4 et L. 321-1-5 [nouveaux] et L. 322-1 à L. 322-7 [nouveaux] du code de la construction et de l'habitation) : *Création d'une prime pour le climat*

*La commission est saisie de l'amendement CE1 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Je veux commencer par préciser que nous avons fait en sorte que l'écoute des personnes auditionnées et la coconstruction ne soient pas un vain mot, mais puissent trouver une traduction concrète dans les amendements que nous avons déposés, ce qui explique que ceux-ci soient relativement nombreux. Bien sûr, nous avons été confrontés à la rigueur de l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel plusieurs amendements ont été déclarés irrecevables, ce que je regrette – sans doute conviendra-t-il un jour de revoir les règles définies par cet article.

L'amendement CE1 est un amendement de précision juridique.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE2 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement CE2 vise à préciser que la prime s'adressera aux propriétaires de logements dans le parc privé, et non dans le parc social, même si nous avons parfaitement conscience de la nécessité qu'il y aurait à se pencher également sur la question du parc social – ce sera l'objet d'un second round.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE3 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement CE3 vise à exclure les investisseurs institutionnels, c'est-à-dire les banques, les assurances et les sociétés foncières immobilières, du bénéfice de la prime, même s'ils ne représentent qu'une part très modeste – de l'ordre de 1 % – des propriétaires de logements privés constituant la résidence principale.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE4 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement CE4 vise, à l'alinéa 13 de l'article 1<sup>er</sup>, à substituer à la première occurrence du mot : « ou » le mot : « et », ceci afin de préciser que l'installation d'équipements ne pourra pas bénéficier de la prime si elle n'est pas associée à des travaux de plus grande envergure permettant une rénovation globale – par exemple, nous souhaitons que les travaux ne consistent pas simplement à remplacer les fenêtres, mais aussi la porte –, afin d'obtenir une meilleure performance thermique.

**M. François Ruffin.** Je voudrais saluer la foi dont fait preuve M. Vallaud en défendant valeureusement une série d'amendements de précision face au désert et à l'opposition silencieuse de la majorité. Mon cher collègue, je vous tire mon chapeau !

**M. Anthony Cellier.** Je souhaite rappeler que le gouvernement précédent avait fixé de grandes orientations, de grands objectifs, dans le domaine de la rénovation énergétique, notamment dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015, mais sans prévoir les moyens correspondants – il en a fait de même en matière de réduction de la part du nucléaire dans le mix énergétique.

Aujourd'hui, alors que le Gouvernement et la majorité mettent en place des dispositifs dotés de vrais moyens – sur lesquels s'appuie partiellement cette proposition de loi –, vous affirmez que leur démarche n'est pas la bonne, qu'ils ne suivent pas la bonne trajectoire et ne vont pas atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. À vous entendre, il faudrait donc tout déconstruire pour tout recommencer, et perdre ainsi à nouveau deux années supplémentaires...

Pour ce qui est de l'amendement CE4, je me pose une question : si je comprends bien, le propriétaire d'un logement de classe E ne sera pas éligible au dispositif s'il se contente d'effectuer un seul acte de rénovation sur une période de temps donnée, par exemple s'il se contente de remplacer une chaudière peu performante ?

**M. le président Roland Lescure.** Je voudrais faire un rappel d'ordre méthodologique. Il peut sembler absurde de rejeter des amendements rédactionnels. Toutefois, à supposer que nous adoptions tous ces amendements, si les articles étaient rejetés, nous étudierions en séance le texte tel qu'il nous a été présenté ce matin avant l'examen des amendements. Je suis naturellement très à l'aise avec le fait que nous discutons tous ces amendements, y compris ceux dont l'apport de fond est important et sur lesquels nous pouvons nous prononcer. Je souhaitais simplement répondre à la remarque de M. Ruffin, pour que nous comprenions bien l'exercice auquel nous allons nous livrer dans la demi-heure ou l'heure qui vient.

**M. François Ruffin.** Ma remarque visait simplement à saluer le travail accompli. Mais, en effet, pourquoi ne pas accepter les amendements de M. Vallaud, afin que nous puissions discuter dans l'hémicycle la proposition de loi dans la version qu'il souhaite ? Appuyons ses amendements !

**M. le président Roland Lescure.** C'est exactement ce que je viens de dire. Que les amendements aient été adoptés ou non, si les articles sont rejetés, ce qui est très probable étant donné les positions exprimées dans la discussion générale, la proposition de loi arrivera dans l'hémicycle telle qu'elle a été discutée en commission ce matin.

**M. François Ruffin.** Je comprends.

**Mme Marietta Karamanli.** Monsieur le président, je vous remercie tout d'abord de m'accueillir temporairement dans votre commission, alors que je suis habituellement membre de la commission des lois. Je me permets de dire que le texte ne reviendrait pas nécessairement en séance dans sa rédaction initiale car si les amendements étaient acceptés, les articles pourraient également être adoptés. On ne peut donc pas se contenter de rejeter les amendements au motif que le texte examiné en séance sera celui de la proposition de loi déposée.

J'ai aussi entendu dans l'exposé de M. Vallaud tout le travail de coconstruction qu'il a mené lors des auditions pour intégrer des adaptations dans la proposition de loi par le biais d'amendements.

Je regrette que la commission ne se donne pas la possibilité de discuter cette proposition de loi, qui va dans le bon sens. Certes, nous sommes là depuis une heure et demie, mais j'aurais souhaité, avec quelques autres, y compris hors de mon groupe, pouvoir arriver en séance avec un texte complet, qui aurait pu être tranché par un vote.

**M. le président Roland Lescure.** Madame Karamanli, je pense que vous n'avez pas assisté à l'ensemble de la discussion générale, durant laquelle les différents groupes ont pu largement donner leur avis sur le fond.

J'outrepasse peut-être mon rôle de président, mais j'anticipe que les articles sur le fond seront vraisemblablement rejetés. C'est pourquoi, pour l'efficacité des débats, je propose de concentrer la discussion sur les amendements qui, selon le rapporteur, améliorent le fond du texte, et de passer plus vite sur les autres. Loin de moi l'idée de refuser le débat démocratique, et cette commission, où nous vous souhaitons la bienvenue aujourd'hui, mais à laquelle vous n'avez sans doute pas l'habitude de participer, est habituée à débattre. En revanche, nous essayons d'être efficaces.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** En tant que vice-présidente de cette commission, et avec mon collègue, Dominique Potier, responsable du groupe Socialistes et apparentés, je souhaiterais rappeler, de manière très apaisée, que notre groupe ne dispose que d'une seule niche par an. Il n'est donc peut-être pas si grave que le débat dépasse de quinze minutes l'heure prévue.

Je vous rejoins sur le fait que le texte discuté en séance sera le même, que les amendements soient adoptés ou rejetés si, à l'issue de l'examen en commission,

tous les articles sont rejetés. Mais nous pouvons prendre un peu plus de temps pour discuter de ces niches, qui sont très exceptionnelles pour notre groupe.

Par ailleurs, nous pouvons nous accorder collectivement pour constater notre échec ; vous l'avez d'ailleurs reconnu à diverses reprises, notamment dans la loi relative à l'énergie et au climat. Il n'est peut-être pas utile que nous nous en renvoyions sans cesse la responsabilité. Je rappelle que nous avons fait adopter la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Des dispositifs ont été mis en place, comme les territoires à énergie positive (TEPOS) et les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV). Des financements ont été octroyés, même si les derniers dispositifs, que vous pouvez critiquer, n'étaient pas dotés de moyens suffisants. En tout cas, une dynamique a été impulsée, dessinant une véritable trajectoire. Il est donc faux de dire que nous n'avons rien fait : nous ne partons pas d'une table rase.

Aujourd'hui, nous sommes là pour essayer d'améliorer ces dispositifs, dont nous constatons tous qu'ils sont nombreux mais assez peu efficaces. Je me souviens des propos qui ont été tenus par tous les groupes, y compris le vôtre, dans cette commission, pour constater notre échec collectif ; il était important de le rappeler.

**M. Rémi Delatte.** Je me mets à la place des personnes qui suivent nos travaux...

**M. le président Roland Lescure.** Elles ne doivent pas être très nombreuses ! (*Sourires.*)

**M. Rémi Delatte.** ...ou qui pourront s'y référer par la suite, si elles ne les regardent pas en direct. Elles doivent se dire que les députés ont une drôle de façon de travailler. Je comprends que la majorité ne souhaite pas aller plus loin et ne rejoigne pas entièrement le travail de notre collègue Boris Vallaud sur le fond, mais ce n'est pas reconnaître la qualité de son travail ni la contribution qu'il apporte avec ce texte que de rejeter ainsi les amendements. Nous donnons vraiment une mauvaise image de l'organisation de notre commission.

**M. le président Roland Lescure.** Je souhaiterais que nous nous mettions d'accord sur le fait qu'en général, lorsque cette commission examine un texte, elle le fait bien. Nous avons passé trois heures et demie à examiner le projet de loi autorisant la ratification de l'accord économique et commercial global (CETA), qui n'avait qu'un article unique : tout le monde a reconnu que nous avons bien travaillé. Je ne souhaite en aucun cas donner l'impression que nous n'examinons pas le texte correctement !

Pour ce qui me concerne, j'ai tout mon temps. Je souhaite seulement que nous puissions nous concentrer sur l'essentiel. Que les amendements de précision juridique, de coordination ou rédactionnels soient ou non adoptés importe finalement peu puisque, sans remettre en cause le déroulement des débats, il est très probable que les articles soient rejetés. Voilà tout ce que je voulais dire.

Reprenons à présent l'examen des amendements. Essayons d'être efficaces et de concentrer nos débats sur le fond. Monsieur le rapporteur, si vous jugez que je vais trop vite, faites-le-moi savoir, je ralentirai avec plaisir.

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Je souhaite répondre à M. Cellier, avec un peu d'humour, que nous sommes peut-être les mieux placés pour savoir ce qui n'a pas fonctionné, donc pour formuler des propositions. Je comprends que l'on se sente propriétaire d'un texte que l'on vient de défendre, puisque vous étiez le rapporteur de la loi énergie-climat et que ce sujet vous tient à cœur, mais la cause nous dépasse largement. Je ferai d'ailleurs observer que l'on trouve davantage d'anciens députés socialistes dans les rangs de votre majorité que de députés dans le groupe Socialistes et apparentés. Essayons plutôt de rechercher des explications et d'en trouver.

**M. Anthony Cellier.** S'agissant de ma question sur les logements de classe E, Mme Battistel a expliqué que l'on pouvait habiter un tel logement, tout en se chauffant mal, ce qui pouvait avoir des répercussions sur notre facture d'énergie et sur notre santé. Aussi, j'ai demandé si le foyer devait attendre 2027 pour pouvoir prétendre à une rénovation de son logement, dont la catégorie énergétique se trouverait ainsi améliorée.

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Je vous confirme que nous postulons une rénovation globale pour atteindre la meilleure performance énergétique. Dans le cas contraire, on perd de l'argent et de l'efficacité. S'agissant des logements en classe E, nous examinons la mise en œuvre du dispositif pour les rendre prioritaires. Nous le savons bien, certaines frontières entre les classes énergétiques des DPE sont ténues.

J'ai également répondu, concernant les personnes en attente d'éligibilité, que nous proposons de réorienter le chèque énergie pour alléger la facture du dispositif. Mais nous pouvons toujours faire du saupoudrage et perdre encore dix ans !

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle rejette l'amendement CE5 de précision ainsi que l'amendement rédactionnel CE6 du rapporteur.*

*Elle est saisie de l'amendement CE7 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement précise que les organismes d'habitations à loyer modéré ne sont pas éligibles à la prime.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE8 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Le présent amendement prévoit que les travaux éligibles à la prime seront définis par décret. Le Gouvernement pourra conditionner l'éligibilité à la prime de certains travaux et équipements au respect d'un plafond de prix, de manière à limiter autant que possible les effets inflationnistes que pourrait avoir le dispositif de la prime pour le climat sur le coût des rénovations.

Cet amendement vise aussi à préciser l'objectif de performance énergétique devant être atteint après travaux. La prime pour le climat financera exclusivement les rénovations globales et performantes permettant d'atteindre la norme bâtiment basse consommation.

Pour les bâtiments qui, en raison de leurs contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, ne peuvent faire l'objet de travaux de rénovation permettant d'atteindre cette norme, l'objectif sera d'atteindre le plus fort gain de performance énergétique possible. Cela sera également le cas des biens pour lesquels le coût des travaux permettant de satisfaire cette obligation est manifestement disproportionné par rapport à leur valeur.

Enfin, l'amendement précise que le projet de transition écologique de l'habitat pourra s'appuyer sur l'audit énergétique prévu par la loi énergie-climat. Cet audit devra présenter notamment des propositions de travaux dont l'une au moins permet d'atteindre un très haut niveau de performance énergétique du bâtiment et une autre, au moins, permet d'atteindre un niveau de consommation en énergie primaire inférieur à 331 kilowattheures par mètre carré et par an.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Cet amendement, en tant qu'il encadre le dispositif, peut rassurer ceux d'entre vous qui craignaient des effets d'aubaine ou une dynamique inflationniste. Il est important que nous puissions l'adopter car il crée un cadre permettant d'éviter de telles dérives.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE9 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Cet amendement vise à prendre en compte les opérations dites d'« auto-réhabilitation accompagnée », que l'ANAH soutient aujourd'hui. Nous les avons oubliées dans le dispositif et avons souhaité les réintroduire.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission examine l'amendement CE10 du rapporteur.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Cet amendement de précision vise à distinguer deux plafonds de dépense, l'un pour les logements collectifs, l'autre pour les maisons individuelles. Le coût des rénovations globales et performantes est, en effet, sensiblement différent dans les deux cas : il s'agit donc de remplacer « 750 euros par mètre carré » par « 350 euros hors taxes par mètre carré de surface habitable pour les logements collectifs et 550 euros hors taxes par mètre carré de surface habitable pour les logements individuels ».

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission en vient à l'amendement CE15.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Cet amendement remplace l'hypothèque au bénéfice de l'ANAH par une sûreté hypothécaire légale baptisée « privilège », qui n'ouvre pas droit à la taxe hypothécaire et qui est donc bien moins onéreuse pour le bénéficiaire de la prime pour le climat. Cette création d'un nouveau privilège entraîne, en conséquence, une modification du code civil. Cette suggestion a été formulée par les notaires.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission est saisie de l'amendement CE16.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement supprime la nécessité, pour les mensualités, de correspondre au montant des économies d'énergie réalisées. Il simplifie le dispositif, en le calquant sur celui d'un éco-PTZ classique.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission examine l'amendement CE17.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Cet amendement permet aux bénéficiaires de rembourser le solde de la prime pour le climat de manière anticipée. C'est une troisième possibilité de remboursement, que nous n'avons pas envisagée, mais qui offre davantage de flexibilité aux ménages.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle rejette les amendements de précision CE18 et CE19 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE20.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Il conditionne le versement de la prime pour le climat à l'atteinte de la performance énergétique prévue par le projet de transition écologique pour l'habitat. La qualité d'exécution des travaux détermine en effet les économies d'énergie dont pourra bénéficier le propriétaire ou le locataire du logement. Il prévoit également l'accompagnement du ménage par l'ANAH ou par un mandataire habilité lors de la réception des travaux.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE21.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement CE21 remplace la référence au label RGE, lequel n'a pas d'existence législative, par un renvoi à un décret. Il permet également à certaines associations, qui ne peuvent pas aujourd'hui prétendre au label RGE, de pouvoir effectuer les travaux de rénovation ouvrant droit à la prime. J'insiste sur l'importance de renforcer au plus vite le label RGE, de manière à améliorer la qualité de l'offre et à valoriser les entreprises et artisans de qualité.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE22.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement vise à prendre en compte les projets d'auto-réhabilitation.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE23.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Il permet à l'ANAH de déléguer les opérations de contrôle.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CE36.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement CE36 apporte plusieurs précisions concernant les copropriétés, qui ont fait l'objet d'un travail très approfondi.

Dès lors que le projet de transition écologique de l'habitat d'un ou plusieurs copropriétaires, validé par l'ANAH, implique la réalisation de travaux sur les parties communes, le syndic a l'obligation de soumettre au vote de l'assemblée générale ces travaux collectifs. Si ces travaux sont votés, alors la copropriété bénéficie d'une prime pour le climat. Le syndicat des copropriétaires est le bénéficiaire de la part de la prime pour le climat finançant les travaux collectifs. Le taux de la subvention est fixé à 30 %. Chaque copropriétaire rembourse le solde de la prime sur les travaux collectifs conformément à la quote-part afférente à son lot.

Chaque copropriétaire faisant réaliser des travaux de rénovation énergétique dans son logement bénéficie, à titre individuel, de la prime pour le climat. Une copropriété est éligible à la prime pour le climat dès lors qu'un des logements situés dans la copropriété y est éligible.

Dans les copropriétés dites mixtes, qui pourraient se développer à la suite de la loi ELAN, le bailleur social, qui ne bénéficie pas de la prime pour le climat, a néanmoins l'obligation de financer les travaux collectifs conformément à la quote-part afférente à son lot.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE28.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Cet amendement prévoit deux nouvelles obligations pour le syndic. Il s'agit, d'une part, de soumettre au vote de l'assemblée générale les travaux et équipements sur les parties communes prescrits par le projet de transition écologique de l'habitat d'un ou plusieurs copropriétaires et, d'autre part, d'informer, par lettre recommandée avec avis de réception, l'ensemble des copropriétaires de l'existence de la prime pour le climat et de l'interdiction, à partir de 2027, de la location des passoires énergétiques. S'il ne respecte pas ces obligations, le syndic encourt une sanction pécuniaire.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

**Article 2** (art. L. 326-1 du code de la construction et de l'habitation et art. L. 232-3 du code de l'énergie [nouveau]) : *Intégration de la prime pour le climat au service public de la performance énergétique de l'habitat*

*La commission rejette l'article 2.*

**Article 3 :** *Interdiction de louer des passoires thermiques à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027*

*La commission examine l'amendement CE25.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** L'amendement CE25 reprend le dispositif déjà prévu à l'article 3 de la proposition de loi, lequel interdit la location des passoires énergétiques à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027. Il vise également à effectuer une coordination avec les dispositions adoptées dans la récente loi relative à l'énergie et au climat. L'amendement avance de 2022 à 2021 la date à laquelle les audits énergétiques sont rendus obligatoires et de 2028 à 2027 la date à laquelle la norme maximale de consommation énergétique des logements entre en vigueur.

En outre, il précise l'interdiction de location des passoires énergétiques à compter de 2027 en prévoyant une dérogation pour les propriétaires de logements en copropriété qui démontrent que, malgré leur diligence en vue de l'examen en assemblée générale de résolutions tendant à la réalisation de travaux relevant des parties communes ou d'équipements communs et la réalisation de travaux dans les parties privatives de leur lot adaptés aux caractéristiques du bâtiment, ils n'ont pas pu parvenir à un niveau de consommation énergétique inférieur à 330 kilowattheures d'énergie par mètre carré et par an.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission rejette l'article 3.*

### **Après l'article 3**

*La commission examine l'amendement CE29.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Cet amendement autorise le maire à prendre un arrêté de précarité énergétique, sur le modèle de l'arrêté de péril, pour ordonner l'exécution des travaux de rénovation dans les passoires énergétiques mises ou remises en location, ou dont le bail est renouvelé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027. Le relogement des locataires, rendu le cas échéant nécessaire durant l'exécution des travaux, est mis à la charge du propriétaire carencé.

L'arrêté de précarité énergétique précise également qu'à l'expiration du délai fixé, en cas de non-exécution des travaux prescrits, le propriétaire est

redevable du paiement d'une astreinte d'un montant de 100 euros par jour de retard. Le loyer dû pour les logements qui font l'objet d'une mise en demeure sera consigné à compter de l'envoi de la notification de cette mise en demeure et jusqu'à la complète exécution des travaux.

*La commission rejette l'amendement.*

**Article 4 :** *Limitation de la possibilité d'augmenter le loyer des logements ayant bénéficié de la prime pour le climat*

*La commission rejette l'article 4.*

**Article 5** (art. 200 *quater* et 278-0 *bis* A [abrogés] et 1 609 *decies* et 1 609 *undecies* [nouveaux] du code général des impôts, art. L. 229-8 du code de l'environnement et article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) : *Mobilisation des crédits nécessaires au financement de la prime pour le climat*

*La commission examine l'amendement CE26.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Il vise à exclure les dépenses de rénovation prises en charge par la prime pour le climat des charges de propriété déductibles pour la détermination du revenu foncier net.

*La commission rejette l'amendement.*

*La commission est saisie de l'amendement CE27.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** À la suite de certaines remarques qui nous ont été faites, le présent amendement revient sur la suppression du taux réduit de TVA à 5,5 % applicable aux travaux de rénovation énergétique. Nous pourrions financer le dispositif, dans les mêmes proportions, par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

**M. Anthony Cellier.** La proposition de loi prévoit environ 10 milliards d'euros par an, soit 5 milliards issus de l'ancien CITE ainsi que de la suppression du taux réduit de TVA à 5,5 %, et 5 milliards mobilisés par l'ANAH sur les marchés financiers. Si vous revenez sur la suppression du taux réduit de TVA, où trouvez-vous les fonds correspondants ?

Par ailleurs, vous confiez de nouvelles missions, très lourdes, à l'ANAH, sans jamais accroître son budget. Comment comptez-vous renforcer l'agence ?

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Je regrette de constater que vous n'avez pas lu en détail la proposition de loi, qui prévoit de renforcer le budget de l'ANAH de 1 milliard d'euros par an.

Par ailleurs, je viens d'indiquer, ce que vous auriez pu entendre, que le différentiel lié au taux réduit de TVA pouvait être compensé par la TGAP. J'ai également dit que, dans une prochaine loi de finances, nous pourrions mobiliser les crédits du Grand plan d'investissements ou les montants du FEDER. La pédagogie est dans la répétition. (*Sourires.*)

**M. Anthony Cellier.** Je vous pose la question car vous vous plaigniez qu'il n'y ait pas de débat sur le sujet. Pour initier un débat, il faut avoir un échange. En vous posant cette question, je vous permets de vous exprimer et d'exposer, pour ceux qui n'auraient pas pu lire votre proposition de loi, comment vous compensez l'écart lié au maintien du taux réduit de TVA, que vous avez supprimé, puis rétabli.

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Il m'avait échappé que vous vous faisiez l'interprète de ceux qui n'avaient pas lu le texte que la commission examine aujourd'hui. Si ceux-ci avaient écouté, néanmoins, ils auraient eu ces informations car j'ai déjà répondu à trois reprises à ces questions.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Nous disposons tout de même d'une petite marge de manœuvre car je rappelle à nos collègues que le projet de loi de finances pour 2020 prévoit un compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », qui aurait pu être abondé de 1 milliard d'euros, ce qui correspond à l'économie réalisée à la suite de l'extinction de la dette de l'État envers Électricité de France, issue de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE). À budget constant, nous aurions donc pu mobiliser 1 milliard d'euros pour la rénovation énergétique, ce que nous n'avons pas fait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CE31.*

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Cet amendement de précision juridique supprime notamment la référence à l'article 150 U du code général des impôts, lequel ne s'applique pas au logement qui constitue la résidence principale du cédant au jour de la cession.

*La commission rejette l'amendement.*

Puis, elle **rejette** les amendements rédactionnels CE32, CE33 et CE34 du rapporteur.

La commission **rejette** l'article 5.

### **Article 6 : Article de gage**

La commission **rejette** l'article 6.

La commission **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.

**M. le président Roland Lescure.** Le texte soumis à l'Assemblée lors de l'examen en séance publique sera donc celui de la proposition de loi déposée par M. Boris Vallaud.

**M. Boris Vallaud, rapporteur.** Je souhaite remercier celles et ceux qui ont dispensé des encouragements au travail réalisé, pour la lecture attentive qu'ils ont faite de la proposition de loi.

Le seul tort de ce texte aura été de ne pas procéder de la majorité. J'en suis désolé, mais je n'y appartiens pas.

Dans les différents textes, notamment financiers, que nous avons votés, nous avons donné les moyens de rénover entièrement 200 000 logements par an. À ce rythme, il faudra trois cents ans pour rénover la totalité du parc qui n'est pas à la norme « bâtiment basse consommation ». Je souhaite bon courage à ceux qui se sont engagés dans ce mauvais chemin.

## **ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Association nationale des compagnons bâtisseurs**

Mme Laurine Prevost, directrice du développement et de l'innovation

### **I4CE**

M. Hadrien Hainaut, chef de projet « panorama des financements climat »

### **Fondation Abbé Pierre**

M. Manuel Domergue, directeur des études

### **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)**

Mme Jeanne Dietrich, conseillère technique « hébergement logement »

### **Secours catholique Caritas-France \***

M. Jean Merckaert, directeur « action plaidoyer France Europe »

### **Association des responsables de copropriétés (Arc)**

Mme Camille Morel, responsable de pôle énergie

M. Éric Pallu, conseiller en efficacité énergétique et fluide

### **Fondation pour la nature et l'homme\***

M. Kevin Puisieux, responsable économie et finance

### **Initiative Rénovons !**

M. Danyel Dubreuil, coordinateur

### **Union sociale pour l'habitat (USH)\***

M. Nicolas Cailleau, responsable du département « énergie et environnement », à la direction de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales

M. Pierre Frick, adjoint au directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales

Mme Francine Albert, conseillère pour les relations avec le Parlement

**Association négaWatt \***

M. Olivier Sidler, porte-parole

M. Vincent Legrand, directeur général du dispositif opérationnel de rénovation énergétique des maisons individuelles DORÉMI (par téléphone)

**Agence nationale de l'habitat (Anah)**

Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale

M. Martin Lagane chef du pôle « communication, coordination et relations institutionnelles »

**Fédération Soliha**

M. Christian Nicol, vice-président

**Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI)**

M. Pierre Hautus, directeur

**Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)**

M. François Adam, directeur

M. Mickaël Thiery, adjoint au sous-directeur

**Direction du budget**

M. Pascal Lefèvre, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

M. Sylvain Durand, chef du bureau du développement durable

**Consommation logement cadre de vie (CLCV)\***

Mme Léa Lamblin, chargée de mission environnement

**La Confédération syndicale des familles**

M. Romain Biessy, secrétaire confédéral

**Union nationale des locataires indépendants (UNLI)**

M. Michel Veneau, président

M. Alexandre Guillemaud, vice-président UNLI Île-de-France

**Confédération générale du logement (CGL)**

M. Michel Fréchet, président

M. Stéphane Pavlovic, directeur

**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)**

M. Gilles Aymoz, chef du service bâtiment

M. José Caire, directeur « villes et territoires durables »

**Fédération française du bâtiment (FFB)**

M. Loïc Chapeaux, directeur des affaires économiques

Mme Annabelle Lavergne, chargée de relations institutionnelles et parlementaires

**Société d'économie mixte Oktave (Grand-Est)**

M. Maxime Lenglet, directeur général

**Plan urbanisme construction architecture (Puca), agence interministérielle**

Mme Marie Gaffet chargée de projets « habitat »

Mme Françoise Réfabert directrice générale du bureau d'études Énergies Demain

**Régie régionale du service public de l'efficacité énergétique (SPEE) de Picardie**

Mme Alice Morcrette, directrice

**Conseil supérieur du notariat\***

M. François Devos, directeur des affaires juridiques

Maître Eliane Fremeaux, responsable de la section du droit immobilier à la direction des affaires juridiques

**Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)**

Mme Sabine Basili, vice-présidente, en charge des dossiers économiques

M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles

**Caisse des dépôts et consignations**

M. Pierre Laurent, responsable du département développement à la direction des prêts de la Banque des territoires

M. Sébastien Illouz, responsable d'investissement au sein de la direction de l'investissement, au département « transition énergétique et écologique »

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*



## ANNEXE II : QUESTIONS-RÉPONSES

Les auditions menées par votre rapporteur ont fait émerger des questionnements auxquels des réponses claires peuvent et doivent être apportées.

### 1. Qui pourra bénéficier de la prime pour le climat ?

Tous les propriétaires, bailleurs ou occupants<sup>(1)</sup>, du parc privé pourront bénéficier de la prime pour les résidences principales.

### 2. La prime pour le climat supprime-t-elle l'ensemble des aides qui existent aujourd'hui ?

La prime pour le climat supprime la plupart des dispositifs existants (CITE, aides de l'Anah, éco-PTZ). Le chèque énergie et les certificats d'économie d'énergie (CEE) ne sont, eux, pas supprimés.

### 3. Si je décide de demander la prime pour le climat, combien devrais-je rembourser, quand et selon quelles modalités ?

La prime pour le climat comporte une part de subvention : 20 % pour les ménages les plus aisés (déciles 9 à 10), 30 % pour les ménages aux revenus intermédiaires (déciles 4 à 8) et 40 %<sup>(2)</sup> pour les ménages les plus modestes (déciles 1 à 3). Vous n'aurez donc à rembourser que 60 à 80 % du montant des travaux éligibles à la prime.

Vous pourrez choisir la manière dont vous souhaitez rembourser cette avance :

– soit chaque mois, comme un éco-PTZ classique, les économies d'énergie réalisées grâce aux travaux de rénovation permettant de rembourser une grande partie de l'avance ;

– soit au moment de la vente de votre bien, lequel aura probablement pris de la valeur grâce aux travaux de rénovation. À noter que si votre bien n'est pas vendu dans un délai de trente ans, ce sont vos successeurs qui auront à rembourser l'avance.

Vous pourrez à tout moment choisir de rembourser l'avance restant due de manière anticipée, sans frais<sup>(3)</sup>.

---

(1) À l'exception, dans la version de la proposition de loi telle que votre rapporteur souhaite l'amender, des investisseurs institutionnels

(2) Dans la version de la proposition de loi telle que votre rapporteur souhaite l'amender

(3) Dans la version de la proposition de loi telle que votre rapporteur souhaite l'amender

#### **4. Quels travaux seront éligibles à la prime pour le climat ?**

Les travaux et équipements éligibles à la prime auront vocation à être précisés par la voie réglementaire. Ne seront pas éligibles les travaux de pur confort, ceux s'apparentant à un entretien et une maintenance qui doivent, de toute façon, être réalisés ou bien ceux rendus obligatoires à l'occasion d'une rénovation thermique (c'est le cas de certaines mises aux normes électriques ou de la suppression de l'amiante dès lors que les travaux envisagés pourraient la remettre en suspension dans l'atmosphère).

##### **Les travaux et équipements qui devront, *a minima*, être éligibles à la prime <sup>(1)</sup>**

- l'isolation de l'ensemble des murs, des planchers bas et des toitures ;
- le changement des menuiseries extérieures et des occultations ;
- l'étanchéité à l'air de l'enveloppe du bâti ;
- la fourniture et la pose d'une ventilation double flux avec récupération de chaleur ;
- le changement de la chaudière ;
- le calorifugeage des réseaux de chauffage et d'eau chaude sanitaire ;
- la pose de régulations centrale et terminales ;
- certains travaux induits par les opérations de rénovation (notamment la démolition préalable, la peinture, le déplacement des radiateurs et prises de courant lors d'une isolation intérieure, etc.).

(1) « Analyse des coûts de la rénovation énergétique des logements en France », juillet 2016, étude réalisée pour le compte de l'ADEME par le bureau d'études Enertech

#### **5. Comment serai-je accompagné, autrement que financièrement, dans mon projet de rénovation ?**

Le dispositif de la prime pour le climat comporte un volet « accompagnement » très important. L'Anah et ses opérateurs (collectivités territoriales et offices publics de l'habitat notamment) vous aideront à élaborer votre projet de transition écologique de l'habitat, c'est-à-dire à choisir les travaux de rénovation à entreprendre et les entreprises auxquelles faire appel et vous accompagneront à la livraison des travaux. Vous serez pleinement accompagné tout au long de votre projet de rénovation.

#### **6. Si je suis locataire et que mon propriétaire décide d'engager des travaux de rénovation à l'aide de la prime pour le climat : quelles seront, pour moi, les conséquences ?**

Votre propriétaire ne pourra pas arguer du seul fait qu'il aura fait réaliser des travaux de rénovation pour augmenter vos loyers. Vous conserverez donc l'avantage de la baisse de vos factures d'énergie à la suite des travaux.

**7. Si je suis locataire d'un logement classé F et G et que mon propriétaire n'a toujours pas engagé de travaux en 2027 : quelles seront, pour moi, les conséquences ?**

La location des passoires thermiques sera interdite à partir de 2027. Dans votre cas, le maire pourra alors prendre un « arrêté de précarité énergétique »<sup>(1)</sup> et décider de suspendre, avec consignation, le paiement de votre loyer et la durée du bail jusqu'à l'exécution de ces travaux. Si l'exécution des travaux nécessite l'évacuation temporaire de votre logement, votre bailleur sera tenu de mettre provisoirement à votre disposition un autre logement.

**8. En quoi ce dispositif est-il socialement juste ?**

Le dispositif de la prime pour le climat se veut socialement juste :

– il permet de rénover massivement, et en premier, les passoires thermiques, occupées par une grande part des ménages en situation de précarité énergétique ;

– il repose sur des taux de subvention plus importants pour les ménages aux ressources les plus faibles ;

– il favorise la primo-accession car il permet de faire en sorte que la solvabilité des ménages ne soit appréciée, par les banques, que sur la partie « acquisition » du bien immobilier et non sur la partie « rénovation » ;

– il prend en compte la difficulté, pour les biens immobiliers dans certaines zones, notamment rurales, de prendre de la valeur grâce aux travaux de rénovation, en prévoyant une bonification du taux de subvention pour les logements en zone très détendue<sup>(2)</sup> ;

Ce dispositif gagnera à être complété par une hausse du montant du chèque énergie pour les ménages en situation de précarité énergétique propriétaires de logements classés D et E. Ces ménages ne bénéficieront, en effet, qu'à partir de 2027 du dispositif de la prime pour le climat. En attendant cette date, il pourrait être pertinent de faire bénéficier ces ménages d'une hausse du chèque énergie, obtenue grâce à la baisse du montant du chèque énergie des ménages ayant, eux, d'ores et déjà tiré avantage de la prime (et bénéficiant donc de factures d'énergie moins élevées grâce aux travaux de rénovation effectués).

---

(1) Dans la version de la proposition de loi telle que votre rapporteur souhaite l'amender

(2) Dans la version de la proposition de loi telle que votre rapporteur souhaite l'amender



## ANNEXE III : COMMENT CE DISPOSITIF EST-IL FINANÇÉ ?

### 1. Quelles recettes pour l'Anah ?

En plus des recettes prévues par la proposition de loi (5 Md€ obtenus par l'emprunt et sur les marchés financiers [article 1<sup>er</sup>] et près de 6 Md€ <sup>(1)</sup> grâce au redéploiement d'un certain nombre de recettes et à la création de deux taxes affectées [article 5]), l'Anah pourrait bénéficier d'un grand nombre de recettes supplémentaires grâce à :

– **la mobilisation de crédits budgétaires.** La fin des programmes « Habiter mieux sérénité » et « Habiter mieux agilité », fondus dans le nouveau dispositif de prime pour le climat, permettra d'affecter 450 M€ de recettes à l'Anah.

**Une partie des crédits du Grand plan d'investissement (GPI) pourra également être mobilisée.** 20 Md€ sont en effet mobilisés pour accélérer la transition énergétique, dont 9 Md€ sont destinés à améliorer l'efficacité énergétique des logements des ménages modestes et des bâtiments publics ;

– **la mobilisation des fonds structurels européens**, notamment du fonds européen de développement régional (FEDER). Si ce fonds (8,4 M€ pour la France sur la période 2014-2020) vient surtout en appui à la rénovation du parc social, il peut également aider, par un appui en ingénierie et en ressources, à la massification des projets de réhabilitation du parc privé. Il soutient notamment les plateformes territoriales de rénovation énergétique. Une étude <sup>(2)</sup> de l'ADEME dresse un certain nombre de propositions à l'attention des acteurs régionaux afin qu'ils puissent établir dans leurs programmes opérationnels les conditions favorables au financement, par les fonds FEDER, de projets de rénovation énergétique des logements sur leurs territoires ;

– **l'affectation d'une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).** Pour 2020, la prévision de TICPE affectée au budget général ressort, en effet, en hausse de 1,5 Md€, du fait notamment de la baisse des recettes affectées au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (cette fraction étant ajustée aux prévisions de dépense, en baisse de 1,0 Md€ avec la dernière annuité du remboursement à EDF de la dette relative à la contribution au service public de l'électricité [CSPE] <sup>(3)</sup> ) ;

– **la suppression de l'éco-PTZ.** En 2018, 236 M€ d'éco-PTZ ont été octroyés, engendrant un coût générationnel <sup>(4)</sup> de 33 M€ ;

---

(1) 5Md€ dans la version de la proposition de loi telle que votre rapporteur souhaite l'amender

(2) « Étude de l'usage possible des fonds structurels européens au travers d'instruments financiers pour financer la rénovation énergétique du logement », ADEME, novembre 2013

(3) Entre 2009 et 2014, les recettes de CSPE n'ont pas couvert la totalité des charges de service public de l'électricité et il en résulte un déficit de compensation, supporté par EDF.

(4) La dépense publique engendrée par chaque génération de PTZ s'étale sur 5 ans.

– le **déplafonnement de la taxe sur les logements vacants**. L’Anah bénéficie actuellement d’une fraction de la taxe sur les logements vacants (plafonnée à 61 M€). Le produit de la taxe est estimé à 93,9 M€ dans le PLF 2020 ;

– la **suppression d’un certain nombre de niches fiscales et de dépenses défavorables au climat**. L’Inspection générale des finances <sup>(1)</sup> a estimé à 25 Md€ les dépenses au moins une fois défavorables au climat dans le PLF 2019, dont 1,2 Md€ de dépenses de fonctionnement de l’État ou d’investissement constituant une atteinte directe à l’environnement (carburant, fioul, achat de véhicules thermiques, etc.) ;

– éventuellement, la **mobilisation d’une partie des fonds d’Action Logement** qui dispose de 7,7 Md€ de trésorerie nette ;

– éventuellement, la **mobilisation d’une partie des dépenses extrabudgétaires des certificats d’économies d’énergie (CEE)**, du moins celles reposant sur des CEE consacrés à la rénovation énergétique des logements ;

Si la présente proposition de loi venait à être adoptée, les mesures budgétaires et financières ci-dessus auraient vocation à être discutées dans le cadre du PLF 2021.

**De manière indirecte, la massification de la rénovation énergétique aura pour conséquence une diminution drastique de notre consommation d’énergie, et donc de nos besoins d’investissement dans de nouveaux moyens de production. Elle permettra également de renforcer l’activité du secteur du bâtiment, de créer des emplois, et donc d’engendrer, indirectement, de nouvelles recettes pour l’État. Enfin, elle engendrera une baisse d’un certain nombre de dépenses sociales, notamment en matière de santé.**

## 2. Quel équilibre financier ?

Le chiffrage ci-dessous repose sur des hypothèses simplificatrices mais a le mérite de démontrer la possibilité d’équilibrer financièrement le dispositif de la prime pour le climat.

**D’après l’Insee, au 1<sup>er</sup> janvier 2018 <sup>(2)</sup>, il y avait 35,4 millions de logements dont 29 millions de résidences principales** (16,4 millions en individuel et 12,6 millions en collectif). Environ 17 % des résidences principales étaient louées par des bailleurs publics <sup>(3)</sup> et sont donc en dehors du champ de la proposition de loi. Il y avait donc environ 24,6 millions de résidences principales dans le parc

---

(1) « Green budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », CGEDD et IGF, septembre 2019

(2) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3620894>

(3) Les bailleurs publics regroupent les bailleurs HLM, les autres bailleurs sociaux tels que les sociétés d’économie mixte (SEM), l’État, les collectivités locales et les établissements publics.

privé, occupées par des propriétaires occupants, des locataires ou des personnes logées à titre gratuit.

D'après l'ADEME, il y aurait au moins 613 000 logements classés A au sens du DPE en 2019 <sup>(1)</sup>. D'ici 2050, si l'on considère que doivent être rénovés tous les logements sauf les logements classés A, nous pouvons donc estimer qu'**environ 24 millions de logements devront être rénovés**. Parmi ces logements, un certain nombre d'entre eux seront démolis. Il y a actuellement 30 000 destructions de logements par an, mais, d'après certains observateurs comme négaWatt, cette valeur pourrait être de 50 000 à l'avenir. **Si bien que le parc à rénover annuellement d'ici 2050 (en 30 ans) se situerait entre 750 000 et 770 000 logements par an.**

En 2013, la surface moyenne des logements s'élève à 90,9 m<sup>2</sup> en France métropolitaine, 112,2 m<sup>2</sup> dans l'habitat individuel et 63,0 m<sup>2</sup> dans le collectif <sup>(2)</sup>. Si l'on considère comme coûts moyens de rénovation les chiffres de 250 euros par mètre carré de surface habitable dans le collectif et 400 euros par mètre carré de surface habitable dans l'individuel, le coût de rénovation moyen par logement équivalait à 32 000 euros. **Le coût total de la rénovation, par an, des 760 000 logements revient donc à, environ, 25 Md€.**

Le taux de prise en charge des travaux par la prime peut aller jusqu'à 100 % du coût de la rénovation mais il diminue avec le temps. Nous pouvons donc prendre comme hypothèse celle d'un taux de prise en charge équivalent à 70 % du coût des travaux. **Environ 17,5 Md€ de prime seraient alors versés chaque année.** Avec un taux de 30 % de subvention, **le montant de subvention publique s'élèverait, lui, à 5,25 Md€ par an. Les subventions publiques sont donc très largement couvertes par les réallocations de recettes budgétaires et extrabudgétaires décrites ci-dessus.**

**Le coût de la trésorerie devant être supporté par l'Anah** (remboursement de la prime par les ménages mensuellement ou au moment de la mutation du bien) **serait, sous ces hypothèses, au moins de 12,25 Md€ par an** (il équivaut au montant total des primes versées auquel est soustrait le montant total des subventions). **Il faudrait ajouter à ce montant les frais de gestion supportés par l'Anah (ou la Caisse des dépôts) <sup>(3)</sup>, le montant des intérêts à rembourser ainsi que les pertes financières liées au taux de sinistralité** (c'est-à-dire au non-remboursement, par certains ménages, d'une partie de leur avance, en raison, par exemple, d'une perte de valeur très importante de leur bien sur le marché immobilier, engendrant une incapacité à rembourser l'avance). Force est néanmoins de constater que les frais de gestion seraient relativement faibles. La Caisse de dépôts a indiqué à votre rapporteur que le coût marginal de lever un programme d'emprunt plus important serait relativement faible. Les taux d'intérêt étant très bas actuellement et l'Anah (ou la Caisse des dépôts) bénéficiant de la garantie de l'État,

---

(1) Échantillon de 7 058 709 DPE exploitables, généré le 20/11/2019 sur le site de l'Observatoire des DPE : <https://www.observatoire-dpe.fr/index.php/statistique/statDpeParEtiquette>

(2) « Les conditions de logement en France », édition 2017 - Insee Références

(3) Dans la version de la proposition de loi telle que votre rapporteur souhaite l'amender

le montant des intérêts à rembourser serait, également, peu élevé. Le taux de sinistralité devrait aussi être relativement faible, si l'on se fonde sur les expériences de tiers-financement mises en place localement. Dans la région Hauts-de-France, ce taux est inférieur à 0,8 %.

**Le coût de la trésorerie serait donc largement supportable.** Dans les premières années de montée en puissance du dispositif, l'Anah se constituerait en effet une trésorerie importante, en empruntant et en intervenant sur les marchés financiers. De plus, au fur et à mesure, l'Anah serait remboursée, par les ménages ayant déjà effectué leur projet de rénovation, de la partie non subventionnée de l'avance remboursable.

**Votre rapporteur insiste sur l'importance de ne pas voir la dette de l'Anah (ou de la Caisse des dépôts) comme une dette mais plutôt comme une avance assise sur des actifs de qualité,** en l'occurrence les logements de l'ensemble des ménages.