



N° 516

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 octobre 2024.

PROPOSITION DE LOI

portant accélération de la rénovation énergétique des logements,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Stéphane DELAUTRETTE, M. Boris VALLAUD, Mme Marie-José ALLEMAND, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Laurent BAUMEL, Mme Béatrice BELLAY, M. Karim BENBRAHIM, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Pierrick COURBON, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, Mme Dieynaba DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE, M. Peio DUFAU, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Olivier FAURE, M. Denis FÉGNÉ, M. Guillaume GAROT, Mme Océane GODARD, M. Julien GOKEL, Mme Pascale GOT, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jérôme GUEDJ, M. Stéphane HABLOT, Mme Ayda HADIZADEH, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTHEY, Mme Céline HERVIEU, M. François HOLLANDE, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL,

M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Philippe NAILLET, M. Jacques OBERTI, Mme Sophie PANTEL, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe PROENÇA, Mme Marie RÉCALDE, Mme Valérie ROSSI, Mme Claudia ROUAUX, M. Aurélien ROUSSEAU, M. Fabrice ROUSSEL, Mme Sandrine RUNEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Roger VICOT, M. Jiovanny WILLIAM, les membres du groupe Socialistes et apparentés⁽¹⁾,

députés et députées.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de : Mme Marie-José ALLEMAND, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Laurent BAUMEL, Mme Béatrice BELLAY, M. Karim BENBRAHIM, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Pierrick COURBON, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE, M. Peio DUFAU, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Olivier FAURE, M. Denis FÉGNÉ, M. Guillaume GAROT, Mme Océane GODARD, M. Julien GOKEI, Mme Pascale GOT, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jérôme GUEDJ, M. Stéphane HABLLOT, Mme Ayda HADIZADEH, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTEY, Mme Céline HERVIEU, M. François HOLLANDE, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL, M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Philippe NAILLET, M. Jacques OBERTI, Mme Sophie PANTEL, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe PROENÇA, Mme Marie RÉCALDE, Mme Valérie ROSSI, Mme Claudia ROUAUX, M. Aurélien ROUSSEAU, M. Fabrice ROUSSEL, Mme Sandrine RUNEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Boris VALLAUD, M. Roger VICOT, M. Jiovanny WILLIAM.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre pays a connu en ce mois d'octobre 2024 un épisode cévenol d'une rare violence, témoignant une nouvelle fois de la recrudescence en nombre et en intensité des évènements météorologiques extrêmes ; mais aussi de la nécessité d'une transformation rapide et profonde de notre modèle de développement afin de faire face à l'urgence climatique.

À l'évidence, la rénovation des logements en France constitue un enjeu incontournable dans la démarche de réduction des émissions de gaz à effet de serre : au 1^{er} janvier 2023, on dénombre toujours 4,8 millions de résidences principales considérées comme des passoires thermiques (étiquette F ou G du DPE), soit 16 % des 30 millions de résidences principales du territoire. En incluant les résidences secondaires et les logements vacants, on estime à 6,6 millions le nombre de logements concernés.

Or, comme le rappelle le Haut Conseil pour le climat, les émissions du secteur du bâtiment représentaient en France 58,4 milliards de tonnes équivalent CO₂, soit 16 % des émissions nationales en 2023⁽¹⁾, le plaçant ainsi en quatrième position dans le classement des activités les plus émettrices, derrière les transports, l'agriculture et l'industrie.

C'est sur la base de ce constat que les pouvoirs publics ont entrepris plusieurs initiatives législatives et réglementaires, à compter de 2015 et jusqu'en 2021. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) fixe dès 2015 des objectifs ambitieux de réduction de la consommation énergétique et de rénovation énergétique des bâtiments – objectifs renforcés par l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Par ailleurs, elle instaure également une stratégie nationale « bas-carbone », qui définit à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des gaz à effet de serre. La stratégie actuellement en vigueur est définie par le décret n° 2020-457 du 21 avril 2020, qui attribue au secteur du bâtiment du 78 Mt eqCO₂ pour la période 2019-2023 ; 60 Mt eqCO₂ pour la période 2024-2028 ; 43 Mt eqCO₂ pour la période 2029-2033.

⁽¹⁾ Rapport annuel 2024 du Haut-conseil pour le climat

Ainsi, la loi prévoit de réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment pour atteindre un premier palier de 49 % en 2030 (par rapport à l'année de référence 2015) puis la neutralité carbone² à horizon 2050. L'article L. 100-4 du code de l'énergie prévoit par ailleurs que la France doit disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes « bâtiment basse consommation » (BBC) ou assimilées, à l'horizon 2050.

Si le secteur du bâtiment poursuit sa décarbonation, le rythme actuel des rénovations ne permet pas d'envisager sérieusement d'atteindre ces objectifs. La trajectoire pour y parvenir implique d'engager les rénovations de 1,9 % du parc résidentiel en 2023, ce qui représente un effort considérable. Par-delà la question des passoires thermiques, c'est l'ensemble du parc de logement qui doit à terme atteindre le niveau de performance BBC, soit près de 35 millions de logements supplémentaires concernés d'ici 2050.

C'est pour répondre à ce défi majeur que le législateur a encouragé la montée en puissance du dispositif MaPrimeRénov' par l'article 155 de la loi « climat et résilience », qui a complété l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation. Si ce dispositif a indéniablement démontré son intérêt pour accompagner les ménages dans le financement de leurs travaux d'isolation, l'ensemble des ressources du dispositif ne sont néanmoins pas exclusivement fléchée en direction des travaux de rénovations puisqu'ils accompagnent également une partie des travaux d'électrification. Par conséquent, cette politique a insuffisamment encouragé les rénovations énergétiques des bâtiments par une action sur leur enveloppe ; elle relève en fait dans la majorité des cas d'une décarbonation par le changement du système de chauffage. Cette transition est utile mais ne permet pas d'améliorer la performance énergétique des bâtiments et n'entraîne donc pas de baisse de la consommation d'énergie. Par ailleurs, en 2023 en termes de rénovation, MaPrimeRénov' a contribué à la réalisation de 623 790 rénovations « par le petit geste » pour seulement 71 613 rénovations globales³, bien loin du chiffre de 700 000 par an prévu dans le cadre de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Les auteurs de cette proposition de loi n'ont donc nullement l'intention de remettre en cause les deux grands objectifs assignés aux diagnostics de

⁽²⁾ L'article L. 100-4 du code de l'énergie définit la neutralité carbone comme « un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre. »

⁽³⁾ ANAH, *MaPrimeRénov'. Bilan 2023*, 26 janvier 2023, p. 54 et p.55

performance énergétique, qui visent à réduire à la fois les émissions de gaz à effet de serre mais aussi la consommation d'énergie. Il ne s'agit pas non plus de déstabiliser le cadre juridique définissant la rénovation, dont la stabilité est essentielle au développement de l'activité économique et des filières professionnelles. En revanche, ils regrettent cette priorité donnée au changement de mode de chauffage et plaident pour un changement de paradigme, par le biais d'une approche plus massive de l'isolation performante.

Dans cette perspective, outre l'ajustement des objectifs de la politique nationale de rénovation énergétique, il est nécessaire de lui attribuer des moyens humains et matériels particulièrement importants en prévision de ce grand chantier d'intérêt national.

Aussi, l'un des enjeux pour le législateur consiste à soutenir la montée en puissance d'une offre de prestation en rapport avec les besoins de travaux des ménages, c'est-à-dire en capacité de multiplier par dix le nombre des rénovations complètes et performantes effectuées chaque année. Afin de favoriser ce mouvement, il est indispensable de donner des garanties de sécurité aux entreprises habilitées en termes de visibilité et de trajectoire financière.

De surcroit, en complément de cette accélération du rythme des rénovations, il convient d'apporter des solutions à un certain nombre de problématiques qualitatives qui affectent l'efficacité des travaux dans le dispositif actuel.

En effet, la stratégie adoptée par les pouvoirs publics maintient d'abord un fort soutien au mono-geste de rénovation, au détriment des rénovations globales et performantes. Si la loi de finance initiale pour 2024 affichait une volonté de réorienter une partie de ces ressources, le texte a finalement réintégré les petits gestes et diminué l'ambition du rythme des rénovations. En outre, les aides publiques restent en grande partie orientées sur le changement de mode chauffage, au détriment de travaux d'isolation plus onéreux.

Par ailleurs, si le montant globale des aides publiques à la rénovation est en hausse, il ne permet toujours pas de lever le frein que constitue reste à charge pour les ménages, qui explique en partie le retard enregistré par notre pays dans la réalisation de ses objectifs. En effet, ces derniers nécessitent la mobilisation de moyens financiers non-négligeables, dans un contexte budgétaire par ailleurs sous tension. Dans ces conditions, il est

inenvisageable d'accélérer le processus sur la base d'une formule reposant exclusivement sur des subventions.

Pour toutes ces raisons, la stratégie actuelle de rénovation des bâtiments favorise les solutions les moins onéreuses et les plus court-termistes, ce qui entraîne une baisse rapide des émissions à la marge mais affecte sérieusement la capacité de l'État à employer ses ressources de façon efficace et à satisfaire ses objectifs de long terme. En effet, cette approche conduit à un renchérissement du coût total des rénovations et à une réduction de la qualité de l'isolation finale.

C'est pourquoi nous souhaitons nous appuyer à la fois sur le travail réalisé par le groupe Socialistes et apparentés sous la XV^e législature et visant à instaurer une Prime pour le climat⁴ ; et sur la création intervenue depuis de MaPrimeRenov' et du service public de la performance énergétique de l'habitat. En conservant la principale plus-value de la proposition de loi initiale qu'était le zéro reste à charge, les auteurs de cette proposition de loi suggèrent de l'appliquer aux dispositifs existants par soucis de simplicité et de lisibilité pour les bénéficiaires.

Ainsi **l'article 1^{er}** prévoit que les projets financés par MaPrimeRenov' qui permettent un gain énergétique mesurable d'au moins 35 % et l'atteinte de la classe D du diagnostic de performance énergétique bénéficient d'un doublement du plafond de financement qui passerait ainsi de 20 000 euros à 40 000 euros, en conservant les taux de subvention actuels, fonction du niveau de ressources des bénéficiaires.

L'**article 2** instaure un dispositif de zéro reste à charge pour ces mêmes ménages, donc sous condition de gain énergétique, sous la forme d'une avance remboursable couvrant la différence entre le coût des équipements ou travaux éligibles et le montant de la prime accordée. Cette avance remboursable sera versée par l'Anah qui demeure le seul interlocuteur des bénéficiaires et financée par la Caisse des dépôts qui assure le portage financier du dispositif dans le temps. Le remboursement de l'avance peut être réalisé soit sous la forme d'un prêt à taux zéro, soit au moment de la mutation du bien par cession ou succession.

L'**article 3** précise les modalités de mobilisation de la Caisse des dépôts et consignations pour le financement et le portage financier du

(4) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2352_proposition-loi.pdf
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3093_proposition-loi.pdf

dispositif. Il s'agit du même dispositif que celui proposé en 2019 et qui avait été jugé techniquement viable par l'institution financière elle-même.

Enfin **l'article 4** prévoit le gage de charge permettant de couvrir la majoration de la subvention MaPrimeRenov', le portage financier de la Caisse des dépôts et la garantie financière apportée par l'Etat.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Les bénéficiaires de la prime de transition énergétique prévue au II de l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 bénéficient du doublement du plafond cumulé de primes de transition énergétique lorsque les dépenses éligibles et travaux de rénovation énergétique visant à améliorer la performance globale du logement permettent un gain énergétique mesurable d'au moins 35 % et l'atteinte de la classe D au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation.
- ② II. – Les modalités d'évaluation et de contrôle du respect de cette obligation sont fixées par décret.

Article 2

- ① I. – Les bénéficiaires visés au I de l'article 1^{er} de la présente loi bénéficient, pour le financement des dépenses éligibles et travaux laissés à leur charge après attribution de la prime de transition énergétique, d'une avance remboursable dont le montant est équivalent à la totalité de ce reste à charge selon les modalités prévues au présent article.
- ② II. – Le versement de l'avance remboursable est assuré par l'Agence nationale de l'habitat.
- ③ III. – Le remboursement de l'avance remboursable prévue au II est mis en œuvre selon l'une des modalités suivantes, pour laquelle le bénéficiaire de l'avance aura exercé un droit d'option irrévocable auprès de l'Agence nationale de l'habitat :
 - ④ 1° Soit à l'occasion de la mutation à titre onéreux du bien immobilier. Dans ce cas, la propriété du bien ayant bénéficié de cette avance est grevée d'un privilège au bénéfice de l'Agence nationale de l'habitat. Le remboursement est alors mis en œuvre par le notaire chargé de la mutation du bien.
 - ⑤ 2° Soit sous la forme d'un remboursement mensualisé jusqu'à l'extinction de la créance sans que cette durée ne puisse être supérieure à trente ans.

- ⑥ Le bénéficiaire de l'avance selon cette modalité peut toujours, à son initiative, rembourser par anticipation, en partie ou en totalité, le solde de l'avance restant dû. Aucun frais ne peut être mis à sa charge en cas de remboursement par anticipation.
- ⑦ Pour les bénéficiaires ayant opté pour le dispositif prévu au 1°, si la mutation du bien n'intervient pas avant l'expiration d'une période de trente ans à compter de la livraison des travaux et de l'installation des équipements ouvrant le bénéfice à cette avance remboursable, la créance constitue un passif de succession.
- ⑧ IV. – Les dispositions du présent article sont précisées par décret en Conseil d'Etat. Le même décret définit les modalités d'application du présent article aux logements situés dans un immeuble ou groupe d'immeubles en copropriété.

Article 3

- ① III. – La sous-section 4 de la section 2 du chapitre VIII du titre I^{er} du livre V du code monétaire et financier est complétée par un article L. 518-24-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 518-24-2. – I. – Les sommes remboursées par les bénéficiaires de l'avance remboursable mentionnée à l'article 2 de la loi n° ... portant accélération de la rénovation énergétique des logements sont centralisées par la Caisse des dépôts et consignations dans un fonds géré par elle et dénommé fonds de rénovation énergétique.
- ③ « II. – La Caisse des dépôts et consignations, après accord de sa commission de surveillance et après autorisation du ministre chargé de l'économie, peut émettre des titres de créances au bénéfice du fonds. Dans les mêmes conditions, la Caisse des dépôts et consignations peut prêter à ce fonds.
- ④ « III. – Les sommes centralisées en application du I du présent article ainsi que, le cas échéant, le produit des titres de créances et des prêts mentionnés au II du même article sont employés pour financer les avances remboursables prévues à l'article 2 de la même loi précitée.
- ⑤ « IV. – Les emplois du fonds de rénovation énergétique sont fixés par le ministre chargé de l'économie. La commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations présente au Parlement le tableau des

ressources et emplois du fonds mentionné au présent article pour l’année expirée.

- ⑥ « V. – Le ministre chargé de l’économie est autorisé à accorder la garantie de l’État aux emprunts bancaires et instruments financiers contractés par la Caisse des dépôts et consignations et affectés au financement du fonds mentionné au I du présent article.
- ⑦ « Cette garantie est accordée en principal et intérêts, à titre gratuit, dans la limite d’un montant de 5 milliards d’euros par exercice budgétaire et d’un montant total de 150 milliards d’euros.
- ⑧ « Une convention conclue entre la Caisse des dépôts et consignations et l’État définit, notamment, les modalités de souscription et de garantie des emprunts et instruments financiers prévus au premier alinéa du présent V ainsi que les mécanismes de contrôle et d’action visant à préserver la soutenabilité financière de la Caisse des dépôts et consignations. »

Article 4

La charge pour l’État est compensée à due concurrence par la majoration du taux du 1° du B du 1 de l’article 200 A du code général des impôts.