



LES PROPOSITIONS de la Convention Citoyenne pour le Climat

Thématique
SE LOGER

Juin 2020

Sommaire

LE CONSTAT	4
L'AMBITION	5
FAMILLE A RÉNOVATION DES BATIMENTS	
Objectif SL 1 : Rendre obligatoire la rénovation énergétique globale des bâtiments d'ici 2040	7
FAMILLE B CONSOMMATION D'ÉNERGIE	
Objectif SL 2 : Limiter de manière significative la consommation d'énergie dans les lieux publics, privés et les industries	28
FAMILLE C ARTIFICIALISATION DES SOLS	
Objectif SL 3 : Lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractive la vie dans les villes et les villages	36

Comment lire ce document ?

Les propositions des membres de la Convention sont rangés en famille d'objectifs, qui comprennent un ou plusieurs objectifs, eux-mêmes constitués de propositions.

FAMILLE D'OBJECTIFS :



Ce pictogramme indique que l'ensemble de la famille d'objectifs est soumis à référendum.

OBJECTIF :



Ce pictogramme indique l'impact de l'objectif sur les réductions d'émission de gaz à effet de serre. Il fonctionne sur une échelle de 1 étoile à 3 étoiles : une étoile pour une faible réduction d'émissions et trois étoiles pour des réductions d'émissions très significatives. Certains objectifs n'ont pu être évalués et sont indiqués comme "Non évaluable". (Cette évaluation a été opérée par des membres du groupe d'appui, en raisonnant pour chacun des cinq thématiques de la Convention).

PROPOSITION :



Ce pictogramme indique que cette proposition a été transcrite par le Comité légistique.

TRANSCRIPTION LÉGISTIQUE :

Le ~~noir barré~~ concerne les parties de textes existant qui devraient être supprimées.

Les parties en **rouge gras** correspondent aux textes qu'il y aurait lieu de créer ou mots à ajouter dans les textes existants.

Le constat

L'organisation de l'habitat et de toutes les constructions (dont le logement, les bâtiments et les infrastructures) participent ensemble directement ou indirectement aux deux tiers des émissions de gaz à effet de serre de la France. Les formes urbaines ainsi que l'état de nos bâtiments ont en effet un impact sur nos consommations d'énergie, sur les déplacements, sur la production de déchets, les habitudes de consommation... Le parc immobilier français (résidentiel-tertiaire) à lui seul représente 16 % des émissions de gaz à effet de serre de la France, et nécessite une réduction par 10 des émissions pour atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050.

À plus court terme, pour atteindre l'objectif de réduction d'au moins 40 % des gaz à effet de serre en 2030, les émissions gaz à effet de serre des bâtiments doivent être divisées par 2 (-49 % par rapport à 2015 pour respecter la trajectoire de la Stratégie nationale bas carbone [SNBC]). Beaucoup de choses sont faites aujourd'hui mais principalement *via* des leviers incitatifs qui n'ont pas suffi pour réduire les émissions. En effet, celles-ci ont vu leur progression ralentir, mais cette légère amélioration a été en grande partie effacée par l'augmentation du nombre de bâtiments (constructions neuves) et de la hausse de la surface moyenne des logements¹. Il faut donc agir massivement et globalement.

Parmi les leviers d'action pour réduire les émissions du bâtiment que nous entendons comme un ensemble (logements des particuliers et logements collectifs, bâtiments tertiaires et industriels, bâtiments publics et grandes infrastructures), nous avons identifié que la rénovation, la décarbonation de l'énergie et la réduction des surfaces urbanisées au profit de la densification étaient importantes. Les changements d'habitudes pour limiter la consommation d'énergie par personne et le développement de la maison individuelle au profit d'habitats collectifs sont aussi incontournables.

L'usage de l'énergie dans les bâtiments doit être raisonné, notamment pour les bâtiments publics et tertiaires.

L'ensemble de ces actions présente des potentiels pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. Nous sommes aussi conscients que toucher au logement et aux constructions en général peut avoir des impacts importants pour les Français. Il faut donc accompagner l'ensemble de nos concitoyens avec des politiques exigeantes et ambitieuses qui rendent supportable le reste à charge des travaux et les dépenses mensuelles pour les classes moyennes et les plus démunis. Mais aussi pour que l'ensemble des acteurs du bâtiment et des particuliers soient capables d'effectuer ce grand chantier national en étant gagnants.

1. Présentation de José Caire, de l'ADEME, état des lieux présenté en session 1

L'ambition

Dans nos territoires nous souhaitons que la rénovation des logements permette à tous, même les plus démunis, de vivre dans des logements bien isolés et confortables. Nous voulons que la consommation d'énergie fossile dans la ville et les bâtiments soit réduite significativement. Nous appelons à des mesures fortes contre l'étalement urbain, pour protéger durablement nos espaces naturels, agricoles et forestiers qui stockent le carbone, et pour réduire les mobilités contraintes et les déplacements non consentis. Nous voulons sensibiliser les Français à l'intérêt de la ville plus compacte et au besoin de mettre un terme au modèle de la maison individuelle.

Nous sommes convaincus que la ville peut être agréable quand elle est végétalisée, rénovée, construite avec des matériaux biosourcés et que les politiques publiques accompagnent les villes et villages. Enfin, nous pensons que la transition vers la ville rénovée aura des effets positifs pour l'économie et l'emploi et la réduction de la facture pétrolière et gazière.

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, c'est l'ensemble des bâtiments qu'il faut aborder. Nous souhaitons qu'en 2030, la France ait :

Amorcé la transformation de l'ensemble du parc immobilier incluant le logement collectif et celui des particuliers, les bâtiments tertiaires et industriels, les bâtiments publics et les grandes infrastructures, en généralisant la rénovation, la construction bas carbone et à énergie positive :

- Tout le monde aura contribué à améliorer la performance énergétique et thermique des bâtiments grâce à la rénovation globale obligatoire mise en place par étapes d'ici à 2040. Un vaste dispositif d'accompagnement rendra cette rénovation accessible à tous : des moyens financiers publics et privés largement augmentés ainsi que des guichets uniques de proximité pour aider chacun à mettre en place et financer sa rénovation aideront la rénovation globale ;
- La rénovation et la construction bas carbone seront largement développées grâce à la formation de l'ensemble des acteurs du bâtiment et des travaux publics (BTP). La formation permettant à tous les professionnels de comprendre les métiers des autres afin d'assurer la rénovation globale, et l'expérience sur chantier, sont incontournables pour parvenir à atteindre les objectifs de transformation des modes de rénovation.

Diminué sa consommation d'énergie et réduit l'utilisation des énergies fossiles dans les lieux publics et les entreprises. Grâce notamment à la pédagogie et à la sensibilisation pour changer les comportements, mais aussi grâce à des mesures fortes pour restreindre la consommation et changer les installations existantes dans les espaces publics, notamment concernant le chauffage.

Maitrisé l'étalement urbain et encouragé la construction de la ville sur la ville pour préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers nécessaires à la transition écologique. Le végétal et la forêt seront beaucoup plus présents dans les villes, seront préservés et bien gérés dans l'ensemble des territoires. La ville et les déplacements seront plus vivables pour tous et adaptés aux changements climatiques. La mixité sociale sera assurée.

Famille A

**RÉNOVATION
DES BÂTIMENTS**

Se loger – Objectif 1

RENDRE OBLIGATOIRE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE GLOBALE DES BÂTIMENTS D'ICI 2040

Impact gaz à effet de serre :



La proposition est plus ambitieuse que les politiques actuelles en visant des rénovations globales et un nombre de rénovations plus important que les 370 000 envisagées actuellement.

Résultat du vote :

Nombre d'inscrits : 152

Nombre de votants : 148

Nombre d'abstentions : 4

Nombre de suffrages exprimés : 134

OUI : 87,3 %

NON : 12,7 %

Pourcentage de votes blancs sur le nombre de votants : 9,5 %

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE L'OBJECTIF

Les émissions de gaz à effet de serre issues du secteur résidentiel et tertiaire représentent 16 % des émissions nationales. Notre proposition vise à les réduire par 2 en 2040. Rendre le bâti, et notamment le logement, plus performant représente donc un gisement essentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Notre ambition est de passer d'une rénovation par petits gestes et à petits pas, à une rénovation globale (toit, isolation, fenêtre, chauffage et ventilation mécanique contrôlée [VMC]), en multipliant par trois le rythme des rénovations dans un souci de justice sociale.

Cela représente environ 20 millions de logements à rénover de façon globale dont environ 5 millions de passoires thermiques, des bâtiments tertiaires et publics d'ici à 2030. Outre ses effets sur le climat, ce grand chantier national est créateur d'emplois, réduit la facture énergétique, améliore le confort des logements (au-delà de la consommation énergétique) et réduit les dépenses de santé.

Pour généraliser la rénovation globale, nous proposons de contraindre les propriétaires occupants et bailleurs à rénover d'une manière globale, afin d'atteindre un niveau de performance énergétique A ou B (ou égale à C pour certains logements qui ne pourront pas atteindre un niveau plus élevé).

- Ⓣ PROPOSITION SL1.1 : Contraindre les propriétaires occupants et bailleurs à rénover de manière globale
- Ⓣ PROPOSITION SL1.2 : Obliger le changement des chaudières au fioul et à charbon d'ici à 2030 dans les bâtiments neufs et rénovés
- Ⓣ PROPOSITION SL1.3 : Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques
- Ⓣ PROPOSITION SL1.4 : Système progressif d'aides à la rénovation, avec prêts et subventions pour les plus démunis
- Ⓣ PROPOSITION SL1.5 : Former les professionnels du bâtiment pour répondre à la demande de rénovation globale et assurer une transition de tous les corps de métiers du BTP vers des pratiques écoresponsables

PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DE L'OBJECTIF

Nous voulons que d'ici 2040 une rénovation globale de tous les bâtiments français soit réalisée pour contribuer à diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

Notre ambition est de passer d'une rénovation par petits gestes et à petits pas, à une rénovation globale (isolation de l'enveloppe, fenêtres, chauffage et ventilation mécanique contrôlée [VMC]), en multipliant par trois le rythme des rénovations dans un souci de justice sociale.

Ayant conscience de l'impact important de la rénovation globale, nous proposons des mesures d'accompagnement en particulier pour les classes moyennes et les ménages modestes et très modestes :

Déployer un réseau harmonisé de guichets uniques, service public d'accompagnement à la rénovation pour tous les ménages et dans tous les territoires (du diagnostic initial au contrôle final, en passant par le dossier de financement et le choix des intervenants agréés), en capitalisant sur le réseau SARE ;

Aider au financement via un système progressif d'aides à la rénovation, comprenant une aide minimum pour tous et pour les ménages modestes et très modestes, des subventions permettant un reste à charge minimale dans le respect de la justice sociale;

Former l'ensemble de la filière à la rénovation globale et au travail interprofessionnel pour qu'elle se structure et qu'elle réponde à la demande massive à venir ainsi créée.

À l'issue d'échanges avec différents acteurs et experts, et au regard de nos expériences individuelles et collectives, nous considérons, en tant que citoyens, que la pérennisation du modèle nécessite un engagement important de l'État allant au-delà des financements actuellement consentis par l'État, en partenariat avec les collectivités territoriales et à la hauteur des besoins exprimés ci-dessus.



PROPOSITION SL1.1 : CONTRAINDRE LES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS ET BAILLEURS À RÉNOVER LEURS BIENS DE MANIÈRE GLOBALE

Contraire les propriétaires occupants et bailleurs, les pouvoirs publics et les industriels, à rénover leurs biens de manière globale.

Pour les propriétaires occupants et bailleurs, il s'agit de rénover d'une manière globale afin d'atteindre un niveau de performance énergétique A ou B (ou égale à C pour certains logements qui ne pourront pas atteindre un niveau plus élevé).

L'État et les collectivités territoriales possèdent de nombreux bâtiments très énergivores, l'activité des services publics représente donc une part importante des émissions de gaz à effet de serre.

L'État doit isoler tous ses bâtiments chauffés, a minima en BBC, avec des matériaux biosourcés pour : les universités, hôpitaux, écoles, bibliothèques, services administratifs des mairies, mairies, musées... dont 20 % d'ici 2025, 50 % d'ici 2030 et 100 % au plus tard en 2040.

Les industriels doivent identifier leur dépendance au carbone en calculant et en publiant chaque année un bilan carbone, et ainsi prendre les mesures nécessaires pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. À défaut des sanctions seront prononcées par les services ou ministères de l'État concernés et assermentés.

Nous considérons, sans en faire une obligation, qu'il faut inciter à coupler la rénovation globale avec le développement des énergies renouvelables.

Le rythme est cadencé en fonction de la performance énergétique actuelle des bâtiments en favorisant, pour l'habitat individuel, la cession comme moment privilégié de rénovation.

Pour tous : rendre possible les rénovations globales pour ceux qui le souhaiteraient dès la promulgation de la loi ;

Pour les copropriétés et les bailleurs sociaux :

- Rendre obligatoires les rénovations globales des passoires énergétiques (F&G) d'ici à 2030 ;
- Rendre obligatoires les rénovations globales des bâtiments énergivores (E&D) d'ici à 2040.

Pour les maisons individuelles :

- Rendre obligatoires les rénovations globales des passoires énergétiques (F&G) louées d'ici à 2030 ;
- Rendre obligatoires les rénovations globales des maisons individuelles énergivores (E&D) louées d'ici à 2040.

Rendre obligatoires les rénovations globales des maisons moins performantes que A ou B au moment des transmissions des maisons individuelles à partir de 2024. C'est-à-dire au moment de la vente, d'un héritage ou d'une transmission.

NB 1 : pour les propriétaires à petit revenu mais disposant d'un patrimoine immobilier, des dispositions particulières sont à prévoir, par exemple :

La mise en place d'un bail à réhabilitation (dispositif existant) qui consiste à faire rénover le logement par la collectivité territoriale et donner la gestion du bien à un bailleur - le propriétaire ne perçoit plus les loyers le temps de rembourser le montant des travaux et il ne jouit plus du bien dont il reprend possession après réhabilitation. Le bailleur doit conclure un bail avec un organisme, qui ne peut pas être un particulier. Pour ce faire, il faut modifier le droit de la construction pour rendre éligibles les propriétaires à petits revenus au bail à réhabilitation ;

Un prêt remboursable in fine au moment de la transmission (succession, vente,...).

NB 2 : les logements trop vétustes pour être rénovés devront entrer dans les plans de rénovation urbaine des collectivités territoriales (qui permettent de reloger au fur et à mesure les locataires et envisager une démolition du bâtiment) et être traités avant 2030.

Pour les passoires énergétiques non rénovées, les mesures et sanctions proposées sont les suivantes :

Dès 2021 : bloquer l'augmentation des loyers, lors des changements de locataire ou du renouvellement du bail, tant que le logement n'est pas rénové.

À partir de 2028 :

- Interdire de mettre en location une passoire énergétique - ce qui correspond à classer ces logements en « logements indécents » à partir de cette échéance. Le locataire pourra quitter les lieux et demander le remboursement de la caution sans préavis ou négocier une modification du bail ;
- Sanctionner les propriétaires bailleurs n'ayant pas effectué les travaux, par une amende, notamment par un malus sur la taxe foncière après 2028.

À partir de 2024 : sanctionner les propriétaires occupants (environ 50 % des passoires) n'ayant pas effectué les travaux deux ans après une transmission par un malus sur la taxe foncière ;

À partir de 2028, sanctionner les copropriétés n'ayant pas fait les travaux obligatoires (F-G) par un malus sur la taxe foncière. Lorsque celle-ci (la copropriété) est déjà endettée suite aux charges impayées de certains copropriétaires. On ne peut obliger cette copropriété à augmenter son endettement pour une rénovation globale, avant épurement des impayés par des voies légales avec le soutien des tribunaux pour solder ces litiges, sans sanctionner les autres copropriétaires.

AVIS ALTERNATIF

Nous sommes opposés au fait de reporter le crédit sur les enfants si le ou les propriétaires ne peuvent pas payer la rénovation thermique.

5 soutiens : Muriel R, Pierre R, Brigitte M, Monique B et Evelyne D

TL PROPOSITION SL1.2 : OBLIGER LE CHANGEMENT DES CHAUDIÈRES AU FIOUL ET À CHARBON D'ICI À 2030 DANS LES BÂTIMENTS NEUFS ET RÉNOVÉS

Obliger le changement des chaudières au fioul et à charbon d'ici à 2030 pour réduire d'environ 7 à 17 MTCO₂eq les émissions des gaz à effet de serre, si l'ensemble des chaudières sont remplacées :

Interdiction de l'installation de chaudières au fioul et à charbon dans les bâtiments neufs dès la promulgation de la loi ;

Interdiction de l'installation de chaudières au fioul et à charbon lors d'une rénovation globale dès la promulgation de la loi.

TL PROPOSITION SL1.3 : DÉPLOYER UN RÉSEAU HARMONISÉ DE GUICHETS UNIQUES

Ayant conscience de l'impact important que la rénovation globale aura, nous proposons des mesures d'accompagnement en particulier pour les classes moyennes et les ménages modestes et très modestes. Parmi ces mesures, nous considérons comme essentiel le déploiement d'un réseau harmonisé de guichets uniques, service public d'accompagnement à la rénovation pour tous les ménages et dans tous les territoires (du diagnostic initial au contrôle final en passant par le dossier de financement et le choix des intervenants agréés).

Ce réseau aura pour missions d'informer, communiquer et accompagner le grand public pour rendre accessible et attractive la rénovation globale. En déployant le modèle des guichets existants sur tout le territoire (en capitalisation sur les expériences existantes des réseaux FAIRE¹ et dispositif de financement SARE), ces guichets uniques sont des services publics, neutres, indépendants, gratuits et harmonisés sur le territoire. Ils doivent accompagner localement les particuliers, les bailleurs et les copropriétés publiques et privées dans :

La réalisation d'un audit énergétique / diagnostic de l'habitat par un professionnel agréé et indépendant ;

L'évaluation du coût global des travaux et le montage du dossier de financement en fonction des revenus des ménages, des certificats d'économies d'énergie (CEE), des aides nationales (ANAH ...) et locales, et des offres des financeurs privés ;

L'ingénierie du projet et l'aide au choix d'entreprises agréées RGE locales (nouveau format, voir ci-dessous) pour réaliser les travaux ;

L'obligation de la création d'une assurance de « parfait achèvement » sur 2 ans et d'une autre de « dommages ouvrages » sur 5 ans. La première assurance permettra de faire terminer les travaux en cas de défaillance ou disparition des entreprises et de reprendre les malfaçons, surtout pour les faibles revenus. La seconde pendant 5 ans comme pour les constructions neuves d'avoir une garantie sur la tenue et la qualité des matériaux ;

Le suivi des travaux ;

Le contrôle de la performance énergétique après la rénovation ;

Voire un contrôle a posteriori (environ 5 ans après les travaux).

Étant le point d'entrée principal des questions de la rénovation, le guichet unique est un lieu de massification, d'anticipation et d'accès aux artisans ainsi qu'aux entreprises locales agréés du bâtiment.

Ses missions pourraient s'étendre à l'information et à l'accompagnement des particuliers pour le développement des énergies renouvelables dans le bâtiment.

Sans cette mesure, la rénovation globale ne pourra être mise en place dans un esprit de justice sociale.

1. FAIRE : Service public qui accompagne les usagers dans la rénovation de leur logement

AVIS ALTERNATIF

L'interdiction de location des passoires thermiques doit s'appliquer en-dessous de 230 kW/h/m², et non pas 331 kW/h/m² (comme noté dans la transcription légistique – nous souhaitons que cette erreur de transcription soit modifiée).

4 soutiens : Samyr A, Hugues-Olivier B, Monique B et Sylvie J

TL PROPOSITION SL1.4 : SYSTÈME PROGRESSIF D'AIDES À LA RÉNOVATION, AVEC PRÊTS ET SUBVENTIONS POUR LES PLUS DÉMUNIS

Investir massivement dans la rénovation énergétique en triplant le rythme de rénovation. L'effort de financement pour la rénovation globale, les coûts de fonctionnement des guichets uniques et la formation des professionnels devront être partagés entre le secteur public (*via* des subventions) et le secteur privé (*via* notamment le mécanisme des certificats d'économie d'énergie et les prêts bancaires à taux faibles voire zéro) – voir détails ci-après.

AVIS ALTERNATIF

Nous souhaitons une obligation de rénovation des bâtiments publics (et non un objectif, comme noté dans la transcription légistique).

3 soutiens : Samyr A, Hugues-Olivier B et Monique B

TL PROPOSITION SL1.5 : FORMER LES PROFESSIONNELS DU BÂTIMENT POUR RÉPONDRE À LA DEMANDE DE RÉNOVATION GLOBALE ET ASSURER UNE TRANSITION DE TOUS LES CORPS DE MÉTIER DU BTP VERS DES PRATIQUES ÉCORESPONSABLES

Former les professionnels du bâtiment pour assurer une transition de tous les corps de métier du bâtiment et des travaux publics vers des pratiques écoresponsables et pluridisciplinaires (interprofessionnelles), pour répondre aux besoins actuels et futurs. Pour cela nous proposons de :

Revoir la formation continue et initiale des différents corps de métier : introduire la notion de travail en interdisciplinarité, l'utilisation de matériaux bas carbone dans la rénovation et la construction de tous les bâtiments et le recyclage (moins de béton et des bétons moins polluants) ;

Développer l'apprentissage qui forme sur le terrain et permet de créer la génération de professionnels en nombre. Il est en effet nécessaire de pouvoir répondre aux besoins créés par les nouvelles obligations de rénovation ;

Développer la formation sur site et interprofessionnelle (à l'instar de la formation DORÉMI²) ;

Faire évoluer le label RGE (signe de qualité délivré à une entreprise « Reconnu Garant de l'Environnement ») pour qu'il soit plus exigeant dans les entreprises de toute la filière de l'amont à l'aval de la rénovation :

- Intégration des notions de système interprofessionnel et de formation sur chantier;
- Pour avoir le label RGE, imposer que 10 % des salariés (pour les entreprises de plus de 10 personnes) et 1 personne (pour les entreprises de moins de 10 personnes) soit obligatoirement formés à la rénovation globale. Et ce dans les entreprises de toute la filière, de l'amont à l'aval (de l'audit à l'évaluation de la performance en passant par les architectes et les artisans) ;
- Renouvellement de la formation tous les 5 à 10 ans pour suivre l'innovation dans le secteur.

Valoriser les métiers de la rénovation (notamment via la revalorisation des salaires).

2. Dispositif opérationnel de rénovation énergétique des maisons individuelles

Nous avons conscience que l'obligation de rénovation va avoir un impact sur l'ensemble de la société notamment :

Le grand public :

- Les ménages les plus modestes et les classes moyennes pourraient avoir du mal à rénover par manque de moyens financiers ;
- Les classes moyennes pourraient avoir du mal à emprunter même si les taux sont bas (voire nuls), faute d'avoir suffisamment de garanties au regard des exigences bancaires et des conditions fixées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) pour éviter le surendettement (taux d'endettement maximum de 33 % sur un délai maximum de 25 ans) ; il est proposé pour répondre à ce risque que la banque intègre l'économie d'énergie réalisée par les travaux dans le calcul du reste à vivre et puisse alors élever le taux d'endettement à un maximum admis de 35 % ;
- Les propriétaires dans les zones détendues, où les prix sont peu élevés et pour lesquels le prix de vente risquera d'être réduit, car il devra refléter le besoin de rénovation qui reviendra à l'acheteur. La baisse du prix de vente sera toutefois limitée par la perspective des aides à l'acheteur. Pour l'acheteur aisé, le poids de la rénovation globale pèse essentiellement sur lui mais il réalisera des économies d'énergie dans la durée et il aura le choix des rénovations à réaliser ;
- La rénovation pourra, dans la majeure partie des cas (hors cas de transmission), se faire pendant que les locataires restent *in situ* (comme c'est le cas actuellement) ;
- Les copropriétaires ayant des bâtiments dont la performance énergétique est évaluée supérieure ou égale à C (classification DPE [Diagnostic de Performance Energétique]) ne sont pas concernés par la mesure d'obligation mais pourront néanmoins bénéficier des aides en fonction du barème retenu ;
- Les locataires qui supportent le coût du chauffage et subissent les conséquences d'une mauvaise isolation pourront s'appuyer sur la loi pour mobiliser les propriétaires à réaliser des travaux plus rapidement ;
- Les particuliers qui pratiquent l'auto-construction et l'auto-rénovation pourront bénéficier des aides à condition que la performance énergétique du logement soit évaluée et validée après les travaux.

Dans le secteur privé :

- Les copropriétaires et notamment les plus précaires pour qui l'action collective peut être très difficile et/ou lente à mettre en place, pourraient également être en difficulté. Un fonds de garantie sera mis en place pour prendre en charge les sommes dues par des copropriétaires défaillants en attendant leur sortie des locaux, sans que les copropriétaires restants ne soient pénalisés ;
- L'obligation de rénovation globale n'aura pas d'impact sur la fluidité du marché de la location à condition que des mesures soient prises pour libérer les logements vacants (environ 1 million de logements) – voir ci-dessous la proposition SL4 ;
- Le secteur tertiaire et les propriétaires bailleurs devront faire un effort particulier et montrer l'exemple en respectant les échéances prévues par la loi ; des sanctions seront ajoutées à la réglementation existante ;
- Les professionnels du bâtiment qui doivent revoir beaucoup de leurs pratiques pour construire et rénover bas carbone, ce qui implique une plus grande articulation entre les différents intervenants (du diagnostic à l'évaluation de la performance en passant par les travaux) ;
- Les banques devront être plus actives et réactives dans le déploiement des prêts à taux zéro ou des prêts de long terme pour la rénovation. Elles doivent être associées à la mise en place des guichets uniques dans les territoires, au même titre que toutes les parties prenantes qui proposent des aides ou des CEE.

Pour l'État et les collectivités territoriales :

- L'État est responsable de l'organisation des guichets uniques dans les territoires, avec les collectivités territoriales. Il doit s'assurer que tous les acteurs de l'aide à la rénovation (apporteurs de fonds : CEE [Certificats d'économie d'énergie], subventions locales, ANAH...) communiquent leur offre et tiennent informés les guichets uniques, qui se feront les relais auprès des bénéficiaires (ménages, entreprises et tout acteur montant un projet de rénovation globale).

Cela nécessite, pour que l'objectif soit atteint, que l'État et les entreprises du secteur privé prennent les mesures suivantes :

Par l'État :

- L'actualisation de l'ambition de la Stratégie Nationale Bas Carbone et de la Loi énergie climat en matière de rénovation pour qu'elles intègrent le caractère « global » des rénovations à réaliser, l'ensemble des logements concernés (et non uniquement les passoires énergétiques), les échéances et les sanctions proposées ; ceci signifie que les aides et le bénéfice des CEE seront réservés aux rénovations globales ;
- La création d'un système de financement progressif d'aides, comprenant une aide minimum pour tous, garant d'un système juste socialement, qui assure :
 - Pour les ménages modestes et très modestes, le montant résiduel après avoir bénéficié des aides publiques et privées doit être égal à zéro ou minime selon un barème (Agence Nationale de l'Habitat [ANAH]) ;
 - Pour les classes moyennes (les ménages qui se trouvent au milieu de la distribution des revenus), un coût net nul de la rénovation, c'est-à-dire un reste à charge qui pourra être financé par un prêt à taux zéro et/ou un prêt de long terme (jusqu'à 20 ans) et dont le service sera inférieur au montant des économies d'énergie calculé par l'audit énergétique ;
 - Dans ces deux cas précédents, le montant de l'emprunt est financé par les économies d'énergie réalisées ;
 - Pour tous (à destination des particuliers, des industries et des collectivités), un accès aux certificats d'économie d'énergie (CEE) en réservant une partie significative (supérieure à 50 %) des CEE aux classes moyennes.

N.B : pour éviter la spéculation sur la rénovation, les subventions publiques seront soumises à conditions (modalité existante) : le propriétaire bénéficiant d'aides, s'il revend son logement dans un délai inférieur à 6 ans, devra rembourser une partie des aides à l'État (délai prévu par l'ANAH aujourd'hui).

Concernant les niveaux de revenus des ménages, la qualification « très modeste » correspond à un revenu annuel pour un ménage de 2 personnes de 30 225 € en Ile-de-France et de 21 760 € en province, et la qualification « modeste » de 36 792 € en Ile-de-France et de 27 896 € en province, au sens de l'ANAH. Pour ces seuils, la population est estimée à environ 10 millions de ménages (sur 25 millions).

Selon l'INSEE³, le revenu moyen des ménages est en 2015 de 36 300 € et le médian (50% des ménages en dessous) est de 30 000€. Ainsi près de la moitié des ménages sont considérés comme modestes ou très modestes en France selon les critères de l'ANAH, soit au moins les 5 premiers déciles⁴.

L'INSEE considère que la classe moyenne recoupe les déciles 4, 5, 6, 7 et 8 soit pour un ménage (en moyenne de 1.5 personnes, un revenu annuel moyens entre 27 680 € et 45 070 €.

- La mise en place de guichets uniques publics et indépendants répartis sur le territoire le plus tôt possible après la promulgation de la loi.
 - Ce service public devra être harmonisé au niveau national par une agence responsable

3. Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2018 – INSEE références

4. 1 décile correspond à 10% de la population classée par ordre de revenu

de leur déploiement (par exemple l'ADEME) ;

- Il devra être déployé au niveau local permettant d'assurer une proximité avec tous les Français ; à titre d'illustration, cette représentation de proximité doit pouvoir être présente pour une population d'au moins 50 000 personnes ;
- Le financement pluriannuel de ces structures est indispensable avec un engagement clair et significatif de l'État permettant d'assurer une pérennité du dispositif ainsi que des financements locaux (collectivités départementales, régionales), privés et européens. Le dispositif de financement SARE lancé au 1^{er} janvier 2020 apporte un nouveau financement qui doit globalement être massifié et pérennisé par l'investissement de l'État.

Par les collectivités :

- Avec l'État, les collectivités doivent continuer et renforcer leur accompagnement des copropriétés les plus précaires, et prendre en compte les copropriétés en général. Par exemple, dans le cadre des plans d'urbanisme, les secteurs les plus vétustes pourraient être identifiés et bénéficier d'un accompagnement spécifique pour réaliser les rénovations ou être reconstruits dans le cadre des plans de rénovation urbaine ;
 - Augmenter les financements dédiés à la formation pour la transition et/ou imaginer des modes de financement dédiés à la formation et à la rénovation ;
 - Organiser des campagnes massives d'information pour faire connaître à tous l'existence des guichets uniques, leur rôle et les obligations dont la mission pourrait par exemple être endossée par l'ADEME, en tant que responsable de réseau des guichets uniques.

Par les professionnels, les banques et autres acteurs privés :

- La formation des professionnels et l'organisation de la filière doivent être une priorité absolue car elle détermine la capacité réelle à rénover progressivement les 5 millions de passoires énergétiques (2,5 millions en collectifs et 2,5 millions en individuel) et le reste des bâtiments en performance énergétique moyenne (D&E). Pour cela, il est nécessaire d'aider les secteurs ruraux où il est plus difficile de trouver des professionnels labélisés, en leur donnant des moyens renforcés pour la montée en compétence ;
- Pour rendre accessible la rénovation globale pour tous, le mécanisme de certificat d'économie d'énergie (CEE) doit être fortement mobilisé (jusqu'à une multiplication par 3 ou 4). Ce mécanisme pesant sur les fournisseurs d'énergie, il existe néanmoins une probabilité forte de répercussion sur les prix de l'énergie aux consommateurs – il est donc nécessaire d'assurer une progressivité de la montée en charge des rénovations ;
- Concernant la responsabilisation des professionnels sur les garanties à fournir en termes de malfaçon, la garantie décennale reste en application. En complément, le contrôle a posteriori des travaux viendra renforcer cette contrainte.

AVIS ALTERNATIF

Les financements proposés par la Convention ne sont pas à la hauteur du coût d'une rénovation globale pour tous.

3 soutiens : Monique B, Marie-Line M et Rachel D

PROPOSITION SL1.1 : CONTRAINDRE LES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS ET BAILLEURS À RÉNOVER LEURS BIENS DE MANIÈRE GLOBALE

POINTS D'ATTENTION COMMUNS

Pour les logements, les propositions, en ce qu'elles prévoient d'imposer des obligations de rénovation différentes selon qu'il s'agit d'habitat individuel ou collectif, et donc une inégalité dans les obligations incombant aux propriétaires, peuvent être en délicatesse avec le principe à valeur constitutionnelle d'égalité.

S'agissant des propositions qui prévoient d'imposer des contraintes sur la fixation des loyers ou lors de la vente, elles apportent des restrictions au droit de propriété, qui a également valeur constitutionnelle. Certaines de ces contraintes pourraient être jugées excessives, même au regard de l'intérêt général qui les inspire.

Cependant, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a déjà introduit des mesures proches, portant sur l'interdiction d'augmenter les loyers pour les logements situés dans des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et qui ont une étiquette F ou G (article 19). Quant à l'interdiction de louer les passoires énergétiques, elle a une base législative à l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, modifié par la loi énergie et climat qui impose l'obligation de réaliser des travaux dès 2028 (l. de son article 22).

Le comité légistique estime donc possible de renforcer les obligations législatives qui existent déjà, mais attire l'attention sur le fait qu'elles ne devront pas porter une atteinte excessive au droit de propriété ni créer d'inégalités de situations qui ne puissent être justifiées par la nécessité pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi.

Par ailleurs, seul le volet relatif aux règles d'habitation et de construction est traité. Or dès lors qu'une rénovation a un impact sur l'extérieur du bâtiment, les règles d'urbanisme sont également applicables. Celles-ci peuvent imposer des contraintes quant à l'aspect des bâtiments, les matériaux utilisés, en particulier dans les périmètres de protection des monuments historiques.

Pour les pouvoirs publics, la proposition souhaite introduire un objectif de rénovation des bâtiments dont l'Etat à la responsabilité (et par extension les collectivités locales tels que le comité légistique comprend la proposition), en visant une rénovation en basse consommation de 50 % des bâtiments en 2030 et 100 %, 2040.

Le code de la construction et de l'habitat prévoit déjà des dispositions récemment modifiées s'appliquant aux bâtiments tertiaires (incluant les bâtiments de l'Etat), qui n'imposent pas directement une obligation de rénovation mais fixe des obligations de réduction des consommations d'énergie finales d'au moins 40 % d'ici 2030 et d'au moins 50 % d'ici 2040 en cohérence avec la trajectoire de réduction d'émissions de GES de la Stratégie Nationale Bas Carbone (Article L 174-1 du code de la construction et de l'habitation).

Le code de l'énergie énonce également en son article L. 100-4 plusieurs objectifs de la politique énergétique nationale « pour répondre à l'urgence écologique et climatique ». Bien que cela ne soit pas indispensable, on peut envisager de compléter cet article pour expliciter l'ambition relative aux bâtiments publics.

Cependant, le plus décisif sera la planification et le financement d'un programme de rénovation par les pouvoirs publics.

Pour les entreprises, les citoyens prévoient des obligations de suivi des émissions de GES et des consommations énergétiques.

Ces dispositions existent déjà, soit par l'intermédiaire des obligations découlant du système d'échange de quotas d'émissions européen pour les industriels, par le bilan des émissions de GES obligatoires pour les entreprises de plus de 100M€ de chiffre d'affaires et par les obligations de réduction de la consommation d'énergie finale des bâtiments tertiaires.

Les deux derniers dispositifs font d'ailleurs l'objet de propositions des membres de la Convention et le comité légistique renvoie donc aux transcriptions :

Proposition PT6.1 avec une annualisation des bilans de GES, une extension du périmètre, des entreprises éligibles et un renforcement des sanctions

Proposition SL2.1 qui prévoit l'extension des obligations liées à la diminution des consommation finales d'énergie des bâtiments tertiaires aux surfaces supérieures à 500m² (au lieu de 1000m² actuellement).

TRANSCRIPTIONS JURIDIQUES

Afin de traiter les différentes mesures incluses dans cette proposition, les transcriptions juridiques sont développées séparément.

1 : Définir la rénovation globale

Le code de la construction et de l'habitation a été modifié récemment par l'ordonnance ESSOC du 20 janvier 2020. Ces modifications introduisent une recodification des différents articles, ainsi que de nouvelles dispositions entrant en vigueur à des échéances diverses.

Ainsi le code de la construction et de l'habitation qui rentrera en vigueur au 1^{er} juillet 2021 prévoira un nouvel article L 111-1 incluant différentes définitions applicables à la « construction, entretien et rénovation des bâtiments (Livre 1^{er}).

Il est proposé de compléter ces définitions pour définir la rénovation globale et ainsi pouvoir y faire référence pour les obligations de rénovation. Cette définition reprend le seuil le plus ambitieux, car sinon il serait nécessaire de préciser les dérogations possibles.

« Au sens du présent livre et sous réserve d'une définition particulière, on entend par :

[...]

« 17° Rénovation : tous types de travaux sur tout ou partie d'un bâtiment existant autre qu'une extension ;

17° bis Rénovation globale : combinaison de travaux sur tout ou partie d'un bâtiment existant autre qu'une extension portant au moins sur les catégories de travaux suivantes : isolation des murs, des planchers bas et de la toiture, remplacement des surfaces vitrées, remplacement des équipements de chauffage et de ventilation ; et permettant d'atteindre une consommation énergétique déterminée selon la méthode du diagnostic de performance énergétique, n'excédant pas le seuil de 90 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an »

2 : Créer de nouvelles obligations de rénovation globale

La proposition, telle qu'elle est rédigée, prévoit un passage en A et B de tout l'existant ou par exception en C. Ces exceptions ne sont pas définies, à défaut il pourrait être proposé que l'Etat puisse les définir par la suite.

La proposition retient comme référence les seuils de l'étiquette énergie en faisant référence aux lettres de l'étiquette énergie (annexe 3 de l'arrêté de 2012). Or les contraintes introduites sont de l'ordre de la loi et ne peuvent pas faire référence à ces dispositions prises par décret. Le comité légistique propose de s'appuyer sur les seuils de consommations d'énergies exprimés en KWh/m² d'énergie primaire et par an correspondants.

Les différentes obligations de rénovation énergétiques globales des logements peuvent être précisées dans le code de la construction et de l'habitation, dans le III relatif aux bâtiments existants du titre VII relatif à la performance énergétique et environnementale, après les articles L173-1 et Articles L173-2 qui ont été introduits et modifiés en lien avec les dispositions prises sur les passoires énergétiques dans la loi énergie climat Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019.

Ainsi il est proposé de créer un nouvel article L173-2-1 dans le code de la construction et de l'habitation pour introduire l'obligation de rénovation globale (I), des seuils de performances énergétiques minimums aux échéances 2030 et 2040 pour tous les bâtiments (II) et introduit l'obligation de rénovation à partir de 2024 des seules maisons individuelles (III).

Création d'un article L 173-2-1 dans le code de la construction et de l'habitation :

« I. Les bâtiments à usage d'habitation ne répondant pas à un critère de performance énergétique minimale, déterminé selon la méthode du diagnostic de performance énergétique, doivent faire l'objet d'une rénovation globale telle que définition au 17°bis de l'article L.1111-1.

II. A compter du 1^{er} janvier 2030, le seuil du critère de performance énergétique minimale mentionné au I est pris égal à 330 kWh/m².an.

A compter du 1^{er} janvier 2040, le seuil du critère de performance énergétique minimale mentionné au I est pris égal à 150 kWh/m².an.

III. A compter du 1^{er} janvier 2024, en cas de vente, de transmission ou d'héritage d'un bâtiment à usage principal d'habitation comprenant un seul logement, la consommation déterminée selon la méthode du diagnostic de performance énergétique, des bâtiments à usage d'habitation n'excède pas le seuil de [50 ou 90] kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an. »

Ces dispositions pourraient être précisées dans le cadre de l'arrêté dit « RT ex rénovation globale » : Arrêté du 13 juin 2008 relatif à la performance énergétique des bâtiments existants de surface supérieure à 1 000 mètres carrés, lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants.

3 a : interdire l'augmentation des loyers, lors d'un changement de locataire ou d'un renouvellement du bail

Les conditions de modification du loyer et de renouvellement d'un bail sont encadrées par la loi 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi 86-1290 du 23 décembre 1986, en particulier son article 17 qui fixe des conditions sur l'augmentation et l'encadrement des loyers et l'article 18 sur l'application de cette disposition par décret.

Il est proposé d'ajouter des conditions à la libre fixation du loyer si le logement n'atteint pas un certain seuil de performance. Les passoires énergétiques sont définies habituellement par une consommation énergétique primaire supérieure à 331 kWh par m² par an, correspondant à la borne haute de l'étiquette F. Ainsi ce seuil de 331 peut être repris. Néanmoins comme cela a été évoqué lors du webinaire organisé avec les membres sur les transcriptions légistiques du mercredi 27 Mai 2020, un seuil plus élevé peut-être proposé pour s'assurer que des rénovations plus substantielles soient engagées par le propriétaire. Ce seuil peut être élevé pouvant être 231 kWh par m² par an correspondant à la borne haute de l'étiquette E.

Compléter l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 :

(...)

II.- La fixation du loyer des logements mis en location est libre. Toutefois, lors d'un changement de locataire intervenu dans un logement avec une consommation énergétique primaire supérieure à 231 kWh par m² par an, et qui n'est pas soumis aux dispositions prévues à l'article 18, le propriétaire bailleur ne peut augmenter le loyer par rapport à celui appliqué au précédent locataire ».

En complément, il est proposé de modifier l'article 17-1 qui précise les conditions de révision du loyer à l'échéance des contrats, ainsi que l'article 17-2 qui encadre les situations de renouvellement du contrat de location.

Compléter l'article 17-1 :

« I. Lorsque le contrat prévoit la révision du loyer, celle-ci intervient chaque année à la date convenue entre les parties ou, à défaut, au terme de chaque année du contrat.

[...]

II. Lorsque les parties sont convenues, par une clause expresse, de travaux d'amélioration du logement que le bailleur fera exécuter, le contrat de location ou un avenant à ce contrat peut fixer la majoration du loyer consécutive à la réalisation de ces travaux. Cette majoration ne peut faire l'objet d'une action en diminution de loyer.

III. Les révisions et majoration de loyer prévues I. et II. ne peuvent être appliquées que dans les logements ayant une consommation énergétique primaire inférieure à 231 kWh par m² par an.»

Article 17-2

«I. Lors du renouvellement du contrat, le loyer ne donne lieu à réévaluation que s'il est manifestement sous-évalué.

[...]

II. La réévaluation du loyer n'est possible que dans les logements ayant une consommation énergétique primaire inférieure à 231 kWh par m² par an. »

Enfin la Loi énergie climat a déjà introduit des dispositions encadrant les augmentations de loyers pour les passoires énergétiques (consommation supérieure à 331 kWh par an par m²) en prévoyant un décret en Conseil d'Etat pour son application dans les zones tendues. (Article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986).

3 b : Interdiction de louer des passoires thermiques

Les conditions de location des logements sont prises en application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain par un décret en Conseil d'Etat n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

Il est proposé d'ajouter un nouvel article à ce décret (qui fixe notamment les conditions de sécurité physiques et de santé des locataires et les éléments d'équipement et de confort) pour fixer des règles de performance énergétique minimale, en prévoyant une mise en application différée en 2028 conformément à l'intention exprimée par les membres.

Ajouter un article dans le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent :

« Le logement doit satisfaire une consommation énergétique inférieure à 331 kWh par m² par an, au sens de la consommation conventionnelle en énergie primaire évaluée dans le diagnostic de performance énergétique du

logement défini à l'article L. 134-1 du Code de la construction et de l'habitation ».

3 c : Mettre en œuvre un malus sur la taxe foncière en cas de non-respect des obligations de rénovation

Les éléments de définition de la taxe foncière sont déterminés nationalement et de façon pérenne par l'article 1388 du code général des impôts. Les taux de la taxe sont votés par les collectivités territoriales chaque année.

Pour transcrire la volonté des membres, le comité légistique préconise de créer une majoration de l'assiette, afin d'avoir une règle nationale uniforme. Cela peut paraître contre-intuitif puisque la valeur locative cadastrale va être majorée alors que le bien a en réalité une moindre valeur. Mais cela permet de s'assurer d'une application systématique du « malus ».

Une alternative serait de poser la règle selon laquelle les collectivités doivent voter deux taux différents selon l'état énergétique du bâtiment.

Les membres n'ont pas précisé le taux. Il faudrait qu'il soit suffisamment élevé pour être incitatif de réaliser les travaux, eu égard aux coûts importants de ceux-ci pour une rénovation globale.

La date d'entrée en vigueur proposée est 1^{er} janvier 2028 au plus tôt afin d'être en cohérence avec les délais nécessaires pour les rénovations.

Transcription :

Compléter l'article 1388 au code général des impôts :

« La taxe foncière sur les propriétés bâties est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés déterminées conformément aux principes définis par les articles 1494 à 1508 et 1516 à 1518 B et sous déduction de 50 % de son montant en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation.

A compter du 1^{er} janvier [2028], la valeur locative cadastrale des propriétés qui n'auront pas fait l'objet de travaux de rénovation énergétiques prévues aux articles L173-1 et L173-2 modifiées, sera majorée de [10 % ?, 20% ?] »

4 : Renforcer les obligations de rénovation pour les bâtiments publics

Compléter l'article L100-4 du code de l'énergie

« I. – Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectifs :

[...]

7° De disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes " bâtiment basse consommation " ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes ainsi que pour l'ensemble du parc immobilier de l'Etat et des collectivités d'atteindre cet objectif à l'horizon 2040 »

PROPOSITION SL1.2 : OBLIGER LE CHANGEMENT DE CHAUDIÈRES AU FIOUL ET À CHARBON D'ICI À 2030 DANS LES BÂTIMENTS NEUFS ET RÉNOVÉS

POINTS D'ATTENTION

L'installation de ces chaudières dans le neuf dès la date de parution du texte soulève, outre la question des mesures éventuelles d'adaptation du secteur professionnel concerné, celle de son utilité, la disparition de ces énergies dans le cadre domestique étant déjà programmée.

Il est juridiquement préférable par rapport à l'objectif de la mesure, de ne pas viser par l'interdiction une énergie mais des critères de performance. Le critère d'émissions de gaz à effet de serre par énergie produite 250gCO₂eq/kWh PCI permet d'écarter les équipements au fioul et au charbon.

Cette proposition relevant du champ réglementaire, il est nécessaire de clarifier la date d'entrée en vigueur.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Comme expliqué dans la proposition SL1.1, le code de la construction et de l'habitat a été modifié et re-codifié par l'ordonnance ESSOC, la nouvelle codification utilisée est celle en vigueur au plus tard au 1^{er} Juillet 2021.

Insérer dans le décret en Conseil d'État, qui sera pris sur le fondement du 1^o de l'article L.171-2 du code de la construction et de l'habitation [après recodification prévue par ESSOC] :

« À compter du JJ/MM/AA, les bâtiments construits et les bâtiments qui font l'objet d'une rénovation globale, [telle que définie au 17°bis de l'article L111-1, [voir SL 1.1]] sont équipés d'une chaudière ou d'un système de chauffage qui consomment des combustibles dont les émissions de gaz à effet de serre sont inférieures ou égales à 250gCO₂eq/kWh PCI. »

En complément, aux fins de lisibilité du droit, cela pourrait être repris dans les dispositions réglementaires suivantes :

l'arrêté dit « RT 2012 » (puis 2020) : Arrêté du 28 décembre 2012 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments autres que ceux concernés par l'article 2 du décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions

l'arrêté dit « RT ex éléments par éléments » : Arrêté du 22 mars 2017 modifiant l'arrêté du 3 mai 2007 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des bâtiments existants ;

l'arrêté dit « RT ex rénovation globale » : Arrêté du 13 juin 2008 relatif à la performance énergétique des bâtiments existants de surface supérieure à 1 000 mètres carrés, lorsqu'ils font l'objet de travaux de rénovation importants.

PROPOSITION SL1.3 : DÉPLOYER UN RÉSEAU HARMONISÉ DE GUICHETS UNIQUES

POINTS D'ATTENTION

L'État et les collectivités peuvent financer la mise en place d'un service public permettant de réaliser différentes missions. Il existe différentes modalités de financement qui n'ont pas été suffisamment précisées pour être transcrites, directement. Notamment, se pose la question d'un service public entièrement gratuit, sachant que les services peuvent être réalisés actuellement par le secteur privé. Le comité légistique propose d'introduire dans la transcription légistique le principe d'une participation du maître d'ouvrage aux frais, qui pourra être ajustée dans la mise en œuvre en fonction du niveau de financement et du public cible ;

Le comité légistique comprend de l'intention des membres de la Convention que l'avis du guichet unique est rendu obligatoire pour la délivrance de subventions publiques. Cette disposition nécessiterait d'adapter les règles de fonctionnement des différents dispositifs. Il est donc proposé d'inclure cette mission et de renvoyer ensuite à une déclinaison de ce principe dans les différents dispositifs nationaux.

L'article L232-2 du code de l'énergie prévoit déjà un déploiement sur l'ensemble du territoire. Il est proposé de ne pas retenir le ratio de 50 000 personnes prévu par la mesure mais de renvoyer à l'échelle des intercommunalités avec un principe de couverture du territoire. Cela permet d'utiliser un maillage qui existe déjà, et qui d'ailleurs est parfois plus fin.

La création d'une nouvelle assurance pour couvrir les risques de défaillances et de malfaçons, telle que proposée par les membres ne semble pas nécessaire au regard du droit existant, qui prévoit déjà notamment, que tout maître d'ouvrage doit obligatoirement proposer une garantie décennale couvrant les malfaçons sur une période de 10 ans. Cette garantie s'applique pour les travaux de construction et de rénovation. De plus, le maître d'ouvrage doit également souscrire une assurance "dommages-ouvrage" permettant de préfinancer les travaux et les interventions nécessaires en cas de malfaçon et/ou de sinistres sans attendre la décision de justice liée à la garantie décennale. Il ne paraît donc pas nécessaire d'ajouter au droit existant pour répondre à l'objectif de cette proposition.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Dans le code de l'énergie, modifier les articles L 232-1 (définitions) et L 232-2 (missions) du service public de la performance énergétique de l'habitat.

Article L232-1 du code de l'énergie :

Le service public de la performance énergétique de l'habitat **visé à accroître le nombre de projets de rénovation énergétique et à faciliter leur planification.** Il assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique. Il assiste les propriétaires et les locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et leur fournit des informations et des conseils personnalisés.

Article L232-2 du code de l'énergie :

Le service public de la performance énergétique de l'habitat ~~s'appuie sur un réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique~~ **ssur un réseau de guichets d'accompagnement à la rénovation énergétique dont les compétences techniques, financières, fiscales, sociales et réglementaires sont identiques sur l'ensemble du territoire national.**

~~Ces plateformes sont prioritairement mises en œuvre à l'échelle d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce service public est assuré sur l'ensemble du territoire.~~

Chaque guichet est mis en œuvre au moins à l'échelle de chaque établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre, de façon à assurer ce service public sur l'ensemble du territoire national.

Ces plateformes ont une mission d'accueil, d'information et de conseil du consommateur. Elles fournissent à ce dernier les informations techniques, financières, fiscales et réglementaires nécessaires à l'élaboration de son projet de rénovation. Elles peuvent également assurer leur mission d'information de manière itinérante, notamment en menant des actions d'information à domicile, sur des périmètres ciblés et concertés avec la collectivité de rattachement et la commune concernée. Elles peuvent être notamment gérées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, les services territoriaux de l'Etat, les agences départementales d'information sur le logement, les agences locales de l'énergie et du climat, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les espaces info énergie ou les associations locales. Les conseils fournis sont personnalisés, gratuits et indépendants.

Les guichets ont une mission d'information, de conseil et d'accompagnement des maîtres d'ouvrage, qu'ils soient propriétaires, locataires, syndicats de copropriétaires ou leurs représentants.

Cette mission recouvre les services suivants :

La réalisation d'audits énergétiques par un professionnel agréé et indépendant, qui identifie les travaux de rénovation énergétique les plus pertinents et en évalue le coût ;

L'aide au montage financier des opérations de rénovation énergétique, notamment en identifiant et présentant les aides financières qui peuvent être mobilisées par le maître d'ouvrage, qu'elles soient proposées par des organismes publics nationaux ou locaux ou par des organismes privés ;

L'assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment pour la prospection et la sélection de professionnels compétents pour réaliser les travaux de rénovation énergétique, pour l'examen de la conformité réglementaire de ces travaux, pour le suivi de ces travaux et pour le contrôle de ces travaux ;

Le mesurage de la performance énergétique avant les travaux et après les travaux, ainsi que son évolution au fil du temps.

Pour les différents services énumérés, à l'exception des audits énergétiques, le maître d'ouvrage participe aux frais sur la base d'un barème prenant en compte les revenus des ménages.

L'avis des guichets sur la qualité du projet de rénovation est obligatoire dans tout dossier de demande d'aide publique.

Les guichets orientent les maîtres d'ouvrages, en fonction de leurs besoins, vers des professionnels compétents tout au long du projet de rénovation et recommandent à tout maître d'ouvrage, public ou privé, de recourir au conseil architectural délivré par les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Le service de la performance énergétique de l'habitat favorise, en mobilisant les guichets, la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, l'animation d'un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et la mise en place d'actions facilitant la montée en compétences des professionnels.

Ces plateformes peuvent favoriser la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, l'animation d'un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et mettre en place des actions facilitant la montée en compétences des professionnels. Elles orientent les consommateurs, en fonction de leurs besoins, vers des professionnels compétents tout au long du projet de rénovation et recommandent à tout maître d'ouvrage, public ou privé, de recourir au conseil architectural délivré par les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, lorsque les conseils mentionnés au troisième alinéa du présent article n'ont pas été délivrés par l'un de ces organismes.

PROPOSITION SL1.4 : SYSTÈME PROGRESSIF D'AIDES À LA RÉNOVATION, AVEC PRÊT ET SUBVENTIONS POUR LES PLUS DÉMUNIS

POINTS D'ATTENTION

Le comité légistique propose de se baser sur les dispositifs existants et de les faire évoluer, notamment sur les budgets affectés, pour atteindre les différents objectifs fixés par les membres de la Convention.

Rappel des aides existantes :

La rénovation des logements privés bénéficie de soutiens publics et privés sous différentes formes :

Une subvention de l'Etat : une prim'renov a été adoptée en loi de finance 2020 (Loi de finance initiale 2020, article 15 II) dont les conditions d'application sont précisées par décret n°2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de rénovation énergétique, ainsi que par arrêté à la même date. Elle est gérée par l'Anah et est financée sur le programme 174 "Énergie, Climat et après Mines". A noter qu'à partir du 1er janvier 2021, le CITE sera définitivement abrogé. Cette aide est apportée par type de travaux et n'est pas cumulable avec les aides de l'ANAH (Art 4).

Des subventions versées par l'ANAH dans le cadre du programme « habiter mieux – sérénité », qui prévoit un soutien public pour un bouquet de travaux. Ce programme de financement est encadré par une convention entre l'Etat et l'ANAH publiée au JORF, (convention du 14 juillet 2010, complétée par différents avenants, dont le dernier n°4

du 19 décembre 2017 portant notamment sur la rénovation thermique des logements privés). Le financement est apporté par les différentes ressources de l'ANAH notamment via le budget général (programme 135 « urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »).

Un prêt à taux zéro (éco-PTZ) permet de financer par l'Etat le surcoût lié à la mise en place d'un prêt à taux zéro pour des travaux de rénovation des logements (l'Etat apporte un soutien financier aux établissements bancaires par le biais de conventions). Généralement l'éco-PTZ est contracté sur les dépenses qui ne sont pas financées par des subventions ou par des CEE, afin de permettre aux ménages d'assurer l'autofinancement avec un prêt à taux zéro. Ce dispositif est encadré par l'article 244 quater U du code général des impôts et a été récemment prorogé jusqu'en 2021. Ses conditions d'applications sont prises par décret (décret n°2019-281 du 5 avril 2019 et décret-839 du 19 août 2019).

En plus des dispositifs publics, la France a mis en place un système s'appuyant sur des « certificats d'économie d'énergie » pour apporter un financement privé aux dépenses en faveur des économies d'énergies. Le dispositif s'appuie sur les fournisseurs d'énergie, qui sont des « obligés » et doivent réaliser des efforts d'économies d'énergie sur une période donnée (actuellement 2018-2020). Pour répondre à cette obligation, les fournisseurs d'énergies doivent rendre à l'administration un certain nombre de certificats d'énergies attestant de la réalisation de travaux. Le coût des certificats d'énergie dépend des montants des travaux mais également de la demande liée au niveau d'obligation, qui est fixé à 1600 TWh Cumac (Cumulé et actualisé¹), dont 400 TWh Cumac au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique. Ces objectifs étant fixés par décret n°2017-690 du 2 mai 2017. (Références au code de l'énergie Articles L221-1 à L221-10 et Articles R221-1 à R222-12).

En 2020, les budgets programmés pour ces différents dispositifs étaient les suivants :

Dispositif	Montant programmé en 2020
Prim'Renov (dont CITE restant)	740 M€
Aides ANAH Sérénité	683 M€
Eco-PTZ (en équivalent financement public)	50 M€
Total Subventions publiques	1 473 M€
CEE (équivalent travaux)	1 850 M€
Total (Public et privé)	3 323 M€

Estimation des besoins additionnels de financement :

Les aides précédemment présentées permettent de soutenir un rythme de rénovation qui est inférieur à l'objectif visé par les membres de rénovation globale du parc immobilier, qui nécessite de réaliser au moins 500 000 rénovations globales par an, voire d'atteindre à moyen terme un rythme de rénovation d'environ 800 000 logements par an. Afin de traduire l'intention exprimée par les membres, il est nécessaire de réaliser une estimation à la fois du coût des travaux, mais également des subventions publiques et privées nécessaires pour soutenir ce rythme de rénovation et apporter une couverture des coûts correspondant à l'ambition de justice sociale.

1. Estimation des coûts des travaux

Afin d'atteindre l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc de logement, le rythme de rénovations doit être augmenté très fortement. Ainsi l'objectif de rénovation des passoires thermiques (étiquettes F/G) doit atteindre un rythme de rénovation globale annuelle d'environ 500 000 logements par an, auxquels s'ajoutent les rénovations énergétiques des logements ayant une performance légèrement supérieure (étiquettes D/E) à hauteur d'environ 300 000 logements rénovés par an. Ainsi le rythme de rénovation globale des logements devrait atteindre à moyen terme 800 000 rénovations par an.

Le coût de rénovation dépend notamment du type de logement (individuel et collectif) et de l'ampleur des travaux à réaliser (performance initiale du logement).

Hypothèses prises :

Maison individuelle F/G : 40 000 € par logement (400€/m², 100m² en moyenne)
 Maison individuelle D/E : 30 000 € par logement (300€/m², 100m² en moyenne)
 Logement collectif F/G : 19 200 € par logement (300€/m², 64m² en moyenne)
 Logement collectif D/E : 12 800 € par logement (200€/m², 64 m² en moyenne)
La part des logements en maisons individuelles est de 56 % sur l'ensemble des logements

Cette estimation donne un coût annuel des travaux de rénovation total d'environ de 22Mds€. Dont 15,5 Mds pour rénover 500 000 logements par ans F/G (11,2 Mds€ pour les maisons individuelles et 4,2 Mds€ pour les logements collectifs) et de 6,7 Mds€ pour rénover 300 000 logements D/E par an (5 Mds€ pour les maisons individuelles et 1,7 Mds€

1. KWh Cumac = calcul d'économies d'énergies cumulées et actualisée sur une période donnée

pour les logements collectifs.

2. Estimation de la part de soutien public nécessaire

Afin de traduire l'ambition de justice sociale exprimée par les membres qui prévoit un système d'aide progressif, il est proposé les seuils de couverture du reste à charge suivants :

Financer à 90 % les travaux pour les ménages très modestes

Financer à 70 % les travaux pour les ménages modestes

Financer à 30 % les travaux pour les autres ménages.

À noter que ce taux de couverture du reste à charge est actuellement estimé à environ 50 % pour les ménages très modestes, 40% pour les ménages modestes et 20 % pour les autres ménages avec les dispositifs actuels. Les dépenses restant à charge du ménage pouvant être financées par un prêt à taux zéro (éco-PTZ). De plus, les économies d'énergies permettent d'anticiper des baisses de dépenses des ménages en factures énergétiques, qui doivent participer au financement des travaux.

Le barème utilisé ici est celui mis en œuvre actuellement par l'ANAH, basé sur les revenus fiscaux de référence, prenant en compte la composition du ménage ainsi que la localisation (Ile de France, autres régions). A noter également, que ces revenus de références concernent les propriétaires des logements, qu'ils soient occupants ou bailleurs. Une analyse plus poussée nécessiterait de pouvoir affiner ce reste à charge en fonction de la situation.

Appliquée à la répartition des ménages en fonction de chaque type d'habitat, une estimation peut être donnée, qui représente sans doute une fourchette haute de besoin de financement :

	Millions €	Très modestes	Modestes	Autres	Total
F/G	Maisons individuelles	3 528	1 176	1 680	6 384
F/G	Logements collectifs	1 901	591	380	2 872
D/E	Maisons individuelles	1 588	529	756	2 873
D/E	Logements collectifs	760	237	152	1 149
	Total (Millions €)	7 777	2 533	2 968	13 278

Cette estimation du soutien financier (public et privé) dépend fortement de la proportion du reste à charge en fonction des revenus des ménages. Ainsi, pour une même estimation des travaux, des restes à charges respectivement de 95%/75%/50 % nécessiteraient un total d'aide de 15,8 Mds€ soit +20 %. A l'inverse dans les mêmes proportions, si le reste à charge est plus important le besoin d'aides est réduit.

3. Propositions d'évolution des dispositifs existants

Afin de faciliter la traduction juridique, et sans orientation spécifique de la part des membres, le comité légistique propose d'adapter le budget dédié par l'Etat aux différents dispositifs d'aides existants pour qu'ils puissent intervenir avec des critères communs. Une telle évolution se traduira par une augmentation considérable de la dépense publique et nécessitera des ressources supplémentaires d'une ampleur similaire.

Ainsi, par rapport aux dispositifs existants à la hauteur de 3,3 Md€, les montants nécessaires doivent être multipliés par environ 4 pour atteindre environ 13 Md€ par an.

Dispositif	Montant programmé en 2020	Montant nécessaire	Montant additionnel
Prim'Renov (dont CITE restant)	740	2 923	2 183
Aides ANAH Sérénité	683	2 697	2 014
Eco-PTZ (en équivalent financement public)	50	197	147
Total Subventions publiques	1 473	5 818	4 345
CEE (équivalent travaux)	1 850	7 306	5 456
Total (Public et privé) (Millions €)	3 323	13 278	9 801

Point d'attention sur les recettes liées aux différents dispositifs

La multiplication par 4 des budgets nécessaires aura un impact très important sur les finances publiques avec un besoin additionnel de 4,3 Mds€. Ces dépenses supplémentaires devront être financées par ailleurs par de nouvelles

recettes dans le cadre des discussions budgétaires annuelles, pour permettre d'atteindre une dotation budgétaire moyenne de 5,8 Md€ entre 2021 et 2030.

La multiplication par 4 du volume de soutien par les certificats d'économies d'énergies, soit 5,5 Md€, aura un impact non négligeable sur les factures énergétiques des ménages et des entreprises consommatrices. En effet, les obligations sur les certificats d'économies d'énergies représentent des dépenses pour les fournisseurs d'énergies qui sont répercutées sur le prix des énergies dans les factures (non visible sur la facture). Cette répercussion est difficile à calculer, mais à titre d'illustration le respect des obligations sur la période actuelle représente environ 3,5 % du prix TTC des carburants et 3 % du prix TTC de l'électricité. Un quadruplement de l'obligation devrait donc se répercuter sur les factures d'énergies par une augmentation d'environ 14 % de la facture d'énergie (électricité, gaz et carburants) en TTC, ce qui impactera plus fortement les ménages précaires.

Enfin, il est probable qu'une programmation plus fine des dispositifs nécessite de spécialiser ceux-ci en fonction des revenus des ménages et du type d'intervention (Maison individuelle ou Logement collectif), les subventions pouvant être concentrées par exemple sur les ménages modestes et très modestes.

Ainsi, l'impact budgétaire peut être différent en fonction des dispositifs utilisés, mais les orientations données par les membres ne permettent pas de déterminer une répartition différente de celle existante.

Enfin, une programmation budgétaire nécessite également de prendre en compte la faisabilité des rénovations énergétiques, qui peut être limitée par différents facteurs, dont le niveau de formation, la mise en place des guichets uniques prévus par les membres et le besoin d'information et de déploiement sur les nouveaux dispositifs. Ainsi, à très court terme (2021-2023) le besoin de financement sera moins important et correspondra aux rénovations énergétiques réellement réalisées.

TRANSCRIPTIONS JURIDIQUES

Sur la base des estimations précédentes, les transcriptions juridiques suivantes peuvent être proposées sur l'évolution des volumes budgétaires nécessaires. La mise en œuvre de cette programmation budgétaire additionnelle nécessitant une mise en œuvre par voie réglementaire et par décision de l'administration dont les modalités ne peuvent pas être précisées à ce stade dans le cadre de cet exercice.

Le budget nécessaire à la mise en œuvre des aides publiques prévues par les membres nécessite un vote annuel en projet de loi de finances. Afin de répondre à l'ambition exprimée par les membres, le comité légistique propose de créer un nouvel article portant programmation des finances publiques dans le domaine de la rénovation énergétique des logements, le véhicule législatif pouvant être également une loi de finances ou une loi spécifique.

Sans visibilité sur l'évolution du rythme de rénovation, qui devra progressivement accélérer pour atteindre l'objectif fixé, il est proposé d'inscrire dans cette programmation un objectif de dépenses annuelles exprimé en moyenne sur la période 2021-2030. Le montant proposé dans la transcription juridique des [5,8] milliards d'euros est à titre indicatif et donc [entre crochets]. Comme présenté dans les points d'attentions, ce montant dépend :

Du rythme de rénovation visé par ans (ici 800 000 logements rénovés par ans).

De l'ampleur des travaux de rénovations (ici passage pour 500 000 logements de F/G à A/B)

Du reste à charge en fonction des revenus des ménages (ici 90 % / 70 % / 30 %)

De la répartition du financement entre aides publiques financées par le budget de l'Etat et le recours à des certificats d'économies d'énergies. Ainsi le besoin en finances publiques sera plus important si le recours aux certificats d'économies d'énergies n'est pas au même niveau. (ici la répartition CEE/Subventions est identiques à la situation actuelle).

A titre d'illustration, cette programmation peut inclure des éléments sur l'évolution à court terme des dépenses prévues pour la rénovation énergétique des logements, par exemple par l'augmentation de 60 % par an en 2021 par rapport à 2020 et de même en 2022 et 2023, afin d'assurer un relèvement des moyens à court terme. En effet, une montée en puissance de la rénovation est nécessaire au moins en termes d'information, de mobilisation, de formation, ce qui implique que les premières années, les besoins financiers seront plus faibles.

Nouvel Article XX

I. Le présent article fixe la programmation financière des investissements de l'Etat dans la rénovation énergétique des logements pour la période 2021-2030. Cette programmation financière vise à atteindre les objectifs de performance énergétique et environnementale pour les bâtiments existants fixés aux articles L173 du code de la construction et de l'habitation par :

a) La mise en œuvre d'un système d'aides progressif aux ménages dans un souci de justice sociale.

b) La mobilisation des différentes aides publiques existantes par l'intermédiaire des guichets uniques de la rénovation du service public de la performance énergétique.

II. Le système d'aides progressif aux ménages inclut les différentes aides publiques sous forme de subventions, de prêts garantis ou de dispositifs fiscaux proposés par l'Etat, ses opérateurs ou les collectivités locales, ainsi que les certificats d'économies d'énergies tels que définis à l'article L.221-1 du code de l'énergie permettant de

limiter les dépenses effectives des ménages pour la rénovation énergétique des logements dans les proportions suivantes :

- a) 10 % pour les ménages très modestes
- b) 30 % pour les ménages modestes
- c) 70 % pour les autres ménages

Un décret en Conseil d'Etat fixe chaque année les revenus fiscaux de référence par ménages applicable au présent titre.

III. Afin d'assurer le niveau de financement prévu au titre II, la programmation budgétaire de l'Etat prévoit les dépenses suivantes :

Pour une période allant de 2021 à 2030, une moyenne de [5,8] milliards d'euros par an exprimées en millions d'euros courant

Pour les années 2021, 2022 et 2023, les dépenses du budget de l'Etat au bénéfice de la rénovation énergétique des logements sont augmentées de [60 %] par rapport aux dépenses de l'année précédente.

Prim'Renov

Concernant les modalités de mise en œuvre, notamment la prise en compte des revenus des ménages, les dépenses éligibles et les plafonds d'interventions... devront être précisées en modifiant le décret n°2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de rénovation énergétique, ainsi que l'arrêté du 14 janvier 2020 relatif à la prime de rénovation énergétique.

Aides ANAH Sérénité

Une modification des modalités de mise en œuvre nécessite de revoir la convention entre l'Etat et l'Anah par avenant, ainsi que les encadrements réglementaires liés. De plus, l'Anah est un établissement public, régit à ce titre par le principe d'autonomie. Il sera donc nécessaire que son conseil d'administration donne son accord aux modifications affectant son activité et la convention avec l'Etat.

Eco-PTZ

Une modification des modalités de mise en œuvre doit être également prise. Le dispositif doit également être prolongé dans le cadre d'un article en projet de loi de finances.

Certificats d'économies d'énergies

Afin d'accroître les moyens financiers provenant du dispositif de certificats d'économies d'énergies, les modifications suivantes du code de l'énergie doivent être prises pour créer une nouvelle période d'obligation allant de 2022 à 2024. Le dispositif est conçu par périodes pluri-annuelles successives, les obligés devant se conformer à la fin de la période. Il n'est donc pas pertinent de fixer une période de 20 ans par exemple. Mais à la fin de chaque période, l'Etat devra ensuite prolonger le dispositif sur une nouvelle période. Ce fonctionnement permet de mieux piloter le dispositif en ayant la possibilité de le faire évoluer entre chaque période pour prendre en compte des retours d'expériences ou dans le cas présent d'adapter le volume de CEE aux besoins. Le dispositif devra ensuite être prolongé (Article R221-1) en fixant de nouvelles obligations d'économies d'énergies (Article R221-4), correspondant à une multiplication par 4 des obligations actuellement fixées pour la quatrième période, sans modifier les répartitions par types d'énergies.

Ces modifications sont prises par décret.

Modifier l'article R221-1 - ajout d'une nouvelle période de conformité :

"Les dispositions de la présente section définissent les modalités de fixation des obligations d'économies d'énergie mentionnées aux articles L. 221-1, L. 221-1-1 et L. 221-12. (...)

La quatrième période d'obligation d'économies d'énergie s'étend du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2021.

La cinquième période d'obligation d'économies d'énergie s'étend du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2024."

Modifier l'article R221-4 - Création d'une obligation 3,2 fois supérieure à celle courant sur la quatrième période :

"I. - L'obligation d'économies d'énergie sur chacune des périodes mentionnées à l'article R. 221-1 est égale à la somme des obligations d'économies d'énergie de chaque année civile de la période.

[...]

III. - Pour chaque année civile de la cinquième période mentionnée à l'article R. 221-1, chaque personne mentionnée à l'article R. 221-3 est soumise à une obligation d'économie d'énergie, exprimée en kilowattheures d'énergie finale cumulée actualisée (ou " kWh cumac "), qui est la somme, pour toutes les énergies, de la quantité mentionnée à l'article R. 221-2, excédant le seuil mentionné à l'article R. 221-3, conformément aux dispositions du titre II du présent article multiplié par [4]".

PROPOSITION SL1.5 : FORMER LES PROFESSIONNELS DU BÂTIMENT POUR RÉPONDRE À LA DEMANDE DE RÉNOVATION GLOBALE ET ASSURER UNE TRANSITION DE TOUS LES CORPS DE MÉTIERS DU BTP VERS DES PRATIQUES ÉCORESPONSABLES

POINTS D'ATTENTION

Les 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 5^{ème} points sont des mesures génériques qui nécessitent un travail d'approfondissement et de spécification, et ne requièrent pas nécessairement de transcription juridique.

Le 4^{ème} point concernant la proportion de salariés formés pour que l'entreprise bénéficie de la labellisation RGE peut être facilement transcrit en mesure réglementaire, c'est pourquoi une proposition est faite ci-dessous. Néanmoins, augmenter la proportion de salariés formés par entreprise représente un coût et nécessite un temps d'adaptation aux entrepreneurs qu'il faut intégrer dans la mise en œuvre de la mesure, sachant que l'obligation actuelle se limite à un salarié formé par entreprise.

Une révision du label RGE (Reconnu garant pour l'environnement) est en cours suite à la publication d'un plan gouvernemental.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

S'agissant du 4^{ème} point :

Modifier le deuxième alinéa du point 2.1 (« Critères de régularité et de compétences de l'entreprise ») de l'annexe I de l'arrêté du 1^{er} décembre 2015 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens :

« L'entreprise fournit en outre la preuve de maîtrise des connaissances, ~~d'un ou plusieurs responsables techniques de chantier désignés~~ par établissement, ~~d'au moins 10 % des salariés œuvrant dans le domaine de travaux considéré, dont au moins un responsable technique de chantier.~~

Cette preuve est apportée selon les dispositions prévues dans le tableau 1 ci-après. »

Famille B

CONSOMMATION D'ÉNERGIE

Se loger – Objectif 2

LIMITER DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE DANS LES LIEUX PUBLICS, PRIVÉS ET LES INDUSTRIES

Impact gaz à effet de serre :



Les mesures proposées sont limitées par rapport au potentiel de réduction des consommations d'énergie dans le secteur des bâtiments.

Résultat du vote :

Nombre d'inscrits : 152

Nombre de votants : 148

Nombre d'abstentions : 4

Nombre de suffrages exprimés : 143

OUI : 92 %

NON : 8 %

Pourcentage de votes blancs sur le nombre de votants : 3 %

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE L'OBJECTIF

Notre ambition est de réduire les déperditions de chaleur et la consommation d'énergie dans les logements, le tertiaire et les espaces publics d'ici à 2030 et encore plus d'ici 2040 avec la progression du chantier de la rénovation (SL1). Nous souhaitons également agir pour la sobriété énergétique en changeant en profondeur les comportements de chacun. Car mis bout à bout, nos usages représentent une source importante de réduction de gaz à effet de serre.

Pour cela nous proposons les dispositions suivantes :

TL PROPOSITION SL2.1 : Contraindre par des mesures fortes les espaces publics et les bâtiments tertiaires à réduire leur consommation d'énergie

PROPOSITION SL2.2 : Changer en profondeur les comportements en incitant les particuliers à réduire leur consommation d'énergie

PROPOSITION SL2.3 : Inciter à limiter le recours au chauffage et à la climatisation dans les logements, les espaces publics et ceux ouverts au public ainsi que les bâtiments tertiaires (température moyenne maximale de 19°, renoncer à la climatisation en deçà de 30°)

N.B : La sortie du chauffage au fioul représente un levier important de réduction des gaz à effet de serre. Cette proposition a été intégrée dans la SL1 « Rénovation globale et coercitive de tous les bâtiments » pour plus de cohérence.

N.B 2 : La question de la production, du stockage et de la redistribution d'énergie propre, ainsi que celle du développement de réseau de chaleur sont traitées par le groupe Produire et Travailler.

PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DE L'OBJECTIF

Nous voulons, d'ici 2030, éviter les déperditions de chaleur et réduire la consommation d'énergie dans les logements, le tertiaire et les espaces publics, afin de contribuer à diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

Les émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'appareils non performants ou d'une consommation trop importante représentent mis bout à bout une source importante de gains.

L'objectif à atteindre est de diviser par 2 les émissions de gaz à effet de serre de ces secteurs d'ici 2030, puis encore par 2 ou 3 d'ici 2040. La consommation d'énergie de ces secteurs serait, elle, divisée par 2 d'ici 2040 et la production d'électricité sera progressivement décarbonée.

Réduire la consommation d'énergie pour tous, c'est agir sur des leviers différents : inciter et contraindre pour transformer en profondeur les comportements et obtenir des résultats à court terme.

À l'issue d'échanges avec différents acteurs et experts, et au regard de nos expériences individuelles et collectives, nous considérons en tant que citoyens qu'il faudrait prendre des décisions en faveur de la réduction de la consommation d'énergie.

TL PROPOSITION SL2.1 : CONTRAINDRE PAR DES MESURES FORTES LES ESPACES PUBLICS ET LES BÂTIMENTS TERTIAIRES À RÉDUIRE LEUR CONSOMMATION D'ÉNERGIE

Dans les espaces publics et le tertiaire (bâtiments publics, espaces extérieurs, magasins...), contraindre par des contrôles et des sanctions, les espaces publics et les bâtiments tertiaires, dont la surface est supérieure ou égale à 500 m², à réduire leur consommation d'énergie, en termes de chauffage, d'éclairage et de climatisation *via* :

L'interdiction de chauffer les espaces publics extérieurs quelle que soit la surface (par exemple les terrasses, les sols chauffants...);

La modulation de l'éclairage public en favorisant l'éclairage avec des dispositifs à basse consommation et des détecteurs de mouvements permettant l'extinction des lumières lorsqu'il n'y a personne dans la rue ; éteindre l'éclairage public la nuit hors agglomération dense ;

L'interdiction d'éclairage des enseignes, vitrines de magasin et bureaux la nuit, à partir de l'horaire de fermeture des magasins ;

La fermeture obligatoire des portes de tous les bâtiments ouverts au public.

Les sanctions sont à établir par le législateur en fonction des températures maximales et minimales retenues, grâce à des contrôles directs faits par la pose de thermostats, de caméras numériques ou tout autre dispositif simple pour les bâtiments.

AVIS ALTERNATIF

Nous sommes défavorables à la modulation de l'éclairage public en favorisant des dispositifs à basse consommation et des détecteurs de mouvements, car cela ne garantit pas un niveau de sécurité suffisant et nécessite des investissements lourds et difficiles à mettre en place.

3 soutiens : Eloïse L, Lionel et Françoise

PROPOSITION SL2.2 : CHANGER EN PROFONDEUR LES COMPORTEMENTS EN INCITANT LES PARTICULIERS À RÉDUIRE LEUR CONSOMMATION D'ÉNERGIE

Développer des campagnes d'information massives et régulières à destination des particuliers pour promouvoir les gestes écoresponsables (voir objectif C5 de la thématique consommer).

Faire connaître des dispositifs financiers incitatifs, notamment :

Faire connaître les prêts financiers à taux préférentiel existants (notamment ceux qui permettent l'installation de matériel de production d'énergie à taux bas) ;

Développer les contrats volontaires de consommation conclus avec le fournisseur d'énergie sur la base d'un seuil maximal de consommation, en deçà duquel le prix est bonifié (bonus). Accompagner les citoyens dans l'usage des données de leur consommation (disponibles par exemple par les objets connectés) pour qu'ils puissent mieux la maîtriser et en étant vigilant à l'utilisation des données par des tiers.

PROPOSITION SL2.3 : INCITER À LIMITER LE RECOURS AU CHAUFFAGE ET À LA CLIMATISATION DANS LES LOGEMENTS, LES ESPACES PUBLICS ET CEUX OUVERTS AU PUBLIC AINSI QUE LES BÂTIMENTS TERTIAIRE (TEMPÉRATURE MOYENNE MAXIMALE DE 19°, RENONCER À LA CLIMATISATION EN DEÇÀ DE 30°)

Inciter à :

Une température moyenne maximale de 19° (cf. code de l'énergie) la journée et une température plus faible la nuit ;

Renoncer à la climatisation dans les locaux publics, bâtiments tertiaires, commerces sauf commerces de bouche ou alimentaires, les logements privés, quand la température n'excède pas 30° en respectant un écart maximal de 10° par rapport à la température extérieure.

Pour le milieu hospitalier, les EHPAD, les cabinets médicaux dans leur ensemble ou établissements similaires, les structures d'accueil petite enfance, laisser à la convenance et besoin des occupants, des professionnels de santé et membres du personnel.

Nous avons conscience que l'évolution des comportements et des usages permettant une baisse de la consommation d'énergie aura des impacts sur l'ensemble des acteurs de la société :

L'information/sensibilisation des particuliers est le levier à privilégier même si les effets seront longs car ils nécessitent un changement en profondeur des comportements (choix de consommations/usages nouveaux). Nous souhaitons y associer l'éducation dès le plus jeune âge aux gestes écoresponsables via par exemple l'école ou l'intégration dans la Journée défense et citoyenneté (JDC) d'une sensibilisation aux gestes écoresponsables. Nous souhaitons également favoriser l'information des citoyens sur leur propre consommation et l'impact de leurs gestes, par un développement de l'usage des données fournies par les objets connectés ;

Les bâtiments et espaces publics ainsi que tertiaires, contraints à agir, devront faire un effort d'exemplarité ;

La modulation de l'éclairage des espaces publics la nuit ne doit pas gêner le déplacement des habitants notamment grâce à la pose des détecteurs de mouvement ;

Pour les établissements disposant de grande terrasse, l'interdiction de chauffer pose la question de l'impact sur la fréquentation, mais d'autres évolutions (notamment les mesures sur le tabac) ont montré que des changements de comportement sont possibles, si on propose des couvertures pour les clients sur des terrasses en hiver par exemple.

Cela nécessite, pour que l'objectif soit atteint, que l'État, les individus et le secteur privé prennent les mesures suivantes :

Par l'État :

- L'actualisation de l'ambition de la Stratégie Nationale Bas Carbone et de la Loi énergie climat afin qu'elle prévoie les objectifs et les sanctions évoqués ci-dessus pour le chauffage des espaces publics extérieurs, les éclairages publics et tertiaires et la fermeture des portes.

Par les collectivités :

- La déclinaison des actions de promotion et d'éducation réalisées à un niveau national : par exemple, l'organisation de sessions de formation et d'information dans les écoles primaires (comme ce qui est fait parfois sur le tri des déchets) ;
- Le rôle d'information de conseil et d'accompagnement des professionnels et des particuliers, notamment les plus précaires (rôle actuel des centres communaux d'action sociale [CCAS]).

Par les banques, acteurs privés, professionnels :

- Pour les fournisseurs d'énergie, les encourager à mettre en place des contrats volontaires de consommation ;
- L'accompagnement des citoyens à l'usage des données relatives à leur consommation d'énergie, en étant vigilant concernant l'utilisation des informations par des tiers autres que le producteur. Les données collectées par les objets connectés par exemple pourraient être mises à disposition des citoyens voire pourrait permettre l'envoi de courrier d'information ou d'alerte en cas de dérive de la consommation ;
- Le développement d'outils ludiques pour rendre accessible l'évolution des modes de consommation.

Par les associations et les particuliers :

- La promotion de comportements écoresponsables, notamment entre voisins.

PROPOSITION SL2.1 : CONTRAINDRE PAR DES MESURES FORTES LES ESPACES PUBLICS ET LES BÂTIMENTS TERTIAIRES À RÉDUIRE LEUR CONSOMMATION D'ÉNERGIE

POINTS D'ATTENTION

Certaines collectivités territoriales ont règlementé l'utilisation de ces appareils sur les terrasses, à travers l'arrêté municipal portant réglementation de l'occupation temporaire du domaine public.

Sur le point 3/ : ces dispositions sont déjà prévues par le code de l'environnement : L.581-18, L.583-1 à L.583-3 et R.581-59, R.583-1 à 7 et l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses, qui prévoit des obligations d'extinction des lumières au plus tard 1h après l'arrêt de l'activité. L'état du droit est donc jugé suffisant et ne nécessite pas de nouvelles modifications.

Sur le point 4 / : une telle obligation est difficile à mettre en place juridiquement car elle agit sur l'utilisation de bien privé, l'effectivité de l'obligation devra donc être suivie d'un accompagnement (ex: information) et de sanctions adéquates.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

1/ Appliquer le décret tertiaire à partir de 500m²

Le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 dit " décret tertiaire" a créé un article R 131-38 au Code de la construction et de l'habitation, prévoyant des obligations de réduction de la consommation d'énergie finale pour les activités tertiaires mentionnées à l'article L.111-10-3. Ces obligations s'appliquent aujourd'hui aux surfaces supérieures ou égales à 1000 M2. La transcription juridique consiste donc à remplacer 1000 par 500 dans l'article R131-38 :

Dans un décret, insérer un article ainsi rédigé :

"A l'article R 131-38 du code de l'énergie, le terme '1000' est remplacée par '500'"

Ce qui donnerait pour le texte consolidé :

"Les activités tertiaires qui donnent lieu à l'obligation de réduction de la consommation d'énergie finale prévue à l'article L. 111-10-3 sont des activités marchandes ou des activités non marchandes.

II.-Sont assujettis aux obligations mentionnées à l'article L. 111-10-3 les propriétaires et, le cas échéant, les preneurs à bail de :

1° Tout bâtiment hébergeant exclusivement des activités tertiaires sur une surface de plancher supérieure ou égale à 1 000 500 m² ; les surfaces de plancher consacrées, le cas échéant, à des activités non tertiaires accessoires aux activités tertiaires sont prises en compte pour l'assujettissement à l'obligation ;

2° Toutes parties d'un bâtiment à usage mixte qui hébergent des activités tertiaires sur une surface de plancher cumulée supérieure ou égale à 1 000 500 m² ;

3° Tout ensemble de bâtiments situés sur une même unité foncière ou sur un même site dès lors que ces bâtiments hébergent des activités tertiaires sur une surface de plancher cumulée supérieure ou égale à 1 000 500 m².

Lorsque des activités tertiaires initialement hébergées dans un bâtiment, une partie de bâtiment ou un ensemble de bâtiments soumis à l'obligation cessent, les propriétaires et, le cas échéant, les preneurs à bail qui continuent à y exercer des activités tertiaires restent soumis à l'obligation même si les surfaces cumulées hébergeant des activités tertiaires deviennent inférieures à 1 000 500 m². III en est de même, à la suite d'une telle cessation, des propriétaires et, le cas échéant, des preneurs à bail qui exercent une activité tertiaire supplémentaire dans le bâtiment, la partie de bâtiment ou l'ensemble de bâtiments. [...]"

2/ L'interdiction de chauffer les espaces publics extérieurs (par ex: terrasses, sols chauffants, ...)

Le comité légistique propose d'introduire cette interdiction dans le code général des collectivités territoriales, au Livre III (Biens des collectivités territoriales, de leurs établissements et de leurs groupements), Titre I^{er}, section 2 : autorisation d'occupation du domaine public constitutive de droits réels :

Créer un article après l'article L.1311-8bis du code général des collectivités territoriales.

« Les autorisations d'occupation temporaire délivrées par les collectivités territoriales au titre de la présente section ne contreviennent pas aux objectifs de la politique énergétique énoncés au titre préliminaire du livre 1er du code de l'énergie et aux objectifs du développement durable énoncés à l'article L.110-1 du code de l'environnement. »

Créer un article R.1311-8ter du code général des collectivités territoriales

« L'installation sur le domaine public de systèmes actifs de chauffage ou refroidissement contribuant à produire et à maintenir un certain niveau de confort thermique pour les êtres humains est interdite. »

3/ La modulation de l'éclairage public en favorisant l'éclairage avec des dispositifs basse consommation et interdiction d'éclairage des enseignes, vitrines de magasins et bureaux la nuit, à partir de l'horaire de fermeture des magasins : voir proposition n°2 du groupe Consommer – C2) ;

Comme indiqué en point d'attention, l'article 2 de l'Arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses, prévoit déjà des dispositions rendant obligatoire l'extinction des éclairages extérieurs.

4/ La fermeture obligatoire des portes de tous les bâtiments ouverts au public

Modification de niveau réglementaire, sur la base du 2° du I. de l'article L224-1 du Code de l'environnement :

« R224-60-1 : Lorsqu'un local est chauffé ou refroidi à l'aide d'un système actif, les ouvrants donnant sur l'extérieur doivent être habituellement fermés. »

Famille C

ARTIFICIALISATION DES SOLS

Se loger – Objectif 3

LUTTER CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ET L'ÉTALEMENT URBAIN EN RENDANT ATTRACTIVE LA VIE DANS LES VILLES ET LES VILLAGES

Impact gaz à effet de serre :



Cet objectif de réduction de l'artificialisation des sols ne se traduit pas directement par des réductions d'émissions de GES mais il permet de préserver le potentiel de séquestration de carbone et de limiter les nouvelles constructions.

Résultat du vote :

Nombre d'inscrits : 152

Nombre de votants : 147

Nombre d'abstentions : 5

Nombre de suffrages exprimés : 146

OUI : 99 %

NON : 1 %

Pourcentage de votes blancs sur le nombre de votants : 1 %

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE L'OBJECTIF

Notre ambition est de lutter contre l'artificialisation des sols de manière beaucoup plus efficace pour ralentir le rythme de consommation d'hectares de pleine terre d'ici à 2040.

Nous entendons par artificialisation des sols, toute action qui consiste à transformer des terrains de pleine terre (espaces naturels, jardins et parcs publics de pleine terre, terres agricoles, forêts...) en terrains à construire, en infrastructures (voiries, ouvrages d'art, parkings...) ou en espaces artificiels (terrains de sports, chemins et chantiers, espaces verts artificiels).

Nous souhaitons ainsi :

Agir pour la biodiversité, pour la protection des forêts périurbaines et l'agriculture de proximité ;

Rendre les centres-villes plus attractifs et mixtes socialement, en revitalisant les commerces et l'activité économique, d'une part, et en apportant de la nature en ville d'autre part. Cela permettra de réduire les déplacements et donc les consommations d'énergie correspondantes.

Pour cela nous proposons les dispositions suivantes :

- Ⓣ PROPOSITION SL3.1 : Définir une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés réduisant par 2 l'artificialisation des sols et rendre les PLUI¹ et PLU² conformes aux SCoT³ (et non plus compatibles)
- Ⓣ PROPOSITION SL3.2 : Interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations ou friches commerciales, artisanales ou industrielles sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante
- Ⓣ PROPOSITION SL3.3 : Prendre immédiatement des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace
- Ⓣ PROPOSITION SL3.4 : Protéger fermement et définitivement les espaces naturels, les espaces agricoles périurbains et les forêts périurbaines. S'assurer d'une gestion durable de l'ensemble des forêts privées et publiques. S'assurer de la création de ceintures maraichères autour des pôles
- Ⓣ PROPOSITION SL3.5 : Faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés
- PROPOSITION SL3.6 : Faciliter les réquisitions de logements et bureaux vacants
- Ⓣ PROPOSITION SL3.7 : Faciliter les reprises et réhabilitations des friches, notamment par la possibilité pour les communes d'exproprier les friches délaissées depuis 10 ans ou plus
- Ⓣ PROPOSITION SL3.8 : Évaluer le potentiel de réversibilité des bâtiments avant toute démolition et de toutes constructions nouvelles

PROPOSITION SL3.9 : Permettre la construction d'immeubles collectifs dans les zones pavillonnaires

1. Plan local d'urbanisme intercommunal
2. Plan local d'urbanisme
3. Schéma de cohérence territoriale

PROPOSITION SL3.10 : Renforcer les contrôles du respect des obligations de protection des espaces et de limitation de consommation des terres non urbanisés, sanctionner pénalement les manquements

PROPOSITION SL3.11 : Sensibiliser à l'importance et l'intérêt de la ville plus compacte, et construire une nouvelle culture de l'habitat collectif

PROPOSITION SL3.12 : Financer les rénovations des logements dans les petites communes

PROPOSITION SL3.13 : Rendre les centres plus attractifs par la revitalisation des commerces et le maintien des écoles en milieu rural

PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DE L'OBJECTIF

Nous voulons, dès promulgation de la loi, réduire drastiquement le rythme de l'artificialisation des sols en interdisant tout nouveau classement de zone à urbaniser si des réhabilitations de zones déjà imperméabilisées sont possible dans l'enveloppe urbaine existante. Nous souhaitons également que soit définie une enveloppe maximum d'hectares constructibles (pour du logement, des activités économiques ou des services publics) ou artificialisables (pour des infrastructures ou de la voirie).

Le plan biodiversité du gouvernement prévoit un objectif de zéro artificialisation nette, avec une échéance d'arrêt d'ici 2050 pour s'aligner avec l'objectif de neutralité carbone de la France, mais cet objectif n'est pas associé à des mesures précises, qui font l'objet de discussions actuellement dans le cadre de la révision de la stratégie nationale biodiversité. Nous pensons qu'il faut agir vite et engager un profond ralentissement dès maintenant en prévoyant que sur la période 2021-2030, le nombre d'hectares artificialisés par commune soit limité au quart de ce qui a été artificialisé entre 2000-2020. Le dispositif que nous proposons doit se décliner par territoire dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT), puis dans les plans locaux d'urbanisme communal ou intercommunal (PLU et les PLUi). Nous demandons que la compatibilité des documents d'urbanisme, qui peut prêter à interprétation en fonction des situations, soit transformée en conformité avec le SCOT, afin que le niveau de planification intercommunale s'impose de manière plus contraignante aux communes.

Aujourd'hui, l'artificialisation des sols progresse d'environ 8,5 % par an, soit une augmentation équivalente à un département français moyen en moins de 10 ans entre 2006 et 2015. Si on observe un léger ralentissement à partir de 2009-2010, le rythme d'artificialisation au profit du béton doit selon nous cesser tant qu'il existe des possibilités d'urbaniser dans l'enveloppe urbaine existante. En effet, une agglomération et un bâti plus compacts permettent d'éviter les émissions liées au changement d'usage des sols (carbone du sol renvoyé à l'atmosphère), mais aussi de conserver le potentiel des terres pour stocker le carbone, produire notre alimentation et les matériaux biosourcés nécessaires à la construction et la rénovation.

Agir contre l'étalement urbain, c'est agir pour la biodiversité, pour la protection des forêts périurbaines et l'agriculture de proximité tout en s'attaquant à l'un des principaux postes d'émission de gaz à effet de serre en France, et socialement pour permettre à tous de réduire les déplacements et les consommations. Cela implique cependant que nos représentations de la maison individuelle comme logement idéal évoluent.

À l'issue d'échanges avec différents acteurs et experts, et au regard de nos expériences individuelles et collectives, nous considérons, en tant que citoyens, qu'il faudrait prendre les décisions suivantes pour lutter contre l'artificialisation des sols et améliorer les conditions de vie en ville :

LIMITER LES NOUVELLES ARTIFICIALISATIONS EN RENFORÇANT LA PLANIFICATION INTERCOMMUNALE

TL PROPOSITION SL3.1 : DÉFINIR UNE ENVELOPPE RESTRICTIVE DU NOMBRE D'HECTARES MAXIMUM POUVANT ÊTRE ARTIFICIALISÉS RÉDUISANT PAR 2 L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ET RENDRE LES PLUI ET PLU CONFORMES AUX SCOT (ET NON PLUS COMPATIBLES)

Définir, dans le cadre de la planification intercommunale, une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum constructibles par commune : la consommation de terre exprimée en hectare doit être réduite du quart sur la période 2021-2030 rapport à la période 2000-2020. L'interdiction d'artificialisation, si des potentiels existent dans l'enveloppe existante et la définition d'une enveloppe maximum, doivent être conçus et appliqués dans un cadre supra communal : au minimum au niveau de l'intercommunalité et plutôt à l'échelle du SCOT. L'enveloppe autorisée comprend les zones à urbaniser déjà existantes et non construites.

TL PROPOSITION SL3.2 : INTERDIRE TOUTE ARTIFICIALISATION DES TERRES TANT QUE DES RÉHABILITATIONS OU FRICHES COMMERCIALES, ARTISANALES OU INDUSTRIELLES SONT POSSIBLES DANS L'ENVELOPPE URBAINE EXISTANTE

Interdire toute artificialisation des terres – ouverture de zones à construire – tant que des réhabilitations de bâtiments existants (logements anciens, friches commerciales, artisanales ou industrielles) sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante.

TL PROPOSITION SL3.3 : PRENDRE IMMÉDIATEMENT DES MESURES COERCITIVES POUR STOPPER LES AMÉNAGEMENTS DE ZONES COMMERCIALES PÉRIURBAINES TRÈS CONSOMMATRICES D'ESPACE

Pour les zones commerciales et zones artisanales, prendre une mesure au niveau national d'interdiction de nouvelle surface artificialisée, sauf dans les zones où la densité de surface commerciale et artisanale par habitant est très inférieure à la moyenne départementale.

TL PROPOSITION SL3.4 : PROTÉGER FERMEMENT ET DÉFINITIVEMENT LES ESPACES NATURELS, LES ESPACES AGRICOLES PÉRIURBAINS ET LES FORÊTS PÉRIURBAINES. S'ASSURER D'UNE GESTION DURABLE DE L'ENSEMBLE DES FORÊTS PRIVÉES ET PUBLIQUES. S'ASSURER DE LA CRÉATION DE CEINTURES MARAICHÈRES AUTOUR DES PÔLES

Protéger fermement et définitivement les espaces naturels, forestiers et agricoles non constructibles et s'assurer de leur effective sanctuarisation et entretien durable. Nous souhaitons qu'un dispositif de suivi du reboisement et de l'exploitation de la forêt soit mis en place :

Valoriser les compétences de l'Office national des forêts (ONF) et réaffirmer le rôle et les missions de service public forestier au service de l'intérêt général et de la biodiversité ;

Renforcer le contrôle des plans de gestion forestier (les Plans simples de gestion [PSG]).

Au-delà de 0,5 hectares, interdire les coupes rases sauf en cas de problèmes sanitaires avérés et maintenir le niveau de récolte global de bois au niveau actuel soit 2019/2020, en répartissant mieux les efforts de prélèvements entre types de forêts et statuts de propriété (public, privé) et les régions.

FAVORISER LA RÉUTILISATION DES ESPACES DÉJÀ URBANISÉS EN PRIORITÉ, DENSIFIER ET RENFORCER LES CONTRÔLES

TL PROPOSITION SL3.5 : FACILITER LES CHANGEMENTS D'USAGE DES TERRAINS ARTIFICIALISÉS NON OCCUPÉS

Faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés pour reconverter plus rapidement les zones urbaines déjà artificialisées.

PROPOSITION SL3.6 : FACILITER LES RÉQUISITIONS DE LOGEMENTS ET BUREAUX VACANTS

Renforcer les dispositifs fiscaux existants contre la vacance des logements et des bureaux (augmenter la taxe). Mieux utiliser notamment les dispositifs existants de réquisition de logements pour la mise en location et/ou la rénovation.

TL PROPOSITION SL3.7 : FACILITER LES REPRISES ET RÉHABILITATIONS DES FRICHES, NOTAMMENT PAR LA POSSIBILITÉ POUR LES COMMUNES D'EXPROPRIER LES FRICHES DÉLAISSÉES DEPUIS 10 ANS OU PLUS

Faciliter les reprises et réhabilitation de friches, 1 an après la promulgation de la mesure, et permettre l'expropriation de terrains et/ou de constructions à l'abandon depuis 10 ans ou plus.

TL PROPOSITION SL3.8 : ÉVALUER LE POTENTIEL DE RÉVERSIBILITÉ DES BÂTIMENTS AVANT TOUTE DÉMOLITION ET DE TOUTES CONSTRUCTIONS NOUVELLES

Évaluer le potentiel de réversibilité avant toute démolition de bâtiment.

Évaluer le potentiel de réversibilité de toutes constructions nouvelles via un volet réversibilité/ seconde vie lors du dépôt d'un permis de construire (avec notamment une deuxième alternative de plan d'usage et un paragraphe argumenté).

PROPOSITION SL3.9 : PERMETTRE LA CONSTRUCTION D'IMMEUBLES COLLECTIFS DANS LES ZONES PAVILLONNAIRES

Autoriser la construction d'habitats collectifs et de services de proximité, après obligation de concertation sur les projets, dans les zones dominées par l'habitat individuel peu dense (les zones pavillonnaires notamment).

Favoriser la mixité des types de bâtiments et d'activités (commerces, artisans, tertiaire...) notamment par la revalorisation des rez-de-chaussée.

Densifier la nature interstitielle et les espaces verts existants.

PROPOSITION SL3.10 : RENFORCER LES CONTRÔLES DU RESPECT DES OBLIGATIONS DE PROTECTION DES ESPACES ET DE LIMITATION DE CONSOMMATION DES TERRES NON URBANISÉS, SANCTIONNER PÉNALEMENT LES MANQUEMENTS

Renforcer le contrôle et l'accompagnement des services de l'État pour appliquer les règles de lutte contre l'étalement urbain dans les documents d'urbanisme et sur le terrain ; à mettre en œuvre notamment à l'échelle intercommunale pour s'inscrire dans un projet de territoire (exemple : Schéma de cohérence territoriale [SCOT]). Rendre les Plans locaux d'urbanisme communal et intercommunal conformes aux SCOT, si existants.

CHANGER LE REGARD SUR L'HABITAT COLLECTIF, EN RENDANT LA VIE PLUS ATTRACTIVE DANS LES VILLES ET LES VILLAGES

Pour que la densification de la ville, qui permet des économies d'énergie et protège les espaces ouverts et naturels, soit plus acceptable, il faut absolument :

PROPOSITION SL3.11 : SENSIBILISER À L'IMPORTANCE ET L'INTÉRÊT DE LA VILLE PLUS COMPACTE, ET CONSTRUIRE UNE NOUVELLE CULTURE DE L'HABITAT COLLECTIF

Sensibiliser largement à l'importance et l'intérêt de la ville plus compacte, et construire une nouvelle culture de l'habitat collectif.

PROPOSITION SL3.12 : FINANCER LES RÉNOVATIONS DES LOGEMENTS DANS LES PETITES COMMUNES

Donner aux villages l'accès aux financements et programmes d'État de rénovation des centres-villes (exemple : programme cœur de ville).

PROPOSITION SL3.13 : RENDRE LES CENTRES PLUS ATTRACTIFS PAR LA REVITALISATION DES COMMERCES ET LE MAINTIEN DES ÉCOLES EN MILIEU RURAL

Rendre les centres-villes plus attractifs pour mieux vivre dans un milieu dense et se préparer au changement climatique :

En revitalisant les commerces et le maintien des écoles en milieu rural et l'accès équitable à des niveaux de services (commerce, poste, bureaux, internet) ;

En apportant de la nature en ville : créer des fermes urbaines et plus de végétal ; les PLU peuvent imposer des surfaces minimales de pleine terre dans les projets urbains.

Nous avons conscience que la lutte contre l'étalement urbain va avoir des impacts sur l'ensemble de la société et notamment :

Les Français qui font le choix résidentiel de la maison individuelle pour des raisons économiques et/ou de confort. Cependant, nous avons pris conscience que le modèle pavillonnaire a des effets importants sur le changement climatique et savons qu'il a un fort impact sur nos dépenses (de déplacement, de consommation d'énergie...) ;

Les agriculteurs qui, faute de revenus et de retraite décente, comptent sur la vente de terrains pour mieux vivre à partir d'un certain âge ;

Les communes et intercommunalités, notamment en milieu rural, qui souhaitent pouvoir se développer, répondre aux aspirations des habitants, à la croissance démographique et aux besoins économiques. Celles-ci s'assurent, par la construction périurbaine à coûts immédiats faibles, des revenus et taxes locales utiles à leur développement ;

Les propriétaires et/ou occupants des zones d'activités et commerciales qui doivent revoir leurs modèles fondés sur l'utilisation de la voiture ;

Les industriels qui doivent réhabiliter et dépolluer leurs terrains pour les céder, et pourront mieux les valoriser (donc financer la dépollution) s'ils ne maintiennent pas leurs activités ;

Les propriétaires qui ont intérêt parfois à attendre, pour mieux vendre ou louer des biens qui restent vacants.

Cela nécessite, pour que l'objectif soit atteint, que l'État, les individus et le secteur privé prennent les mesures suivantes :

Par l'État :

- L'accompagnement et le renforcement du contrôle de légalité des documents d'urbanisme des intercommunalités pour la définition des droits à construire sur des terrains de pleine terre ; pour ce faire, les services de l'État doivent être dotés de moyens humains et financiers qui permettront de suivre et de faire appliquer la loi contre l'artificialisation des sols ;
- La pénalisation de l'étalement quand la loi n'est pas respectée, allant jusqu'à l'obligation de déconstruire. Il s'agit en tout cas d'éviter le principe d'un droit à artificialiser que les promoteurs et les communes seraient prêts à payer ;
- L'attribution des aides à la rénovation uniquement aux logements occupés et aux résidences principales avec obligation d'occupation (par un locataire ou par le propriétaire) pendant un certain temps par le bénéficiaire des aides ;
- La fixation au niveau national d'une règle de zéro surface au sol supplémentaire pour l'urbanisme commercial, sauf dans les zones dans lesquelles la densité de surface

commerciale serait très inférieure à la moyenne départementale. Ainsi ne seraient autorisés que les projets réutilisant des espaces déjà urbanisés, par exemple par la reprise d'un bâtiment abandonné ou par la création d'étages sur des bâtiments existants ;

- L'obligation pour les enseignes commerciales de remettre en état le terrain qu'elles ont occupé, soit en déconstruisant et remettant en pleine terre, soit en permettant la reconversion du bâti qu'elles n'exploitent plus ;
- L'obligation pour les exploitants de surfaces commerciales de constituer des garanties financières pour la remise en état en fin d'activité, comme cela existe pour certaines installations classées pour la protection de l'environnement (les usines les plus dangereuses, les carrières) ;
- L'aide aux territoires ruraux par la péréquation et/ou l'accès aux financements des programmes de requalification. Les espaces ruraux ont en effet plus de mal à remettre en état le bâti existant et rendre les centres des bourgs et villages plus attractifs.

Par les collectivités :

- Des politiques d'urbanisation plus économes en espace, incitant à la réhabilitation ou à la reconstruction sur site.
- L'utilisation de droits de préemption et d'expropriation dans des conditions plus souples pour faciliter la réhabilitation et la reconstruction de zones artificialisées dans l'enveloppe urbaine existante.
- La sensibilisation à l'habitat collectif et plus de concertation pour discuter et inclure tout le monde dans les changements nécessaires.
- L'intervention sur les logements vacants : si ceux-ci ne sont pas loués pendant 5 ans, les collectivités se chargent de les récupérer pour en faire des logements sociaux. Une taxe en zone tendue sur les logements vacants existe au niveau des communes, mais les sommes perçues sont ensuite affectées à l'ANAH : les fruits de cette taxe pourraient être redirigés vers les communes pour que celles-ci puissent conduire les projets de revitalisation et de rénovation des centres-villes.

Par les acteurs privés :

- La réhabilitation et/ou la reconstruction sur site plutôt que la consommation de nouveaux terrains ailleurs ;
- La participation des promoteurs à la réhabilitation des secteurs en friches plutôt qu'à la construction sur terrain nu.

Par les associations et les particuliers :

- Mettre en œuvre et/ou relayer une campagne nationale sur la lutte contre l'étalement urbain et l'intérêt de l'habitat collectif ;
- Changer nos habitudes d'habiter.

PROPOSITION SL3.1 : DÉFINIR UNE ENVELOPPE RESTRICTIVE DU NOMBRE D'HECTARES MAXIMUM POUVANT ÊTRE ARTIFICIALISÉS RÉDUISANT PAR 2 L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ET RENDRE LES PLUI ET PLU CONFORMES AUX SCOT (ET NON PLUS COMPATIBLES)

Cette proposition en comporte deux qui sont indépendantes dans leur transcription juridique et dans leur mise en œuvre pratique. Par souci de clarté, elles sont traitées à la suite l'une de l'autre.

A signaler : le gouvernement a transmis fin mars au Conseil d'Etat, sur le fondement de la loi 2018-1021 du 23 novembre 2018 l'y habilitant, deux ordonnances :

L'une relative à la simplification des rapports entre les documents de planification, avec en particulier la suppression presque complète de la notion de « prend en compte » pour ne conserver que celle de compatibilité entre les différents schémas ;

L'autre sur les SCOT pour renforcer et rendre plus lisible leur caractère stratégique, renforcer leur rôle dans la transition énergétique et climatique ainsi qu'en faveur d'une « gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols » (L. 141-3 futur).

Sur chacune des deux propositions des membres, l'état du droit est donc appelé à évoluer.

Les propositions de transcription en tiennent compte quant aux orientations mais se fondent sur le texte en vigueur actuellement car il n'est pas possible de prévoir quelle sera exactement la future rédaction ni surtout sa date d'entrée en vigueur, qui sera très vraisemblablement postérieure à celle de la finalisation des travaux de la convention.

A/ Fixer une limite maximale d'artificialisation des sols

Le document produit par les membres mentionne une consommation de terre exprimée en hectares réduite d'un quart sur la période 2021-2030 par rapport à la période 2000-2020. L'intitulé de la mesure mentionne lui une réduction par deux, sans référence de période.

POINTS D'ATTENTION

En l'état actuel, le code de l'urbanisme n'emploie pas les termes « artificialiser » ou « artificialisation » mais les expressions suivantes : « consommation économe de l'espace », « maîtrise de la consommation de l'espace » ou « limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ». Cependant, le projet d'ordonnance modifiant le code de l'urbanisme introduirait ce terme à propos des SCOT et on peut donc estimer que c'est une difficulté aisée à lever.

Il est en revanche difficile de fixer une norme de réduction en surface et sur une période sans qu'elles soient sujettes à contestation ne serait-ce que sur la validité de la référence. L'inconvénient de fixer seulement une norme par commune est que cela pénalise les communes qui ont été économes de l'espace naturel au cours des dernières années et permet à celles qui ne l'ont pas été de continuer.

Le comité légistique comprend l'intention des membres comme voulant donner une portée très forte à la diminution de l'artificialisation. Dans cette logique, il préconise que la règle relative à l'artificialisation soit inscrite en tête du code de l'urbanisme, dans les principes et objectifs généraux, et propose une rédaction en cohérence avec les mesures suivantes visant à privilégier la réutilisation de friches. Ainsi, c'est l'objectif qui est affirmé : pas de nouvelle artificialisation quand on peut l'éviter. En option, on peut ajouter la référence à une augmentation maximale du quart de la surface sur les dix prochaines années par rapport à la période 2000-2020.

2021 comme point de départ pose problème en raison de l'incertitude sur la date d'entrée en vigueur de la loi et donc pourrait créer des difficultés d'application au regard des artificialisations réalisées entre cette date et celle où la loi serait votée. C'est pourquoi il est proposé de se référer à l'entrée en vigueur de la loi, comme cela se fait communément.

Des mesures de mise en cohérence seront nécessaires dans différents articles du code de l'urbanisme tels que ceux relatifs aux SCOT et aux PLU, mais il n'est pas possible au comité légistique de recenser tous les articles qui pourraient être impactés et de proposer pour chacun une rédaction, qui en tout état de cause sera modifiée par les projets d'ordonnance en cours.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Pour le principe général, créer un article L. 101-2-1 :

« Les objectifs mentionnés à l'article L. 101-2 doivent être atteints en évitant les consommations nouvelles d'espaces naturels, agricoles et forestiers, grâce à l'utilisation prioritaire et en tant que de besoin la reconversion des espaces déjà artificialisés. Toute ouverture nouvelle à la construction d'un espace, doit être dûment justifiée par l'absence

de possibilité de réaliser les mêmes projets, utiles aux objectifs mentionnés à l'article L. 101-2, sur des espaces déjà artificialisés.

Elle ne peut conduire une commune à artificialiser, sur une période de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, une superficie équivalente à plus du quart de celle artificialisée entre 2000 et 2020. »

Prévoir en plus de faire référence à cette règle, et éventuellement de la décliner ou préciser dans les articles du code de l'urbanisme relatifs
aux SCOT (L. 141-3),
aux PLU (L151-4),
aux cartes communales (L. 161-3).

B/ Imposer que les plans locaux d'urbanismes communaux ou intercommunaux soient conformes aux schémas de cohérence territoriale, alors qu'actuellement ils doivent être compatibles.

POINTS D'ATTENTION

Il existe entre les documents d'urbanisme une hiérarchie des normes : tous les documents de planification doivent respecter les dispositions nationales, les principes généraux contenus dans le code de l'urbanisme.

Puis les documents de planification (schémas, PLU) ont entre eux une hiérarchie, exprimée par les notions de compatibilité et de conformité.

La compatibilité signifie que le document « inférieur » doit contenir des mesures qui sont compatibles, autrement dit qui respectent les objectifs et orientations des documents « supérieurs ». Ainsi les PLU et PLUI doivent être compatibles avec les SCOT, qui eux-mêmes doivent être compatibles avec d'autres documents (article L. 131-1 code de l'urbanisme : notamment les schémas propres à la région Ile de France, la Corse, les départements d'outre-mer, les chartes des parcs naturels régionaux, ...).

Ce rapport est le plus fréquent entre les documents de planification.

La conformité signifie que le document « inférieur » reprend à l'identique, sans marge d'appréciation, les dispositions du document supérieur. Ainsi les autorisations individuelles (permis de construire, non opposition à déclaration de travaux,...) doivent être conformes au PLU, c'est-à-dire en respecter strictement les dispositions. De même les PLU doivent être conformes aux servitudes qu'imposent les plans de prévention des risques (inondations, technologiques,...). Le rapport de conformité nécessite que le document « supérieur » soit très précis, comporte un zonage détaillé. Il ne laisse pas la possibilité au document « inférieur » de s'adapter aux circonstances locales.

Cela a aussi pour conséquence de réduire la liberté des élus municipaux, élus au suffrage universel direct, auteurs des PLU, alors que les auteurs du SCOT ont une légitimité démocratique indirecte.

Passer d'un rapport de compatibilité à un rapport de conformité entre les PLU(1) et les SCOT n'est pas très difficile à transcrire juridiquement mais remet en cause beaucoup de choses : la nature même des SCOT, qui devraient arriver jusqu'à un niveau détaillé de zonage ; les rapports entre élus puisque les élus municipaux n'auraient plus de liberté d'adaptation aux spécificités de la commune des objectifs et orientations du territoire.

Il serait logique de faire suivre aux cartes communales le même régime qu'aux plans locaux d'urbanisme.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Modifier l'article L. 142-1 :

« Sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale :

1° Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre ;

2° Les plans de sauvegarde et de mise en valeur prévus au chapitre III du titre premier du livre III ;

3° Les cartes communales prévues au titre VI du présent livre ; »

Créer un article L. 142-1-1 :

« Les plans locaux d'urbanisme prévus au titre V du présent livre et les cartes communales prévues au titre VI du présent livre doivent être conformes au document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale ».

Prévoir des modifications de coordination dans plusieurs articles (notamment dans les chapitres relatifs aux PLU et aux cartes communales).

PROPOSITION SL3.2 : INTERDIRE TOUTE ARTIFICIALISATION DES TERRES TANT QUE DES RÉHABILITATIONS OU FRICHES COMMERCIALES, ARTISANALES OU INDUSTRIELLES SONT POSSIBLES DANS L'ENVELOPPE URBAINE EXISTANTE

Mesure complémentaire de la proposition SL 31 : voir les points d'attention signalés dans la fiche SL 3.1, A/.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Pour la règle générale, création d'un article L. 101-2-1 : voir rédaction en SL 31.

Déclinaison dans les articles relatifs aux :

- SCOT : dans la sous-section 1 intitulée « gestion économe des espaces » au sein de la section 3 relative au document d'orientations et d'objectifs, compléter l'article L. 141-6 :

« Le document d'orientation et d'objectifs arrête, par secteur géographique, des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain et décrit, pour chacun d'eux, les enjeux qui lui sont propres. Il ne peut prévoir l'ouverture à l'artificialisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il démontre qu'il n'est pas possible d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 101-2 déclinés sur son territoire dans les espaces déjà artificialisés, et dans la limite compatible avec le pourcentage fixé au niveau national »

- PLU : Dans la section 1 relative au rapport de présentation dans le chapitre sur le contenu du PLU, compléter l'article L151-4 :

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

(...)

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Il ne peut prévoir l'ouverture à l'artificialisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il démontre qu'il n'est pas possible d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 101-2 déclinés sur son territoire dans les espaces déjà artificialisés, et dans la limite compatible avec le pourcentage fixé au niveau national ».

- Des dispositions de coordination seront nécessaires dans différents articles.

PROPOSITION SL3.3 : PRENDRE IMMÉDIATEMENT DES MESURES COERCITIVES POUR STOPPER LES AMÉNAGEMENTS DE ZONES COMMERCIALES PÉRIURBAINES TRÈS CONSOMMATRICES D'ESPACE

POINTS D'ATTENTION

1. L'usage du mot « coercitif » signifie-t-il que les mesures doivent être assorties de sanctions ? Le document ne comporte pas de précision sur ce point.

Un régime de sanction existe déjà dans le code de commerce (article L. 752-5-1) pour les infractions aux dispositions relatives à la nécessité d'une autorisation commerciale (article L. 752-1 et les dispositions réglementaires prises pour son application).

Cela paraît suffisant.

2. Le document mentionne une référence à la moyenne de la densité commerciale « départementale ». L'inconvénient de cette référence, plutôt qu'à la moyenne nationale, c'est que dans les départements où la densité commerciale

est déjà très élevée, il pourrait être possible d'artificialiser encore beaucoup de terres pour des aménagements commerciaux dans les zones un peu moins denses. Inversement, une référence à la moyenne nationale permettrait aux zones moins équipées de rattraper le niveau national sans permettre aux agglomérations déjà très équipées de continuer la surenchère entre zones commerciales de leurs alentours.

3. Dans les documents d'urbanismes, les zonages pour les espaces à usages commercial sont généralement les mêmes que pour les usages artisanaux, on considèrera donc que les deux sont traités ensemble.

4. Les règles relatives à l'urbanisme commercial sont plus contraignantes pour les magasins d'une surface de vente de plus de 1 000 mètres carrés, déjà soumises à une autorisation d'exploitation commerciale selon une procédure fixée par le code de commerce, que celles d'une superficie plus petite.

Le comité légistique préconise d'imposer la règle « zéro nouvelle surface au sol » à tout l'urbanisme commercial, quelle que soit la taille des magasins, mais de n'imposer la règle des garanties financières qu'aux plus grandes surfaces, en ajoutant cette condition à celles qui existent déjà pour les autorisations dont elles doivent faire l'objet sur le fondement du code de commerce.

Les petites surfaces commerciales sont le plus souvent dans les espaces déjà urbanisés et de ce fait la réutilisation de leur local en fin d'exploitation est plus systématique. Il n'y a pas non plus le même enjeu de restitution à l'état naturel. Il est donc proposé de corréliser l'obligation de constituer des garanties et celles de remettre en état en cas de non reprise. On peut aussi envisager d'ajouter l'obligation de remise en état à tout commerce quelle que soit sa superficie de vente si le bâtiment n'est pas en continuité avec le bâti existant.

TRANSCRIPTIONS JURIDIQUES

Pour avoir un impact fort sur la consommation d'espace au sol par les équipements commerciaux, il faut des dispositions à la fois dans le code de l'urbanisme, relatives à l'usage des sols, et dans le code de commerce à l'intérieur de son titre V sur l'aménagement commercial.

De nombreuses dispositions devraient ainsi être modifiées dans chacun de ces codes.

Le comité légistique formule des propositions pour les principales modifications nécessaires pour transcrire les objectifs énoncés par les membres.

Des modifications supplémentaires seraient nécessaires pour mettre en cohérence avec ces changements les dispositions existantes, éparses dans différents articles.

En outre, l'article L752-6-1 du code de commerce fixe la liste des aménagements soumis à autorisation et en dispense ceux d'une superficie de moins de 1 000 mètres carrés ou 2 000 ou 2500 selon qu'il s'agit de création, changement de secteur d'activité ou réouverture au public.

Il pourrait être envisagé de modifier ces dispositions pour soumettre davantage d'équipements commerciaux au régime de l'autorisation. En l'absence d'indication en ce sens dans les propositions des membres, le comité légistique se borne à signaler ce point.

1- Pour affirmer le principe de zéro surface au sol nouvelle pour l'urbanisme commercial

- Modifier le code de l'urbanisme comme proposé dans la fiche SL 3.1 par **la création d'un article L. 101-2-1 dans le code de l'urbanisme.**

- Modifier le code de commerce, dans le titre V relatif à l'aménagement commercial, l'article L. 750-1

« Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement **notamment par une gestion économe de l'espace**, et de la qualité de l'urbanisme.

Ils ne peuvent être réalisés que sur des espaces déjà artificialisés, à moins que la densité commerciale de la zone de chalandise soit inférieure de plus de [50 % ?] à la moyenne nationale / départementale.

Ils doivent ~~en particulier~~ contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine.

Dans le cadre d'une concurrence loyale, ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés.

2 - Pour en tirer les conséquences dans les SCOT :

Modification des dispositions du code de l'urbanisme relatives au contenu du document d'orientation et d'objectif du

SCOT au sujet de l'équipement commercial et artisanal :

Art. L 141-16 code de l'urbanisme :

Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.

Il définit les localisations préférentielles des commerces en appliquant la règle fixée à l'article L. 101-2-1 [voir SL 3.1] afin d'éviter toute implantation dans les zones qui ne sont pas déjà urbanisées et en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture.

Une nouvelle implantation commerciale ou artisanale ne peut être autorisée dans un espace qui n'est pas déjà urbanisé que s'il est établi que la densité commerciale de la zone de chalandise est inférieure de plus de [50 % ?] à la moyenne nationale / départementale.

L'article L 141-17 du code de l'urbanisme (SCOT) relatif au document d'aménagement artisanal et commercial devra être mis en cohérence, en tenant compte de l'ordonnance en cours d'examen.

3- Pour en tirer les conséquences dans les PLU et PLUI

Cela peut être par un complément à la modification, déjà proposée pour SL 3.2, de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme :

« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

(...)

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Il ne peut prévoir l'ouverture à l'artificialisation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers que s'il démontre qu'il n'est pas possible d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 101-2 déclinés sur son territoire dans les espaces déjà artificialisés, et dans la limite compatible avec le pourcentage fixé au niveau national. En particulier, il ne peut prévoir d'implantation de nouvelle surface commerciale ou artisanale dans un espace qui n'est pas déjà urbanisé que s'il est établi que la densité commerciale de la zone de chalandise est inférieure de plus de [50 % ?] à la moyenne nationale / départementale ».

4 - Pour imposer la constitution de garanties financières et la remise en état en cas de non transmission

Créer un article dans la section relative aux projets soumis à autorisation commerciale :

Créer un article L. 722-5-2 (ou insérer en L. 752-5-1 ces dispositions et renuméroter en L. 752-5-2 les actuelles dispositions contenues en L. 752-5-1 relatives aux sanctions) :

« L'autorisation des projets visés à l'article L. 752-1 est subordonnée à la constitution de garanties financières destinées à permettre le retour du site à l'état naturel s'il ne fait pas l'objet, à la fin de son exploitation par le pétitionnaire, d'une reprise pour un usage commercial ou artisanal ».

Compléter le I de l'article le I de l'article R. 752-6 relatif aux éléments que doit comporter le dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale, en ajoutant :

« les éléments relatifs aux garanties financières constituées en application de l'article L. 752-5-2 »

PROPOSITION SL3.4 : PROTÉGER FERMENT ET DÉFINITIVEMENT LES ESPACES NATURELS, LES ESPACES AGRICOLES PÉRIURBAINS ET LES FORÊTS PÉRIURBAINES. S'ASSURER D'UNE GESTION DURABLE DE L'ENSEMBLE DES FORÊTS PRIVÉES ET PUBLIQUES. S'ASSURER DE LA CRÉATION DE CEINTURES MARAÎCHÈRES AUTOUR DES PÔLES

POINTS D'ATTENTION

Protéger fermement et définitivement les espaces :

Cette proposition énonce un objectif général, en ne précisant que deux aspects, relatifs à la protection des espaces forestiers. Sur ces points, le comité légistique propose des transcriptions juridiques.

Cependant l'objectif s'applique à des types d'espaces qui relèvent de législations différentes et auxquels s'appliquent déjà des régimes de protection spécifiques, plus ou moins protecteurs en fonction des situations, qui relèvent, outre du code forestier, des codes de l'environnement, de l'urbanisme, rural. Les propositions des membres ne comportent pas d'indication assez précise pour que le comité légistique propose des transcriptions juridiques. Il suggère donc que cet objectif constitue une recommandation.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

Sur le rôle de l'ONF :

Ses missions sont définies aux articles L. 221-1 et suivants du code forestier.

Modifier l'article L. 221-2 :

« L'Office national des forêts est chargé de la mise en œuvre du régime forestier **en veillant à la préservation de la biodiversité** et exerce cette mission dans le cadre des arrêtés d'aménagement prévus à l'article L. 212-1. (...) ».

Les plans simples de gestion :

Ces plans, présentés par les propriétaires des forêts, doivent déjà être agréés par le centre régional de la propriété forestière dans le ressort duquel est situé la totalité ou la majeure partie de la forêt (R. 312-6 code forestier).

Les coupes extraordinaires doivent déjà être autorisées préalablement par le centre régional de la propriété forestière (R 312-12).

Faute de précision dans les documents ou au cours de la session 6, le comité légistique ne voit pas quelles modifications apporter.

Au-delà de 0,5 ha interdire les coupes rases sauf en cas de nécessité sanitaire et maintenir le niveau de récolte global de bois au niveau 2019-2020 en répartissant mieux les efforts de prélèvements entre types de forêts et statuts de propriété (public / privé) et les régions.

Transcription : ces objectifs pourraient être mise en œuvre par **les documents de gestion** mentionnés à l'article L. 122-3 du code forestier et par **les arrêtés préfectoraux** mentionnés à l'article L. 124-6 du même code.

PROPOSITION SL3.5 : FACILITER LES CHANGEMENTS D'USAGE DES TERRAINS ARTIFICIALISÉS NON OCCUPÉS

POINTS D'ATTENTION

Pour une friche la question de la dépollution peut se poser. Elle est en principe à la charge de l'ancien exploitant (régime des installations classées pour la protection de l'environnement - ICPE) ou à défaut du propriétaire. En cas de pollution lourde et de défaillance de l'ancien exploitant ou propriétaire, l'ADEME peut être mobilisée.

Le repreneur du site, qui a un projet, peut être intéressé à supporter le coût de la dépollution s'il a la possibilité de le répercuter, soit sur le prix d'acquisition du site pollué, soit sur le prix de commercialisation après dépollution. Le régime des ICPE permet désormais cette possibilité de dépollution par un autre que l'ancien exploitant ou propriétaire.

S'il n'y a plus de nouveaux espaces ouverts à la construction en zone naturelle, agricole ou forestière, le coût relatif de la dépollution, reconversion, réhabilitation, transformation de friches va devenir plus attractif. Le point qui semble le plus décisif est donc de réduire drastiquement les possibilités de construction en zone non déjà artificialisée. C'est ce qui sera vraisemblablement le plus efficace pour inciter aux réhabilitations de friches par des repreneurs ayant un projet.

Dans le cas où le projet serait réalisé par une collectivité publique, celle-ci peut procéder à une acquisition à l'amiable. A défaut, l'expropriation est déjà possible dès lors qu'existe un projet dont l'utilité publique est reconnue et avec le versement d'une juste et préalable indemnité (art. 545 code civil). La déclaration d'utilité publique prend la forme

d'une décision par arrêté préfectoral ou par décret du Premier ministre, après enquête publique sur l'utilité et l'intérêt général du projet.

La jurisprudence a déjà reconnu l'utilité publique de projets visant à réaliser des logements sociaux, des équipements publics nécessaires à la vie locale.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

L'interdiction de construction en zone non déjà artificialisée, vue aux points précédents avec proposition de transcription serait le plus efficace. Donc SL 3.1

Pour le reste le droit existant semble suffire.

PROPOSITION SL3.8 : ÉVALUER LE POTENTIEL DE RÉVERSIBILITÉ DE BÂTIMENTS AVANT TOUTE DÉMOLITION ET DE TOUTES CONSTRUCTIONS NOUVELLES

La proposition est formulée sous deux angles un peu différents, examinés successivement.

SL3.8.1 : Évaluer le potentiel de réversibilité de bâtiments avant toute démolition

POINTS D'ATTENTION

En l'état actuel du droit, un permis de démolir est nécessaire, et ce peut être à ce stade que soit imposée la règle proposée par les membres. Le permis ne peut pas être refusé si la démolition est le seul moyen de mettre fin à la ruine de l'immeuble (L. 451-2). Sinon, elle doit être nécessaire à une opération de construction ou d'aménagement (L. 451-1) pour qu'elle soit autorisée, avec le permis d'aménager ou de construire.

On peut envisager de poser le principe d'une évaluation obligatoire du potentiel de réversibilité avant toute démolition au niveau de la loi, et d'imposer des éléments de preuve dans la partie réglementaire à propos du contenu de la demande de permis de démolir.

La difficulté est moins juridique que pratique : quelle méthode d'évaluation du potentiel de réversibilité ? Cela dépend des techniques disponibles et des coûts relatifs.

La formulation proposée par le comité légistique pour la disposition réglementaire nécessiterait d'être affinée avec des professionnels de la construction.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

- Modifier l'article L 451-1 du code de l'urbanisme :

« Lorsque **après évaluation du potentiel de réversibilité d'un bâtiment, sa démolition apparaît** est nécessaire à une opération de construction ou d'aménagement, la demande de permis de construire ou d'aménager peut porter à la fois sur la démolition et sur la construction ou l'aménagement. Dans ce cas, le permis de construire ou le permis d'aménager autorise la démolition ».

- Compléter l'article R 451-2 du code de l'urbanisme :

« Le dossier joint à la demande [de permis de démolir] comprend :

(...)

d) une étude relative à la possibilité de réutiliser le bâtiment plutôt que procéder à sa démolition. »

SL3.8.2 : Évaluer, le potentiel de réversibilité de toutes constructions nouvelles via un volet « réversibilité / seconde vie » lors du dépôt d'un permis de construire avec notamment une deuxième alternative de plan d'usage et un paragraphe argumenté ».

POINTS D'ATTENTION

Cela semble revenir à évaluer lors du permis de construire, la possibilité de changements d'usage ou de destination futurs.

Pour les Jeux olympiques 2024 à Paris, un régime spécifique a été créé avec le permis de construire portant à la fois sur l'état temporaire (la destination pour la période des JO) et l'état définitif après JO (le plus souvent pour des logements). Le pétitionnaire doit présenter les deux aspects dans sa demande de permis de construire.

Il serait possible, chaque fois que des constructions sont réalisées pour une opération temporaire, afin d'éviter que les bâtiments soient ensuite inutilisés, de s'inspirer de ce régime créé par l'article 15 de la loi 2018-202 du 26 mars 2018 et son décret d'application 2018-512 du 26 juin 2018.

La systématisation de cette pratique pour toute construction risque d'être inadaptée dans un certain nombre de cas et il semble indispensable de la faire précéder d'une expertise et d'une étude d'impact impliquant l'ensemble des professionnels concernés. De plus, le code de l'urbanisme est composé de façon assez complexe et plusieurs dispositions pourraient être modifiées.

TRANSCRIPTION JURIDIQUE

À titre indicatif, le comité légistique suggère les pistes suivantes.

Prévoir une alternative à la déconstruction et remise en état pour les permis délivrés à titre précaire :

Modifier l'article L. 433-3 du code de l'urbanisme

Imposer avec la présentation du projet architectural du permis de construire, l'évaluation du potentiel de réversibilité :

Compléter l'article L. 431-2 du code de l'urbanisme :

« Le projet architectural définit, par des plans et documents écrits, l'implantation des bâtiments, leur composition, leur organisation et l'expression de leur volume ainsi que le choix des matériaux et des couleurs.

Il précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords.

Il évalue le potentiel de réversibilité du bâtiment en cas de changement futur de destination. »

Compléter le dossier de demande de permis de construire :

Compléter l'article R 431-5 du code de l'urbanisme :

« La demande de permis de construire précise : (...)

e) la destination des constructions par référence aux différentes destinations et sous-destinations définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28, **au stade initial et en cas de changement futur de destination ; »**

propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr

conventioncitoyennepourleclimat.fr



@Conv_Citoyenne



@Conv_Citoyenne



ConvCitoyenne

Organisée par :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

© DICOM CESE - Juin 2020