

Lettre ouverte aux parlementaires : « la rénovation des bâtiments, c'est maintenant ! »

Face à l'urgence climatique et aux discours sur « les contraintes budgétaires », nous proposons un mécanisme de financement massif des travaux d'isolation pour les bâtiments résidentiels et professionnels, simple et de mise en œuvre rapide, qui s'appuie sur des procédures et des acteurs connus, et, surtout, qui lève les blocages d'ordre financier.

Nous proposons d'instaurer par la loi une obligation pour les propriétaires de réaliser les travaux d'isolation des bâtiments, étant entendu qu'une telle obligation doit s'accompagner d'un financement de l'État prenant en charge la totalité des travaux, dès lors que les matériaux et les entreprises sont en mesure de les réaliser.

Le financement apporté par l'État, sans condition de ressource, aux propriétaires qui l'auront demandé, sera garanti par une inscription au registre des hypothèques remboursable à la première mutation ou à 30 ans au plus tard.

Les politiques de rénovation énergétique menées depuis bientôt vingt ans ne sont pas à la hauteur des enjeux : si les objectifs de rénovation énergétique prévus par le Grenelle de l'environnement en 2008 avaient été tenus, la France économiserait déjà l'équivalent de ses importations de gaz russe. Et des millions de gens seraient sortis de la précarité énergétique.

Les annonces de tous bords sur la rénovation énergétique, la sobriété ... ne se traduisent le plus souvent que par des demi-mesures, des subventions fort coûteuses mais peu efficaces, et les actes ne sont pas à la hauteur des enjeux. Sur les 700 000 subventions "MaPrimRénov" débloquées en 2021, le nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique », initialement annoncé à 80 000 par le gouvernement (PLF 2021) a été ramené à 2 500 par un récent rapport de la Cour des comptes. A ce rythme-là, il faudra plus de 1900 ans pour rénover les 4,8 millions de passoires thermiques du pays.

Nous n'avons pas tout ce temps devant nous. Trente ans après les premières alertes du GIEC, nous devons supporter des températures proches ou supérieures à 40°C dans la majeure partie du pays.

Ce qui a été fait depuis 30 ans dans la lutte contre le réchauffement climatique, que ce soit pour les transports ou la consommation d'énergie des bâtiments, n'est pas à la hauteur de l'alerte. Chaque jour qui passe sans mesure efficace est un jour de perdu dans la lutte contre le réchauffement et le dérèglement climatique.

Face à l'inertie politique qui conduit à chauffer des immeubles mal isolés en hiver et à les climatiser dès le printemps, limitant l'action publique à appeler nos concitoyens à baisser le chauffage ou ne pas utiliser la climatisation en dessous de 26°C au nom de la « sobriété énergétique », nous avons pris l'initiative de rédiger un projet de proposition de loi d'urgence visant à réduire, pour les immeubles, la consommation d'énergie d'origine fossile ou provenant des réseaux de distribution.

Nous considérons en effet que la plus urgente et la plus efficace des mesures à prendre pour réduire la consommation d'énergie est d'isoler les bâtiments au plus vite : un bâtiment bien isolé réduit sensiblement l'appel au chauffage ou à la climatisation, améliore le confort et le pouvoir d'achat tout en réduisant les consommations et dépenses d'énergie.

Nous présentons ce projet de proposition de loi comme citoyen-ne-s préoccupé-e-s par le présent et le futur. Si notre Constitution donne le pouvoir de présenter des projets ou des propositions de lois au gouvernement et aux parlementaires, la règle fondamentale veut que les citoyens puissent participer à la formation de la loi.

Nous appelons les parlementaires à se saisir de ce projet de proposition de loi, et à auditionner dans les meilleurs délais les organisations environnementales et les acteurs pertinents de la société civile, pour recueillir leurs observations et propositions afin qu'une proposition de loi largement soutenue par la société civile soit déposée au plus vite.

Grâce à cette loi que nous appelons de nos vœux, les occupants bénéficieront de la diminution des charges d'énergie grâce à l'isolation et bénéficieront d'un meilleur confort.

Les propriétaires n'auront pas à se perdre dans les méandres d'une recherche de financement et de course à la subvention, ni à disposer des moyens financiers pour supporter le solde des travaux. De son côté, l'État, en tant que financeur massif et en dernier ressort, devra influencer sur le prix et la qualité des travaux.

L'environnement et la santé publique seront préservés et s'amélioreront.

Face au réchauffement climatique et aux vagues de chaleur qui ne devraient que se multiplier et s'intensifier à l'avenir, nous n'avons plus le choix : la radicalité des mesures à prendre n'est pas un choix mais une obligation que nous impose l'urgence climatique.

Le mécanisme simple que nous proposons n'alourdit pas la dette publique et reste conforme aux dispositions de l'article 40 de la Constitution par une garantie du financement constituée par des valeurs foncières. Il contribue à l'amélioration du pouvoir d'achat et il s'inscrit dans les principes fondamentaux de la Charte de l'environnement en répondant au devoir de « *prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement* », du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui oblige l'État à garantir la protection de la santé.

Notre proposition s'inscrit dans une pensée où l'État est un moteur pour faire plus et mieux ensemble. Dans le cas présent, il jouerait pleinement son rôle grâce à l'effet de levier des garanties foncières.

Ce mécanisme permet également de déployer une filière isolation et chauffage solaire d'envergure créatrice d'emplois de qualité pour la préservation de notre environnement. Les occupants bénéficieront sans avance financière de meilleures conditions de vie et d'utilisation des immeubles dans lesquels ils résident ou travaillent. C'est le moment. Pas en septembre ou en 2023. Maintenant.

Nous restons à la disposition des parlementaires pour une prise en compte rapide.

Maximes Combes, Daniel Ibanez, Françoise Verchère.

Contact :

- Daniel Ibanez organisateur des rencontres annuelles des lanceurs d'alerte (+33 6 07 74 10 17) info@framex.org
- Maxime Combes, économiste (+33 6 24 51 29 44)

PROPOSITION DE LOI visant à diminuer la consommation d'énergie pour le bâti.

Exposé des motifs

La mauvaise isolation des bâtiments a pour conséquences directes une consommation accrue et inutile d'énergie, des charges financières inutiles, des émissions de gaz à effet de serre, une contribution au réchauffement climatique accompagnée de l'émission de particules fines.

La question de la consommation accrue d'énergie concerne aussi bien les bâtiments à caractère résidentiel qu'à usage professionnel. Elle se pose tant pour le chauffage que pour la climatisation de plus en plus utilisée.

La réponse à la question de la consommation d'énergie pour le bâti est connue, c'est avant tout l'isolation des bâtiments. La meilleure isolation pour les constructions existantes et pour les constructions neuves permet de diminuer immédiatement la consommation d'énergie, d'améliorer le confort et de réduire les dépenses de chauffage ou de climatisation et donc de sauvegarder du pouvoir d'achat tout en ne participant pas à la dégradation de l'environnement et du climat. Isoler les bâtiments est donc une mesure de sobriété énergétique qui améliore le confort des occupants tout en diminuant les charges pour chauffer ou climatiser.

L'amélioration nécessaire de l'isolation des bâtiments concerne les propriétaires occupants en résidences principales ou secondaires, les locataires et les propriétaires bailleurs.

Si des aides à l'isolation des logements existent par voie de subvention, ce système montre ses limites car les ménages les plus modestes ne sont pas en mesure de faire face au reste à charge et ne sont pas en mesure de s'endetter pour le financement. Selon un récent rapport de la Cour des Comptes, les 700 000 subventions "MaPrimRénov" débloquées en 2021 n'ont pas permis à 80 000 « passoires thermiques » de perdre leur statut comme annoncé par le gouvernement (PLF 2021) mais seulement à 2 500. A ce rythme-là, il faudra plus de 1900 ans pour rénover les 4,8 millions de passoires thermiques du pays.

Les dispositifs successifs de subventions n'ont pas permis à suffisamment de ménages d'isoler et tendent à privilégier, jusqu'ici, des rénovations mono-gestes plutôt que des rénovations globales, seules à même de garantir un niveau d'efficacité et de sobriété énergétique satisfaisant. Par ailleurs, les dispositifs de subvention sont connus pour avoir renchéri d'autant les travaux concernés.

Nous payons très cher les conséquences de cette inertie et du retard pris en la matière : si les objectifs de rénovation énergétique prévus par le Grenelle de l'environnement en 2008 avaient été tenus, la France économiserait déjà l'équivalent de ses importations de gaz russe. Et des millions de gens seraient sortis de la précarité énergétique.

La présente proposition de loi consiste à permettre une intervention massive de l'État par le financement de la totalité des travaux d'isolation ou d'installation d'un système de chauffage solaire thermique (pour l'eau chaude sanitaire ou le chauffage) sur demande simple des propriétaires pour répondre aux urgences climatiques, sanitaires et sociales notamment du fait de l'augmentation du coût de l'énergie tout en luttant efficacement contre l'inflation et en préservant le pouvoir d'achat par une diminution des dépenses d'énergie pour le chauffage ou la climatisation.

L'équilibre budgétaire est assuré par le mécanisme consistant à garantir les financements consentis par l'État au travers d'un fonds dédié pour les installations par une inscription hypothécaire sur les biens bénéficiant de l'aide de l'État. Le remboursement est opéré dès la première mutation ou trente ans après l'intervention au plus tard.

Grâce au mécanisme de garantie foncière proposé, cette loi respecte le principe constitutionnel défini à l'article 40 de la Constitution.

La proposition de loi crée une obligation d'isolation des bâtiments pour leurs propriétaires. Toutefois, les propriétaires occupants bénéficieront de la réduction de leurs dépenses énergétiques et les locataires n'auront pas à faire face à une augmentation de leurs charges leur propriétaire n'ayant pas à financer lui-même les travaux.

L'obligation, à la charge des propriétaires, d'isolation et donc de mise en œuvre de travaux d'amélioration visant à diminuer la consommation d'énergie issue des réseaux de distribution ou d'énergie fossile s'inscrit dans le principe à valeur constitutionnelle de l'article 2 de la charte de l'environnement édictant le devoir de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement ainsi que du 11^{ème} alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 garantissant constitutionnellement la protection de la santé.

Les foyers les plus précaires seront largement bénéficiaires d'un tel dispositif car ils sont souvent logés dans des logements mal isolés, avec des revenus plus faibles, et ils se trouvent face à des dépenses accrues par la durée et l'intensité pour le chauffage et souffrent de la chaleur en période caniculaire.

Les bâtiments mal isolés nécessitent d'être chauffés plus longtemps et demandent plus d'énergie, pour une qualité de confort moindre, à température égale

L'urgence climatique impose de mettre en œuvre tous les moyens connus dans les plus brefs délais pour réduire les émissions provenant du chauffage des bâtiments et pour réduire la consommation d'énergie quelle que soit l'énergie utilisée. En outre une réduction de la consommation d'énergie permet de réduire les extractions et de préserver les ressources naturelles tout en conservant un confort voire en l'améliorant.

Il est maintenant évident que la question de l'isolation des bâtiments n'évoluera pas rapidement sans une action publique forte. L'État a une responsabilité pleine et entière au regard des principes du bloc de constitutionnalité, dans la mise en œuvre rapide et efficace d'une politique visant à réduire l'empreinte climatique et environnementale des bâtiments pour ce qui concerne les émissions et les consommations qui résultent du chauffage ou de la climatisation. L'État doit aussi prévenir au mieux la crise de l'approvisionnement et les conséquences économiques majeures consécutives aux difficultés d'approvisionnement.

Une action forte de l'autorité publique pour atteindre dans les meilleurs délais un bon niveau d'isolation des bâtiments permettra donc dans le domaine de l'environnement de lutter contre le réchauffement climatique, d'améliorer la qualité de l'air et par voie de conséquence la santé publique, de réduire la consommation d'énergie et les transports de combustibles tout en renforçant l'indépendance de notre pays en matière d'énergie.

Du point de vue social, l'isolation des bâtiments et l'installation de systèmes solaires thermiques de chauffage doivent permettre de réduire la facture énergétique et le confort des occupants en hiver comme en été.

Grâce au financement assuré par l'État, l'action publique pourra être priorisée vers les bâtiments qualifiés de passoires thermiques permettant de répondre aux besoins d'adaptation des bâtiments au changement climatique tout en luttant efficacement contre le réchauffement de la planète et pour une amélioration de la santé publique.

L'urgence climatique et sanitaire est reconnue par les hautes juridictions française et européenne qui imposent à l'État d'agir à grande échelle.

La présente proposition de loi a pour objectif de répondre aux enjeux environnementaux et sociaux de façon massive et dans les délais les plus courts tout en développant un dispositif de financement compatible avec les règles européennes et permettant de garantir que le coût d'une telle ambition soit contenue et couvert par le régime des hypothèques.

Toutefois une politique ambitieuse en matière d'isolation devra tenir compte des aspects patrimoniaux et historiques des bâtiments.

Le fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments s'appuiera sur les compétences des différents services de l'État, l'ADEME ou l'ANAH pour accélérer au mieux son intervention.

En dernier lieu la présente loi permet de soutenir le développement de production de matériaux isolant durables tels que la laine de bois ou de textile recyclé et de systèmes solaires thermiques de chauffage, elle permet également de participer à la création d'emploi de façon massive par le soutien au développement d'une filière de formation aux métiers de l'isolation et de son installation d'une part et de l'installation solaire d'autre part.

La présente loi pourrait inspirer d'autres États européens ou extra européens pour une mise en œuvre massive de moyens d'isolation permettant de lutter contre le réchauffement climatique provenant des chauffages ou des climatisations.

Article 1 Isolation des bâtiments.

Les personnes propriétaires de biens immobiliers destinés à la résidence ou à usage de bureau ont l'obligation de procéder sans délai à l'isolation thermique des dits biens.

Toutefois cette obligation n'est opposable que lorsque les conditions financières, matérielles et humaines sont réunies pour la mise en œuvre des travaux d'isolation thermique.

Les propriétaires peuvent demander la prise en charge du financement des travaux visés au premier alinéa au fonds mentionné à l'article 3.

Quelles que soient les ressources des demandeurs, le fonds mentionné à l'article 3 est tenu d'apporter le financement des travaux visés au premier alinéa, garanti selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 5.

Article 2 Installation de systèmes de chauffage solaire thermique.

Lorsqu'une étude démontre la pertinence d'une installation de chauffage solaire thermique permettant de diminuer de façon significative la consommation d'énergie d'origine fossile ou provenant d'un réseau d'alimentation en énergie, les propriétaires sont tenus de l'installer.

Toutefois cette obligation n'est opposable que lorsque les conditions financières, matérielles et humaines sont réunies pour la mise en œuvre des travaux d'installation de chauffage solaire thermique.

Les propriétaires peuvent demander la prise en charge du financement des travaux visés au premier alinéa au fonds mentionné à l'article 3.

Quelles que soient les ressources des demandeurs, le fonds mentionné à l'article 3 est tenu d'apporter le financement des travaux visés au premier alinéa, garanti selon les dispositions du dernier alinéa de l'article 5.

Article 3 Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments.

Pour le financement des travaux visés aux articles 1 et 2, il est créé un Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est un établissement public administratif national placé sous l'autorité du ministre en charge du logement qui le préside.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est chargé de concourir à la mise en œuvre de la politique de diminution de la consommation d'énergie dans les bâtiments par une amélioration de leur isolation et par le chauffage des bâtiments et de l'eau chaude sanitaire par des installations solaires thermiques.

Article 4 Missions

Aux fins d'atteindre l'objectif de diminution de la consommation d'énergie d'origine non durable et de diminution de consommation d'énergie fossile ou provenant des réseaux d'alimentation en énergie, il assure la réalisation de ces objectifs en finançant à la demande des propriétaires visés aux articles 1 et 2, l'isolation des bâtiments et l'installation de systèmes de chauffage solaire thermique notamment en :

- 1) En finançant les travaux d'isolation des bâtiments,
- 1) En fixant les priorités à respecter pour les travaux d'isolation des bâtiments,
- 1) En finançant les équipements solaires thermiques, là où il est pertinent d'en installer,
- 2) En fixant les priorités à respecter pour les travaux d'installation d'équipements solaires thermiques,
- 3) En déterminant la nature des travaux à réaliser pour chaque bâtiment,
- 4) En répertoriant les immeubles devant faire l'objet de travaux d'isolation,
- 5) En fixant le prix moyen des travaux,
- 6) En participant financièrement à la création de moyen de production de matériaux isolant durable et recyclable,
- 7) En participant financièrement à la formation des personnels chargés de la mise en œuvre des travaux d'isolation ou d'installation de chauffage solaire thermique.

Article 5 Modalités d'intervention du Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments, équilibre budgétaire.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est doté de moyens financiers lui permettant de financer en totalité les chantiers d'isolation thermique ou d'installation d'équipements solaires thermiques qui lui sont soumis pour réalisation.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments peut recourir à des emprunts pour financer ses missions.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments paie directement les entreprises selon les modalités définies par un décret en conseil d'État.

Chaque financement du Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments pour des travaux d'isolation de bâtiments ou d'installations de système de chauffage solaire thermique trouve son équilibre budgétaire par une inscription sur le registre des hypothèques en sa faveur.

Article 6 modalités de remboursement du financement du Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments.

Le remboursement des sommes avancées par le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments a lieu dès la première mutation du bien ou au plus tard 30 ans après la fin des travaux d'isolation thermique ou d'installation d'un système de chauffage solaire thermique. Pour les rares cas d'impossibilité de remboursement, un dispositif de garantie mutualisée interne au Fonds permettra d'en couvrir les conséquences.

Article 7 Modalités d'application

Les modalités d'application de la présente section, notamment les choix technologiques, les niveaux de performance et les évaluations préalables et a posteriori, sont fixées par décret en Conseil d'État trois mois après la publication de la loi au Journal officiel.

Un bilan de la diminution de la consommation d'énergie est établi pour chaque intervention deux ans au plus tard après la fin des travaux.

Article 8 Administration

L'établissement est administré par un conseil qui comprend, outre des représentants de l'État et des personnalités qualifiées, deux députés et deux sénateurs.

La durée du mandat des administrateurs est de trois ans renouvelable. Toutefois, le mandat des membres désignés en qualité de parlementaire ou de représentant des collectivités territoriales prend fin s'ils perdent avant l'expiration de cette durée la qualité au titre de laquelle ils ont été désignés.

Les fonctions de président et d'administrateur ne sont pas rémunérées.

Le conseil d'administration se réunit au moins quatre fois par an sur convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour.

Les délibérations sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Le membre du corps du contrôle général économique et financier et l'agent comptable assistent, avec voix consultative, aux délibérations du conseil d'administration.

Article 9 Fonctionnement du Conseil d'Administration

Le conseil d'administration règle, par ses délibérations, les affaires de l'établissement.

Il délibère, notamment, sur son budget, sur son compte financier ainsi que sur ses opérations financières.

Il arrête les concours financiers qu'il accorde

Le budget de l'établissement et ses comptes annuels font l'objet d'une approbation expresse par l'autorité compétente de l'État.

Le conseil d'administration établit son règlement intérieur.

Article 10 Présidence

Le président du fonds mentionné à l'article 3 est nommé par l'autorité administrative compétente sur proposition du conseil d'administration parmi ses membres.

Article 11 Représentation

Le président du conseil d'administration représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution. Il conclut les contrats, conventions et marchés. Il a qualité d'ordonnateur.

Il rend compte de son action au conseil d'administration.

Article 12 Gestion

Sous le contrôle du conseil d'administration, la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion de l'établissement dans les conditions définies par une convention passée avec celui-ci.

Article 13 Contrôle

L'établissement est soumis au contrôle économique et financier de l'État prévu par les dispositions en vigueur relatives au contrôle financier au sein des établissements publics administratifs de l'État selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

Article 14 Ressources

Les ressources du fonds mentionné à l'article 3 sont des dotations en capital, les intérêts de ses placements, des emprunts et, le cas échéant, des subventions et des recettes diverses.

Les remboursements perçus au moment de la levée des hypothèques sont exclusivement affectés aux remboursements des emprunts contractés par le fonds mentionné à l'article 3.