

PROPOSITION DE LOI visant à diminuer la consommation d'énergie des bâtiments.

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 « passoire thermique » 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 des leurs dépenses énergétique 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 principe 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.

PROPOSITION DE LOI visant à diminuer la consommation d'énergie des bâtiments.

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.

L'isolation thermique visée au premier alinéa consiste à isoler la toiture ou les combles perdus, les murs extérieurs et les portes et fenêtres.

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.

L'obligation définie au premier alinéa n'est exécutée que lorsque la performance de résistance thermique définie par décret en Conseil d'État est dument constatée.

Les propriétaires peuvent demander la prise en charge du financement des travaux visés au premier alinéa au fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments mentionné à l'article 3.

Quelles que soient les ressources des demandeurs, le fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments 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 7.

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 7.

Article 3 Obligation des propriétaires bailleurs.

Les propriétaires bailleurs ont l'obligation de procéder à l'isolation des bâtiments mis sur le marché locatif par priorité à ceux qu'ils occupent au titre de résidence principale ou secondaire.

Cette obligation s'applique dans les mêmes conditions que celles définies au troisième alinéa de l'article 1^{er}.

Toutefois les propriétaires bailleurs ayant bénéficié du financement des travaux en application des alinéas 5 et 6 de l'article 1 et des alinéas 3 et 4 de l'article 2, ne peuvent augmenter les loyers d'un montant supérieur à ce que permettent l'Indice de Révision des Loyers ou les clauses contractuelles en matière commerciale en raison des travaux effectués visant à réduire la consommation d'énergie des bâtiments.

Article 4 Obligation d'information des futurs acquéreurs.

Lorsqu'un bâtiment ou bien immobilier est proposé à la vente, le vendeur a l'obligation d'indiquer à l'acquéreur l'obligation, lorsqu'elle est applicable, de procéder aux travaux d'isolation du bien.

Le futur acquéreur déclare dans le contrat de promesse d'achat qu'il est informé de l'obligation de l'article 1 de la présente loi qui lui sera, le cas échéant, opposable.

Lors de la signature de l'acte de cession notarié, l'acquéreur réitère sa déclaration par laquelle il reconnaît avoir connaissance, le cas échéant, de son obligation d'isolation en application de l'article 1 de la présente loi et des conséquences financières et matérielles qui en résultent.

Article 5 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 6 Missions

Aux fins de réduire au mieux les émissions de gaz à effet de serre et de particules fines des bâtiments ainsi que leur consommation d'énergie, le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments 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 :

- En finançant les travaux d'isolation des bâtiments définis au deuxième alinéa de l'article 1,
- En fixant les priorités à respecter pour les travaux d'isolation des bâtiments,
- En finançant les équipements solaires thermiques, là où il est pertinent d'en installer,
- En fixant les priorités à respecter pour les travaux d'installation d'équipements solaires thermiques,
- En déterminant la nature des travaux à réaliser pour chaque bâtiment,
- En répertoriant les immeubles devant faire l'objet de travaux d'isolation,
- En fixant le prix moyen des travaux,
- En participant financièrement à la création de moyen de production de matériaux isolant durable et recyclable,
- 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 7 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 8 Contrôle des travaux d'isolation

Afin de garantir la bonne exécution des travaux d'isolation, il est effectué dès la fin de la mise en œuvre des travaux ou dès que possible les conditions techniques le permettent, un contrôle de l'efficacité énergétique des travaux.

Ce contrôle est réalisé par tout moyen permettant de détecter physiquement les malfaçons, les ponts thermiques et autres défaut d'isolation.

Les professionnels retenus pour exécuter les travaux doivent disposer d'une assurance garantissant leur obligation de moyens et de résultat.

Article 9 Intervention du Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments pour la formation et le développement de la production de matériaux et techniques de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments.

Le Fonds pour la diminution de la consommation d'énergie des bâtiments est doté d'un budget lui permettant de financer les actions de formations pour :

- la pose d'isolation en toiture ;
- la pose de portes et fenêtres ;
- l'isolation extérieure en façade ;
- la prescription et le contrôle des travaux d'isolation.

Article 10 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 11 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 12 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 assistant, avec voix consultative, aux délibérations du conseil d'administration.

Article 13 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 14 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 15 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 16 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 17 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 18 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.