

# Rénovation énergétique des bâtiments : le gouvernement pris au piège d'objectifs contradictoires

02 mars 2021 • [Sandrine Gorreri](#) • [Philippe François](#)

Le gouvernement a présenté, le 10 février dernier, le projet de loi climat et résilience issu des travaux de la Convention citoyenne pour le climat. Ce projet de loi comporte un chapitre consacré au logement. Son action s'appuierait sur deux leviers principaux : un diagnostic de performance énergétique (DPE) rénové et une interdiction progressive des passoires thermiques. Il compte mettre en avant les dispositifs d'aide à la rénovation pour y parvenir. Pour les associations écologistes, les mesures ne sont pas suffisantes (calendrier trop lointain, normes qui font la part belle au chauffage électrique), tandis que les professionnels de la construction mettent en avant l'instabilité des règlements qui augmentent les coûts de construction. Le verdissement du logement et l'objectif de construction sont-ils désormais entrés en conflit ?

Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique le gouvernement a déposé un projet de loi nommé "lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets" qui reprend les propositions de la Convention citoyenne pour le climat. Cette initiative du président de la République a réuni 150 citoyens chargés de faire des propositions pour accélérer la lutte contre le changement climatique (objectif 40% de baisse des émissions des gaz à effet de serre - GES - d'ici 2030 par rapport à 1990). A l'issue de leurs travaux les membres de la Convention ont formulé 150 propositions que le président de la République s'était engagé à reprendre. C'est tout l'objet du projet de loi qui comporte un chapitre consacré au logement : il s'agit d'engager le pays dans une stratégie nationale pour améliorer l'impact environnemental du bâtiment.

## Les ambitions de la Convention citoyenne pour le climat

Le secteur des bâtiments compte pour 19% des émissions nationales en 2018 (84 MtCO<sub>2</sub>e) selon le rapport du Haut conseil pour le climat. Les émissions directes de ce secteur couvrent le logement (59%) et le secteur tertiaire (41%). Elles proviennent principalement de l'utilisation du gaz et du fioul domestiques pour les usages thermiques (essentiellement pour le chauffage, mais aussi l'eau chaude sanitaire et de la cuisson), ainsi que des gaz fluorés utilisés comme fluides frigorigènes. Les émissions provenant de l'électricité et du chauffage urbain sont exclues, car elles sont comptabilisées dans le secteur de la transformation d'énergie. Les émissions issues de la biomasse (bois-énergie) sont aussi exclues.

L'autre point de départ de la convention citoyenne pour le climat (CCC) que l'on retrouve dans le projet de loi, c'est de lutter contre le réchauffement climatique dans un esprit de justice sociale. C'est à ce titre que l'on retrouve la lutte contre la précarité énergétique. **A l'heure actuelle, seulement 6,6% du parc résidentiel de l'Hexagone disposerait d'une étiquette A et B** du Diagnostic de performance énergétique (DPE), et 11,9% des ménages français seraient en situation de précarité énergétique.

L'objectif de la Convention citoyenne pour le climat était extrêmement élevé puisqu'il visait à diviser par 2 en 2040 les émissions de gaz à effet de serre (GES) liés au bâtiment : " Notre ambition est de passer d'une rénovation par petits gestes et à petits pas, à une rénovation globale (toit, isolation, fenêtres, 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." L'idée étant d'atteindre un niveau de performance énergétique A ou B (ou C pour certains logements).

## La traduction législative avec le projet de loi du gouvernement

Le texte présenté à l'Assemblée est de ce point de vue moins ambitieux : le chapitre "se loger" s'ouvre sur une série d'articles relatifs au diagnostic de performance énergétique (DPE) (articles 39 et 40).

Le texte, pose le principe du classement des logements de "*très performants*" (classe A) à "*extrêmement consommateurs d'énergie*" (classe G), et renomme les passoires énergétiques (classes F et G) "*logements à consommation d'énergie excessive*". Ce sont ces logements-là qui devront subir un audit énergétique avant leur vente, à compter du 1er janvier 2024 (en monopropriété). Le texte prévoit une obligation d'élaboration d'un plan pluriannuel de travaux dans les copropriétés (article 44).

Comme demandé par la CCC, il ne sera plus possible d'augmenter les loyers des logements "à consommation d'énergie excessive" (classés F et G). Cette mesure prendra effet un an après la promulgation de la loi en France métropolitaine (article 41). Déjà il est prévu qu'à partir du 1er janvier 2023 il ne sera plus possible de louer un logement dépassant les 450 kWh par m<sup>2</sup> et par an de consommation énergétique primaire (seuil de décence). Et il est prévu que les logements classés F et G ne seront plus considérés comme décents à compter de 2028, et ne pourront donc plus faire l'objet d'une location (article 42). Enfin un article (article 43) va venir spécifier le rôle des EPCI dans la définition d'un service public de la performance énergétique de l'habitat.

## Un super DPE (diagnostic de performance énergétique)

On le voit le DPE va devenir une pierre angulaire de l'action du gouvernement : cet outil était considéré jusqu'à présent comme peu fiable. Le 15 février dernier le ministère du logement a dévoilé le nouveau mode de calcul du DPE.

Cette étiquette énergie, si elle conserve la déclinaison de A à G a été modifiée puisque les seuils eux-mêmes ont été changés. En plus d'une valeur de consommation d'énergie primaire, ils prennent en compte la production de CO<sub>2</sub>. Les nouvelles classes énergétiques sont les suivantes :

- **Classe A** : moins de 70 kWh/m<sup>2</sup>.an et de 6 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an
- **Classe B** : 70 à 110 kWh/m<sup>2</sup>.an et 6 à 11 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an
- **Classe C** : 110 à 180 kWh/m<sup>2</sup>.an et 11 à 30 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an
- **Classe D** : 180 à 250 kWh/m<sup>2</sup>.an et 30 à 50 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an
- **Classe E** : 250 à 330 kWh/m<sup>2</sup>.an et 50 à 70 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an
- **Classe F** : 330 à 420 kWh/m<sup>2</sup>.an et 70 à 100 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an
- **Classe G** : plus de 420 kWh/m<sup>2</sup>.an et de 100 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>.an

Exit, donc, la méthode dite sur facture. Le DPE s'appuie désormais uniquement sur les caractéristiques physiques du logement comme "*le bâti, la qualité de l'isolation, le type de fenêtres ou le système de chauffage*", et utilise des données voulues plus fiables.

## Energie finale vs. Energie primaire

Toutes les données de consommation ci-dessus (en kWh/m<sup>2</sup>.an) sont fournies par la loi en terme « d'énergie primaire ». Un choix fait après de longs débats, alors que les consommateurs n'ont pas accès à ce chiffre.

L'énergie finale est celle que le consommateur utilise et se voit facturée par son fournisseur d'électricité, de fuel, de gaz ou de charbon.

L'énergie primaire inclut en plus l'énergie que le fournisseur a consommée pour produire l'énergie finale. Une notion très significative quand l'électricité a été produite dans des centrales à gaz (ou fuel ou charbon) : ce détour produisant du CO<sub>2</sub> dont il faut tenir compte, tout en étant beaucoup moins efficient que l'utilisation directe du gaz pour se chauffer, il est logique de le pénaliser. Prendre en compte l'énergie primaire est donc très justifié dans des pays comme l'Allemagne, la Pologne, les Pays-Bas ou l'Italie.

Quand l'électricité est produite par une centrale nucléaire, prendre en compte la chaleur dissipée dans les tours de refroidissement est plus contestable puisqu'elle n'entraîne aucune émission de CO<sub>2</sub>. Avec moins de 10% d'électricité produite à partir d'énergies fossiles, la France aurait donc pu utiliser la mesure de l'énergie finale, seule connue des consommateurs.

Ce nouveau DPE sera valable à compter du 1er juillet 2021 et évoluera au 1er janvier 2022 avec l'introduction d'une étiquette CO<sub>2</sub> indiquée en supplément et l'estimation du montant moyen des factures énergétiques du logement sera *"mise en avant de manière plus visible et plus simple"*. Ces trois éléments (étiquette énergie, étiquette climat et estimation de la facture) sont ceux qui deviennent obligatoires sur les annonces immobilières à compter du 1er janvier 2022. Enfin, le nouveau DPE pointera les actions de rénovation énergétique à entreprendre en priorité et proposera des scénarios de travaux. On le voit, le DPE, même s'il va gagner en précision, va aussi sérieusement se complexifier.

L'autre difficulté qui risque de se poser c'est l'objectif de rendre le DPE opposable (à partir du 1er janvier 2022). Autrement dit, un locataire pourra se retourner contre son propriétaire (et un acheteur contre le vendeur) en cas de manquement ou d'erreur, et pourra obtenir réparation. Une évolution susceptible de crisper les relations locataires bailleurs qui sont déjà extrêmement encadrées en France. *"Nous allons contrôler les annonces d'agences immobilières qui ne pourront pas proposer la location de telles "passoires thermiques" "*, a annoncé au Figaro Emmanuelle Wargon. *Pour les locations en direct, c'est plus compliqué. Nous allons informer les locataires qu'ils ont le droit de se retourner contre leur propriétaire s'il refuse de faire les travaux. Un logement décent doit aussi être un logement rénové* ». Mais que devient le locataire pendant la rénovation surtout si elle est importante ? Devra-t-il quitter le logement ?

## La connaissance des performances énergétiques des logements : l'impact des conventions techniques

Enfin dernier point à souligner concernant les changements intervenus sur le DPE c'est la prise en compte des émissions de CO<sub>2</sub>. Certains acteurs, en particulier les associations environnementales, craignaient que les consommations soient désormais exprimées en énergie finale et non primaire, ce qui aurait pour conséquence d'avantager le chauffage à l'électricité. Ce n'est pas le choix qui a été fait. Pour autant, **le nouveau DPE va bel et bien améliorer l'étiquette énergie de nombreux logements chauffés à l'électricité**, (moindre exigence en termes de consommation énergétique et introduction du critère carbone).

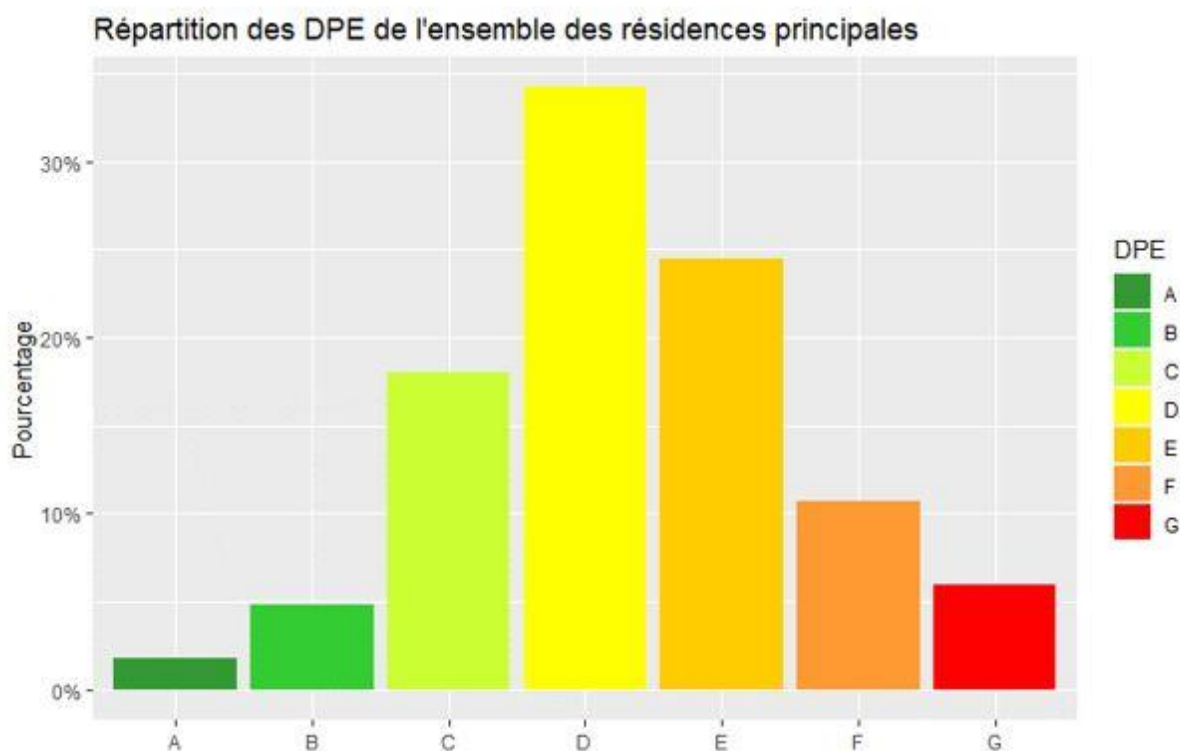
En pratique ce choix ne peut que surprendre **étant donné les actions mises en œuvre ces dernières années pour favoriser le chauffage au gaz**. Depuis 2008, dans le domaine du chauffage des logements neufs, la **part du chauffage électrique était passée de 72% en 2008 à 29% en 2014, et encore moins en 2016**. Cette évolution était due à des changements dans la réglementation technique qui, au lieu de prendre en compte la quantité de CO<sub>2</sub> émise pour produire chaque calorie de chaleur, avaient retenu le critère du rendement énergétique de la

transformation gaz-chaaleur et uranium-électricité. Changements sur lesquels le nouveau DPE revient en partie. On ne peut que regretter cette instabilité concernant les normes de chauffage.

## La connaissance des passoires thermiques

Du coup, alors que la connaissance des passoires thermiques était progressivement en train de se mettre en place, les critères vont changer. La dernière étude publiée sur le sujet donnait les indications suivantes : au total, sur les 29 millions de résidences principales au 1er janvier 2018, environ **1,9 million de logements (6,6% du parc) sont classés peu énergivores (étiquettes A et B du DPE)**. À l'opposé, environ 4,8 millions de logements (soit près de 17% du parc) sont très énergivores (étiquettes F et G du DPE, regroupant les logements qualifiés de « passoires thermiques »). Parmi elles, plus de 2 millions sont en location (dont 1,7 million dans le parc privé).

Les nouveaux seuils vont avoir pour effet, d'après le ministère, une sortie du statut de passoire énergétique (étiquettes F et G, pour rappel) pour 800.000 logements, dont 600.000 chauffés à l'électricité et 200.000 à la biomasse (bois, principalement). A l'inverse, 800.000 logements "deviennent des passoires" : 600.000 chauffés au fioul et 200.000 au gaz. Mais 60% des logements conserveront, après le 1er juillet, la même étiquette qu'actuellement. Et le nombre de passoires reste stable, à 4,8 millions.



Champ : ensemble des résidences principales au 1er janvier 2018, France métropolitaine. - © Source : Fidéli 2018, base des DPE 2017 et 2018 de l'Ademe, modèle Enerter (année 2015)

Ces évolutions soulèvent plusieurs difficultés :

- Quel est le profil de ces « passoires thermiques » ? Avant les changements qui vont intervenir il s'agissait essentiellement de maisons individuelles plutôt anciennes. Ces passoires se situaient dans des départements ruraux et/ou montagneux comme la Nièvre (58), la Creuse (23) ou encore le Cantal (15). La question qui se pose dans ces départements : les propriétaires et ou bailleurs entreprendront-ils des travaux dont le coût pourrait être significatif par rapport à la valeur du bien ? Leur part s'échelonne entre 40% et 50%. À l'inverse, elles étaient plus rares dans les départements à la météo clémente où les besoins en chauffage, étaient de fait moins importants ;

•Enfin, qui occupe les « passoires thermiques » ? Sans surprise, la plupart des logements très énergivores sont occupés par des ménages modestes. Ce sont surtout des locataires privés (28% des « passoires ») et des propriétaires (23%). Les interdire progressivement à la location suppose de donner un coup d'accélérateur sur la construction. Mais l'impact peut se faire sentir sur le niveau des loyers, les nouvelles normes de construction étant beaucoup plus ambitieuses.

Pour le gouvernement, les logements qui sont sortis du statut de passoire *"sont pour la plupart de petits logements qui étaient à la limite de l'étiquette F du DPE actuel. Ils n'exposent pas leurs occupants à des situations de précarité énergétique"*. Par ailleurs, insiste le cabinet d'Emmanuelle Wargon, **"près de 80% des logements chauffés à l'électricité, actuellement classés F et G le resteront après la réforme"**. Si l'idée est bien de mettre en cohérence le DPE avec les objectifs climatiques, la connaissance des logements selon les critères de performance énergétique restera encore très floue du fait de ces changements de critères récents.

## La mission parlementaire sur la rénovation énergétique des bâtiments

Un nouveau rapport est venu éclairer ce débat : il s'agit de celui de la mission d'information sur la rénovation thermique des bâtiments faite au nom de la commission développement durable de l'Assemblée[1]. La mission met en avant la difficulté à connaître précisément les logements qui font l'objet de travaux de rénovation et l'ampleur des rénovations engagées. La députée rapporteuse du texte, souligne que "contrairement aux travaux de construction des bâtiments, il n'existe pas de déclaration administrative obligatoire pour une grande partie des opérations de rénovation, ce qui empêche la mise en place d'une comptabilisation systématique". Elle regrette aussi que ce ne soit pas possible de s'en faire une idée par les dispositifs d'aide publique "car chaque aide recouvre des réalités différentes et peut par ailleurs concerner un même bâtiment. De plus, un bâtiment peut faire l'objet de plusieurs rénovations échelonnées dans le temps sans que celles-ci puissent être facilement référencées, ce qui empêche une appréciation qualitative et quantitative des rénovations".

On voit bien dès lors la difficulté à atteindre les objectifs de la CCC (**rénovation de 20 millions de logements** pour atteindre une performance énergétique globale A ou B). Pour les députés qui se sont penchés sur la question, le problème est simple : alors que les objectifs poursuivis par la rénovation énergétique font consensus, **les dispositifs pour encourager les travaux sont trop nombreux** : et de citer MaPrimeRénov', le programme Habiter Mieux Sérénité, les primes certificats d'économie d'énergie, les aides des collectivités territoriales, les aides d'Action Logement...

Ces aides font par ailleurs **l'objet de trop peu de suivi** et la **gouvernance est morcelée entre trop d'acteurs** dont chacun assure le pilotage de son propre dispositif. La rapporteur (*Marjolaine Meynier-Millefert, députée de l'Isère*) indique : "Nouvel exemple de la complexité administrative et du **mille-feuille à la française**, quand on voit le nombre d'organismes et de structures engagés dans ce très vaste dossier : Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), départements, régions, Ademe (Agence de la transition écologique), [Anah](#) (Agence nationale de l'habitat), Conseil supérieur de l'énergie, Conseil supérieur de la construction et de [l'efficacité énergétique](#) (CSCEE), Conseil national de l'habitat... Tous soumis aux directives de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) ou encore des Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)... Peut-on sérieusement s'y retrouver ?" **L'illisibilité des dispositifs est aggravée par l'instabilité des règlements dans le temps.**

## Pour être efficace, la rénovation devrait être globale

Enfin, la rénovation énergétique pour qu'elle permette des changements notables en termes de classes énergétiques (saut de deux classes dans le DPE par exemple) nécessite des travaux de rénovation globale mais qui représentent un coût encore plus important. Les travaux de rénovation actuels consistent la plupart du temps en des "gestes" qui n'apportent pas de gain en

matière d'efficacité énergétique, pointe le président de la mission. Or, selon les députés eux-mêmes, avec les crédits prévus dans le cadre du plan de relance et qui s'élèvent à 6,4 milliards d'euros, les besoins en termes d'investissements ne sont pas suffisamment financés.

## Trop de contraintes environnementales découragent la construction

L'autre point soulevé par le rapport, c'est la **mise en œuvre de la nouvelle réglementation technique dite RE2020**, qui va s'appliquer au logement et qui doit permettre d'atteindre de hauts standards en matière de construction. Sauf que pour les professionnels du bâtiment qui ont déjà à affronter une baisse des permis de construire, des chantiers ralentis avec la pandémie, les élections municipales retardées, la nouvelle réglementation environnementale est dure à avaler : elle bannit le chauffage au gaz dans les maisons individuelles (juillet prochain et pour les nouveaux immeubles, l'échéance est fixée en 2024), à tel point que les gaziers se sont mis en grève contre cette recommandation. Elle impose que le bâti consomme 30% de carbone en moins durant tout son cycle de vie. Elle prévoit aussi un **recours plus important au bois** et aux autres matériaux biosourcés, comme le chanvre et la paille, qui devraient même devenir la norme en matière de construction d'ici dix ans. Elle s'ajoute à une **foule de nouvelles règles** : gestion des déchets sur les chantiers, études des sols, sanitaires spécialement équipés pour les logements destinés aux handicapés, parkings équipés pour les vélos et les voitures électriques, etc. S'ajoute aussi la lutte contre l'artificialisation des sols, autre volet du projet de loi climat, qui risque de renchérir le coût du foncier. Pour la FFB, « La légitimité de chacune de ces avancées n'est pas contestable » mais c'est l'accumulation qui pose problème. Les professionnels soulignent également le coût que semble minorer le gouvernement : « *Pour un jeune ménage qui fait construire, rien que le passage du gaz à la pompe à chaleur représente une facture supplémentaire de 7 000 à 11 000 €* ».

Au final, beaucoup de professionnels reprochent au gouvernement de vouloir coûte que coûte afficher des résultats en matière environnementale sans tenir compte des conséquences sur les professionnels et par répercussion, sur le coût du logement pour les particuliers. Si un consensus existe pour réduire les passoires thermiques et améliorer la performance énergétique du logement, il faudrait faire preuve de plus de pragmatisme et de concertation avec les professionnels et ne pas vouloir trop politiser les mesures en faveur du logement. Comme le rappelle Olivier Salleron, président de la FFB "Construire durable et écologique, nous sommes pour. Mais il faut aussi avoir en tête l'économie. Le souci de verdissement ne doit pas s'effectuer au détriment des gens modestes, des mal-logés."

[1\]](#) Présenté par Vincent Descoeur et **Marjolaine Meynier-Millefert** (députée de l'Isère, Bourgoin)