



**« Renouveau urbain et Rénovation environnementale des  
bâtiments :**

**Amplifier et accélérer »**

Rapport remis à Madame Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement,

Par Frank Hovorka, président de la RICS en France,

Et Philippe Pelletier, président du Plan Bâtiment Durable,

Le Lundi 21 Septembre 2020

## AVANT-PROPOS

---

1. Par lettre de mission reçue le 23 juin 2020, le ministre de la Ville et du Logement et la secrétaire d'état auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire ont demandé au Plan Bâtiment Durable et à la RICS en France d'articuler une stratégie globale de nature à accélérer et amplifier le renouveau urbain et la rénovation environnementale des bâtiments : accompagner la revitalisation de zones urbaines, adapter l'offre de logements aux besoins, favoriser dans un même mouvement, la recherche d'économies d'énergie, la trajectoire bas-carbone et la préservation de l'environnement.
2. Et il a été demandé qu'un rapport d'étape soit remis un mois après l'ouverture de la mission, permettant ainsi que les premières propositions soient intégrées dans le plan de relance alors en cours d'élaboration, le rapport définitif étant présenté en septembre. En conséquence, le rapport d'étape a été remis le 24 juillet dernier : il rassemble les premières propositions que le déroulement de la mission a permis d'identifier à travers spécialement de nombreuses auditions réalisées et du dépouillement d'un questionnaire diffusé en ligne, auquel il a été abondamment répondu. Le rapport d'étape présente ainsi une quarantaine de propositions, en accompagnant chacune d'elles d'un bref commentaire ; il comporte trois annexes : le récapitulatif des propositions, la copie de la lettre de mission et le dépouillement du questionnaire.
3. Ce rapport d'étape a aussitôt été largement diffusé pour recueillir commentaires et suggestions auprès de grands acteurs de la rénovation, comme d'élus : divers groupements assurant la représentation de collectivités territoriales, quelques villes et métropoles et aussi des promoteurs et investisseurs. Plusieurs administrations et quelques grandes entreprises ont aussi apporté leur contribution efficace. La liste des auditions réalisées et des contributions reçues figure en annexe au présent rapport.

4. Nous tenons à remercier particulièrement tous ceux qui, par leur participation active, ont permis d'élaborer ce rapport : d'abord l'ensemble de celles et ceux qui ont répondu au questionnaire en ligne (1 600 réponses) ou nous ont transmis des contributions écrites. Nos remerciements vont aussi à l'ensemble des participants aux nombreuses visioconférences et aux entretiens que nous avons tenus; ils vont aussi à l'équipe rapprochée qui nous a aidés chaque jour à préparer le rapport, et spécialement : Patrick Garnier, Fellow de la RICS et Conseiller immobilier d'Habitat et Humanisme IDF, Olivier Ortega, avocat averti des contrats de performance et de la ville durable, Bérengère Joly, directrice juridique de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), Fabrice Moussu de la FPI et Marie Gracia du Plan Bâtiment Durable sans lesquels le rapport ne serait pas arrivé à bon port. Un remerciement particulier à Marie Rousseau (de la RICS) et Fanny Le Ruyet qui ont aidé matériellement à la confection du rapport. Que chacun et chacune, qui ont participé à cette œuvre collective, trouve ici l'expression sincère de notre reconnaissance.

## SOMMAIRE

---

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| AVANT-PROPOS.....                             | 2  |
| SOMMAIRE .....                                | 4  |
| INTRODUCTION .....                            | 5  |
| ELEMENTS DE CONTEXTE .....                    | 9  |
| CHAPITRE 1 : AUGMENTER LA MAILLE .....        | 17 |
| CHAPITRE 2 : LEVER LES FREINS .....           | 27 |
| CHAPITRE 3 : DEPLOYER DE NOUVEAUX OUTILS..... | 39 |
| CHAPITRE 4 : ACCROITRE LES COMPETENCES .....  | 54 |
| CONCLUSION .....                              | 62 |
| ANNEXES.....                                  | 63 |

## INTRODUCTION

---

« Sachons dans ce moment sortir des sentiers battus, des idéologies  
et nous réinventer »

Emmanuel Macron, 13 avril 2020

Le moment est venu ! Celui de faire de la rénovation environnementale de nos bâtiments, spécialement en tissu urbain, l'un des leviers majeurs de la relance économique et sociale qu'il nous faut ensemble mener à grande échelle. La préservation de notre santé, le souci de bien-être, la nouvelle organisation de l'espace que requiert la distanciation sanitaire, l'attrait de la biodiversité en ville, la volonté de nombreuses personnes âgées de demeurer chez elles, notre propension accrue à protéger l'environnement, à économiser l'énergie et à limiter nos émissions de gaz à effet de serre, tout concourt à encourager la rénovation globale de nos bâtiments. Le sujet dépasse désormais la seule préoccupation thermique, et même énergétique : c'est de rénovation écologique ou environnementale dont il s'agit, emportant d'un même mouvement énergie et carbone, santé et bien-être, habitat et mobilité, biodiversité et lutte contre l'étalement urbain, adaptation aux nouveaux usages et résilience des bâtiments...

Ce moment s'inscrit dans un temps particulier de la politique du logement menée depuis l'après-guerre.

Le demi-siècle écoulé s'est caractérisé par deux actions-phares : d'une part une vigoureuse action de construction, d'autre part une action déterminée de mise aux normes du parc immobilier existant. Au premier chef en effet, il a fallu reconstruire nos bâtiments détruits et produire les habitations nécessaires au logement des familles du boom démographique, des rapatriés, des travailleurs migrants, comme de l'exode rural. L'État s'est fait producteur de logements sociaux et l'initiative privée s'est développée dans un cadre juridique libéral. Au second chef, la loi du 1er septembre 1948 a permis, par le loyer scientifique qu'elle a instauré, d'installer progressivement dans le parc existant les éléments de confort qui faisaient défaut, puissamment aidé par le Fonds national d'amélioration de l'habitat, puis l'Agence nationale de l'habitat. Ces deux actions ont été de grandes réussites malgré les défauts que l'approche productiviste qui les caractérisait a pu susciter.

Le demi-siècle actuel devrait être marqué par d'autres priorités : d'une part, une ample action de rénovation de l'ensemble des bâtiments existants, d'autre part une action de construction plus qualitative, les deux actions étant largement orientées en fonction des exigences environnementales posées à l'horizon 2050. Au premier chef en effet, il s'agit, par une rupture de notre culture immobilière, comme de nos habitudes, et par une évolution de nos organisations, de faire de la rénovation de nos bâtiments l'action majeure de ce temps : rendre désirables logements et locaux d'activité, en faire des lieux davantage sains et confortables, réduire les consommations d'énergie et maîtriser les émissions de gaz à effet de serre, accroître la biodiversité urbaine, faciliter par leur mutualisations un usage optimal des surfaces bâties ; le défi est grand et il est porteur du renouveau urbain attendu par les habitants. Au second chef, la construction doit s'inscrire dans ce renouveau de la ville, en limitant l'artificialisation des sols, en accroissant la densité urbaine sans déprécier le bien-être de vivre en ville, en apportant une réponse adéquate aux besoins d'usages si différenciés de l'espace : la stratégie de construction s'en trouve alors transformée, privilégiant la prise en compte des demandes, renonçant aux offres stéréotypées et favorisant la mixité et l'adaptation des usages, voire leur réversibilité. En somme, promoteurs et constructeurs sont invités à accompagner activement le renouveau urbain.

C'est dans ce contexte d'évolutions ainsi esquissées que s'inscrit en conséquence la volonté des pouvoirs publics d'amplifier et d'accélérer la rénovation environnementale des bâtiments en tissu urbain.

Pour répondre à cette attente, nous pensons que, à lui seul, le remarquable accroissement de l'effort budgétaire et fiscal inscrit dans le plan France Relance, est nécessaire mais ne suffit pas. Il faut l'accompagner d'un renouvellement assez profond de nos méthodes d'action, et c'est ce que nous proposons dans ce rapport autour de quelques idées simples :

- La maille d'intervention en ville doit changer : ce n'est plus logement par logement, voire même bâtiment par bâtiment que nous répondrons vite et fort à ce besoin de transformation de nos espaces d'habitat et d'exercice professionnel, c'est à l'échelle de l'îlot ou du quartier qu'il faut intervenir, en mettant en œuvre l'ensemble des techniques existantes, sans craindre leur diversité ;
- Pour faciliter ces interventions collectives, nous devons cesser d'opérer les distinctions qui ponctuent usuellement l'activité immobilière, suivant l'usage et la destination des lieux, la qualité d'occupant ou de bailleur, la nature neuve ou existante du bâti considéré : la ville est par nature mélangée et mixte, prenons là comme telle ;

- Il nous faut ensuite accélérer résolument l'action en usant de modes dérogatoires déjà éprouvés, en dématérialisant davantage les procédures, etc. Nous savons le faire lorsque des situations d'urgence se présentent, telle est bien notre situation actuelle ;
- Nous devons enfin libérer les professionnels de la rénovation des tracés inutiles qui les handicapent et doter la filière, en complément de celles déjà à l'œuvre, de forces vives nouvelles et de méthodes inspirées de l'industrie.

La vision qui nous anime est celle d'un renouveau environnemental des centralités urbaines, d'une ampleur comparable au renouvellement urbain des quartiers de logements sociaux lancé il y a quinze ans. Et nous déclinons cette vision à travers des propositions qui ont en commun de pouvoir être mises en œuvre sans délai.

Après que les éléments de contexte aient été précisés, les propositions pour accélérer et amplifier l'action de rénovation des bâtiments et de renouveau urbain sont ci-après présentées sous quatre chapitres :

- Augmenter la maille ;
- Lever les freins ;
- Déployer de nouveaux outils ;
- Accroître les compétences.

Ainsi, voulons-nous convaincre que l'amplification et l'accélération du renouveau urbain porté par la rénovation environnementale ne se produiront que si on accepte de changer d'échelle à plusieurs égards :

- L'espace urbain qui doit être appréhendé dans son ensemble et sa complexité (infrastructures, bâti, services, ...) ;
- La levée de règles, spécialement d'urbanisme, qui entravent au lieu d'inciter ;
- La mise à disposition d'outils et d'incitations qui emportent la décision de faire ;
- Enfin, la recherche de compétences accrues et d'outils digitaux, nécessaires pour accompagner ce changement d'échelle.

Le message porté ici est, somme toute, simple : la situation exceptionnelle que nous connaissons justifie que nous osions bouger les lignes, lever nos routines et accepter d'innover ; le jeu en vaut vraiment la chandelle. C'est ainsi que nous rendrons la ville à nouveau désirable par ses occupants qui doivent redevenir le sujet principal de toute politique urbaine ; il nous faut, dans le même temps, maîtriser mieux les multiples impacts du renouveau urbain : la transformation de la ville ne doit pas exclure les plus modestes et elle doit au contraire faire une meilleure place à l'accueil et l'accompagnement des fragilités : l'accroissement de la densité urbaine doit se marier avec un renforcement de la biodiversité, de la préservation de la santé et du bien-être des habitants.

En somme, une ville plus frugale, gagnée par la sobriété énergétique et la mutualisation des espaces, doit favoriser chez ses occupants l'estime d'habiter des bâtiments rénovés et la volonté de vivre ensemble.



« Tout ce qui semblait séparé est relié  
et nous avons une communauté de destin »

Edgar Morin, 4 mai 2020

- **Une politique budgétaire volontariste de rénovation énergétique et environnementale**

Conscient que les bâtiments sont les premiers consommateurs en quantité d'énergie au sein de l'Union Européenne, qu'ils sont à l'origine de 36 % des émissions de GES de la zone et que la plupart des bâtiments existants seront encore présents en 2050, l'UE considère la rénovation environnementale comme une nécessité pour ses objectifs d'atteinte de la neutralité climatique. Elle se donne ainsi comme priorité l'investissement gagnant-gagnant pour une reprise verte, numérique et équitable.

La rénovation des bâtiments existants pourrait réduire la consommation totale d'énergie de l'UE de 5 à 6 % et diminuer les émissions de dioxyde de carbone d'environ 5 %. Or, en moyenne, moins de 1 % du parc immobilier national est rénové chaque année (le taux varie entre 0,4 % à 1,2 % selon les États membres)<sup>1</sup>.

La taxonomie des activités durables introduite par l'Union Européenne est une classification standardisée pour évaluer la durabilité des activités économiques émettant des Gaz à effet de serre (GES). Sont listées dans le rapport technique final<sup>2</sup> les activités pouvant contribuer à la transition vers une économie zéro émission nette en 2050 mais qui ne suivent pas encore la trajectoire de la neutralité carbone, parmi lesquelles la rénovation des bâtiments. Ainsi, un objectif global de réduction de 30 % des consommations en énergie primaire serait fixé<sup>3</sup> dans le domaine de la rénovation au niveau européen.

En ce mois de Septembre 2020, la Commission présente son projet ambitieux intitulé « Renovation Wave Strategy » et vote pour l'établissement d'une feuille de route afin que la rénovation joue un rôle dans la reprise économique et la transition vers une UE soutenable et résiliente. Ce projet s'inscrit dans le pacte vert pour l'Europe ayant pour objectif de rendre l'économie de l'UE durable.

---

<sup>1</sup> Rapport « L'efficacité énergétique des bâtiments » de la Commission européenne

<sup>2</sup> Rapport technique final « 200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy\_en » de l'Union Européenne

<sup>3</sup> Rapport technique intermédiaire « 190618-sustainable-finance-teg-report-taxonomy\_en » de l'Union Européenne

L'UE promeut ainsi les États membres à mobiliser les fonds du nouvel instrument de relance afin d'encourager les investissements dans la décarbonation du parc immobilier.

De plus, l'UE met en œuvre un plan de relance global en cours de négociation au moyen duquel la rénovation devrait contribuer de manière soutenue à l'effort de relance. Ainsi, la Commission a décidé de concevoir un mécanisme européen de financement de la rénovation. Ciblant tous les types de bâtiments et un large éventail d'améliorations, l'initiative devrait atteindre un montant d'investissements estimé à 375 milliards d'euros par an dont environ 250 milliards pour les bâtiments résidentiels et 75 milliards pour les bâtiments publics.

La France, par des dispositions réglementaires de consommations énergétiques introduites dès 2007 pour les bâtiments rénovés à la suite du Grenelle de l'Environnement, est un des états précurseurs dans le domaine de l'accompagnement de la rénovation des bâtiments. Pour autant, avec 3,4 millions de ménages en situation de précarité énergétique<sup>4</sup> et 15 % des Français exprimant avoir froid dans leur logement, le compte n'y est pas. En 2018, la France s'est donc dotée d'un Plan de rénovation énergétique des bâtiments dans le cadre du plan climat, et d'un objectif de neutralité carbone à l'horizon de 2050. Environ 14 milliards d'euros de soutien public en investissement et en primes ont été alloués à ce plan sur le quinquennat, complétés par plus de 5 milliards d'euros de Certificats d'Economie d'Energie (CEE) directement utilisés pour financer des travaux de rénovation énergétique. Elle s'est ainsi fixée comme ambition la rénovation de 500 000 logements par an, dont la moitié occupée par des ménages aux revenus modestes.

Le 3 septembre dernier, le premier ministre, Jean Castex, a annoncé le Plan de Relance du gouvernement dénommé « France Relance ». Ce plan décrit une feuille de route pour la refondation économique, sociale et écologique du pays bâti sur trois axes ; le premier est la transition écologique en termes d'envergure : le plan devant servir en priorité les actions en faveur du climat et de la biodiversité. Ce plan consacre ainsi 30 milliards à cette transition dont 6,7 milliards pour la rénovation énergétique qui abonde donc le plan de rénovation des bâtiments et renforce très largement l'ambition du pays sur le sujet.

Dans la droite ligne du Plan de Relance gouvernemental, la Banque des Territoires et Bpifrance, du groupe Caisse des Dépôts, ont lancé un « Plan Climat » commun 2020 / 2024 de près de 40 milliards d'euros. Ce dispositif vise simultanément les projets de transition verte des entreprises et des acteurs publics des territoires. 14,9 milliards d'euros seront déployés pour améliorer l'efficacité thermique de bâtiments d'entreprises, de collectivités locales ainsi que de logements sociaux.

---

<sup>4</sup> Source : Observatoire national de la précarité énergétique, Tableau de bord, 2020  
[https://onpe.org/sites/default/files/onpe\\_tableau\\_de\\_bord\\_2020\\_v2.pdf](https://onpe.org/sites/default/files/onpe_tableau_de_bord_2020_v2.pdf)

**C'est donc un virage majeur que nous connaissons avec une ambition accrue des politiques publiques afin d'accompagner la transition énergétique et environnementale des bâtiments. La mobilisation et le fléchage de ces politiques sont tout aussi cruciaux pour assurer l'optimisation des fonds ainsi mobilisés.**

- **Une politique de rénovation et revitalisation des territoires**

Le service des données et études statistiques (SDES) du Commissariat Général du Développement Durable (CGDD) vient de publier une étude sur le parc de logements français par classe de consommation énergétique. Au total, sur les 29,7 millions de résidences principales en 2018 (données Insee), environ 1,9 millions de logements soit 6,6% du parc seraient peu énergivores (avec des étiquettes A et B du diagnostic de performance énergétique<sup>5</sup>). À l'opposé, environ 4,8 millions de logements (soit près de 17 % du parc) seraient très énergivores (étiquettes F et G<sup>6</sup> du DPE, regroupant les logements qualifiés de « passoires thermiques »).

Par ailleurs, il est fait observer de fortes disparités dans les territoires, avec des niveaux de performances énergétique très disparates.

Enfin, le nombre de logements vacants ne cessent de s'accroître avec plus de 3 millions de logements en 2018, selon les données de l'INSEE, traduisant ainsi la difficulté des propriétaires à transformer ces logements pour les rendre accessibles à la location ou la revente et correspondant en grand partie au parc de logements parmi les plus anciens et les moins aux normes. Ce phénomène aux multiples explications révèle également que le coût élevé des travaux de rénovation reste un point bloquant pour réduire le nombre de logements vacants.

L'enjeu de la revitalisation urbaine et de la rénovation des bâtiments est au cœur de l'action publique. L'État a impulsé, en partenariat étroit avec les collectivités territoriales, une politique afin d'améliorer à la fois les conditions d'habitat (introduction de la notion juridique de l'habitat décent<sup>7</sup>), la revitalisation des territoires et d'engager la massification de la rénovation énergétique.

Cette mobilisation trouve notamment sa traduction opérationnelle au sein de différents plans et programmes portés par les agences nationales. On peut notamment citer :

- Le programme national « Action cœur de ville » porté par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Lancé fin 2017 et mobilisant cinq milliards d'euros sur cinq ans à

---

<sup>5</sup> Dans le DPE, l'étiquette A représente des consommations énergétiques inférieures à 50 KWh/m<sup>2</sup>/an contre des consommations énergétiques comprises entre 51 et 90 KWh/m<sup>2</sup>/an pour l'étiquette B.

<sup>6</sup> Dans le DPE, ces étiquettes représentent des consommations énergétiques supérieures à 331 KWh/m<sup>2</sup>/an

<sup>7</sup> Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

l'échelle nationale, ce programme répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire. 222 communes sont concernées ;

- Le plan « Initiative Copropriétés » lancé fin 2018 et piloté par l'Anah vise à mobiliser sur dix ans des compétences techniques et des moyens financiers pour transformer et redresser des copropriétés en difficulté, notamment en réalisant des travaux de rénovation y compris énergétique ;
- Le programme « Habiter Mieux » de l'Anah accompagne les ménages en situation de précarité énergétique dans la réalisation de leurs travaux de rénovation. En 2019, il a permis de rénover près de 120 000 logements ;
- Le programme SARE, piloté par l'ADEME et co-financé par les collectivités et le dispositif des certificats d'économie d'énergie vise à informer, conseiller et accompagner les ménages sur l'ensemble du territoire en matière de rénovation énergétique ;
- Le nouveau programme national de renouvellement urbain - NPNRU mobilise plus de 10 milliards d'euros de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (Anru) afin de transformer 450 quartiers de la politique de la ville et ainsi notamment réhabiliter plus de 120 000 logements ou réaliser des équipements publics de qualité.

Ces exemples traduisent les investissements croissants réalisés ces dernières années sur le sujet du renouvellement urbain et de la rénovation des bâtiments.

« France Relance », présenté par le gouvernement en septembre 2020, permettra d'amplifier les initiatives et devra trouver la nécessaire transversalité à ces actions.

De façon complémentaire, les collectivités sont fortement mobilisées à travers la gouvernance locale des projets et les financements qu'elles apportent. L'accélération des chantiers ne pourra se faire qu'en adéquation avec les besoins locaux exprimés et en cherchant la bonne articulation entre les dispositifs et leur adaptation au contexte territorial.

Ces profondes transformations en cours conduisent à une approche plus large du sujet de la rénovation, en lien avec les questions d'aménagement et en prenant en compte le besoin de densification des villes afin de lutter contre l'étalement urbain et répondre à l'objectif « zéro artificialisation nette ». Cela suppose d'intégrer les questions d'attractivité et de revitalisation des villes moyennes, le recyclage des friches urbaines mais aussi la rénovation et le changement de destination du bâti.

**Si le Renouvellement urbain et la rénovation des bâtiments sont des enjeux fondamentaux, ils doivent s'inscrire dans une réflexion globale et territorialisée afin d'être menés de manière efficace.**

L'ensemble de ces plans d'actions et leviers se multiplient à l'échelle nationale, comme à celui des territoires avec de multiples initiatives locales. Des outils juridiques, à l'image de l'Opération de Revitalisation des Territoires (ORT) par exemple, se créent et il convient d'en assurer le développement.

- **Des évolutions notables constatées depuis quelques années**

De nouveaux phénomènes, observés avant ou depuis la période de confinement de 2020, nous amènent à observer un changement de paradigme. Nous avons aujourd'hui la conviction que l'action des pouvoirs publics en matière de rénovation des bâtiments doit être ciblée sur les nouveaux territoires d'attractivité. On observe ainsi une inflexion entre les grandes métropoles qui perdent de leur attractivité et les villes moyennes qui en gagnent.

Comme le reflète le baromètre de l'immobilier des Notaires de France, l'attractivité des territoires de province, notamment traduit par le marché immobilier national et plus d'un million de transactions en 2019 (soit +11 % de ventes en plus qu'en 2018), demeure importante. En particulier, on note que les villes moyennes concernées par le programme « Action Cœur de Ville » tirent leur épingle du jeu (283 150 ventes en 2019 en centre-ville et agglomération soit +8,9 % qu'en 2018).

Cette tendance se traduit également par rapport aux observations du marché de la location : l'édition 2020 du « Baromètre des Territoires »<sup>8</sup>, révèle que 84 % des français semblent préférer résider dans une « ville moyenne ».

Les trois principaux facteurs d'attractivité de ces villes sont :

- La qualité de vie ;
- La mobilité ;
- Le nombre de commerces et de services de proximité.

Ce « bouquet » offert par les villes moyennes est de plus en plus recherché par les citoyens, et notamment ceux des grandes villes qui semblent de plus en plus motivés pour s'y installer.

Selon cette étude, les limites du « tout métropole » sont devenues apparentes et une majorité des français décrivent aujourd'hui la « ville moyenne » comme leur choix de cadre de vie s'ils en avaient la possibilité.

---

<sup>8</sup> Sondage IFOP pour Villes de France, avec l'ANCT et la Banque des Territoires

Cela met en évidence à la fois, la nécessité d'adapter les villes moyennes à cette nouvelle population et de repenser les grandes métropoles dont le modèle semble atteindre ses limites.

Le programme de redynamisation du centre-ville des villes moyennes « Action Cœur de Ville » contribue ainsi à favoriser cette attractivité. Il est donc primordial de le soutenir et de l'amplifier pour répondre à cette aspiration.

Notamment, la lutte contre la vacance des locaux commerciaux dans les villes moyennes est primordiale pour maintenir leur attractivité. Aussi, de nouvelles solutions sont à envisager pour maintenir les salariés dans ces agglomérations, en développant par exemple des solutions innovantes de télétravail : le développement de tiers-lieux pour relocaliser l'activité des entreprises, comme le développement de services et de lieux de coworking devient essentiel pour garantir une attractivité.

**Il appartient aux pouvoirs publics de mettre à profit ces outils afin d'accompagner efficacement cette nouvelle dynamique des territoires.**

- **Efficiency and carbon sobriety**

La question de l'échelle d'intervention est centrale pour qu'un réel virage bas-carbone puisse être enclenché, or la ville bas-carbone n'est pas seulement à construire. Elle est la transformation de l'actuelle.

Une approche attentiste uniquement basée sur une prise de conscience généralisée des individus semble impensable sans un choc. Ainsi, l'échelle pertinente pour anticiper le changement climatique pour, si possible l'atténuer en jouant sur ses causes et adapter nos sociétés à ses effets, se situe donc entre les deux. Une échelle où peut se développer une approche systémique multicritères est la seule à même de faire évoluer massivement les comportements.

Une échelle qui touche physiquement l'individu en s'appuyant sur des infrastructures pour la plupart déjà existantes sans tout avoir à reconstruire, et l'invite à faire évoluer ses modes de vie. Cela nous amène à confirmer que l'échelle la plus pertinente sont des morceaux de ville, des quartiers, qui ont conscience de leur environnement naturel et sont en lien avec lui, pour le bonifier afin qu'il rende des services.

Pour l'individu c'est une échelle qui offre un "*feedback*" rapide et valorisant des changements locaux puisqu'ils sont visibles. Cela amène, par l'effet réseau, un changement "*viral*" pour changer d'échelle.

Voici les trois principes que nous proposons de prendre comme référentiel :

- 1<sup>er</sup> principe : Intensifier les usages pour lutter contre la vacance occasionnelle ou programmée

Au sein d'un bâtiment, d'un quartier, il convient de chercher à faire foisonner les usages selon le temps et les espaces. En somme, comment fait-on mieux avec ce qu'on a ? Cela passe par une étude préalable des collectivités en lien avec les bailleurs et foncières, les syndicats et gestionnaires immobiliers, pour recenser les bâtiments vacants ou sous-utilisés et ce, quelle que soit la taille des biens. Pour tout nouveau projet, une étude d'inclusion territoriale et temporelle, préalable à tout nouveau programme immobilier (pour les secteurs aménagés) ou délivrance de permis (dans le parc privé), permet d'identifier les acteurs locaux en recherche de locaux ponctuels ou permanents qui pourraient venir combler ces vacances.

Il s'agit ainsi de lutter contre les vacances occasionnelles, programmées ou pérennes, d'un bâtiment qui poussent à en construire de nouveaux, plus adaptés, mieux programmés.

En effet la vie d'un bâtiment public ou tertiaire est jalonnée de "moments creux". Ces creux peuvent apparaître au cours de son utilisation : par exemple, un restaurant universitaire peut, une fois le service terminé, devenir un espace de coworking, ou encore une salle du conseil municipal peut devenir une salle polyvalente ou associative hors des conseils.

Ces vacances peuvent également se produire avant ou après son exploitation. L'attente pour trouver un acquéreur pour un bureau peut faire l'objet d'une occupation temporaire ou transitoire pour accueillir des acteurs ne présentant pas de garanties suffisantes via un bail précaire.

- 2ème principe : Transformer l'existant en facilitant la mutabilité des espaces.

Il s'agit ici de permettre facilement la mutabilité des espaces. Par exemple des bureaux en logement, des espaces de stationnements en espace de convivialité diminuant la surface de l'espace public dédiée à la voiture qui représente aujourd'hui 48 % de l'espace urbain en France<sup>9</sup>.

- 3ème principe : Recycler les espaces

Enfin, si les deux principes précédents ne peuvent être appliqués, il s'agit que la reconstruction tente, tant que faire se peut, de réutiliser les espaces tels qu'ils sont ; réutiliser les friches afin de leur donner une seconde vie ou de partir de ces friches pour reconstruire.

Ces trois principes sans en faire des dogmes permettraient une symbiose efficiente entre la réhabilitation et la construction neuve localisée en tenant compte des attentes des citoyens tout en créant l'environnement propice à la création de valeurs (financière qui résulte de l'extra financier).

Au cœur de ces principes de l'urbanisme circulaire, on voit que l'urbanisme transitoire, les occupations temporaires, la création de tiers-lieux, d'espaces partagés, de lieux intermédiaires et indépendants,

---

<sup>9</sup> D'après l'étude Terruti-Lucas

etc. Tout ceci va dans le sens d'une intensification de la ville et de ses usages, tout en apportant aux quartiers dans lesquels ils sont implantés, des aménités et des services qui faisaient défaut.

**L'accélération de ce processus est possible et il appartient, là encore, aux pouvoirs publics de construire et partager les outils pour accompagner efficacement l'action des territoires.**



## CHAPITRE 1 : AUGMENTER LA MAILLE

---

Les propositions ici articulées portent un même projet : augmenter la taille, l'ambition et l'efficacité de nos interventions, en ayant vite une meilleure connaissance des besoins, en développant une approche contractuelle des actions, en utilisant l'ensemble des techniques juridiques disponibles à cet effet sans en privilégier une seule, en favorisant enfin, chaque fois que possible, la rénovation globale des bâtiments, qui est de nature à nous permettre de respecter les objectifs nationaux fixés à l'horizon 2050.

- **Section 1 : Identifier les besoins**

Nous devons rapidement combler notre déficit de connaissance de la situation énergétique du bâti et doter les collectivités locales des aides au diagnostic et à la décision, qui sont déjà disponibles.

**PROPOSITION N°1 : Mettre en place rapidement l'Observatoire National de la Rénovation Énergétique, développer la connaissance partagée du territoire et convenir d'un vocabulaire commun de la rénovation du bâtiment**

**Le plan de rénovation énergétique des bâtiments, présenté par le gouvernement en 2018, propose la création d'un observatoire national de la rénovation énergétique. Cet outil est essentiel pour permettre un déploiement efficient des politiques publiques de rénovation et mesurer l'efficacité des dispositifs, tant au plan national que territorial.**

Le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique a publié le 2 septembre dernier une analyse du parc de logements par classe de consommation énergétique, à partir d'une méthode d'estimation exploitant les données des diagnostics de performance énergétique (DPE), collectées par l'ADEME<sup>10</sup>. Cette publication constitue une première brique de l'observatoire en donnant un état des lieux précis du parc, et en permettant notamment d'identifier les 4,8 millions de logements très énergivores qualifiés de « passoires thermiques » (étiquettes F et G du DPE).

---

<sup>10</sup> Le parc de logements par classe de consommation énergétique, SDES, ministère de la Transition écologique, septembre 2020 - [https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/document\\_travail\\_49\\_parcs\\_logements\\_consommation\\_energie\\_septembre2020\\_0.pdf](https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/document_travail_49_parcs_logements_consommation_energie_septembre2020_0.pdf)

En complément de ce premier travail, il faudra donner les suites nécessaires, y compris dans le financement de l'observatoire, à l'étude de préfiguration menée par l'ADEME, dont les résultats doivent prochainement être rendus, pour disposer d'un observatoire ambitieux et au service de nos objectifs, associant les différentes parties prenantes, afin de permettre d'évaluer les dispositifs, détecter les zones prioritaires de rénovation et accompagner le déploiement territorial de la politique de rénovation.

Cet observatoire devra combiner une analyse multi-critères portant sur le volume de rénovation (en quantité et montant d'investissement) en les combinant avec les performances énergétiques et carbone atteintes par le parc, à l'échelle tant nationale que territoriale, permettant aux différents échelons de collectivités de s'emparer de ces données essentielles à la conduite de l'action.

La qualité des données (métadonnées incluses) est de la première importance pour la production d'indicateurs fiables. En complément de l'observatoire, et sur la base de l'analyse des données déjà menée dans le cadre de l'étude de préfiguration, il semble pertinent de mettre en place une plateforme de données permettant à l'ensemble des parties prenantes d'accéder facilement aux données disponibles, notamment territorialement<sup>11</sup>.

L'obsolescence rapide de certaines données nécessite par ailleurs de mettre en œuvre des processus de mises à jour régulières.

**Des initiatives locales existent sur la création et la gestion de telles plateformes<sup>12</sup>. Il s'agit d'accélérer leur déploiement dans les territoires, en concertation avec les collectivités locales concernées, afin de disposer de la capacité d'évaluer les actions menées comme autant de leviers qui ne doivent plus être traités de manière isolée, et de pouvoir agréger les impacts autour d'indicateurs partagés.**

Cette démarche doit être aussi l'occasion de **convenir enfin d'un vocabulaire commun de la rénovation** : rénovation globale, performante, bâtiment à consommation excessive, précarité énergétique...

Le grand chantier du renouveau urbain, porté par l'amplification et l'accélération de la rénovation environnementale du bâtiment, ne peut en effet se développer que s'il repose sur une connaissance fiable du secteur et un vocabulaire partagé.

---

<sup>11</sup> Cf. étude « *Approche intégrée et multicritères de la modélisation territoriale – Eléments de cadrage pour la gestion des données territoriales* », ADEME, juin 2016

<sup>12</sup> Exemples : réduire la consommation énergétique en Occitanie, réduire les émissions de GES à La Rochelle à partir d'un agrégateur carbone, identifier les cibles d'intervention avec l'outil SITERRE développé par Energie Demain.

**PROPOSITION N°2 : Favoriser l’attractivité des territoires<sup>13</sup> par l’établissement d’outils préalables de diagnostic des besoins des résidents actuels et futurs**

Les actions et investissements consentis doivent s’organiser autour de la demande, existante ou potentielle. En articulation avec la proposition précédente il s’agit d’identifier localement les critères de création de valeur.

Améliorer l’observation et la connaissance du commerce à l’échelle des bassins de consommation, en favorisant le partage des données commerciales, le perfectionnement des bases de données et la création d’observatoires partenariaux (collectivités, syndicats de SCoT, CCI, État, agences d’urbanisme, universités, associations de commerçants...), qui pourront s’appuyer sur des observatoires régionaux comme l’Observatoire Régional du Foncier (ORF).

**Pour cela il est proposé de s’appuyer sur les entreprises de la « *proptech* »<sup>14</sup> comme par exemple : « *made in vote* » pour l’identification des habitants potentiels sur la base de l’analyse des réseaux sociaux ou « *Price Hubble* » pour son analyse en intelligence artificielle des aménités locales et de la valeur potentielle.**

**La réponse réside également, comme auparavant, dans le développement des équipements publics, car c’est ce qui fait l’attrait d’un territoire<sup>15</sup>, qu’il s’agisse des réseaux de déplacements, de télécommunication ou des services publics (écoles, hôpitaux, ...) et en priorité les lieux culturels qui sont de puissants vecteurs de cohésion et d’attractivité.**

Ce qui soulève la question, hier comme aujourd’hui, du financement de ces équipements, dans un contexte de diminution des ressources publiques (suppression de la taxe d’habitation par exemple).

Toutefois, cette réorientation de recettes fiscales doit tenir compte, à notre sens, des investissements réalisés par les collectivités pour développer l’attractivité de leur territoire, à l’instar des principes guidant la taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (TFTC). Dans sa version facultative<sup>16</sup>, cette taxe vise à reverser à la collectivité une partie de la plus-value réalisée lors de la vente d’un terrain devenu constructible, du fait des équipements réalisés par elle pour le rendre comme tel. En l’état des textes, cette taxe est instaurée par délibération, ce qui peut freiner certaines collectivités :

13 Pierre Veltz : « La France des territoires, défis et promesses ». Éd. de L’Aube (février 2019)

14 La PropTech (Property Technology) désigne tous les acteurs cherchant à repenser, révolutionner, améliorer - à l’aide des nouvelles technologies - les services et produits du secteur immobilier dans le but de répondre, en toute transparence, aux usages et aux attentes des consommateurs. Des initiatives telles que French PropTech et Real Estech fédèrent leurs actions.

15 Martin Vanier : « Demain les territoires, capitalisme réticulaire et espace politique » Hermann, Paris, 2015

16 Art. 1529 du code général des impôts

créer des taxes est rarement populaire ! Selon le site [impôts.gouv.fr](https://impots.gouv.fr), au 1er avril 2020, un peu plus de 6 400 communes seulement avaient instauré cette taxe<sup>17</sup>.

- **Section 2 : Mobiliser l'espace urbain**

Nous pensons que la contractualisation de l'action, entre les collectivités et l'État ou ses établissements est de nature à amplifier les rénovations urbaines : le contrat de développement écologique doit permettre de sérier les besoins locaux ; les opérations programmées et le traitement des friches urbaines, en laissant libre leur usage futur, sont des voies à encourager.

**PROPOSITION N°3 : Intégrer, lorsque cela est pertinent dans le projet du territoire, la rénovation environnementale dans les nouveaux contrats de développement écologique**

Depuis 2018, les contrats de transition écologique se déploient sur les territoires. Outils au service de la transformation écologique de territoires volontaires, et mis en place par une ou plusieurs intercommunalités, ils sont construits à partir de projets locaux, en associant les différentes parties prenantes locales. Ils fixent un programme d'actions avec des engagements précis et des objectifs de résultat.

Il apparaît nécessaire que la construction de ces contrats prenne systématiquement en compte la question de la rénovation environnementale des bâtiments, à l'échelle de l'îlot, du quartier et de la ville, sur la base d'un diagnostic partagé entre les différents échelons de collectivités, en bonne articulation avec les documents de planification existants, notamment le PCAET.

**L'impact carbone par individu au plan d'un territoire permettra de disposer d'un indicateur partagé pour l'ensemble des interventions.** Cet indicateur peut devenir la référence principale pour l'ensemble des documents administratifs, de la SNBC au PLU en passant par les SCOT, ...

Une telle approche répond à nos engagements nationaux dans le cadre des accords de Paris mais surtout offre un outil simple à une demande sociétale de responsabilité à partir d'une mesure d'impact.

---

<sup>17</sup> [https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1\\_metier/3\\_partenaire/notaires/2020\\_04\\_01\\_taxe-forfaitaire\\_art\\_1529\\_cgi.pdf](https://www.impots.gouv.fr/portail/files/media/1_metier/3_partenaire/notaires/2020_04_01_taxe-forfaitaire_art_1529_cgi.pdf)

Il est très simple de passer d'un indicateur au m<sup>2</sup> à un indicateur par individu. L'avantage d'une telle approche permet d'instituer un langage et des objectifs communs entre le politique, les techniciens et les citoyens.



Nous mettons là en évidence l'expérience Suisse de « la société à 2.000 watts » pour le volet énergie, qui illustre une façon de responsabiliser le citoyen en lui fournissant une « grille » de connaissance de sa consommation<sup>19</sup>.

**PROPOSITION N°4 : Inciter les collectivités à contractualiser avec l'Anah des opérations programmées de rénovation environnementale des bâtiments**

L'outil contractuel des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) a largement fait ses preuves en favorisant la prise de décision des ménages par la conjonction de trois éléments essentiels : l'unité de lieu (un pâté de maisons, un quartier, un bourg ...), l'unité de temps (les aides, l'animation sur place, l'assistance sont disponibles trois ans , avec faculté de prorogation d'un an si l'opération est un succès) et l'unité d'action (un thème d'intervention est choisi, qui peut être patrimonial, architectural, de mise aux normes ou de confort, énergétique...); cette conjonction permet de mobiliser efficacement les habitants. Il est alors généralement observé que l'exemplarité des travaux engagés par certains, dès la première année, séduit les voisins et entraîne l'action du plus grand nombre.

Mais il est indispensable, pour assurer la réussite de cette action d'entraînement, que l'on puisse conjuguer : une volonté de l'équipe municipale, un accompagnement sur site, des financements adéquats et, dans le même temps, des actions similaires de rénovation des commerces de pied d'immeuble, comme des équipements publics et de la voirie. Les propriétaires engageront résolument

<sup>18</sup> Travaux de prospective CSTB/ADEME : 2020

<sup>19</sup> « La société à 2.000 watts » en Suisse : « <https://www.local-energy.swiss/fr/programme/2000-watt-gesellschaft.html/> » et « <https://www.local-energy.swiss/fr/programme/energie-region.html/> »

un effort financier s'ils perçoivent clairement s'inscrire dans un mouvement collectif de nature à assurer le renouveau de leur quartier et sa revitalisation.

La réussite de cette action passe aussi par une simplification des aides : ne peut-on, comme le fait le CESU, aller vers un système déclaratif en ligne, assorti de fortes pénalités en cas de fausse déclaration, tant pour l'artisan que pour le propriétaire ? Si l'on veut amplifier et accélérer l'action, il faut renoncer à maîtriser la distribution fine de toutes les aides, même les plus petites, et développer une logique déclarative, fondée sur la confiance.

**L'idée proposée ici est de redonner vigueur aux OPAH en assurant leur financement par l'Anah, en simplifiant l'accès à ces financements, en les présentant sans tarder aux municipalités issues des élections de 2020 et, en activant l'ensemble des relais possibles (ADEME, ANIL, médias...).**

**PROPOSITION N°5 : Revitaliser l'exploitation des friches urbaines en favorisant tous les usages possibles à terme et transitoires**

Il nous faut inciter les collectivités territoriales à utiliser le panel d'outils d'aménagement existants qui permettent de proposer des usages temporaires pour les projets, créer des réserves foncières, remembrer les propriétés et établir les conditions favorables à la mutation : périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG), emplacements réservés, orientations d'aménagement et de programmation (OAP), zone d'aménagement différée (ZAD), zone d'aménagement concerté (ZAC), association foncière urbaine (AFU), etc.

On doit aussi :

- Anticiper dans les schémas de transports collectifs la future demande de déplacement en transport en commun sur les zones commerciales à faire muter, pour améliorer leur desserte et encourager les possibilités de densification dans les années à venir ; et articuler ces réflexions avec l'amélioration des modes actifs au sein de ces zones ;
- Instaurer une gouvernance partenariale du projet de mutation de l'ilot existant, incluant toutes les parties prenantes publiques et privées et pilotée à l'échelle intercommunale ;
- Et ne démarrer le projet de mutation qu'en menant une étude pluridisciplinaire de la zone, intégrant dès le départ une forte expertise économique, en associant tous les partenaires publics et privés ainsi que les habitants et les associations de consommateurs.

L'usage de ces outils implique le renforcement de l'ingénierie territoriale et le décloisonnement des services économiques et urbains. Certains outils pourraient également bénéficier d'une plus grande souplesse pour accroître l'efficacité de l'action publique (droit de préemption urbain, association foncière urbaine).

Le développement de logiques d'investissement sur le long terme est nécessaire pour financer les opérations de rentabilité trop faible pour les seuls investisseurs privés, en faisant appel à des formes d'actionnariat public-privé (État, Banque des Territoires, acteurs locaux publics et privés) et en développant des dispositifs nouveaux pour équilibrer économiquement ces opérations (intervention sur un bouquet de sites, recours à la dissociation foncier-bâti...).

Enfin, il serait bienvenu d'expérimenter un système de « banque de compensations » établi à l'échelle des zones franciliennes, de manière à maintenir les équilibres fonciers, économiques, environnementaux, paysagers, énergétiques et carbone.

- **Section 3 : Promouvoir le démembrement de propriété sous toutes ses formes**

D'évidence, le démembrement de propriété, par la dissociation de la détention du sol et du bâti, par la constitution de droits réels permettant le portage de l'immeuble le temps des travaux, ou par la mise en œuvre des autres techniques connues, doit être mieux connu et largement utilisé par l'ensemble des acteurs publics et privés.

Nous croyons que c'est la proposition d'outils diversifiés et leur environnement notamment fiscal (cf. proposition n°18 et annexe 4) qui facilitera les opérations de rénovation dans un espace urbain par nature divers et complexe.

**PROPOSITION N°6 : Créer les Offices Fonciers Libres et étendre aux copropriétés le démembrement de propriété prévu pour les OFS (Organismes Fonciers Solidaires)**

Il est demandé d'accélérer la publication des textes relatifs aux OFL (Offices Fonciers Libres) afin qu'ils permettent de mobiliser aisément et sans contrainte les financements tant publics que privés<sup>20</sup>, et d'intervenir en copropriété. Donner la possibilité aux acteurs publics comme privés de fonder des

---

<sup>20</sup> Il sera nécessaire d'amender la proposition de Loi (Lagleize) de manière à permettre l'accès à aux OFL dans les mêmes conditions que les OFS pour les acteurs privés.

offices fonciers libres, en maîtrisant les fonciers stratégiques et leur devenir, et en permettant le développement des baux réels, qui peuvent permettre selon les cas, de favoriser le renouveau urbain tout en maîtrisant la flambée des prix des logements, notamment en zones tendues.

Le développement de l'offre en Baux Réels Solidaires (BRS) apparaît essentiel et urgent, particulièrement dans la période de crise économique qui s'ouvre dans notre pays. Le BRS permet de solvabiliser presque 30% de ménages de plus pour accéder à la propriété dans des conditions maîtrisées, encadrées et raisonnables.

De plus, compte-tenu de la volonté du gouvernement de développer les OFS / BRS, nous attirons l'attention sur le rythme très lent d'agrément des OFS, notamment ceux sollicités par les bailleurs sociaux (par construction, à but non lucratif), mais également par des investisseurs privés à but non lucratif qui se voient d'ailleurs en l'état refuser systématiquement leurs demandes. Est-il besoin de rappeler que la loi Elan, et avant elle, la loi Alur, n'ont pas imposé de restrictions liées au statut des investisseurs fondateurs, et que la condition de non-lucrativité ne devrait pas susciter d'interprétation restrictive par l'administration.

Nous considérons que l'offre en BRS permet de renforcer l'accession à la propriété pour les ménages modestes. Ces montages permettent également de renforcer les possibilités d'équilibre de renouveau urbain dans les villes.

**Par ailleurs, la proposition tend à favoriser la rénovation de copropriétés, en permettant la dissociation entre les parties privatives et les parties communes la rénovation de celles-ci étant prise en charge par l'organisme foncier qui s'en porterait acquéreur. En ce cas, l'acquisition du bien avant démembrement et sa revente partielle devraient être exonérées de droits de mutation.**

|                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROPOSITION N°7 : Faire mieux connaître et généraliser le bail à réhabilitation</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|

Institué il y a trente ans (loi du 31 mai 1990, article 11), le bail à réhabilitation<sup>21</sup> ne s'est pas déployé à hauteur des espérances de ses initiateurs. Il constitue pourtant un contrat de mobilisation de bâtiments nécessitant une rénovation lourde, en vue de leur mise en location.

Le bail à réhabilitation est en effet un outil efficace pour réhabiliter le patrimoine ancien, recycler les locaux vacants, assurer à terme le logement des plus démunis. Il a le mérite de conférer aux acteurs du logement social un moyen d'intervenir sur le parc privé : l'organisme prend à bail le bâtiment afin

---

<sup>21</sup> « <https://www.legalplace.fr/guides/bail-rehabilitation/> »



d'y réaliser des travaux d'amélioration, puis d'affecter les logements rénovés à l'habitat de personnes à faibles ressources. Comme le bail à construction qui permet de construire un immeuble sur le terrain d'autrui et de l'exploiter durant un temps long, le bail à réhabilitation est constitutif de droits réels conférés au preneur à bail.

Cet outil n'a pas eu initialement le succès escompté, essentiellement pour des raisons fiscales qui rendaient trop onéreuses le retour de l'immeuble, en fin de bail, entre les mains de son propriétaire. Ces questions sont désormais réglées. Peut-être reste-t-il à réduire la durée minimale du bail, de douze à neuf ans ? Il reste surtout à mobiliser les bailleurs sociaux pour qu'ils participent au développement de ce contrat, bien adapté à la volonté de rénovation environnementale des bâtiments et de renouveau urbain.

Mais il s'agit là d'un outil parmi d'autres, notre propos étant de mettre à disposition des acteurs urbains une panoplie d'outils juridiques qui, pour l'essentiel, existent déjà.

**Tout indique en conséquence qu'il est utile de mieux faire connaître ce dispositif qui constitue l'un des outils du renouveau urbain.**

- **Section 4 : Généraliser des rénovations globales**

Si l'on veut gagner à la fois la bataille du renouveau urbain, celle du défi écologique et celle de l'emploi, il faut désormais « changer de braquet » en privilégiant, chaque fois que possible, les rénovations globales de bâtiment, embarquant l'énergie, la qualité de l'air intérieur, le confort, la santé, le bruit, le carbone, ....

**PROPOSITION N°8 : Embarquer la performance environnementale de manière globale (et non plus seulement énergétique), à l'occasion de tous travaux importants sur l'ouvrage**

On sait que la rénovation globale performante ne peut se faire qu'en tenant compte d'une analyse de l'existant afin de mesurer la trajectoire vers un habitat désirable en termes de surface, de volume (nous constatons que la hauteur libre sous plafond des logements a perdu près de 20 cm en 30 ans passant de 2.65m à 2.48m) et surtout de qualité de l'ambiance intérieure<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Rapport RBR 2020-2050 : « Embarquement immédiat pour un bâti sobre, robuste et désirable » (2013) Plan Bâtiment Durable

**Il convient donc d'étendre l'obligation d'embarquer la rénovation énergétique à l'occasion des gros travaux, qui a été instaurée par la loi du 17 août 2015, en visant dorénavant la rénovation environnementale et, plus particulièrement le volet carbone de la rénovation ; l'extension de sa définition justifiera l'ouverture d'une concertation avec les acteurs, en lien avec les travaux menés actuellement dans le cadre de la préparation de la future Réglementation Environnementale 2020 pour la construction neuve.**

**Il est nécessaire de disposer d'un niveau réglementaire pour la rénovation qui aille au-delà de la réglementation par éléments et permette de fixer des objectifs de performance environnementale à partir d'une définition des critères de confort de référence.**

**PROPOSITION N°9 : Faciliter l'isolation par l'extérieur en créant une servitude d'utilité publique de surplomb d'un foncier voisin**

Isoler un bâtiment par l'extérieur suppose de pouvoir accroître le gabarit du bâtiment d'une quinzaine de centimètres, ce qui soulève des difficultés lorsque l'ouvrage est édifié en limite séparative du fonds contigu. Le problème a été réglé pour ce qui concerne le dépassement qu'opère l'isolation sur la voie publique par le décret du 17 juin 2016 qui autorise un dépassement de 30 cm par rapport aux règles du PLU. La même souplesse (peut-être réduite à 15 ou 20 cm) doit être apportée s'agissant de l'empiétement sur le fonds privé voisin, en considérant que l'isolation par l'extérieur est d'utilité publique (en pratique, il s'agira le plus souvent de l'isolation d'un mur pignon en surplomb d'une construction voisine moins haute).

**Il est donc proposé la création d'une servitude d'utilité publique ; en annexe, une étude juridique décrit sa faisabilité juridique au regard notamment de la protection du droit constitutionnel de propriété.**

## CHAPITRE 2 : LEVER LES FREINS

---

Les propositions qui suivent ont une ligne commune : supprimer les obstacles d'ordre juridique, financier et fiscal qui entravent l'action ; le plus souvent, il s'agit de donner de la cohérence à des dispositifs inutilement disparates.

- **Section 1 : Simplifier autorisations et formalités**

Deux séries de mesures sont ici proposées : une accélération des procédures d'urbanisme, l'abrogation de règles qui enferment les usages et destinations du bâti là où la demande et la pratique requièrent l'ouverture.

**PROPOSITION N°10 : Accélérer pour une période de trois ans, l’instruction et la délivrance des autorisations d’urbanisme relatives à toute opération de rénovation urbaine par une procédure accélérée, sans recours si la volumétrie du bâti est inchangée**

Tous les leviers doivent être mobilisés pour massifier et accélérer la rénovation des bâtiments. L'accélération induit une réduction des délais des procédures administratives applicables à ces projets et notamment les délais des procédures d'urbanisme.

Aujourd'hui, lorsque les travaux requièrent un permis de construire, selon qu'ils portent sur une maison individuelle ou un immeuble collectif, le délai d'instruction est respectivement de 2 et 3 mois.

Si un tel délai peut être compréhensible lorsque le projet porte sur une construction neuve afin que les services instructeurs – et les voisins – puissent appréhender le projet, il en va différemment en cas de travaux réalisés sur un bâtiment existant, que les parties prenantes (services instructeurs comme voisins) connaissent déjà.

**Dans le cas d'une réhabilitation d'un bâtiment qui ne nécessite pas de modification d'emprise au sol ou volumétrique, il est donc proposé que la procédure de demande d'autorisation d'urbanisme soit simplifiée, en basculant d'un régime d'autorisation à un régime déclaratif, et soustraite au droit de recours des tiers du fait de la préexistence du bâtiment.**

**A minima, nous préconisons que toute réhabilitation d'un bâtiment sans modification d'emprise ni d'enveloppe, suive le régime des déclarations préalables. Le renforcement de l'isolation thermique (changement des menuiseries) ne serait alors plus défini comme un changement de façade.**

Cette proposition n'est pas sans précédent : des procédures dérogatoires similaires existent actuellement à propos des constructions pour les JOP 2024<sup>23</sup> ou de la reconstruction de Notre-Dame de Paris. Si l'on considère que la rénovation du parc urbain doit faire l'objet d'une politique publique vigoureuse et déterminée, de tels dispositifs sont de nature à accélérer et amplifier l'action.

**PROPOSITION N°11 : Anticiper à 2021 la généralisation de la dématérialisation des procédures d'urbanisme pour les professionnels et favoriser, pour les petites constructions, le développement de permis déclaratifs déposés par un architecte**

La Loi ELAN a reporté du 7 novembre 2018 au 1er janvier 2022 la saisine par voie électronique<sup>24</sup> (SVE). Ce report de plusieurs années n'a hélas pas encouragé les collectivités à préparer leur organisation numérique et de dématérialisation, ce qui s'est cruellement ressenti au cours du confinement pendant lequel très peu de services ont pu instruire les demandes de permis déposées avant le 12 mars et pendant la période de l'état d'urgence sanitaire, suspendant en droit et en fait les instructions, qui auraient pu être largement réalisées en télétravail.

L'accélération de la dématérialisation de l'instruction des demandes d'autorisation requiert la publication de plusieurs textes, qui doivent, après concertation avec les collectivités locales, paraître sans délai<sup>25</sup>.

En outre, la dématérialisation doit être globale ; or aujourd'hui, il existe de nombreuses exceptions à la SVE, par exemple le dépôt et l'instruction des DIA<sup>26</sup> faites en vue de l'exercice du droit de préemption urbain. Les projets professionnels étant le plus souvent des projets mixtes, requérant l'instruction de différentes autorisations, qui relèvent de divers codes (urbanisme, construction,

<sup>23</sup> Le décret n° 2019-248 du 27 mars 2019 relatif à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme portant sur les projets nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (JO 29.03.2019) prévoit de déroger aux délais majorés d'instruction prévus par le code de l'urbanisme, notamment lorsque le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, aux abords d'un monument historique, ou lorsqu'il est soumis à la participation du public.

<sup>24</sup> Article L423-3 du code de l'urbanisme.

<sup>25</sup> Notamment, l'arrêté fixant la téléprocédure spécifique permettant aux communes concernées de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme, annoncé pour le 1er semestre 2020<sup>25</sup>, n'a pas été publié.

<sup>26</sup> Pour s'en convaincre, il convient de se reporter à l'annexe du décret n°2018-954 du 5 novembre 2018, qui reporte au 31 décembre 2021 la dématérialisation d'un grand nombre de démarches en droit de l'urbanisme : depuis le dépôt d'une demande de certificat d'urbanisme, en passant par une demande de modification ou d'un transfert de permis, jusqu'à la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux. Parallèlement, certaines autorisations sont exclues « à titre définitif » du dispositif, comme par exemple l'autorisation de construire, modifier ou aménager un établissement recevant du public.

environnement, ...), une harmonisation s'impose par la généralisation à bref délai de l'ensemble des dépôts à réaliser et des instructions administratives qu'ils suscitent.

En pratique, le chantier ouvert par les services de l'État pour développer un outil mis à disposition des collectivités qui n'ont pas les moyens techniques et financiers de s'en doter (PLAT'AU<sup>27</sup>), doit également être accéléré pour concrétiser cette échéance réglementaire le plus tôt possible et idéalement courant 2021.

**Pour atteindre cet objectif calendaire, il est suggéré de circonscrire ce chantier, dans un premier temps, aux dossiers présentés par les professionnels, dont l'activité économique est conditionnée par ces délais, étant souligné que la digitalisation oblige à définir des processus, source de clarification, d'accélération et de fiabilisation des procédures, voire de simplification des dossiers des demandes d'autorisation.**

**Le déploiement rapide dans les zones tendues au 1er janvier 2021 est indispensable. Une réduction des délais d'instruction de moitié est urgente pour rattraper le retard de traitement du stock de projets suite au confinement avec une procédure accélérée et automatique pour la rénovation. Le dépôt du dossier par courriel doit être rendu obligatoire dans les communes de plus de 5 000 habitants.**

C'est un levier de productivité pour les collectivités, qui peut venir compenser d'autres surcoûts. En outre, la digitalisation des procédures d'instruction des autorisations d'urbanisme et des DIA doit aboutir à une réduction des délais applicables, pour accélérer et amplifier les projets, dans l'esprit des annonces récentes formulées par le gouvernement.

Dans le même esprit d'accélérer constructions et rénovations en simplifiant la délivrance des autorisations d'urbanisme, il serait pertinent d'ouvrir une alternative au régime des constructions inférieures à 150 m<sup>2</sup> de plancher. Présentement, la demande de permis de construire peut s'opérer sans recourir à un architecte ; il est proposé d'ouvrir un choix en permettant au maître d'ouvrage d'avoir recours à un architecte et alors, d'être dispensé d'une demande de permis de construire : l'opération serait menée sur simple déclaration préalable signée de l'architecte qui, sous sa responsabilité professionnelle, attesterait que le projet de construction satisfait l'ensemble des règles et normes applicables. En somme, les deux branches de l'alternative nouvelle seraient, pour les constructions inférieures à 150 m<sup>2</sup> de plancher :

- Demander un permis de construire sans recours à un architecte ;

---

<sup>27</sup> PLAT'AU est une plateforme d'échange et de partage à laquelle seront connectés tous les systèmes d'information des collectivités locales et des services de l'Etat.

- Déposer une déclaration préalable de construire par un architecte, sans nécessité de demander un permis. Ce serait une voie favorisant la responsabilité partagée des acteurs, allégeant la tâche des communes et accélérant la réalisation des petites opérations de construire.

**PROPOSITION N°12 : Abroger la police des changements d'usage des articles L.631-7 et s. du CCH, ainsi que la réglementation des changements de destination (art. R.151-27 et s. CU) et poser le principe d'autorisation de tous projets ne relevant pas d'interdictions d'urbanisme locales**

Une intervention massive sur le bâti urbain existant n'a de chance de se réaliser que si le déploiement de l'action, par nature coûteuse, est rendu le plus simple possible ; l'un des freins puissants qui est à l'œuvre tient à ce que l'usage des bâtiments à rénover est figé dans deux cadres juridiques : les règles des changements d'usage des locaux, organisées par le CCH, celles relatives aux destinations des locaux, organisées par le Code de l'urbanisme et les Plans locaux d'urbanisme.

Les efforts récents de simplification de ces règles n'ont pas prospéré : l'État a confié aux villes la police des changements d'usage, traitée par les services du logement, mais celle-ci reste décorrélée du contrôle des destinations assuré par les services d'urbanisme ; la loi a réduit le nombre des destinations possibles de 9 à 5, mais parallèlement ont été créées des sous-destinations au nombre de 21 depuis janvier 2020, rendant encore plus compliquée l'évolution des bâtiments dans le temps. Ces destinations et sous-destinations permettent aux auteurs des PLU de définir des règles distinctes pour chacune des destinations ou sous-destinations des bâtiments.

En cas de réalisation de travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations et sous-destinations définies aux articles [R. 151-27](#) et [R. 151-28](#) du Code de l'urbanisme, un permis de construire est requis, ce qui sera souvent le cas, compte tenu du nombre de sous-destinations. Ainsi, la réfection d'une façade en vue de transformer un commerce en un restaurant requiert un permis de construire, parce ce qu'il y a changement de sous-destination, alors que tous deux relèvent de la destination commerce. Il en va également en cas de transformation d'un hôtel en immeuble collectif de logements, qui ne relèvent pas de la même destination. Or, l'époque actuelle se caractérise par un développement radical de la mixité des usages et leur incessante réversibilité qu'entravent ces règles d'un temps révolu figeant la ville dans sa situation héritée du passé.

Alors que le futur Livre Ier du Code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2020-71 du 29 janvier 2020 *relative à la réécriture des règles de construction et*

*recodifiant le livre 1er du code de la construction et de l'habitation* (JO 31.01.2020), intègre une définition du bâtiment réversible et prévoit l'hypothèse des « bâtiments dont l'usage est mixte, réversible ou indéterminé au moment du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme », il est regrettable que d'autres dispositions réglementant les usages, comme celles du Code de l'urbanisme, n'aient pas été adaptés pour tenir compte de l'évolution rapide des marchés.

**Il est donc proposé d'abroger ces deux dispositifs dans le code de la construction et de l'habitation ainsi que dans le code de l'urbanisme, et d'insérer dorénavant le pouvoir régulateur des communes dans les documents d'urbanisme au moyen, lorsque cela est pertinent, d'interdictions motivées de destinations particulières.**

La suppression de ces « cases » vise à la fois à massifier et accélérer la rénovation, tout en encourageant l'innovation architecturale pour apporter plus de services aux occupants des bâtiments.

Le cas échéant, le contrôle des projets pourrait être établi par l'édition de règles excluant, de manière motivée au regard du PADD, certains projets dans un secteur donné.

Comme le souligne le Ministère de la Cohésion des territoires dans son Guide des PLU diffusé en mars dernier<sup>28</sup>, si le PLU doit réglementer le zonage d'un territoire, le reste relève d'une faculté laissée à la discrétion des rédacteurs du règlement d'un PLU, et notamment l'affectation des sols et la destination des constructions. En pratique, si on peut comprendre la volonté des collectivités de maîtriser l'urbanité de leur territoire, force est de constater que parfois certaines règles se contredisent : il faut intégrer des panneaux photovoltaïques dans des bâtiments contraints par des règles de hauteur ou développer des espaces végétalisés qui auraient pu trouver leur place sur des toits, inexploitablement parce que nécessairement en double pente, etc. Pour pallier ces incohérences, le législateur a multiplié les dérogations. Face à une telle inflation normative, tant locale que nationale, il est suggéré d'opter pour la sobriété. L'idée de supprimer la police des changements d'usage n'est au demeurant pas vraiment nouvelle puisqu'elle avait été suggérée lors des travaux du Congrès des notaires en 2016 et reprise par le rapport Lagleize en 2019.

Le droit de l'urbanisme doit dépasser la volonté de tout maîtriser, en concentrant son action sur l'organisation générale de l'espace urbain et l'incitation à améliorer son urbanité. Il faut éviter les frilosités qui entravent l'action, comme celles qui se sont manifestées durant le confinement (crainte des recours et des autorisations tacites...), ainsi que le souligne Robin Rivaton dans un article remarqué du 20 août 2020<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/Guide\\_PLU\\_18\\_03\\_20\\_BD\\_WEB.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/Guide_PLU_18_03_20_BD_WEB.pdf)

<sup>29</sup> [https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/robin-rivaton-le-droit-de-l-urbanisme-victime-collaterale-du-covid\\_2132833.html](https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/robin-rivaton-le-droit-de-l-urbanisme-victime-collaterale-du-covid_2132833.html)

- **Section 2 : Stabiliser les aides financières et la fiscalité**

La stabilité recherchée intéresse principalement la doctrine fiscale lorsqu'elle crée de l'incertitude qui empêche la décision ; elle concerne aussi le besoin, largement exprimé par la consultation des acteurs, de stabilité des aides et des règles.

|                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROPOSITION N°13 : Amender la doctrine fiscale pour soutenir la transformation de bureaux en logements</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Nombre d'immeubles de bureaux, compte tenu de l'accélération de leur obsolescence et de l'évolution des besoins, trouveraient avantage à être transformés en logements. La demande et les projets existent mais se heurtent parfois à une interprétation du code général des impôts par l'administration fiscale, imposant un surcoût important.

Ainsi, en matière de TVA, quand ce type d'opération suppose le remplacement d'une façade rideau par un matériau plus contemporain et conforme à un usage de logements, l'administration fiscale assimile ces travaux à une reconstruction, comme elle assimile à des travaux de reconstruction, le simple remplacement de plus de 50% des parois vitrées de bureaux alors même que l'ossature ou la structure de l'immeuble ne serait pourtant pas affectée<sup>30</sup>. Ce faisant, les travaux entrent dans le champ de la TVA à 20 %, au lieu de 10 %, pénalisant ainsi la faisabilité financière de certains projets.

**Une modification de la doctrine fiscale serait donc bienvenue pour soutenir ces opérations, conformément à l'esprit de la Loi ELAN.**

Par ailleurs, pour créer un choc de l'offre de foncier, le législateur a adopté un dispositif d'abattement sur l'impôt dû sur la plus-value réalisée en cas de cession d'un bien immobilier, dans les zones tendues (art. 28 de la LFR 2017<sup>31</sup>), pour des opérations de construction mais également en cas de démolition, en vue de la réalisation de logements.

Alors que le texte de loi reste muet sur l'ampleur des travaux de démolition, la doctrine fiscale conditionne l'octroi de cet abattement à la démolition totale du bâtiment existant. Elle admet la démolition partielle uniquement lorsque cela résulte d'une volonté de la collectivité traduite dans le PLU ou dans le cas d'un monument historique. « En cas de conservation par le cessionnaire, de sa

<sup>30</sup> §180 BOI TVA IMM-10-10-10-20-20140929 : <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2480-PGP.html/identifiant=BOI-TVA-IMM-10-10-10-20-20140929>

<sup>31</sup> Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 (JO 29.12.2017)



propre initiative, d'éléments du bâti préexistant, l'amende prévue en cas de non-respect de son engagement de démolition totale doit en principe être appliquée »<sup>32</sup>.

**Compte tenu du double objectif recherché de développer les opérations de rénovation/réhabilitation et d'accroître l'économie circulaire par la réduction des déchets, une évolution de la doctrine fiscale est souhaitable.**

**PROPOSITION N°14 : En cas de vente d'immeuble à rénover, combiner à titre expérimental une application de la TVA sur les travaux de rénovation (10 %) avec des droits de mutation alignés sur le régime du neuf à 2,5 % pendant 3 ans**

La réalisation d'une opération de rénovation suppose :

- D'une part, l'acquisition d'un immeuble bâti, assujettie au régime des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) selon le régime de droit commun, en application des articles 683 et 1594 D du CGI (3,80 %), ce dernier ayant été modifié pour autoriser les conseils départementaux à rehausser ces droits au-delà de 4,50 % depuis le 1er janvier 2016,
- D'autre part, la réalisation de travaux de rénovation dont le taux est fixé aujourd'hui à 10 % (art. 279-0 bis du CGI).

Selon le territoire sur lequel l'opération est envisagée, outre les contentieux avec les services fiscaux sur les conditions d'octroi du régime de la TFPNB/TFPB<sup>33</sup> pendant la phase de réalisation des travaux, le cumul de ces impôts, nationaux et locaux, souvent proches des 17 %, alourdit le bilan d'une opération de rénovation, réduisant la compétitivité financière et commerciale d'un tel projet face à un projet de construction neuve, assujetti au taux de droit commun de TVA (20 %).

**Pour renforcer l'attractivité des opérations de rénovation, il est donc proposé de maintenir le taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation, et parallèlement de réduire les DMTO pesant sur ces opérations, en leur faisant bénéficier, de plein droit ou de manière facultative, du taux réduit des DMTO (0,70 %). Cette proposition pourrait être retenue à titre expérimental, de façon à vérifier sa pertinence sur quelques exercices.**

<sup>32</sup> § 360 BOI-RFPI-PVI-20-20 : <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/292-PGP.html/identifiant=BOI-RFPI-PVI-20-20-20180824>

<sup>33</sup> Taxe foncière sur les propriétés non bâties / Taxe foncière sur les propriétés bâties

**PROPOSITION N°15 : En cas de surélévation d'un immeuble existant, élargir à ces travaux le champ de la TVA de 10 % et pérenniser l'exonération d'impôt sur la plus-value immobilière en cas de cession du droit de surélévation pour financer les travaux de rénovation environnementale**

Introduit dans le CGI depuis la Loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 *de finances rectificative pour 2011*(art. 42), l'exonération de l'impôt sur la plus-value réalisée en cas de cession d'un droit de surélévation (art. 150, 9°), initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2014, n'a cessé d'être prorogée. En l'état des textes, ce régime expirera le 31 décembre 2020. Le renouvellement de ce dispositif illustre sa pertinence, accrue dans un contexte d'intensification des projets pour lutter contre l'artificialisation des sols et de recherche de sources de financement des travaux de rénovation des copropriétés.

**Pour soutenir les propriétaires et copropriétaires qui s'engageraient dans une démarche de rénovation environnementale, il est suggéré de pérenniser ce régime favorable, en l'étendant pour les motifs précités aux travaux d'adjonction à l'immeuble existant, et en conditionnant l'affectation de la plus-value réalisée à la réalisation de tels travaux, pour encadrer la dépense fiscale.**

Parallèlement, l'extension d'un immeuble existant ne peut en l'état bénéficier, au regard de la loi, du taux de TVA de 10 % applicable à la restauration de logements et supporte donc le taux de 20 %. De ce fait, même lorsqu'une surélévation est possible au regard des règles d'urbanisme, elle est généralement abandonnée compte tenu de ce surcoût, auquel il faut ajouter les contraintes techniques et juridiques d'une telle opération.

Compte tenu de la nécessité d'encourager la densification des centre villes, il serait opportun de modifier l'article 279-0 bis du Code général des impôts pour prévoir ce cas particulier tout en encadrant cette exception par deux conditions :

- (i) Que l'extension soit réalisée dans le cadre de la rénovation complète du bâtiment,
- (ii) Et que l'augmentation de la surface de plancher créée n'excède pas celle du bâtiment.

Enfin, l'instauration d'une prime « intensificateur » telle qu'esquissée dans le plan de relance<sup>34</sup>, en cas de surélévation ou d'extension de bâtiments rénovés serait un moyen de développer la densification (cf. proposition n°19).

---

<sup>34</sup> Cf fiche mesures du Plan de Relance « Densification et renouvellement urbain : aide à la densification »

**PROPOSITION N°16 : En matière de copropriété, cristalliser pour une durée de 3 ans l'éligibilité aux aides à la rénovation, à la date de la décision d'assemblée générale**

Il s'agit de remédier à une situation aberrante : au jour de la décision de réalisation de travaux par les copropriétaires réunis en assemblée générale, ceux-ci sont dans l'incapacité de prendre en compte les aides publiques disponibles au jour du vote, puisque l'éligibilité aux aides ne sera acquise que le jour où les travaux seront engagés. Il en résulte une situation où, d'une part le copropriétaire ne peut pas raisonnablement intégrer dans son plan de financement le montant d'aides aléatoires, d'autre part la distribution ultérieure des aides présente un effet d'aubaine.

**Il est donc demandé que le régime des aides applicables aux travaux soit celui en vigueur au jour de la décision collective des copropriétaires, figeant ainsi pour une durée par exemple de trois ans le droit aux dites aides.**

La technique proposée s'inspire d'autres techniques juridiques similaires : le certificat d'urbanisme de l'article L.410-1 du code de l'urbanisme gèle durant 18 mois les règles, taxes et participations d'urbanisme applicables, le rescrit fiscal de l'article L.80A du livre des procédures fiscales gèle, le temps de l'opération, l'interprétation administrative d'une règle fiscale... On peut penser qu'une telle stabilité favoriserait la prise de décision d'engager les travaux en copropriété.

**PROPOSITION N°17 : Encadrer la faculté de renforcer une règle nationale et/ou faciliter la dérogation de droit**

En complément de la proposition N°12, et afin de réduire les contraintes pesant sur un projet de rénovation/réhabilitation/transformation, en particulier en droit de l'urbanisme, il est recommandé d'encadrer la faculté de renforcer, dans les PLU/PLUi, les règles établies au plan national, concernant en particulier les obligations de création de places de parking, les typologies et orientations de logements, les locaux divers, ... en subordonnant l'édiction d'une telle règle locale à la réalisation d'une évaluation préalable portant sur les besoins à satisfaire et sur l'impact économique sur les projets à venir, à l'instar du mécanisme d'étude d'impact qui guide l'élaboration des lois et décrets au plan national.

Afin de favoriser la massification de la mise sur le marché de logements à haute performance énergétique, il serait souhaitable de permettre de systématiser les dérogations, notamment celles relatives aux places de stationnement pour les projets à moins de 500 m des transports collectifs, et

d'assouplir la mise en œuvre des servitudes de mixité sociale pour ces projets, dans l'esprit qui a guidé le législateur dans la loi Elan pour les projets de transformation.

A cet égard, le gouvernement a introduit en 2013, dans certaines communes, un mécanisme permettant au maire de déroger à certaines règles du PLU, dans des cas limitativement énumérés<sup>35</sup>. Ces dérogations sont à l'appréciation des élus et peu appliquées en pratique.

**Il s'agirait en somme d'inverser le mode d'autorisation : au lieu d'indiquer que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut déroger par décision motivée, on pourrait désormais prévoir que la dérogation est de droit sauf décision contraire motivée.**

**PROPOSITION N°18 : Lever les freins fiscaux aux dispositifs de démembrement en vue de la réalisation de logements**

En matière de démembrement, il est proposé de rendre le nu propriétaire éligible à la déductibilité des intérêts d'emprunt. Dans les zones tendues où il est difficile de créer des logements, une solution pertinente est le recours au démembrement de propriété : une fraction de l'opération est financée par des investisseurs privés et l'autre par un bailleur social (l'usufruit, lequel lui permet de gérer la mise en location du bien et d'en retirer les revenus correspondants pendant la période de démembrement).

Cette solution a été mise en œuvre avec succès dans la construction neuve jusqu'à ce que l'administration fiscale relève, à juste titre, que les bailleurs sociaux n'étant pas soumis à l'impôt, les nus-propriétaires ne pouvaient pas, en conséquence, déduire les intérêts d'emprunt de leur revenu foncier. Pour sauver ce dispositif, la Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a modifié l'article 31 1° d) du CGI qui traite de ces intérêts d'emprunt.

**Ce même dispositif pourrait parfaitement être appliqué lorsque le nu propriétaire réalise ou fait réaliser des travaux de rénovation sur un bâtiment existant.**

Pour être efficace, cette application suppose néanmoins que la prise en charge de tout ou partie des dépenses de restauration incombe aux nus-propriétaires. Or, la même objection pourrait être soulevée par l'administration fiscale et empêcher la qualification (naturelle) de charges foncières déductibles de ces travaux et bloquer toute l'opération. Il suffirait donc d'apporter la même précision

---

<sup>35</sup> Ces dérogations figurent à l'article L 152-6 du code de l'urbanisme.

que celle faite en 2008, dans le même texte, à la définition des travaux de rénovation éligibles à cette déduction.

**PROPOSITION N°19 : Mettre en place un encouragement financier pour les municipalités qui utilisent au mieux les hauteurs de construction et la densification sans accroître l'artificialisation nette des sols, dans le cadre des dispositions permises par le PLU ou le PLUI**

Dans un contexte de lutte contre l'artificialisation de sols, la densification des projets, lorsqu'elle est conforme aux règles du PLU, participe à l'équilibre économique de ces projets à l'instar des primes aux maires « intensificateurs » évoquée en proposition n°15.

**Il est donc proposé que les collectivités qui seraient amenées à délivrer des PC dont la densité des droits à construire octroyés respecteraient ou approcheraient la densité maximale permise par le PLU ou le PLUI, bénéficient d'une prime équivalant à 300 €/m<sup>2</sup> de la SDP réalisée au-delà de 90 % du potentiel permis par le PLU ou PLUI.**

Exemple : Le PLU/PLUI permet de réaliser 5 000m<sup>2</sup> de SDP et le PC délivré prévoit 4 800m<sup>2</sup> de SDP, la prime versée à la municipalité serait de :  $4\,800 - (5\,000 \times 90\%) \times 300\text{€} = 90\,000\text{€}$

**Pour que l'incitation soit évolutive dans le temps, toutes les communes qui décideraient lors d'une modification de PLU/PLUI d'augmenter la possibilité constructive dans une zone donnée, bénéficieraient de cette prime, ramenée à 250 €/m<sup>2</sup> de SDP, en partant des bases de l'ancien PLU/PLUI.**

Dans notre exemple, si le potentiel constructif est porté de 5 000 m<sup>2</sup> de SDP à 5 500 m<sup>2</sup> et que l'autorisation porte sur 5 200 m<sup>2</sup> de SDP, le calcul de la prime deviendrait :  $5\,200 - (5\,000 \times 90\%) \times 250\text{€} = 175\,000\text{€}$ .

En complément, il est proposé, comme le prévoit la proposition de loi « Lagleize », que les municipalités établissent un rapport annuel présentant les objectifs atteints ou non en termes de production de logements fixé par le Programme Local de l'Habitat (PLH)<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> L'article 7 « propose d'établir un lien direct et mesurable entre le PLU (éventuellement intercommunal), le PLH (Plan local de l'habitat, éventuellement intercommunal) et la délivrance des permis de construire en rendant obligatoire un compte-rendu annuel de la construction de logements en conseil municipal et s'il y a lieu en conseil communautaire. L'article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitat prévoit déjà une délibération au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique. Cet article n'est malheureusement pas souvent appliqué en pratique, les bilans étant rarement effectués, ni transmis au représentant de l'État. Ce compte-rendu présenterait, à chaque début d'année (pour la commune et l'intercommunalité s'il y a un PLUIH), les écarts entre les objectifs annualisés du PLH, et les logements effectivement construits dans l'exercice écoulé. Il présenterait également l'évolution des prix des logements (par typologie) et du foncier sur la commune (produits par l'Observatoire foncier local) » [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2336\\_proposition-loi#B1611862080](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2336_proposition-loi#B1611862080)

**PROPOSITION N°20 : Simplifier les procédures administratives pour permettre de mener le plan de rénovation énergétique et les plans de mise en accessibilité des logements sociaux**

Actuellement, les bailleurs sociaux ont engagé un programme ambitieux de travaux de réhabilitation énergétique, encouragés notamment par la Banque des territoires et Bpi France grâce aux éco-prêts<sup>37</sup>. Ces réhabilitations peuvent être l'occasion de rendre accessibles les logements quand cela est techniquement possible.

Dans beaucoup de cas, ces travaux sont majeurs : **un investissement de 30 000 €/logement permet au bâtiment de « repartir » pour une seconde vie**. Or, les politiques de loyer, liées à la date de construction de l'immeuble, permettent peu de marge de manœuvre. Malgré les aides (essentiellement des prêts bonifiés qu'il faut rembourser), les plans de financement sont déficitaires car les niveaux de loyers sont faibles (4 ou 5 €/m<sup>2</sup>, auxquels s'ajoutent la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS)). Cela compromet la réalisation des opérations.

La réglementation est actuellement trop complexe afin de permettre d'ajuster la politique des loyers en cas de gros travaux, même avec l'accord des locataires. Une dérogation est aujourd'hui possible, si l'autorité administrative l'autorise<sup>38</sup> : pour le patrimoine ayant fait l'objet d'une réhabilitation, une dérogation peut être accordée pour une durée déterminée dans la limite d'une hausse de loyer plafonnée à 5 % en sus de la variation de l'indice de référence des loyers.

**Cette dérogation pourrait être rendue automatique, pour une durée de 30 ans, dès lors que les montants d'investissement dépassent 30 000 € HT/logement (correspondant à une remise à neuf du logement) et que la réhabilitation permet d'atteindre la performance BBC rénovation.**

Afin de ne pas impacter les locataires en place, cette dérogation pourrait être articulée avec une nouvelle politique des loyers permettant d'ajuster les loyers au moment de la relocation.

---

<sup>37</sup> <https://www.banquedesterritoires.fr/bpifrance-et-la-banque-des-territoires-lancent-un-pret-pour-soutenir-les-petites-entreprises-du>

<sup>38</sup> cf. article L 442-1 du CCH

## CHAPITRE 3 : DEPLOYER DE NOUVEAUX OUTILS

---

Les propositions du présent chapitre tendent à une même fin : disposer d'outils d'urbanisme et financiers adéquats, qui peuvent déclencher et organiser l'action. Elles portent aussi l'espoir que le recours à des modes innovants variés développe rapidement des actions de rénovation performantes.

- **Section 1 : Ajuster les outils d'urbanisme**

Deux outils, les ORT et les ZAC, sont ici mis en lumière car ils apparaissent bien adaptés à l'action recherchée ; mais nous redisons la nécessité de laisser à la collectivité le choix du bon outil, celui qui est approprié à la situation locale.

**PROPOSITION N°21 : Multiplier les opérations de revitalisation verte de territoire (ORT) et encourager le permis d'aménager multisites**

Les opérations de revitalisation de territoire (ORT) ont été créées par la loi ELAN du 23 novembre 2018 pour lutter principalement contre la dévitalisation des centres-villes. Cet outil contractuel à la disposition des collectivités locales est particulièrement adapté à la rénovation environnementale du tissu urbain<sup>39</sup>.

**Il convient donc de faire connaître cet outil nouveau, d'encourager sa mise en œuvre rapide et, le cas échéant, de l'adapter aux besoins observés : on doit à cet égard chercher à développer des ORT vertes, comme le plan France-Relance prévoit de le faire.**

Parallèlement, il importe de soutenir la possibilité, dans les territoires couverts par les ORT, de recourir au permis d'aménager multisites. Cet outil actuellement expérimenté dans ces territoires fonctionne peu. Pour le rendre attractif, cette autorisation doit être adaptée pour assurer l'équilibre économique d'opérations d'aménagement, qui consisteraient à rénover en cœur urbain ainsi qu'en couture urbaine. Le cas échéant, selon la nature de l'aménagement ainsi envisagé, l'aménageur pourrait apporter de nouveaux services, dont le financement pourrait se faire via une convention de projet urbain partenarial (PUP).

---

<sup>39</sup> Gérard François Dumont : Les territoires français : diagnostic et gouvernance, Paris, Armand Colin, Collection "U", 2018

**PROPOSITION N°22 : Développer des ZAC de rénovation en tissu urbain existant**

Il s'agit à droit constant de recourir à la ZAC, généralement utilisée pour réaliser une opération de construction d'un quartier nouveau sur une emprise débarrassée le plus souvent de ses bâtis existants, pour porter des actions de rénovation urbaine.

La ZAC sert en effet à encadrer des actions ou opérations d'aménagement, définies à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, sans que cette définition n'exclut la réhabilitation du tissu existant.

**L'objet de la proposition est, parmi la panoplie des outils juridiques à la disposition des collectivités, de rappeler que la ZAC peut parfaitement être le cadre d'une opération de renouveau d'un centre-ville, incitant ainsi les maires à y recourir chaque fois que l'ampleur du renouveau urbain recherché le justifie.**

- **Section 2 : Adapter les outils financiers**

On sait la sensibilité de nos compatriotes aux leviers fiscaux qui favorisent la décision de faire. Nous proposons ici d'adapter une panoplie de dispositifs déjà en place pour les rendre attractifs aux acteurs de la rénovation qui sont si divers ; là encore, l'idée-force est la même : surtout ne pas se cantonner à un ou deux dispositifs fiscaux, c'est leur pluralité seule qui rend compte de la diversité des situations.

**PROPOSITION N°23 : Fixer à 5,5 % et pour une durée de 5 ans la TVA applicable aux travaux de rénovation globale dont la performance sera de niveau BBC Rénovation**

Nous proposons de massifier et de simplifier<sup>40</sup>, par une mesure fortement incitative, la rénovation performante des bâtiments en vue d'amorcer un changement des comportements, à l'instar de la prime à la conversion dans le secteur automobile.

**Cette simplification porte sur la qualification de l'ensemble des travaux de rénovation globale dans la mesure où le programme est associé à l'atteinte d'un niveau de type BBC rénovation ou équivalent.** Dans ce cas, le taux de la TVA appliqué à ces travaux serait de 5,5 % dans la limite d'un

---

<sup>40</sup> L'article 278-0 bis A du CGI. implique aujourd'hui un travail administratif long et fastidieux pour les contribuables, les prestataires et l'administration fiscale.



plafond de 600 € HT par m<sup>2</sup> et d'un ratio de main d'œuvre/fournitures supérieur à 70 % pour la main d'œuvre.

L'atteinte de l'objectif BBC Rénovation pourrait s'inscrire dans un programme de travaux échelonnés dans le temps, par déclaration du contribuable à l'instar du régime prévu pour la rénovation énergétique du parc tertiaire existant.

Cette double approche permet de favoriser l'usage de cette mesure vers des travaux complexes nécessitant des compétences et favorisera l'emploi ainsi que la sortie de certains travaux du secteur informel.

Il s'agit là d'une mesure simple ne générant aucun risque d'adaptation et libératrice des énergies positives de la rénovation.

|                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROPOSITION N°24 : Élargissement des dispositifs Pinel et Denormandie à l'ensemble des immeubles</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Ces dispositifs ont été conçus pour la rénovation d'un ou deux logements par un investisseur à l'occasion d'une acquisition.

**Pour parvenir à un résultat plus qualitatif et durable et élargir significativement le périmètre d'application de ces dispositions, deux évolutions sont proposées :**

- **Prendre en compte la totalité de l'immeuble et notamment ses parties communes,**
- **Étendre le bénéfice du dispositif aux biens à rénover qui sont déjà détenus par leurs propriétaires.**

Cependant la nécessité de maîtriser l'ensemble de l'immeuble, de mobiliser l'ensemble des copropriétaires ou investisseurs, suppose un investissement en temps et en travaux plus important. Il est suggéré d'une part, de bonifier la réduction d'impôt (de l'ordre du double, soit 4 % par an au lieu de 2 %) et d'en réévaluer l'assiette, fixée à 300 000 €, de l'ordre de 20 %.

Enfin, parce que ces deux dispositifs portent sur des travaux de rénovation et de transformation, leur durée doit être harmonisée, de sorte que le dispositif Pinel doit être prorogé, au moins jusqu'au 31 décembre 2022 comme le dispositif Denormandie.

**PROPOSITION N°25 : Elargir la base d'accès au PTZ pour l'acquisition de biens à rénover avec création d'un PTZ RENOV**

Le recours au PTZ pour favoriser la rénovation des logements, s'impose comme un accélérateur de ce chantier national prioritaire. **Le PTZ sans impact fiscal et qui ne constitue pas une charge budgétaire lourde, peut permettre que dans toutes les villes du territoire national, il y ait une incitation réelle à l'acquisition de biens anciens avec la garantie, a minima, d'une rénovation énergétique significative.**

La limitation actuelle du recours au PTZ pour les acquisitions dans l'ancien dans les seules zones B2 et C, avec l'obligation d'un seuil de travaux supérieur à 25 % du prix total de l'opération, interdit l'utilisation de cet outil de financement dans de nombreuses villes au-delà du périmètre limité ; le seuil du ratio de travaux est rédhibitoire pour les villes petites et moyennes au vu du niveau de prix au m<sup>2</sup>.

**Nous recommandons l'élargissement de la couverture territoriale, pour permettre à toutes les zones d'avoir la possibilité d'utiliser ce dispositif PTZ RENOV, sous les conditions de ressources telles qu'elles sont aujourd'hui définies.**

**Ces travaux de rénovation porteront prioritairement sur les économies d'énergie ; l'économie réalisée devra permettre d'atteindre un niveau au moins inférieur de 30% à la consommation constatée avant travaux (en rapport avec les propositions du groupe de travail européen sur la finance verte et la taxonomie<sup>41</sup>).**

En conséquence, nous proposons de supprimer le seuil complexe à évaluer du montant des travaux de rénovation énergétique.

En revanche, nous proposons que ces opérations de rénovation fassent nécessairement l'objet d'un calcul d'impact carbone pour information, selon la méthode d'Analyse de Cycle de Vie.

<sup>41</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=FR> (Alternatively, renovations are eligible if undertaken to ensure **at least 30% savings in net primary energy demand** in comparison to the baseline energy performance of the building before the renovation, assessed through the calculated energy performance of the building. The DNSH criteria would be related to waste management (e.g. water contamination) and the circular economy (avoiding high amount of non-recyclable construction waste)

#### **PROPOSITION N°26 : Élargissement du dispositif Malraux à tous usages ultérieurs du bâtiment**

Le dispositif Malraux<sup>42</sup>, instauré pour préserver le patrimoine architectural historique, tout en le faisant évoluer, est aujourd'hui réservé aux seuls travaux réalisés en vue d'affecter les bâtiments éligibles à un usage d'habitation.

**Pour accroître la mixité des projets, tout en préservant le patrimoine historique, il est suggéré d'étendre ce dispositif à la réalisation de travaux de rénovation en vue de créer des locaux à un usage autre que d'habitation (commerce, tiers lieux, ...).**

**Par ailleurs, il est proposé de porter de 22 % à 40 % l'amortissement fiscal pour tous les travaux et l'acquisition de locaux, dans les villes comportant une OPAH ou une convention ORT.**

**Hors ORT (Action Cœur de Ville), il est impératif également de prévoir un dispositif pour les villes moyennes et petites villes, qui ont mis en place des outils afin de protéger leur patrimoine architectural (ex. : bâtiments remarquables au PLU).**

#### **PROPOSITION N°27 : Accélérer l'amortissement par le propriétaire des travaux de rénovation environnementale**

Cette demande émane des acteurs du secteur tertiaire, dès la concertation conduite par Maurice Gauchot en 2011, afin de préparer le décret dit tertiaire, et on rappelle que pour 70%, ce secteur des bureaux et commerces est constitué de bâtiments occupés par leur propriétaire.

La mesure devient plus impérieuse encore si l'on estime utile d'anticiper la mise en œuvre de l'obligation de rénovation énergétique du parc tertiaire, sans attendre l'approche de la première échéance fixée en 2030.

Par analogie avec le dispositif de l'article 39 quinquies FB du CGI, qui a instauré un **amortissement exceptionnel de travaux de rénovation** de bâtiments agricoles, durant les années 2016 et 2017, il pourrait être envisagé d'instituer un mécanisme similaire destiné à favoriser dès 2021 le déclenchement de travaux de rénovation du parc tertiaire privé : en sus du crédit d'impôt, prévu au PLF 2021 en faveur des PME, il pourrait être efficace d'autoriser la déduction sur cinq ans de 40% du coût des travaux de rénovation environnementale, réalisés en 2021 et 2022 et inscrits au bilan de l'entreprise, la valeur résiduelle étant amortie linéairement sur la durée normale d'amortissement.

<sup>42</sup> <https://cget.gouv.fr/dossiers/dispositif-fiscal-malraux>

On peut penser que cette mesure constituera un levier d'engagement rapide des travaux, au service à la fois du renouveau urbain et de la relance économique.

**PROPOSITION N°28 : Pour les bailleurs privés, doubler le plafond du déficit foncier généré par des travaux de rénovation globale**

En dehors des cas de bénéfice des dispositifs Pinel ou Denormandie, il faut encourager la restauration complète d'immeubles - pour les mêmes raisons que précédemment évoquées - en y ajoutant les mêmes conditions de performance énergétique.

**Un dispositif particulièrement efficace serait que le montant des déficits fonciers de l'année, imputables sur le revenu global, puisse être augmenté en cas de respect de deux conditions cumulatives** : la rénovation globale du bâtiment, d'une part, et le respect des critères d'amélioration des performances énergétiques prévues par les dispositifs Pinel et Denormandie, d'autre part.

Ce montant maximum du déficit reportable est actuellement de 10 700 euros ; pour être incitatif à la réalisation de travaux performants, ce plafond doit être doublé. Il s'agit d'une mesure bien connue des bailleurs privés dont on rappelle qu'ils sont presque exclusivement des personnes physiques plutôt modestes qui, à 70 %, gèrent seules la relation locative. Il pourrait être le cas échéant décidé que ce doublement du plafond du déficit reportable ne serait pas cumulable avec le bénéfice de l'aide MaPrimeRénov', à laquelle les bailleurs vont être éligibles.

**PROPOSITION N°29 : Envisager de recycler les fonds des PGE en investissement à hauteur de 80 % dans la rénovation du bâti et sous condition de garantie de performance environnementale (soutien au petit tertiaire)**

Le réseau bancaire a fait la démonstration de sa capacité à mettre en place très rapidement un système d'information et de crédit pour les entreprises dans le cadre du PGE.

Concomitamment, les services de l'Etat via l'ADEME, développe la plateforme de suivi des actions de rénovation énergétique dans le tertiaire (plateforme OPERAT)<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> <https://operat.ademe.fr/#/public/accueil>

La proposition ici formulée serait de procéder à un remboursement et réemprunter avec un instant de raison d'écart<sup>44</sup> pour convertir tout ou partie des crédits de trésorerie PGE en crédit d'investissement. Ceci sous réserve pour les entreprises de transformer leur remboursement en investissement dans la performance environnementale de leur immobilier, assorti à une trajectoire d'amélioration de la performance énergétique et carbone.

Nous proposons donc de recycler ce système d'information bancaire en le connectant à la plateforme de suivi des travaux de performance environnementale.

L'avantage serait pour les entreprises de disposer d'un financement bénéficiant toujours de la garantie de l'Etat via la BPI, et de pouvoir y associer des financements européens ouvrant droit à des taux bas.

L'avantage pour les Banques serait de disposer à coût marginal d'un reporting transparent et solide sur la performance environnementale et énergétiques des sous-jacents physiques liés aux prêts (comme dans une obligation verte) ce qui ouvre la voie à des niveaux de fonds de propres plus faibles en rapport avec ces encours<sup>45</sup>. Le réseau bancaire pourrait déployer également de nouvelles offres de crédit complémentaire à ces mêmes bénéficiaires ou aux non-détenteurs de PGE et ainsi accroître ses activités de « prêts verts ».

Enfin, par analogie avec les travaux sur le résidentiel, il est probable que le taux de défaut sur le remboursement de ces crédits portant sur l'amélioration de la performance énergétique de l'immobilier soit très faible.

**En résumé, il s'agirait de :**

- 1. Partir du PGE : Si déjà en place ou ouvrir l'accès aux non titulaires de PGE ;**
- 2. Demander à l'entreprise de fournir une garantie de performance assurée par déclaration obligatoire sur la plateforme dédiée ;**
- 3. Fixer les conditions d'obtention du prêt en demandant à l'entreprise d'établir sa trajectoire de performance énergétique validée sur la plateforme ;**
- 4. Coupler des conditions d'octroi du prêt (taux, durée, part subventionnée, ...) avec les lignes BEI dédiée à la transition énergétique et avec les lignes sur Fonds propres de la banque bénéficiant de la garantie de l'Etat ;**
- 5. Maintenir la garantie de l'Etat sur le solde du montant du prêt.**

---

<sup>44</sup> Nous sommes conscients qu'il sera difficile de transférer un prêt de trésorerie automatiquement en prêt d'investissement (durée, taux, ...)

<sup>45</sup> Voir travaux du groupe européen sur la finance verte et les définitions au chapitre 26.1.1

Notons, par ailleurs :

- La Commission Européenne a mis à la disposition du FEI, 1 milliard d'euros de financement du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) afin de mettre en place un dispositif de financement spécifique Covid-19 au contrat de garantie InnovFin existant.
- Pour être éligibles, ces prêts doivent financer des dépenses de nature corporelles ou incorporelles de transformation, d'adaptation ou d'innovation de l'entreprise engendrées par la crise du Covid-19. Par ailleurs, ils doivent être également dédiés, pour au moins 50 % de leur montant, au financement du besoin en fonds de roulement du nouveau projet.
- La durée des prêts est de dix ans maximum (avec possibilité de différé d'amortissement) et leur montant peut s'élever jusqu'à 7,5 millions d'euros. Ils bénéficient d'une extension de garantie du FEI compatible avec d'autres dispositifs de garantie publique.

**PROPOSITION N°30 : Promouvoir le dispositif à l'îlot d'absorption du déficit des opérations**

Les Opérations de Revitalisation de Territoire (ORT), créées en 2018 par la loi ELAN apportent déjà de nouveaux moyens en termes de simplification administrative, d'expérimentation urbanistique, d'aide fiscale à l'acquisition-rénovation de logements anciens ainsi qu'une régulation renforcée de l'urbanisme commercial. Leur objectif de revitalisation de secteurs prioritaires, au premier rang desquels le centre-ville, en font le moyen approprié pour lutter contre l'étalement urbain.

Il est nécessaire de permettre d'apporter un cadre contractuel renforcé entre l'Etat et les collectivités lorsque ces dernières s'engagent dans une trajectoire Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et d'adaptation de leur ville au changement climatique. Cette ORT serait ouverte aux Quartiers de Villes Prioritaires, aux villes ACV et aussi aux villes plus petites ou plus grandes qui signent une convention ORT.

En revanche, il est nécessaire en parallèle d'absorber le déficit constaté dans les opérations de requalification ou rénovation d'îlots anciens, qui sont plus lourdes, plus complexes et plus exigeantes que toute opération de construction neuve, dans des marchés immobiliers de surcroît « détendus ». L'absence de cette prise en charge rend souvent impossible la réalisation de ces opérations.

**Cette prise en charge pourrait avoir lieu au travers un fonds de soutien (nouveau ou parmi les fonds existants pour les friches, ACV, BDT-ADEME, ...) des déficits des opérations de recyclage urbain.**

Ce financement pourrait être assuré en quasi-fonds propres par des prêts de long terme d'une durée de quarante ans et plus, comme cela existe déjà (prêts Gaia).

**PROPOSITION N°31 : Pour les bailleurs sociaux, bonifier les aides apportées par l'ANRU pour les réhabilitations afin d'étendre le niveau de performance BBC rénovation**

Dans son ensemble, il faut souligner le fait que le parc de logements sociaux est sensiblement moins énergivore que le parc privé. A titre indicatif, en 2018, le parc de logements sociaux comporte seulement 7 % d'étiquettes F et G, contre 18,7 % pour l'ensemble des résidences principales<sup>46</sup>.

Depuis plus de 10 ans, les bailleurs sociaux ont engagé massivement des travaux de rénovation de leur parc, en investissant en travaux de réhabilitation et d'amélioration de leur patrimoine.

Le parc social est composé à 84 % de logements collectifs, contre 43 % pour l'ensemble des résidences principales. Les logements détenus par les bailleurs sociaux le sont majoritairement en pleine propriété, rendant la prise de décision pour réaliser des travaux plus faciles qu'en régime de copropriété.

Afin de permettre le financement des rénovations, plusieurs dispositifs de soutien ont été mis en place pour les bailleurs sociaux qui ne sont pas en mesure de les financer intégralement en fonds propres.

Dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, l'ANRU finance 20 % de l'enveloppe de travaux HT au-delà de 10 000 €/logement (soit 2 000 €/logement si les travaux s'élèvent à 20 000 €/logement).

Afin d'encourager les bailleurs sociaux à aller vers des rénovations BBC et au-delà, cette aide pourrait être portée à 30 % en cas d'atteinte de la performance BBC rénovation, et 40 % pour « BBC rénov - 10 % ».

- **Section 3 : Inciter à l'innovation**

Beaucoup d'innovations existent dans le champ de la rénovation environnementale, mais leur application reste souvent confidentielle, ne permettant pas leur déploiement et, partant, la réduction de leur coût de diffusion ; bref, nous voulons peser pour que l'innovation trouve son marché.

---

<sup>46</sup> Document de travail n°49 - CGDD - Le parc de logements par classe de consommation énergétique – sept. 2020

**PROPOSITION N°32 : Développer le contrat de performance environnementale énergie/carbone pour doter les rénovations d'un engagement de résultat**

Les projets de rénovation doivent désormais s'inscrire dans un cadre juridique faisant peser une obligation de résultat et non de moyens sur l'entreprise en charge de la conception et de la réalisation du projet.

Cette garantie de performance énergétique ou environnementale trouve parfaitement sa place dans le véhicule dédié que constitue le contrat de performance énergétique (« CPE ») et ses déclinaisons 2.0 (contrat de performance énergie-carbone, contrat de performance environnementale, etc.). Cette garantie peut, selon le cas, être une garantie réelle ou une garantie conventionnelle.

Le CPE vient tout récemment d'être défini par l'arrêté du 24 juillet 2020 comme « *un contrat conclu entre un donneur d'ordre et une société de services d'efficacité énergétique visant à garantir une diminution des consommations énergétiques du maître d'ouvrage, vérifiée et mesurée par rapport à une situation de référence contractuelle, sur une période de temps donnée grâce à un investissement dans des travaux, fournitures ou prestations de services. En cas de non atteinte des objectifs du contrat, celui-ci prévoit des pénalités financières* ».

Les CPE ont aujourd'hui acquis une maturité suffisante au travers de nombreux retours d'expérience positifs depuis dix ans et de pratiques de marché stabilisées. L'Observatoire des CPE<sup>47</sup>, lancé par l'ADEME, le CSTB et le CEREMA en 2016, recense régulièrement les données quantitatives et les retours d'expérience des projets mis en œuvre.

**Les collectivités locales bénéficieront avant la fin de l'année d'un « clausier », développé pour la FNCCR en application du programme ACTEE 2, comprenant les modèles sécurisés nécessaires. Cette démarche gagnerait à être étendue aux immeubles en copropriété, au parc résidentiel diffus et au parc tertiaire privé.**

**Les CPE, en l'état des standards de marché, peuvent en outre être désormais facilement généralisés et étendus à d'autres champs que la seule énergie. C'est un mode de garantie contractuelle qu'il faut résolument déployer dans l'ensemble des parcs à rénover : les maîtres d'ouvrage y trouvent la certitude de la bonne fin de l'opération, et les entreprises, un cadre rigoureux d'atteinte des performances convenues.**

<sup>47</sup> <http://www.cstb.fr/fr/actualites/detail/observ-cpe-premiers-resultats-0917/>



**PROPOSITION N°33 : Soutenir le développement de plateforme numérique de marché au service du parcours client (transparence, fiabilité, confiance)**

Pour réduire l'utilisation des énergies dans le bâtiment, notamment fossiles, il est donc primordial de rénover les constructions existantes afin que la consommation diminue drastiquement en faveur du pouvoir d'achat des ménages et de la mobilisation des écosystèmes locaux existants et à venir. De nombreuses démarches, outils, parcours ont été mis en place pour flécher des décisions de rénovation. Ils proposent des aides à la démarche, rassemblent les informations, mettent en relation particuliers et professionnels. Ils sont souvent complémentaires, mais concernent des parcours partiels et imposent aux particuliers, aux acteurs professionnels, aux collectivités, de gérer chaque morceau de parcours et de faire les liens entre ces morceaux pour autant que ce lien soit consubstantiel à un continuum technico juridique pour le consommateur-citoyen-contribuable. En conséquence, chaque acteur recrée souvent pour son propre usage des données déjà initiées dans des parcours préalables<sup>48</sup>.

Ce découpage des process et cette non-synchronisation des données sur le parcours « client » entraînent des pertes d'information, l'impossibilité de gérer et de tracer l'ensemble des données d'un process de rénovation énergétique, de la constatation de l'état de départ du bâtiment à faire évoluer jusqu'à la validation concrète du résultat de performance énergétique obtenu après rénovation. En clair, il est difficile de confronter de façon simple le résultat réel à l'objectif théorique rapporté aux investissements réalisés, et cette difficulté explique en grande partie le manque d'appétence pour le marché de la rénovation énergétique par les citoyens français, en tout cas en termes de « décision de passage à l'action ».

Ce découpage sans lien juridique continu entraîne également une possible non prise en compte des compétences, des informations et des formations nécessaires aux professionnels associés à certaines étapes, éléments dont les sources peuvent venir d'industriels et/ou d'associations professionnelles et interprofessionnelles.

Ainsi, malgré les efforts réalisés, le taux de conversion en travaux est très faible et/ou peu efficace en particulier en raison des points suivants :

- Manque de lisibilité pour le propriétaire qui provoque un défaut d'engagement ;
- Manque d'informations sur les objectifs de performance et risques de mise en œuvre pour les professionnels ;

---

<sup>48</sup> Dominique Boullier : « Sociologie du Numérique » Paris, Armand Colin, 2019

- Multiplicité des offres et subventions : les ménages ont des difficultés pour évaluer les taux de prise en charge ;
- Réalisation de travaux partiels ne pouvant répondre à l'ambition réglementaire portée par l'État ;
- Manque de convergence lié à la succession de travaux sans approche holistique du bâtiment : multiplier les travaux ne conduit pas à une maison performante ; dépourvus d'une approche globale, les projets actuels sont menés sans coordination, de manière décousue et pas systématique, ce qui ne contribue pas à une amélioration significative de la performance énergétique des bâtiments ;
- Manque enfin d'une ingénierie financière et de solutions de financement transparentes et fiables.

Enfin, nous proposons la mise en place d'audits sans calculs pour initier et massifier les contacts afin d'augmenter le taux de transformation vers la décision de rénovation avec un faible coût (expérimentation P2E).

|                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>PROPOSITION N°34 : Permettre l'autofinancement des rénovations au travers d'une surélévation ou d'une division parcellaire</b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Dans les zones tendues, la densification d'un bâtiment (en surélévation ou au sol), par la création de valeur économique de nouvelles surfaces, génère des flux financiers pouvant permettre le financement de travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique du bâtiment existant.

Faciliter le développement des projets de densification lorsqu'ils sont liés à la réalisation de travaux de performance énergétique, équivaut ainsi à faciliter le développement d'une ressource de financement de l'efficacité énergétique.

Les projets de densification peuvent également présenter, au-delà du financement de l'efficacité énergétique, un intérêt dans la lutte contre l'étalement urbain et la création de logements dans les zones les plus tendues.

On distingue à cet égard :

- La densification verticale c'est-à-dire la surélévation d'un bâtiment. Dans les immeubles collectifs d'habitation, dans les immeubles tertiaires comme dans les immeubles du secteur public, il s'agit d'affecter tout ou partie de la valeur économique créée par la surélévation (vente du foncier aérien) au financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment existant ;

- La densification horizontale c'est-à-dire la division parcellaire. Il s'agit pour les propriétaires (notamment de maison individuelles) de détacher une partie de leur terrain et de la valoriser en tant que nouvelle parcelle constructible (vente de la nouvelle parcelle ou construction et location sur la nouvelle parcelle). Le produit de la vente ou de la location permet de financer la réalisation de travaux de performance énergétique sur l'existant.

Malgré un potentiel très important – à l'image du programme Profeel<sup>49</sup> -, les projets de surélévation sont ainsi trop rares dans les métropoles françaises, en comparaison de ce qui existe dans d'autres grandes villes européennes (en Suisse, en Suède, en Autriche ou encore au Royaume-Uni).

#### **Les principaux freins à lever portent sur :**

- **La faible utilisation par les collectivités territoriales du bonus performance énergétique prévu par le code de l'urbanisme<sup>50</sup> et sa limitation à la rénovation des seuls bâtiments à usage d'habitation<sup>51</sup> ;**
- **L'absence de normes d'accessibilité et de sécurité incendie spécifiques à la surélévation ;**
- **La fiscalisation intégrale de la plus-value immobilière de la vente du terrain issu de la division parcellaire, sans déduction du montant des travaux de performance énergétique à réaliser sur l'existant (cf. proposition n°15).**

#### **PROPOSITION N°35 : Encourager une réglementation par objectif et non plus prescriptive**

La multiplication du nombre de règles dans les PLU constitue une source potentielle d'incohérences et d'inadaptations.

La crise sanitaire a mis en exergue la temporalité des projets immobiliers et d'aménagement.

Un PLU comportant de multiples règles détaillées expose ses rédacteurs à un risque d'obsolescence précipitée, en dépit des procédures d'évolution auxquelles il peut être recouru pour l'adapter.

Bien avant le 12 mars, le Journal officiel avait vu se multiplier les textes dérogatoires, en particulier dans le domaine du droit de l'urbanisme (cf. proposition n°17). Sans être exhaustifs, rappelons les textes publiés en vue d'assouplir les règles applicables à la réalisation des constructions nécessaires à

<sup>49</sup> <https://www.cstb.fr/fr/actualites/detail/profeel-programme-innovation-technique-renovation-energetique/>

<sup>50</sup> Article L151-28 du code de l'urbanisme

<sup>51</sup> cf. étude ADEME-ARENE, « Construction durable et bonus de COS »

la sortie du Royaume-Uni de l'Europe<sup>52</sup>, la reconstruction de Notre-Dame de Paris, les Jeux Olympiques de Paris, ...

Avant encore, le code de l'urbanisme a été enrichi de plusieurs articles permettant à la fois aux auteurs des PLU d'instaurer des règles alternatives, et aux pétitionnaires d'écarter l'application de certaines dispositions prévues dans le règlement des PLU, variables selon la nature et l'implantation du projet.

Au-delà de ces mesures d'assouplissement propres au droit de l'urbanisme, le mouvement législatif amorcé ces dernières années, qui vise à définir la règle sous forme d'objectif<sup>53</sup> et non par des moyens doit se poursuivre résolument.

En droit de l'urbanisme, l'utilisation des orientations d'aménagement et de programmation<sup>54</sup> nous semble de nature à concilier les attentes conjointes des collectivités de définir leurs besoins d'aménagement, lorsqu'elles ne sont pas dévoyées<sup>55</sup>, et des opérateurs de proposer des produits immobiliers plus innovants que ceux conçus en conformité avec le règlement du PLU, car il ne faut pas confondre standardisation et harmonisation.

Depuis 2015, le Code de l'urbanisme offre déjà la possibilité aux rédacteurs des PLU de définir des règles adaptées : « de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable »<sup>56</sup>.

En droit de la construction, la réécriture des dispositions du Livre I du Code de la construction et de l'habitation obéit à la même logique.

Dans les deux cas, la mise en œuvre de solutions alternatives pour atteindre un objectif identifié ne doit toutefois pas aboutir à réintroduire une lourdeur administrative, dissuasive pour les opérateurs.

C'est une préoccupation majeure qui a animé les débats lors de la rédaction des textes relatifs au permis d'expérimenter, comme l'ordonnance de réécriture des règles du CCH, et demain le projet de ratification de cette ordonnance. Les textes, qu'ils soient nationaux ou locaux, constituent un indicateur de la volonté (ou pas) d'innover dans le secteur immobilier.

---

<sup>52</sup> Ordonnance n°2019-36 du 23 janvier 2019 portant diverses adaptations et dérogations temporaires nécessaires à la réalisation en urgence des travaux requis par le rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni en raison du retrait de cet Etat de l'Union européenne ; Décret n°2019-37 du 23 janvier 2019 pris pour l'application de l'ordonnance portant diverses adaptations et dérogations temporaires nécessaires à la réalisation en urgence des travaux requis par le rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni en raison du retrait de cet Etat de l'Union européenne ; La loi n°2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et ses décrets d'application n°2018-512 et 2018-510 du 26 juin 2018 ; Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet

<sup>53</sup> Cf art. R151-12 et 59 du code de l'urbanisme ; [Guide sur les dispositions opposables au PLU \(PDF - 12.43 Mo\). 26/03/2020 p. 89](#)

<sup>54</sup> cf. art. R 151-6 et suivants du code de l'urbanisme

<sup>55</sup> Lors des auditions, il a été signalé que certaines OAP trop précises constituent des mini-règlements de PLU dévoyant ainsi la pratique des OAP telles que conçues par le législateur.

<sup>56</sup> Art. R151-12 du code de l'urbanisme

**Il est suggéré que le Club des PLUi établisse un rapport annuel sur l'utilisation – ou pas - de ces outils, facteurs d'innovation, dans l'élaboration/révision des PLUi.**

**PROPOSITION N°36 : Intensifier les rénovations par des constructions modulaires hors site**

L'intensification du nombre de projets de rénovation à des coûts maîtrisés au moyen de constructions modulaires hors site est en cours de développement à l'étranger. Cette technique, complémentaire du mode classique de construire et de rénover, vise à réinventer la chaîne de production du bâtiment en sortant du processus segmenté traditionnel pour adopter une approche globale de nature collaborative.

Le développement de la construction hors site permet ainsi de :

- Accélérer la digitalisation et l'automatisation industrielle de la production des matériaux et équipements d'amélioration de la performance environnementale des bâtiments ;
- Former une main d'œuvre locale disponible même peu qualifiée dans une approche comparable à celle des ressources humaines utilisées par exemple dans l'industrie automobile ;
- Améliorer les résultats des actions de rénovation en bénéficiant de la qualité d'un processus industrialisé dans un cadre d'un coût maîtrisé ;
- Faire émerger des plateformes de solutions intégrées.

La démarche, conduite en France au travers du projet EnergieSprong, constitue une première expérimentation de cette approche innovante et doit être amplifiée.

**Ce développement suppose cependant de lever les freins suivants :**

- **Donner de la visibilité à la construction modulaire hors site, quasiment absente du discours public sur la rénovation et la construction neuve ;**
- **Créer une filière de construction / rénovation industrielle, ce qui nécessite de générer un pipeline de commandes, notamment publiques (contrats cadres, marchés globaux de performance, dialogue compétitif) autorisant le travail collaboratif, reposant sur une approche en coût global et donnant une perspective économique aux opérateurs désireux d'investir.**

## CHAPITRE 4 : ACCROITRE LES COMPETENCES

---

La qualité de l'offre de services est au cœur du dispositif qu'il faut renforcer : d'abord en permettant aux entreprises de la rénovation qui sont à l'œuvre, de hausser leurs performances ; ensuite en recherchant dès à présent, par divers modes proposés, les nouvelles forces vives dont le secteur va avoir rapidement besoin.

- **Section 1 : Accompagner les artisans de la rénovation**

Les entreprises spécialement artisanales de la rénovation ont besoin qu'on leur facilite la vie, administrative ou sur le chantier, et qu'on leur permette de se grouper plus aisément pour être ensemble plus performantes.

**PROPOSITION N°37 : Permettre aux artisans de consacrer 100 % de leur temps aux travaux de rénovation en proposant un guichet unique administratif**

Il a été montré que les artisans du bâtiment, généralement organisés en entreprise individuelle, passent trop de temps à assurer des formalités et déclarations de tous ordres, liés à leur activité comme au déroulé du chantier, qui viennent obérer le temps disponible pour la réalisation des travaux de rénovation.

**Il est donc demandé que se mette rapidement en place une plate-forme regroupant les formalités et déclarations relatives aux différentes administrations concernées au plan national et territorial.**

En pratique, sans doute faut-il encourager la création d'une bourse d'outils, de secrétariats et comptabilités partagés, services mutualisés, centrales d'achats... On ne peut pas en effet appeler de nos vœux une mobilisation meilleure des acteurs sans chercher à simplifier leur vie administrative.

**PROPOSITION N°38 : Favoriser les groupements temporaires d'entreprises en supprimant le plafond lié au montant du marché et en les ouvrant aux marchés publics**

C'est une demande ancienne de la filière artisanale, dont la légitimité est certaine : permettre aux artisans de réaliser des groupements de nature à proposer l'offre globale que requiert la réponse aux appels d'offres et plus largement, la réalisation de rénovations globales et performantes.

**Or la loi de transition énergétique s'est contentée à son article 18 de favoriser la co-traitance d'entreprises, mais seulement sur les marchés privés dont le montant n'excède pas 100 000 euros : le moment est venu de lever ces deux blocages tenant à la nature des marchés et à leur montant, en ouvrant aux groupements momentanés d'entreprises la faculté d'accroître leur présence sur le marché de la rénovation globale de bâtiment.**

**PROPOSITION N°39 : Accélérer la diffusion des innovations technologiques pour faciliter les travaux**

**Il s'agit ici de sécuriser le parcours client en complémentarité des initiatives émergentes sur les territoires : « Garantir la qualité, la fiabilité, les coûts et les délais, s'engager sur une performance garantie dans des conditions d'usage réelles » :**

- Assister le client en « conception architecturale » (demandes explicites et implicites) à forte valeur ajoutée "concept, design, confort, performance, connectivité, santé et accessibilité" dans un cadre économique contenu ;
- Prendre en compte la demande explicite et implicite client, intégrer l'ingénierie financière, maîtriser et coordonner la chaîne des intervenants proposée au nom du client ;
- Traduire la demande en configuration 3D « design » et/ou réalité augmentée avec visite virtuelle, partager le concept, puis permettre son appropriation par le client ;
- Assurer le suivi du projet/du client, et l'information continue du client, et la sélection et la coordination des acteurs du chantier de rénovation ;
- Maîtriser, structurer et optimiser le processus de construction/rénovation :
  - Optimiser l'organisation en s'appuyant sur un outil de gestion collaborative et partenariale du processus, intégrant toutes les parties prenantes et garantissant la valeur coopérative du projet (chaîne d'acteurs interopérable),

- Organiser la chaîne des acteurs de la rénovation de proximité (maîtrise d'œuvre et artisans), pour des rénovations en offres globales optimisées, intégrant performance confort et usages du 21ème siècle,
- Permettre l'appropriation du système d'information à l'ensemble des acteurs de la chaîne de rénovation du chantier (de l'architecte à l'artisan) et au client,
- Coacher les acteurs du chantier de rénovation, les former/accompagner, assurer une circulation de l'information adéquate entre des acteurs du chantier de rénovation, et avec le client, reconnaître et valoriser les résultats des acteurs du chantier de rénovation,
- Permettre des gains économiques et une augmentation de la qualité, par l'anticipation, la préparation, l'optimisation, la pré-industrialisation, la gestion des aléas de chantiers et par la cohésion et la coordination de la chaîne d'acteurs ;
- Rénover en offre globale moderne à coût optimisés et maîtrisés :
  - À partir de relevés 3D fiables (Scan 3D et photogrammétrie), diagnostiquer et qualifier le bâti existant (documentations ressources & côtes, surfaces) et proposer des visualisations état des lieux et état futur avec des configurateurs 3D, et un accès à des bibliothèques de données et informations (conditions de chantier pour méthodes, interopérabilité des interfaces des CES entre eux),
  - Permettre la gestion optimisée en 3D du bâti et des interfaces technologiques (SCAN to BIM, maquettes numériques, détails 3D, nomenclatures et bons de commande, planning de pose, plans de calepinages et fiches méthodes, FOA, palettisation, kit rénovation, etc. ...),
  - Intégrer les notions de performance et confort, de santé et accessibilité, et de services (objets connectés - nouveaux usages - habiter mieux),
  - Effectuer un diagnostic structurel, énergétique et global de l'ouvrage. Permettre l'évaluation du comportement thermique (STD), des phénomènes de diffusion de vapeur d'eau et d'évaluation santé (FDES) et environnement (ACV) : intégrer des plug-in et logiciels de caractérisation énergétique et environnementale (calcul énergétique, bas carbone, santé, QAI, ...),
  - Susciter l'intégration d'innovations et de systèmes constructifs avancés et de systèmes types « objets connectés » en appui sur des solutions industrielles packagées évolutives de la rénovation en fonction des typologies constructives locales des territoires ;
- Rénover en tenant compte simultanément de l'analyse du cycle de vie, de la qualité d'usage et de la gestion ultérieure du patrimoine.



- **Section 2 : Susciter une main d'œuvre nouvelle**

C'est un défi majeur<sup>57</sup> que celui de doter la filière des renforts que l'accélération et l'amplification des rénovations urbaines va susciter. Trois voies sont ici explorées : une numérisation accrue, la reconversion de métiers de précision que la crise économique va décimer, enfin une communication joyeuse pour attirer davantage de jeunes vers les filières de formation aux métiers du bâtiment.

|                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>PROPOSITION N°40 : Accroître la digitalisation des métiers du bâtiment</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------|

Le numérique est devenu incontournable dans l'industrie immobilière. Il est important de concrétiser ses utilisations pour le plus grand nombre de professionnels de notre filière. Au 20ème siècle, on raisonnait par phases : conception, construction, gestion et maintenance. Il était difficile de partager et conserver les informations tout au long du cycle de vie du bâtiment. Aujourd'hui, même si des difficultés persistent, nous devons nous assurer d'une continuité numérique indispensable pour sécuriser la fiabilité ainsi que le transport des données au sein de l'industrie immobilière.

Les données d'une maquette numérique sont peu valorisables aujourd'hui pour les métiers en aval de l'immeuble construit. Pourquoi ? Voici les trois principales raisons :

- La maquette numérique est un outil de spatialisation, indispensable pour le couple architecte/constructeur, mais incompatible avec la logique des systèmes de gestion (basé sur des regroupements de lots et l'attachement des composants techniques à ces lots) des métiers qui détiennent et gèrent l'immeuble pendant 50 ans (Asset et Property Managers).
- Les maquettes numériques ne sont pas mises à jour au cours de l'évolution du chantier et donc ne sont jamais l'image exacte de l'immeuble livré. Quand une entreprise de second œuvre pose un composant différent de celui prévu par la maquette de conception de l'architecte, le cycle de vie n'est plus le même. Cela impacte les accords de niveau de service (SLA)<sup>58</sup> du prestataire de Facility chargé de la maintenance du composant vis-à-vis de son donneur d'ordre, propriétaire ou occupant locataire.

---

<sup>57</sup> Alain Maugard : « le bâtiment augmenté » Ed. 2018

<sup>58</sup> Les accords de niveau de service (SLA pour Service Level Agreements) sont d'excellents outils pour rendre les performances visibles et responsables entre un prestataire de maintenance et le propriétaire d'un bien immobilier. Ils sont négociés en fonction du cycle de vie précis de chaque composant.

- L’arborescence (organisation des données de manière logique et hiérarchisée utilisant une structure algorithmique d'arbre) utilisée par les financiers de l’immobilier dans leur système d’information<sup>59</sup> est totalement différente de celle d’une maquette BIM.

Dit autrement : la maquette numérique est efficace pour l’optimisation de la conception et de la construction de l’immeuble – pour une durée moyenne estimée de 5 ans – se concentrant sur la gestion des pleins et de ses composants techniques. Alors que le cycle de vie d’un immeuble – d’une durée moyenne estimée de 50 ans – nécessite pour les Investisseurs propriétaires (AM) une gestion des espaces, de ses occupants et de ses équipements (PM & FM)<sup>60</sup>.

**Nous proposons de mettre en place une plateforme de données co-financée (au moment du dépôt de permis de construire) donc cogérée entre l’état et les fédérations concernées.**

Cette plateforme permettrait :

- D’avoir accès en open data aux données d’entrée et résultats de calculs énergétique et carbone pour un cout certainement inférieur à des attestations inutiles et capitaliser ainsi pour réduire les couts d’études thermique et Analyse de Cycle de Vie ;
- À l’Etat, de faire des contrôles par sondage à cout marginal en ouvrant l’accès à cette plateforme à des contrôleurs agréés ;
- À l’ensemble de la profession, d’en extraire des bonnes pratiques ;
- D’entrer dans un processus d’amélioration continue pour l’ensemble des acteurs ;
- D’initier des données d’entrées pour les occupants et les gestionnaires de bâtiment pour connaitre l’impact carbone et donc de le piloter au cours de la vie du bâtiment ;
- De développer un outil amont d’analyse d’impact carbone : outil de formation et d’aide à la décision en phase esquisse.

---

<sup>59</sup> Un système d’information (SI) d’investisseur modélisant le cycle de vie financier (ingénierie financière d’acquisition et de détention) d’un actif immobilier gère, entre autres : DCF sur 20 ans, taux de change, amortissements par composants financiers IFRS, plans pluriannuels de travaux, baux, répartitions des charges, occupations, etc.

<sup>60</sup> Eric DAVY, « *La continuité numérique, clé de voute de l’industrie immobilière du XXIème siècle* », Mars 2020.

**PROPOSITION N°41 : Capitaliser sur la compétence des salariés et des PME des secteurs aéronautiques et automobiles, et de leurs outils de simulation et de production, pour introduire de nouvelles offres de rénovation, en complémentarité avec les acteurs du BTP**

Il est temps que le secteur BTP/Immobilier, désormais fragile et vieillissant, se transforme en s'inspirant à la fois des enjeux de chaque territoire mais également des meilleures pratiques modernes industrielles. Il est nécessaire de travailler ensemble à la réorganisation complète de la filière de la construction, autour de la priorité de rénovation des bâtiments et de l'économie circulaire, dans l'objectif de changer nos méthodes anciennes vers plus d'efficacité au bénéfice de tous, moins cher, plus vite.

Pour y parvenir, trois chantiers doivent aboutir rapidement :

1. Publier une vision commune et innovante entre les pouvoirs publics nationaux et locaux et quelques acteurs pionniers de la filière construction (objectif visibilité des volumes potentiels) ;
2. Déclencher des premiers projets « premiers pas » avec de vrais bâtiments rénovés selon de nouvelles méthodes beaucoup plus standardisées et utilisant des matériaux « recyclés » des chantiers de démolitions prévus sur les territoires (objectif premiers succès rapides pour lancer la dynamique) ;
3. Et mettre au point un processus partagé qui pourra se décliner en plusieurs réponses techniques et architecturales.

Les réponses architecturales peuvent se fonder soit sur des capacités de production industrielles préexistantes (donc standardisées) soit sur des capacités de productions industrielles simples à implémenter en atelier pour fabriquer des standards. Les métiers traditionnels ont toute leur place dans ces ateliers de fabrication à condition de respecter la méthode (bien entendu conçue dans les règles de l'art) afin de préserver l'assurabilité de ses ouvrages.

Enfin, la pose des éléments standards et la maintenance des équipements doit se faire avec des entreprises locales.

Le respect de cette chaîne standardisée permet de garantir à peu de risque une performance réelle (l'objectif carbone de l'ensemble) et de viser un coût de plus en plus bas puisqu'il y a vraiment accumulation d'expérience sur cette approche.

**PROPOSITION N°42 : Initier et financer un plan média pour promouvoir les métiers de la rénovation sur le modèle d'un concept télévisuel du type « Top chef »**

On observe une recrudescence d'intérêt des jeunes pour les métiers de la cuisine et de la pâtisserie qu'ils délaissaient auparavant. On peut imputer au moins en partie la mise en lumière de ce secteur professionnel au succès d'opérations télévisuelles qui, à l'aide de personnalités du secteur, mettent en valeur les talents, développent l'intérêt des métiers, favorisent l'émulation, etc.

Sans que le modèle média soit exactement transposable aux métiers du bâtiment, il apparaît possible d'inciter à la naissance d'émissions-concours relatives aux métiers du bâtiment, dans le but de recréer l'attractivité nécessaire de ce secteur : le goût constaté pour les métiers du bricolage et l'attrait déjà réservé à des émissions relatives à l'aménagement et la décoration de logements permettent de penser au succès possible de telles émissions. Il est proposé d'y réfléchir rapidement avec les producteurs de l'audiovisuel et les fédérations du bâtiment.

Cette opération pourrait être initiée immédiatement en s'appuyant sur le concours worldskills<sup>61</sup> qui aura lieu pour sa finale nationale à Lyon en décembre 2020 et la prochaine finale mondiale en 2023 en France.

**PROPOSITION N°43 : Animer et accompagner la démarche de renouveau urbain par l'amplification et l'accélération de la rénovation environnementale des bâtiments**

Ce travail a montré que, sous réserve d'ajustements juridiques et d'harmonisation fiscale, le dispositif d'encadrement de l'action est en place. Il reste à le faire connaître des acteurs et à favoriser sa mise en œuvre par les équipes municipales. Il paraît donc nécessaire que l'Etat anime, suscite et accompagne la démarche par un portage du dispositif dans la durée.

**Ce pourrait être par la création d'un programme spécifique au sein de l'Agence Nationale de Cohésion des territoires ou par tout autre animation interministérielle.**

Il en va de l'accueil des ménages qui vont venir, ces prochaines années, s'installer dans les villes moyennes du territoire. Cette proposition a également pour objectif d'organiser les échanges entre territoires sur les indicateurs pertinents (carbone par habitant, ...) et les outils nécessaires afin de développer collaborativement au plan national les outils communs et faciliter ainsi l'action des

---

<sup>61</sup> <https://www.worldskills-france.org/>

territoires sur la mise en œuvre des actions en facilitant le retour d'expériences à travers des indicateurs communs, agréables au plan national.

Les co-auteurs de ce rapport disent leur disponibilité pour participer à cette action qui est de nature à créer la dynamique attendue.

## CONCLUSION

---

Ce rapport de mission porte une vision, que nous pensons consensuelle : la rénovation environnementale des bâtiments est une clé essentielle de la revitalisation des centres-villes, mais elle ne trouvera sa pleine efficacité que dans une approche collective du sujet. C'est l'affaire des collectivités locales d'organiser la mobilisation collective, en utilisant des outils diversifiés de programmation et de mise en œuvre de l'action, qui existent déjà pour l'essentiel.

Pour favoriser cette mobilisation générale, nous proposons à la fois de lever des freins, petits et grands, qui ont suscité ces dernières années un désengagement des acteurs, et d'accélérer le pas par quelques simplifications qui sont à notre portée. Et puisque nous prôtons un développement à grande échelle de rénovations performantes, nous proposons d'encourager la rénovation globale, d'aider les entreprises artisanales à accroître encore leurs compétences et à jouer groupées, et de susciter une main d'œuvre nouvelle dont le secteur va vite avoir besoin.

Les propositions que nous articulons participent des évolutions nécessaires qu'il nous faut porter ensemble et sans tarder pour amplifier l'action de rénovation urbaine : accélérer, assouplir, simplifier, contractualiser, partager des outils et accroître les performances. L'essentiel des dispositions sont formulées à droit et à coût constant : il s'agit le plus souvent d'accélérer des processus, de faire connaître des outils existants, de stimuler les acteurs. Quelques propositions, qui ont un coût fiscal, gagneraient à être retenues dans le PLF 2021. D'autres propositions enfin supposent une intervention législative.

Les deux mois suivant la diffusion du rapport d'étape ont permis de vérifier à la fois la pertinence des propositions et l'adhésion de l'ensemble des acteurs, au premier chef les collectivités territoriales. A la suite immédiate de la remise de ce rapport, nous nous proposons de poursuivre la concertation indispensable des élus locaux, de façon à partager nos propositions, et susciter leur appropriation par tous ceux qui seront demain ensemble les acteurs publics et privés de ce grand chantier du renouveau urbain, nourri par la massification des actions de rénovation environnementale des bâtiments, au service et à l'écoute de l'ensemble des habitants.

Annexe 1 – Lettre de mission



Le ministre de la Ville et du Logement

Paris, le

La secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition  
écologique et solidaire

Référence : D20006835

Les ministres

au

Président du Plan Bâtiment durable  
et au président de RICS France

Messieurs les présidents,

Au sortir de cette période de crise sanitaire, il est aujourd'hui largement partagé que la transformation de la ville existante et la rénovation des bâtiments, notamment énergétique, constituent un levier important de relance de l'activité des secteurs du bâtiment et de l'immobilier. Elles permettront une relance à la fois écologique (efficacité énergétique, réduction des GES, lutte contre l'artificialisation des sols) et sociale (redynamisation des centres-villes, amélioration du bien-être et de la santé des habitants tout en contribuant à une politique d'aménagement du territoire renouvelée avec une meilleure adéquation entre travail, résidence, services et mobilité associés.

Ces dernières années, plusieurs rapports sont venus éclairer ces politiques et proposer des mesures permettant d'accélérer le recyclage urbain et la rénovation des bâtiments. Beaucoup d'entre elles ont été mises en œuvre dans le cadre de plans gouvernementaux. Les retours d'expérience montrent toutefois que ces projets restent freinés par des déficits d'opération qui rendent généralement plus simple et moins coûteux de construire en étalement urbain que de rénover l'existant. Ils révèlent également un besoin d'opérateurs susceptibles de les mettre en œuvre et de mobiliser les investisseurs.

Aussi, nous souhaitons que vous mobilisiez une équipe chargée de réfléchir aux voies et moyens qui permettraient aux constructeurs, promoteurs immobiliers, aménageurs, opérateurs fonciers et aux investisseurs d'intervenir davantage dans l'activité de recyclage et de rénovation de la ville et des bâtiments existants et de faciliter l'équilibre de ces opérations sans préjudice de leurs activités classiques. Vous examinerez les conditions d'une mobilisation renforcée à l'échelle d'ensembles immobiliers, d'îlots ou de quartiers, allant de la rénovation simple jusqu'aux projets complexes de restructuration pour adapter l'offre de logements et les aménités urbaines. Vous préciserez notamment comment tirer profit des droits à construire attachés à beaucoup d'immeubles et de fonciers existants, mobiliser davantage les aides fiscales à l'investissement dans l'ancien, offrir des solutions de rénovation « clé en mains » à des propriétaires et copropriétaires d'actifs résidentiels ou tertiaires, publics ou privés, en garantissant la qualité énergétique et environnementale des projets.

Nous souhaitons que vous puissiez, au cas particulier, nous proposer les moyens de mobiliser davantage le DENORMANDIE dans l'ancien.

Nous vous demandons en conséquence de recenser l'activité de rénovation et recyclage urbain déjà exercée par les constructeurs, promoteurs et investisseurs et les besoins d'intervention exprimés par les territoires (volume et typologie de projet). Vous identifierez les profils de projets propices à l'intervention de ces acteurs, les freins éventuels qui gênent leur développement ainsi que les évolutions nécessaires pour fluidifier ce marché, comme par exemple le tiers-investissement. Vos recommandations tiendront compte de la diversité des situations territoriales rencontrées (secteurs tendus/détendus, centre-ville/périphérie) et des formes urbaines.

Vous proposerez une stratégie globale qui pourrait inciter propriétaires, investisseurs, promoteurs et constructeurs à développer leur activité vers le recyclage urbain et la rénovation des bâtiments en lien avec les collectivités locales concernées afin d'accompagner la revitalisation de zones urbaines et l'adaptation de l'offre de logement existante aux besoins tout en favorisant la recherche d'économies d'énergie, la trajectoire bas-carbone et la préservation de l'environnement.

Pour assurer l'efficacité de cette mission, il est essentiel qu'elle se déploie à un rythme soutenu de façon que, si nécessaire, nous puissions intégrer vos propositions dans le plan de relance en cours de construction. Nous aimerions en conséquence recevoir un rapport d'étape d'ici un mois, votre rapport définitif nous étant remis en septembre.

Vous pourrez faire appel, pour cette mission, aux équipes et réseaux de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, et du conseil général à l'environnement et au développement durable, notamment au Plan Bâtiment Durable.

Nous vous savons gré de votre mobilisation au soutien de ce beau projet et vous assurons de nos meilleurs sentiments,

  
Julien DENORMANDIE

  
Emmanuelle WARGON



## **Annexe 2 – Liste des personnes auditionnées et des contributeurs**

- AUREZ Vincent, Novaxia
- BARBARIN Eric, Directeur Général, Nexity Patrimoine et Valorisation
- BARRY Alain
- BONNEAU Olivier, Avocat associé, Cabinet Rivière
- BOUYER Nadia, Directrice Générale, Groupe Seqens
- BRUNEL Sabine, Responsable du programme "bâtiment décarboné", OID
- CAMIZON Jean-Michel, Plurience
- CAUCHETIER Claire, Novaxia
- CEBILE Oriane, Conseillère environnement, AdCf
- CHALENÇON Géraldine, Directrice opérationnelle, Espacité
- CHARLES-PERONNE Delphine, Déléguée générale FSIF
- CHIRAT Jean-Pascal, Délégué général, CAH
- CLERET Christian, Novaxia
- CLOËZ Hélène, Avocate associée, LPA-CGR Avocats
- COLLEAUX Manuel, Directeur général adjoint Logement France, Altarea Cogedim
- DAOU Soraya, CGEDD, Ministère de la Transition écologique
- DAVIDSON Lola, Chargée de mission Action Cœur de Ville, Action Logement
- DE FEYDEAU Bertrand, Président, Fondation PALLADIO
- DEBORRE Rodolphe, Directeur innovation et développement durable, Rabot Dutilleul
- DEGUINE Catherine
- DELIGNE Henri, Délégué Général, Plurience
- DEMERSON Christophe, président de l'UNPI
- DORE Nicolas, Chef de service adjoint du service bâtiment, ADEME
- DU REAU Thibault, Cabinet Rivière
- FARINEAU Marie-Odile, Directrice adjoint du pôle Projet de Territoires, SCET
- FENDRICH Fabienne, ministère de la Culture
- FERNANDEZ Julie, Référente transition écologique, CNOA
- FOURNIER Jean-Eric, Président de la commission « développement durable », FSIF
- GARNIER Patrick, Habitat et Humanisme Ile de France
- GERLACH Eric, URW
- GRALL Philippe, ministère de la Transition écologique
- HALPERN Olivier, CAH
- HEULLUY Gérald, Architecte-urbaniste associé, Agence CASTRO-DENISSOF
- JAFFRE Alain, Directeur Général, Cobaty International
- JANDOT Nicolas, Gecina
- JOLY Bérengère, Directrice Juridique, FPI
- KEITA Stéphane, SCET
- LE DOEUFF Anne-Katrin, ESPACITE
- LEFRANC Anne, Animateur de secteur, ADEME

- LINKENHELD Audrey, 1<sup>ère</sup> Adjointe à la Maire de Lille déléguée à la Transition écologique et au Développement soutenable, Directrice des partenariats et de l'innovation chez VILOGIA
- LOUIS Marianne, Directrice générale, USH
- MILLAN Gabrielle MRICS - CEO Using City Conseil Formation BIM Smartbuilding
- MEUNIER Michel, Albedo Energie
- MEYNARD Frederic, Directeur général adjoint Département Cohésion urbaine et politique de la ville, Mairie de Sarcelles
- MORENO Dominique, CCI Paris Ile-de-France
- MOUCHEL-BLAISOT Rollon, Préfet, Directeur du programme national « Action Cœur de Ville »
- NAERT Dominique, Directeur du Mastère Spécialisé "Executive Immobilier et Bâtiment Durables", école des Ponts ParisTech
- NEVERS Axel, Chef de projet « Université de la Ville de Demain », Fondation PALLADIO
- NOSSENT Patrick, Président, Certivea
- ORTEGA Olivier, Avocat associé, LEXCITY
- PARANCE Béatrice, Professeur agrégée des Universités, UPL Université Paris 8
- PELEGRIN François, architecte, CAH
- PELLOIS Hervé, député du Morbihan
- PETIT Nicolas, Vinci Construction
- PIGEON Marc, Président, ROXIM
- PORTIER Nicolas, Délégué Général, AdCf
- PRESSON Florence, Adjointe au maire de Sceaux, vice-présidente de la Métropole du Grand Paris, secrétaire générale de l'AMF
- PRIEUR-LAURENT Romuald, Directeur Juridique, Unam
- PRUDHOMME Nicolas, Directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales, USH
- REMIGNON Philippe, Vilogia
- RINUY Edmée, Chargée du déploiement territorial du programme Action Cœur de Ville
- RIVIÈRE Vianney, Avocat associé, Cabinet Rivière
- ROTH Bernard, Senior Advisor, Institut d'études immobilières et foncières
- ROUX Laurence, Directrice du pôle expertises et montage de projet, SCET
- SCHMIT Philippe, Coordinateur du collège Territoires, CGEDD, Ministère de la Transition écologique
- TESSIER Nathalie, EPF Ile-de-France
- THIBAUT Pierre-Olivier, Directeur Général, Histoire Et Patrimoine
- TORROLLION Jean-Marc, Président, FNAIM
- WILHELM Olivier, Président, Groupe Kapital
- ZWANG Hélène, Direction des études, CCI Paris Ile-de-France
- L'ensemble des membres du bureau Plan Bâtiment Durable
- L'ensemble des membres et Groupes Professionnels de la RICS en France.

## **Annexe 3 – Le récapitulatif des propositions**

### **Chapitre 1** Augmenter la maille

#### **Section 1** Identifier les besoins

- Mettre en place rapidement l’Observatoire National de la Rénovation Énergétique, développer la connaissance partagée du territoire et convenir d’un vocabulaire commun de la rénovation du bâtiment **(PROPOSITION N°1)**
- Favoriser l’attractivité des territoires par l’établissement d’outils préalables de diagnostic des besoins des résidents actuels et futurs **(PROPOSITION N°2)**

#### **Section 2** Mobiliser l’espace urbain

- Intégrer, lorsque cela est pertinent dans le projet du territoire, la rénovation environnementale dans les nouveaux contrats de développement écologique **(PROPOSITION N°3)**
- Inciter les collectivités à contractualiser avec l’Anah des opérations programmées de rénovation environnementale des bâtiments **(PROPOSITION N°4)**
- Revitaliser l’exploitation des friches urbaines en favorisant tous les usages possibles à terme et transitoires **(PROPOSITION N°5)**

#### **Section 3** Promouvoir le démembrement de propriété sous toutes ses formes

- Créer les Offices Fonciers Libres et étendre aux copropriétés le démembrement de propriété prévu pour les OFS (Organismes Fonciers Solidaires) **(PROPOSITION N°6)**
- Faire mieux connaître et généraliser le bail à réhabilitation **(PROPOSITION N°7)**

#### **Section 4** Généraliser des rénovations globales

- Embarquer la performance environnementale de manière globale (et non plus seulement énergétique), à l’occasion de tous travaux importants sur l’ouvrage **(PROPOSITION N°8)**
- Faciliter l’isolation par l’extérieur en créant une servitude d’utilité publique de surplomb d’un foncier voisin **(PROPOSITION N°9)**

### **Chapitre 2** Lever les freins

#### **Section 1** Simplifier autorisations et formalités

- Accélérer pour une période de trois ans, l’instruction et la délivrance des autorisations d’urbanisme relatives à toute opération de rénovation urbaine par une procédure accélérée, sans recours si la volumétrie du bâti est inchangée **(PROPOSITION N°10)**
- Anticiper à 2021 la généralisation de la dématérialisation des procédures d’urbanisme pour les professionnels et favoriser, pour les petites constructions, le développement de permis déclaratifs déposés par un architecte **(PROPOSITION N°11)**
- Abroger la police des changements d’usage des articles L.631-7 et s. du CCH, ainsi que la réglementation des changements de destination (art. R.151-27 et s. CU) et poser le principe

d'autorisation de tous projets ne relevant pas d'interdictions d'urbanisme locales **(PROPOSITION N°12)**

**Section 2**     Stabiliser les aides financières et la fiscalité

- Amender la doctrine fiscale pour soutenir la transformation de bureaux en logements **(PROPOSITION N°13)**
- En cas de vente d'immeuble à rénover, combiner à titre expérimental une application de la TVA sur les travaux de rénovation (10%) avec des droits de mutation alignés sur le régime du neuf à 2,5 % pendant 3 ans **(PROPOSITION N°14)**
- En cas de surélévation d'un immeuble existant, élargir à ces travaux le champ de la TVA de 10 % et pérenniser l'exonération d'impôt sur la plus-value immobilière en cas de cession du droit de surélévation pour financer les travaux de rénovation environnementale **(PROPOSITION N°15)**
- En matière de copropriété, cristalliser pour une durée de 3 ans l'éligibilité aux aides à la rénovation, à la date de la décision d'assemblée générale **(PROPOSITION N°16)**
- Encadrer la faculté de renforcer une règle nationale et/ou faciliter la dérogation de droit **(PROPOSITION N°17)**
- Lever les freins fiscaux aux dispositifs de démembrement en vue de la réalisation de logements **(PROPOSITION N°18)**
- Mettre en place un encouragement financier pour les municipalités qui utilisent au mieux les hauteurs de construction et la densification sans accroître l'artificialisation nette des sols, dans le cadre des dispositions permises par le PLU ou le PLUI **(PROPOSITION N°19)**
- Simplifier les procédures administratives pour permettre de mener le plan de rénovation énergétique et les plans de mise en accessibilité des logements sociaux **(PROPOSITION N°20)**

**Chapitre3**     Déployer de nouveaux outils

**Section 1**     Ajuster les outils d'urbanisme

- Multiplier les opérations de revitalisation verte de territoire (ORT) et encourager le permis d'aménager multisites **(PROPOSITION N°21)**
- Développer des ZAC de rénovation en tissu urbain existant **(PROPOSITION N°22)**

**Section 2**     Adapter les outils financiers

- Fixer à 5,5 % et pour une durée de 5 ans la TVA applicable aux travaux de rénovation globale dont la performance sera de niveau BBC Rénovation **(PROPOSITION N°23)**
- Élargissement des dispositifs Pinel et Denormandie à l'ensemble des immeubles **(PROPOSITION N°24)**
- Elargir la base d'accès au PTZ pour l'acquisition de biens à rénover avec création d'un PTZ RENOV **(PROPOSITION N°25)**
- Élargissement du dispositif Malraux à tous usages ultérieurs du bâtiment **(PROPOSITION N°26)**

- Accélérer l'amortissement par le propriétaire des travaux de rénovation environnementale **(PROPOSITION N°27)**
- Pour les bailleurs privés, doubler le plafond du déficit foncier généré par des travaux de rénovation globale **(PROPOSITION N°28)**
- Envisager de recycler les fonds des PGE en investissement à hauteur de 80 % dans la rénovation du bâti et sous condition de garantie de performance environnementale (soutien au petit tertiaire) **(PROPOSITION N°29)**
- Promouvoir le dispositif à l'îlot d'absorption du déficit des opérations **(PROPOSITION N°30)**
- Pour les bailleurs sociaux, bonifier les aides apportées par l'ANRU pour les réhabilitations afin d'étendre le niveau de performance BBC rénovation **(PROPOSITION N°31)**

### **Section 3** Inciter à l'innovation

- Développer le contrat de performance environnementale énergie/carbone pour doter les rénovations d'un engagement de résultat **(PROPOSITION N°32)**
- Soutenir le développement de plateforme numérique de marché au service du parcours client (transparence, fiabilité, confiance) **(PROPOSITION N°33)**
- Permettre l'autofinancement des rénovations au travers d'une surélévation ou d'une division parcellaire **(PROPOSITION N°34)**
- Encourager une réglementation par objectif et non plus prescriptive **(PROPOSITION N°35)**
- Intensifier les rénovations par des constructions modulaires hors site **(PROPOSITION N°36)**

## **Chapitre 4** Accroître les compétences

### **Section 1** Accompagner les artisans de la rénovation

- Permettre aux artisans de consacrer 100 % de leur temps aux travaux de rénovation en proposant un guichet unique administratif **(PROPOSITION N°37)**
- Favoriser les groupements temporaires d'entreprises en supprimant le plafond lié au montant du marché et en les ouvrant aux marchés publics **(PROPOSITION N°38)**
- Accélérer la diffusion des innovations technologiques pour faciliter les travaux **(PROPOSITION N°39)**

### **Section 2** Susciter une main d'œuvre nouvelle

- Accroître la digitalisation des métiers du bâtiment **(PROPOSITION N°40)**
- Capitaliser sur la compétence des salariés et des PME des secteurs aéronautiques et automobiles, et de leurs outils de simulation et de production, pour introduire de nouvelles offres de rénovation, en complémentarité avec les acteurs du BTP **(PROPOSITION N°41)**
- Initier et financer un plan média pour promouvoir les métiers de la rénovation sur le modèle d'un concept télévisuel du type « Top chef » **(PROPOSITION N°42)**
- Animer et accompagner la démarche de renouveau urbain par l'amplification et l'accélération de la rénovation environnementale des bâtiments **(PROPOSITION N°43)**

## Annexe 4 – Les notes juridiques

### Note juridique 1 :

|                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contribution à la mission « Renouveau urbain et rénovation des bâtiments » Plan Bâtiment durable |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|

Pistes dégagées à partir de l'expérience du cabinet  
Rivière | Avocats | Associés  
(Département Droit Public Immobilier & Énergie)

#### Table des matières :

4 - Alléger les obligations en matière de stationnement de manière ciblée – page 4

c - Les dérogations devraient être accordées de plein droit dès lors que les conditions légales sont remplies – page 5

5 - Assouplir les modalités de mise en œuvre des obligations en matière de mixité sociale – page 6

#### **EXTRAIT 1 : Alléger les obligations en matière de stationnement de manière ciblée / Les dérogations devraient être accordées de plein droit dès lors que les conditions légales sont remplies**

« Constat : l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme a rouvert (ord. n° 2013-889 du 3 octobre 2013) – dans les zones tendues et afin de faciliter la construction de logements – la possibilité pour l'autorité compétente de délivrer des permis de construire dérogeant à certaines règles du PLU. Certaines dérogations aux règles en matière d'aires de stationnement peuvent être accordées :

- Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque celle-ci a pour objet de créer un logement ou d'agrandir la surface d'un logement ;
- Pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation ;
- Lorsque la construction est située à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Or, force est de constater qu'en pratique, de telles dérogations ne sont que trop peu accordées et de façon aléatoire. En effet, la dérogation est laissée à la discrétion de l'autorité compétente, il lui revient librement, de refuser le bénéfice d'une dérogation à certains pétitionnaires et de l'accorder à d'autres, de sorte que l'objectif initial visant à favoriser l'offre nouvelle de logement dans les communes où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, peine à être atteint. Le flou qui entoure les modalités de demande de dérogation ne peut qu'accentuer ce constat.

Il est ainsi proposé de contraindre les maires à les accorder, dès lors que les critères fixés sont remplis.

#### Proposition de modification :

Modifier l'art. L. 152-6 du code de l'urbanisme alinéa 2 :

*« En tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée :  
1° Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles relatives au gabarit et à la densité pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation à dépasser la hauteur maximale prévue par le règlement, sans pouvoir dépasser la hauteur de la construction contiguë existante calculée à son faîtage et sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ;*

*2° Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elle peut également déroger aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° ;*

*3° Déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement et, dès lors que la commune ne fait pas l'objet d'un arrêté au titre de l'article L. 302-*

~~9-1 du code de la construction et de l'habitation, aux règles adoptées en application de l'article L. 151-15 du présent code, pour autoriser la transformation à usage principal d'habitation d'un immeuble existant par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite d'une majoration de 30 % du gabarit de l'immeuble existant ;~~

~~4° Déroger en tout ou partie aux obligations de création d'aires de stationnement applicables aux logements lorsque le projet de construction de logements est situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, en tenant compte de la qualité de la desserte, de la densité urbaine ou des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement existantes à proximité ».~~

~~5° Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, déroger aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant ».~~

Et introduire un alinéa 3 :

*« En tenant compte de la nature du projet et de la zone d'implantation dans un objectif de mixité sociale, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, lorsque les conditions sont remplies et par décision motivée :*

*1° Dans le respect d'un objectif de mixité sociale, peut déroger aux règles relatives à la densité et déroge aux obligations en matière de création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans, lorsque la surélévation a pour objet la création de logement ou un agrandissement de la surface de logement. Si le projet est contigu à une autre construction, elle déroge également aux règles de gabarit pour autoriser la surélévation à dépasser la hauteur maximale dans les conditions et limites fixées au 1° ; »*

## EXTRAIT 2 : « 5 - Assouplir les modalités de mise en œuvre des obligations en matière de mixité sociale

« Constat : certains PLU prévoient que l'obligation de réaliser une part de logements locatifs sociaux sur le terrain de l'opération peut être reportée sur un terrain situé dans l'environnement proche (et dans le même secteur), à condition que l'opération de Logements libres et l'opération de logements sociaux soient autorisées et exécutées concomitamment. Il apparaît nécessaire de reconnaître au rang législatif un tel dispositif permettant de sécuriser juridiquement la réalisation de ces opérations.

Il est proposé de permettre à un bénéficiaire de respecter les obligations qui incombent à son opération en matière de mixité sociale, sur un terrain proche et situé dans un secteur équivalent.

Proposition de modification :

Ajouter après l'article L. 151-15 un article L. 151-15-1 :

*« Lorsque le document d'urbanisme identifie un secteur au sens des dispositions de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme, le bénéficiaire est réputé s'être acquitté de ces obligations en justifiant de la conclusion d'une convention garantissant la réalisation du pourcentage du programme devant être affecté à des catégories de logements défini dans le document d'urbanisme sur un terrain situé dans un secteur équivalent ».*

## Note juridique 2 :

### EXTRAIT 1 :

Contribution à la mission « Renouveau urbain et rénovation des bâtiments » Plan  
Bâtiment durable

## Pistes dégagées à partir de l'expérience du cabinet Rivière | Avocats | Associés

Le cabinet Rivière | Avocats | Associés (222 boulevard Saint Germain, Paris 7<sup>ème</sup>) est spécialisé dans l'accompagnement d'opérations de restauration immobilière (ORI) depuis plus de 20 ans. Il comprend 25 avocats et juristes dédiés à cette activité. Ils travaillent, en partenariat avec une quarantaine de promoteurs ou constructeurs spécialisés, sur tout le territoire métropolitain, aux services de propriétaires ou

investisseurs. Ils ont accompagné la restauration de près de 900 immeubles. Sauf erreur, dans ce domaine, l'importance et l'ancienneté de leur expérience sont sans équivalents.

Les immeubles concernés sont des immeubles classiques de logements collectifs anciens de centre villes ou de grands ensembles anciens d'activité diverses transformés en logements (anciens hôpitaux, casernes, tribunaux, etc.).

A l'aune de son expérience, à partir de quelques exemples concrets, en résumé, le cabinet Rivière I Avocats I Associés estime que :

- Les acteurs du secteur privé sont susceptibles de s'investir bien davantage dans ces opérations sans qu'il soit nécessaire d'y ajouter des aides publiques directes ;
- La bonne échelle d'intervention est l'immeuble (ni le logement individuel, ni l'îlot, étant entendu que les différents secteurs existants jouent correctement leurs rôles) ;
- Les règles juridiques existantes (que ce soit d'urbanisme, de la copropriété ou autres) jouent leurs rôles et sont comprises et maîtrisées par les acteurs. Que, d'expérience, les changements de règles, aussi bien intentionnés soient-ils, peuvent être facteurs de risques et de retard et créent souvent des difficultés imprévues ;
- En revanche, les seuls freins identifiés, très concrètement, et susceptibles de faire renoncer à des projets de restauration d'immeubles, tiennent à quelques anomalies ou déséquilibres fiscaux.

Le cabinet a, pour mention, cantonné son analyse et ses suggestions au bénéfice des seuls projets de « restauration » tels que communément entendus, à savoir ceux impliquant, d'un point de vue technique, l'application de la TVA au taux réduit de 10% et dont la consistance des travaux correspond à la définition des travaux d'entretien, de réparation et d'amélioration. En effet, davantage que les projets qui consisteraient en des travaux de rénovation assimilés techniquement à une reconstruction, les opérations de restauration lui paraissent constituer, tout à la fois, le champ le plus susceptible de répondre en grand aux objectifs de la mission et le plus facilement « déverrouillable ».

Il en ressort que les points suivants, bien que d'inégale importance, sont susceptibles de libérer et d'encourager grandement, de manière fort simple et à peu de frais, les opérations de restauration immobilière en ce qu'ils solutionneraient des difficultés opérationnelles récurrentes :

- Remédier à un surcoût dissuasif de TVA en cas de transformation de bureaux obsolètes en logement dès lors que cette transformation implique le remplacement de murs- rideaux (I) ;
- Ajouter une dimension de restauration complète des immeubles aux dispositifs Pinel et Denormandie afin de les rendre plus efficaces (II) ;
- Pour les mêmes raisons, encourager à la restauration complète des immeubles dans le cadre des déficits fonciers de droit commun, et donc hors dispositifs Pinel et Denormandie, sous réserve de satisfaire aux critères de performance énergétique applicables dans le cadre du dispositif Denormandie (III) ;
- Libérer l'investissement en démembrement de propriété avec les bailleurs sociaux dans l'ancien en clarifiant les règles applicables (IV) ;
- Lever les freins faisant obstacle à la réalisation de travaux de surélévation d'immeubles anciens afin de contribuer à l'objectif de densification des centre villes (V).

Le présent mémorandum traitera successivement ces cinq points de façon synthétique, étant précisé qu'une présentation davantage détaillée accompagnée d'une suggestion de modification textuelle est proposée



en annexe.

I. Remédier à un surcoût dissuasif de TVA en cas de transformation de bureaux obsolètes en logement dès lors que cette transformation implique le remplacement de murs-rideaux

Nombre d'immeubles de bureaux, compte tenu de l'évolution des besoins, trouveraient avantage à être transformés en logements. La demande et les projets existent mais se heurtent parfois à ce qui ressemble à une anomalie fiscale qui impose un surcoût important.

Quand ce type d'opération suppose le remplacement d'une façade rideau par un matériau plus conforme à un usage de logements, une interprétation, contestable, du texte fiscal par la doctrine administrative crée un surcoût de TVA ne reposant sur aucune justification objective. Cette interprétation peut être facilement résolue, sans intervention législative, directement par l'administration et permettrait de conserver le taux de TVA à 10% classiquement applicable à la transformation en logements plutôt que de se voir imposer une TVA à 20% sur l'ensemble des travaux nécessaires à cette transformation, aboutissant à un enchérissement généralement rédhibitoire.

II. Ajouter une dimension de restauration complète des immeubles aux dispositifs Pinel et Denormandie afin de les rendre plus efficaces

Le dispositif Pinel appliqué à la restauration de logements existants ou à la transformation en logements de locaux précédemment affectés à un autre usage, d'une part, et le dispositif Denormandie, d'autre part, sont de bons dispositifs. Malgré cela ils ont un succès modeste. L'idée n'est pas de les modifier mais d'y ajouter une déclinaison plus incitative en cas de respect de la condition de restauration complète de l'immeuble.

En effet ces dispositifs sont ouverts à partir d'un seul logement. C'est une chose utile et nécessaire mais il est évident que pour arriver à un résultat plus qualitatif et durable il est nécessaire de prendre en compte la totalité de l'immeuble et notamment de ses parties communes (meilleurs travaux énergétiques, passages de gaines techniques, améliorations de la sécurité, impact global sur le bien-être des habitants et effet d'entraînement sur le quartier).

Cependant la nécessité de maîtriser l'ensemble de l'immeuble, de mobiliser l'ensemble des copropriétaires ou investisseurs, suppose un investissement en temps et en travaux plus important. Une bonification de la réduction d'impôt (de l'ordre du double, soit 4% par an au lieu de 2%), paraît être la contrepartie nécessaire pour inciter à la réalisation de cette condition supplémentaire de « restauration complète de l'immeuble ».

Il est utile de préciser que ce critère de « restauration complète de l'immeuble » est un critère ancien et éprouvé par la jurisprudence, utilisé dans le cadre des opérations « Malraux ». C'est un gage de sécurité juridique et de bonne appropriation par les professionnels et investisseurs.

Précisons également qu'il n'est pas nécessaire, voire souhaitable, de modifier aucune autre règle des dispositifs Pinel et Denormandie, notamment la limitation à deux logements par investisseurs. En revanche, l'assiette de 300.000 euros pourrait être réévaluée de l'ordre de 20%.

Le fait que cette nouvelle condition, applicable aux seules opérations de restauration de bâtis existant, bénéficierait uniquement aux immeubles collectifs s'inscrirait parfaitement dans la lignée de la réforme votée dans le cadre de la loi de finances pour 2020 consistant justement à réserver, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'éligibilité du dispositif Pinel « neuf » aux seuls logements situés dans un bâtiment d'habitation collectif.

A tous égards il serait souhaitable de proroger le plus tôt possible, les dispositifs Pinel et Denormandie, prévus pour se terminer le 31 décembre 2021. En effet il faut du temps pour monter ce type de projet, aucune opération d'importance, même moyenne, ne sera initiée à moins d'un an du terme du dispositif.

III. Pour les mêmes raisons, encourager à la restauration complète des immeubles dans le cadre des déficits fonciers de droit commun, et donc hors dispositifs Pinel et Denormandie

En dehors des cas de bénéfice des dispositifs Pinel ou Denormandie, encourager la restauration complète d'immeubles -pour les mêmes raisons que précédemment évoquées- en y ajoutant les mêmes conditions de performances énergétiques.

Un dispositif particulièrement global, simple et séduisant parce qu'éprouvé, serait que le montant des déficits fonciers de l'année, imputables sur le revenu global, puisse être augmenté en cas de respect de deux conditions cumulatives : la restauration complète de l'immeuble, d'une part, et le respect des critères d'amélioration des performances énergétiques prévues par les dispositifs Pinel et Denormandie, d'autre part. Ce montant est actuellement de 10.700 euros ; un plafond bonifié, qui serait incitatif et néanmoins limité tout en étant adapté à ces conditions supplémentaires, pourrait être de 60.000 euros, sur option.

Ce dispositif serait vertueux à de nombreux égards : outre les deux conditions qui satisfont pleinement aux objectifs de la mission, il s'appuie sur le dispositif bien rodé des déficits fonciers de droit commun sans chercher à inventer de nouvelles règles hétérodoxes si ce n'est le fait d'ajouter deux conditions complémentaires mais néanmoins bien connues et éprouvées, gage de sécurité juridique et d'efficacité opérationnelle immédiate.

Ce dispositif présenterait d'ailleurs une vertu supplémentaire, mais non des moindres, au regard des finances publiques puisque l'imputation sur le revenu global, à l'inverse des modalités ordinaires d'imputation sur les revenus fonciers, n'impacte pas les prélèvements sociaux lesquels s'élèvent à 17,2 %. Une simple accélération d'imputation en contrepartie d'un moindre impact sur les finances publiques paraît un excellent compromis. Bien évidemment, pour éviter tout effet pervers, un tel dispositif devrait être optionnel et donc laissé au choix de chaque propriétaire.

IV. Libérer l'investissement en démembrement de propriété avec les bailleurs sociaux dans l'ancien en clarifiant les règles applicables

Dans les zones tendues, il est plus difficile de créer des logements. Une solution est le recours au démembrement de propriété : une fraction de l'opération est financée par des investisseurs privés et l'autre par un bailleur social (l'usufruit, lequel lui permet de gérer la mise en location du bien et d'en retirer les revenus correspondants pendant la période de démembrement). Cette solution a été mise en œuvre avec succès dans la construction neuve jusqu'à ce que l'administration fiscale relève, à juste titre, que les bailleurs sociaux n'étant pas soumis à l'impôt, les nus-propriétaires ne pouvaient, en conséquence, déduire les intérêts d'emprunt de leur revenu foncier. Pour sauver ce dispositif, en 2008, une modification a été apportée au texte de l'article 31 du CGI qui traite de ces intérêts d'emprunt.

Ce même dispositif pourrait parfaitement être appliqué à l'ancien. Pour être efficace, cette application suppose néanmoins que la prise en charge de tout ou partie des dépenses de restauration incombe aux nus-propriétaires. Or, la même objection pourrait être soulevée par l'administration fiscale et empêcher la qualification (naturelle) de charges foncières déductibles de ces travaux et bloquer toute l'opération. Il suffirait donc d'apporter la même précision que celle faite en 2008, dans le même texte, à la définition des travaux.

V. Lever les freins faisant obstacle à la réalisation de travaux de surélévation d'immeubles anciens afin de contribuer à l'objectif de densification des centre villes

La surélévation d'un immeuble existant ne peut bénéficier, au regard de la loi, du taux de TVA de 10% applicable à la restauration de logements et supporte donc le taux de 20%.

De ce fait, même quand une surélévation est possible au regard des règles d'urbanisme, elle est généralement abandonnée compte tenu de ce surcoût, auquel il faut ajouter les contraintes techniques et juridiques d'une telle opération.

Compte tenu de l'intérêt d'encourager la densification des centre villes, il serait opportun de modifier

le texte de loi pour prévoir ce cas particulier tout en encadrant cette exception par trois conditions : (i) que la surélévation soit réalisée sur un immeuble collectif, (ii) qu'elle soit réalisée dans le cadre de la restauration complète de l'immeuble et (iii) que l'augmentation de la surface de plancher de l'immeuble n'excède pas celle de son emprise afin que les surélévations ne puissent, dans ce contexte, excéder l'équivalent d'un niveau. »

**EXTRAIT 2 : Documents en annexes**

«

Annexe 1 :  
Remédier à un surcoût dissuasif de TVA en cas de transformation de bureaux obsolètes en logement dès lors que cette transformation implique le remplacement de murs-rideaux

1. La création de logements par la réhabilitation ou la transformation de bâtis existants est l'un des enjeux majeurs des années à venir (*Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'Etat en faveur d'une gestion économe de l'espace*).
2. Afin de favoriser la transformation d'immeubles à usage autre que d'habitation en immeubles à usage d'habitation, le législateur a prévu l'application du taux de TVA réduit de 10% à ces travaux de transformation (article 279-0 bis du CGI).
3. Ce taux réduit ne s'applique toutefois pas si les travaux de transformation concourent à la production d'un immeuble neuf du point de vue fiscal.
4. Un immeuble est fiscalement rendu à l'état neuf si les travaux ont conduit à la remise à neuf de (article 257 du CGI) :
  - a) « Soit la majorité des fondations ;
  - b) Soit la majorité des éléments hors fondations déterminant la résistance et la rigidité de l'ouvrage ;
  - c) Soit la majorité de la consistance des façades hors ravalement ;
  - d) Soit l'ensemble des éléments de second œuvre tels qu'énumérés par décret en Conseil d'Etat, dans une proportion fixée par ce décret qui ne peut être inférieure à la moitié pour chacun d'entre eux.
5. Un des critères permettant de concourir à la production d'un immeuble neuf du point de vue fiscal est donc la modification de plus de 50% de la consistance de ses façades.

Le problème :

6. Ces critères, définis par le texte, sont cohérents avec la définition des travaux de construction / reconstruction, le Code de la construction et de l'habitation ayant repris ces mêmes critères à son article R 262-1 du CCH. En revanche, les commentaires de l'administration sur la consistance des façades peuvent paraître discutables au regard de l'esprit du texte. En tout état de cause, il pose dans la pratique de sérieuses difficultés techniques et économiques.
7. En effet, la doctrine administrative définit les façades de la manière suivante (BOI TVA- IMM-10-10-10-20-20140929 §180) :

« Il s'agit des éléments verticaux externes participant à la mise hors d'eau de l'immeuble (murs, murs-rideaux, murs-panneaux, etc.) qui n'assurent qu'un rôle d'habillage de l'immeuble sans déterminer la résistance ou la rigidité de l'ouvrage (panneaux de parement en bois, métal ou autre).

Ne sont visés que les travaux qui affectent la consistance de la façade (pose et dépose de façades) à l'exclusion des travaux de nettoyage ou de ravalement de la façade quel que soit le procédé, des travaux d'étanchéité, ou d'imperméabilisation (pose d'enduit/crépi ou peinture).

»

8. Par cette définition, l'administration fiscale assimile à des travaux de reconstruction, soumis au taux de TVA de 20%, le simple remplacement de plus de 50% des parois vitrées de bureaux alors même que l'ossature ou la structure de l'immeuble ne serait pourtant pas affectée. Aussi, et plus grave, un tel remplacement de parois vitrées ou murs rideaux entraîne également l'application du taux de TVA à 20% sur l'ensemble (travaux sur parties intérieures) des travaux de transformation de l'immeuble de bureaux en logements.
9. Cette interprétation de la règle par l'administration fiscale crée ainsi une distorsion qui pénalise la transformation en logements de locaux jusqu'alors affectés à un autre usage. En effet, l'application de la TVA au taux plein est sans incidence si l'usage de bureau est conservé -et en dehors donc de toute transformation- car, sauf cas particulier, elle pourra être récupérée entièrement par le propriétaire et donc n'induire aucun surcoût, tandis qu'en cas de transformation en logements elle ne peut l'être. Ainsi, cette application d'une TVA au taux de 20% et non de 10% enchérit la transformation de 10% (sans compter la nature des travaux : il est moins cher de réhabiliter des bureaux que de les transformer en logements).
10. Sans aller jusqu'à une neutralisation de la TVA qui serait contraire à notre droit, une simple modification du BOFiP permettrait à ces travaux de bénéficier du taux réduit de 10% généralement applicable aux travaux de restauration ou transformation en logements. Concrètement ce commentaire empêche donc la réhabilitation ou la transformation du bâti existant en logements.

Proposition de modification textuelle :

En sus de ce critère relatif à la consistance des façades, le texte (article 257 précité) prévoit le critère des éléments de second œuvre, parmi lesquels les planchers non porteurs, pour déterminer le taux de TVA applicable aux travaux.

En distinguant la structure du revêtement, l'administration donne une définition techniquement fine de ces planchers non porteurs.

Il serait opportun et conforme à l'esprit du texte que le même type de raisonnement soit utilisé pour définir la consistance des façades.

Ancienne rédaction (BOI-TVA-IMM-10-10-10-20-20140929 §180) :

*« Il s'agit des éléments verticaux externes participant à la mise hors d'eau de l'immeuble (murs, murs-rideaux, murs-panneaux, etc.) qui n'assurent qu'un rôle d'habillage de l'immeuble sans déterminer la résistance ou la rigidité de l'ouvrage (panneaux de parement en bois, métal ou autre).*

*Ne sont visés que les travaux qui affectent la consistance de la façade (pose et dépose de façades) à l'exclusion des travaux de nettoyage ou de ravalement de la façade quel que soit le procédé, des travaux d'étanchéité, ou d'imperméabilisation (pose d'enduit/crépi ou peinture).*

»

Nouvelle rédaction (BOI-TVA-IMM-10-10-10-20-20140929 §180) :

*« Il s'agit des éléments verticaux externes participant à la mise hors d'eau de l'immeuble (murs, ossatures des murs rideaux et des murs panneaux, etc.) ne déterminant pas la résistance ou la rigidité de l'ouvrage.*

*Ne sont visés que les travaux qui affectent la consistance de la façade (pose et dépose de façades, ouvertures de fenêtres) à l'exclusion de la dépose des murs rideaux et murs panneaux et des travaux de nettoyage ou de ravalement de la façade quel que soit le procédé, des travaux d'étanchéité, ou d'imperméabilisation (pose d'enduit/crépi ou peinture). »*

Annexe 2 :

Ajouter une dimension de restauration complète des immeubles aux dispositifs Pinel et Denormandie afin de les rendre plus efficaces

1. Le dispositif dit « Pinel » appliqué à l'ancien (article 199 novovicies), soit au terme d'opération de réhabilitation de bâtis ne présentant pas un certain nombre de critères de décence auxquels il est remédié par la réalisation de travaux, soit en cas de transformation en logement de locaux jusqu'alors affectés à un autre usage, soit enfin en cas de restaurations aboutissant à la production d'un immeuble neuf au sens fiscal, constitue un outil éprouvé permettant la restauration de bâtis anciens bien qu'il s'agissait initialement d'un dispositif d'incitation fiscale à l'investissement immobilier locatif au profit de ménages modestes, sous conditions de ressources, en zones tendues.
2. La genèse du dispositif dit « Denormandie » (article 199 novovicies) résulte pour sa part d'une volonté d'incitation à la restauration du parc immobilier existant des cœurs de villes, lesquels présentent de nombreux enjeux notamment relatifs à la lutte contre le mal-logement, la préservation des commerces de proximité, la transition énergétique et, plus largement, la redynamisation des territoires et la préservation de leur identité. Il s'agissait en somme de repartir du dispositif Pinel pour l'étendre aux territoires jusqu'alors non-éligibles tout en prévoyant des conditions d'application sensiblement différentes excluant notamment les constructions neuves.
3. Sauf quelques rares exceptions, ces deux dispositifs s'appliquent sur des zonages géographiques différents de sorte que, pour une opération donnée, seul l'un des deux pourrait être applicable si toutes les autres conditions se voient satisfaites par ailleurs.
4. Les objectifs portés par chacun de ces deux dispositifs ne peuvent cependant qu'être très partiellement atteints en cas de travaux n'affectant que certains lots situés au sein d'immeubles collectifs, lesquels doivent eux-mêmes s'inscrire dans une dynamique d'ensemble pensée à l'échelle des territoires. C'est pourquoi un critère de restauration complète des immeubles concernés se révélerait particulièrement pertinent pour permettre leur application pleinement efficiente : seul un remaniement global des immeubles peut notamment permettre d'adapter la typologie des logements, de même que l'installation d'éléments de confort contemporain à même de lutter contre le mal-logement et impliquant généralement une modification des gaines techniques (sanitaires, télécoms, réfection électricité et fluides, etc.), mais aussi et surtout la réalisation de travaux de transition énergétique globaux et donc plus efficaces... Cette condition existant d'ores et déjà dans le cadre du dispositif Malraux, elle est déjà éprouvée par la pratique, ce qui constitue un gage de sécurité juridique.
5. Afin de favoriser ces programmes d'ampleur, à porter par l'ensemble des copropriétaires concernés, il pourrait être envisagé de simplement bonifier le taux de réduction d'impôt applicable dès lors que les travaux seraient réalisés dans le cadre d'une restauration complète de l'immeuble. Une telle bonification pourrait par ailleurs entraîner collectivement des différends copropriétaires entre eux, voire des différentes copropriétés entre elles.
6. Une bonification suffisamment incitative tout en demeurant raisonnable pourrait consister à doubler le taux de la réduction d'impôt.

Proposition de modification textuelle :

Compléter le VI. de l'article 199 novovicies rédigé comme suit :

*« VI. – Le taux de la réduction d'impôt est fixé à :*

*1° 12 % lorsque l'engagement de location mentionné au I est pris pour une durée de six ans ;*

*2° 18 % lorsque l'engagement de location mentionné au même I est pris pour une durée de neuf ans. »*

Par l'alinéa suivant :

*« Les taux prévus au 1° et 2° sont doublés lorsque les travaux prévus aux 2°, 3°, 4° et 5° du B. du I. sont réalisés en vue de la restauration complète de l'immeuble au sein duquel est situé le logement au titre duquel s'applique la réduction d'impôt. »*

Compléter le VII bis A. de l'article 199 novovicies rédigé comme suit :

*« VII bis. – A. – A l'issue de la période couverte par l'engagement de location mentionnée au I, lorsque le logement reste loué par période triennale dans les conditions prévues au III, le contribuable peut continuer à bénéficier de la réduction d'impôt prévue au présent article, à la condition de proroger son engagement initial pour au plus :*

*1° Trois années supplémentaires, renouvelables une fois, si l'engagement de location mentionné au I était d'une durée de six ans. Dans ce cas, la réduction d'impôt est égale à 6 % du prix de revient du logement, mentionné au A du V, pour la première période triennale et à 3 % pour la seconde période triennale ;*

*2° Trois années supplémentaires, si l'engagement de location mentionné au I était d'une durée de neuf ans. Dans ce cas, la réduction d'impôt est égale à 3 % du prix de revient du logement, mentionné au A du V, pour cette période triennale. »*

Par l'alinéa suivant :

*« Les taux prévus au 1° et 2° sont doublés lorsque les travaux prévus aux 2°, 3°, 4° et 5° du B. du I. sont réalisés en vue de la restauration complète de l'immeuble au sein duquel est situé le logement au titre duquel s'applique la réduction d'impôt. »*

#### Annexe 3 :

Encourager à la restauration complète des immeubles dans le cadre des déficits fonciers de droit commun, et donc hors dispositifs Pinel et Denormandie

1. Le mécanisme de droit commun des déficits fonciers est un mécanisme ancien et éprouvé, aux modalités d'application parfaitement connues à la lumière d'une jurisprudence constante et d'une doctrine administrative stable, et intrinsèquement réservé aux opérations de restauration de bâtis existants.
2. Une adaptation possible de ce dispositif consisterait à le mettre au service de la transition énergétique ainsi qu'à d'autres objectifs plus vastes de lutte contre le mal-logement. Aucun de ces objectifs ne pourrait cependant être atteint efficacement en cas de travaux n'affectant que certains lots situés au sein d'immeubles collectifs. C'est pourquoi un critère de restauration complète des immeubles concernés se révélerait particulièrement pertinent pour permettre leur application pleinement efficiente : seul un remaniement global des immeubles peut notamment permettre d'adapter la typologie des logements, de même que l'installation d'éléments de confort contemporain à même de lutter contre le mal logement et impliquant généralement une modification des gaines techniques (sanitaires, télécoms, réfection électricité et fluides, etc.), mais aussi et surtout la réalisation de travaux de transition énergétique globaux et donc plus efficaces... Cette condition existant d'ores dans le cadre du dispositif Malraux, elle est déjà éprouvée par la pratique, ce qui constitue un gage de sécurité juridique.
3. Afin de favoriser ces programmes d'ampleur, à porter par l'ensemble des copropriétaires concernés, l'incitation pourrait prendre la forme d'un rehaussement de la limite d'imputation du déficit foncier sur le revenu global du contribuable : actuellement limité à 10.700 € au titre de sa seule année de réalisation, une hausse à la fois significative et mesurée pourrait s'envisager à 60.000 €. Concernant les propriétaires-bailleurs relevant de ce régime de droit commun dont le bien n'est situé sur aucun des territoires éligibles à chacun des deux dispositifs, il serait souhaitable non seulement de ne pas les discriminer mais, au contraire, de les inclure dans ce projet ambitieux de restaurations complètes d'immeubles tout en prévoyant néanmoins un garde-fou : que les travaux réalisés dans le cadre de ces restaurations complètes satisfassent aux mêmes exigences de performance énergétique que celles applicables au dispositif Denormandie.
4. D'un point de vue strictement budgétaire, il est à noter que le fait de permettre d'imputer les dépenses éligibles sur le revenu global pour un montant plus important que la limite d'imputation de droit commun (ce qui est proposé) présente un coût fiscal moindre par rapport à l'imputation de la différence uniquement sur des revenus fonciers futurs puisque, dans ce second cas, cette imputation permet d'économiser, outre l'impôt sur le revenu frappant les revenus soumis au barème, les prélèvements sociaux (17,2%) auxquels sont normalement soumis ces revenus fonciers.

Proposition de modification textuelle :

Compléter le 3° de l'article 156 du CGI, rédigé comme suit :

*« L'impôt sur le revenu est établi d'après le montant total du revenu net annuel dont dispose chaque foyer fiscal. Ce revenu net est déterminé eu égard aux propriétés et aux capitaux que possèdent les membres du foyer fiscal désignés aux 1 et 3 de l'article 6, aux professions qu'ils exercent, aux traitements, salaires, pensions et rentes viagères dont ils jouissent ainsi qu'aux bénéfices de toutes opérations lucratives auxquelles ils se livrent, sous déduction :*

*I. – Du déficit constaté pour une année dans une catégorie de revenus ; si le revenu global n'est pas suffisant pour que l'imputation puisse être intégralement opérée, l'excédent du déficit est reporté successivement sur le revenu global des années suivantes jusqu'à la sixième année inclusivement.*

*Toutefois, n'est pas autorisée l'imputation :*

*(...)*

*3° Des déficits fonciers, lesquels s'imputent exclusivement sur les revenus fonciers des dix années suivantes ; cette disposition n'est pas applicable aux propriétaires de monuments classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire ou ayant reçu le label délivré par la " Fondation du patrimoine " en application de l'article L. 143-2 du code du patrimoine si ce label a été accordé sur avis favorable du service départemental de l'architecture et du patrimoine.*

*L'imputation exclusive sur les revenus fonciers n'est pas non plus applicable aux déficits fonciers résultant de dépenses autres que les intérêts d'emprunt. L'imputation est limitée à 10 700 €. La fraction du déficit supérieure à 10 700 € et la fraction du déficit non imputable résultant des intérêts d'emprunt sont déduites dans les conditions prévues au premier alinéa.*

*La limite mentionnée au deuxième alinéa est portée à 15 300 € pour les contribuables qui constatent un déficit foncier sur un logement pour lequel est pratiquée l'une des déductions prévues aux f ou o du 1° du I de l'article 31.*

*(...) »*

Par l'alinéa suivant :

*« La limite mentionnée au deuxième alinéa est portée à 60 000 € pour les contribuables qui constatent un déficit foncier sur un logement pour lequel les dépenses ont été supportées en vue de la restauration complète de l'immeuble et que le contribuable justifie du respect d'un niveau de performance énergétique globale tel que prévu par les dispositions du 3° de l'article 46 AZA octies-0 A. »*

Annexe 4 :

Libérer l'investissement en démembrement de propriété avec les bailleurs sociaux dans l'ancien en clarifiant les règles applicables

1. Les besoins de logements sociaux sont difficiles à satisfaire dans les zones tendues en raison du prix élevé du foncier.
2. Le législateur a mis en place un outil pour résoudre ce problème qui consiste à mobiliser des fonds privés pour contribuer au financement de la construction de logements sociaux. Il s'agit du démembrement de propriété avec usufruit concédé à un bailleur social (usufruit locatif et social) (article L 253-1 du Code de la construction et de l'habitation).
3. Ces investissements sociaux étaient freinés en raison de la position de l'administration fiscale qui ne permettait pas aux investisseurs nus-propriétaires de déduire de leurs revenus fonciers la charge des intérêts des emprunts contractés pour financer l'acquisition de leur droit de nue-propriété ou de travaux afférents au bien dont la propriété est démembrée.
4. L'opposition de l'administration fiscale s'appuyait sur la règle qui veut qu'une déduction de charge suppose que cette dernière soit exposée en vue de l'acquisition et de la conservation du revenu (article 13 du CGI).



5. Or, les bailleurs sociaux étant exonérés d'imposition (article 207 I 4° du CGI) l'administration fiscale considérait que la condition n'était donc pas remplie et remettait en cause les déductions ainsi opérées.

6. Ce raisonnement de l'administration était en partie contestable.

Il résulte en effet d'une jurisprudence ancienne que le nu propriétaire peut, par principe, déduire de ses revenus fonciers dans les conditions de droit commun les dépenses éligibles supportées par ses soins sur l'immeuble dont la propriété est démembreée (« dans le cas où un immeuble fait l'objet d'un démembrement de propriété entre un nu propriétaire et un usufruitier, les dépenses de réparation de cet immeuble sont déductibles des bases de l'impôt sur le revenu dû par celui des propriétaires qui en a effectivement supporté la charge (...) qu'en l'absence de revenus d'autres immeubles, ces dépenses ont constitué pour le sieur X un déficit de la catégorie des revenus fonciers » ; CE plén., 07/02/1975 n° 90196), étant toutefois précisé que « ce dernier ne peut déduire que les charges qui seraient déductibles si la propriété n'était pas démembreée » (CE, 11/10/1978 n° 11.228 ; confirmé peu de temps après en ces termes

« Dans le cas où lesdites dépenses sont assumées par le nu propriétaire, celui-ci peut déduire toutes les charges qui seraient déductibles si le droit de propriété n'était pas démembreé et non pas seulement celles qui lui incombent en vertu des articles 605 et 606 du code civil » par CE, 06/12/1978 n° 10238).

Ainsi, l'analyse de l'administration fiscale selon laquelle les modalités d'imposition de l'usufruitier pouvaient, sinon devaient, conditionner les modalités de déduction des intérêts des emprunts contractés par le nu propriétaire ajoutait nécessairement à cet état jurisprudentiel, lequel permettait donc toute déduction des dépenses supportées par le nu propriétaire dès lors qu'elles l'auraient été s'il avait été plein propriétaire.

Pour autant, elle pouvait être fondée en ce que l'usufruitier, au cas particulier, bénéficiait d'un régime d'exonération, de sorte que les revenus locatifs ne subissaient, en l'occurrence, aucune imposition : l'état du droit était, de ce point de vue, alors incertain.

7. En réalité, la satisfaction de la condition fiscale d'une dépense supportée « en vue de l'acquisition et de la conservation d'un revenu » peut et doit s'analyser au seul niveau du seul nu propriétaire sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'analyse des modalités effectives d'imposition de l'usufruitier : l'objectif du nu propriétaire est bien de se procurer, au terme du démembrement, le revenu généré par la mise en location du bien. Ce débat a été résumé dans le rapport de la commission des finances suite à l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2008 (*Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, Compte rendu n°49, séance de 21h30 mercredi 3 décembre 2008*) :

« M. Charles de Courson. La position de l'administration fiscale me paraît aberrante. Lorsque l'on possède déjà des logements, pourquoi refuser l'imputation des intérêts de l'emprunt sur les revenus fonciers globalisés ?

M. le Rapporteur général. Parce qu'il n'y a pas de recette et parce que le bailleur social n'est pas imposable.

M. Charles de Courson. Il y a une recette : une recette future, qui se réalise au moment où l'investisseur retrouve l'entière propriété du bien. Je suis favorable à l'amendement, mais il n'est, à mes yeux, qu'un amendement de précision. (...)

La Commission adopte l'amendement (amendement n°43) »

8. Par ailleurs, il est de jurisprudence constante qu'un propriétaire puisse déduire de ses revenus fonciers, dans les conditions de droit commun, les dépenses éligibles engagées sur son bien peu important que ce dernier ne soit pas productif de revenus l'année d'engagement des dépenses dès lors qu'il ne s'en réserve pas la jouissance, d'une part, et que ces dépenses sont elles-mêmes exposées en vue de la production d'un revenu futur, d'autre part (TA Dijon, 20/01/1998 n° 96-5319 et 22/10/2002 n° 01-3526, CAA Nantes, 13/10/2004 n° 01NT00169, CAA Bordeaux, 31/05/2010 n° 09BX01317, CE, 20/09/2015 n° 373493).



9. Pour sécuriser l'ensemble des opérations alors en cours, une précision législative a été apportée à l'article 31 I 1° d) du CGI afin de permettre, explicitement, la déductibilité des intérêts des emprunts contractés par les nus-proprétaires pour l'acquisition de leur bien ainsi que la réalisation de travaux sur ce dernier le cas échéant lorsque l'usufruit est détenu par un bailleur social (Loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008). Cet ajout au texte n'était donc pour le législateur qu'une simple précision (d'où le recours à la locution « y compris ») visant à remédier à l'incertitude instillée par l'administration fiscale.
10. Cette reconnaissance expresse de la déductibilité des intérêts d'emprunt a ainsi pu permettre d'encourager pleinement les constructions neuves de logements sociaux. Cependant, un problème similaire et encore plus important perdure concernant le même type d'investissements en usufruit locatif et social appliqué aux opérations de restauration du bâti existant, lesquelles permettraient pourtant de faciliter grandement la création de logements sociaux en zone tendue.
11. En effet, on peut craindre que l'administration fiscale oppose le même raisonnement concernant les dépenses de travaux de restauration (en ce sens : §5 du BOI-IR-BASE-20- 60-20-20170901 : « Toutefois, les nus-proprétaires, qui supportent des dépenses destinées à assurer la conservation d'un immeuble dont les revenus sont imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers entre les mains de l'usufruitier, restent autorisés à déduire ces dépenses du revenu de leurs autres biens productifs de revenus fonciers ou, s'ils n'en possèdent pas, à constater un déficit foncier uniquement imputable dans les conditions de droit commun. »).
- Bien qu'infondée en ce qu'il serait tout à fait incohérent de permettre, en application de la précision législative précitée, la déductibilité des intérêts des emprunts contractés pour le financement de ces travaux sans, corrélativement, permettre la déductibilité des dépenses de travaux elles-mêmes, et ce en contradiction avec l'état jurisprudentiel toujours en vigueur, cette incertitude décourage ce type de projets.
12. Aussi, il nous semble que cette précision législative s'est alors limitée aux seuls intérêts d'emprunt (d. de l'article 31 du CGI) car il s'agissait alors des seules dépenses concernées par les opérations en cours, lesquelles étaient réalisées très majoritairement par un unique opérateur et n'intervenaient que dans des programmes neufs. Pour autant, les enjeux contemporains se focalisant désormais sur la restauration de bâtis existants, il est urgent de remédier à cet oubli (a. et b. de l'article 31 du CGI).

Proposition de modification textuelle :

13. Soit l'administration fiscale admet officiellement (Bofip) que les charges foncières engagées par le nu-proprétaire sont déductibles puisqu'elles sont supportées en vue de l'acquisition et de la conservation d'un revenu au terme du démembrement ;
14. A défaut, la simple duplication de l'exception votée en 2008 à l'article 31 I 1° d), aux articles 31 I 1° a) et b) permettrait d'atteindre cet objectif.

Compléter le a) de l'article 31 I 1° du CGI rédigé comme suit :

« I – Les charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net comprennent (...)  
:

a) Les dépenses de réparation et d'entretien effectivement supportées par le propriétaire ;  
»

Par la phrase suivante :

« Y compris celles supportées par le nu-proprétaire et dont l'usufruit appartient à un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, à une société d'économie mixte ou à un organisme disposant de l'agrément prévu à l'article L. 365-1 du même code ; »

Compléter le b) du même article rédigé comme suit :

« I – Les charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net comprennent (...)  
:  
b) Les dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation, (...) ; »

Par la même phrase soit :

« Y compris celles supportées par le nu-propriétaire et dont l'usufruit appartient à un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, à une société d'économie mixte ou à un organisme disposant de l'agrément prévu à l'article L. 365-1 du même code, (...) ; »

Annexe 5 :

Lever les freins faisant obstacle à la réalisation de travaux de surélévation d'immeubles anciens afin de contribuer à l'objectif de densification des centre villes

1. La surélévation d'un immeuble existant ne peut bénéficier, au regard de la loi, du taux de TVA de 10% applicable à la restauration de logements et supporte donc le taux de 20%.
2. De ce fait, même quand une surélévation est possible au regard des règles d'urbanisme, elle est généralement abandonnée compte tenu de ce surcoût, auquel il faut ajouter les contraintes techniques et juridiques d'une telle opération.
3. Eu égard à l'intérêt d'encourager la densification des centre villes, il serait opportun de modifier le texte de loi pour prévoir que, dans ce cas particulier, les travaux dont il est question puissent bénéficier par exception d'une TVA au taux de 10% et non de 20%.
4. Afin d'éviter une application superfétatoire de cette exception, il serait nécessaire de la cantonner à la réunion de trois conditions : (i) que la surélévation soit réalisée sur un immeuble collectif, (ii) qu'elle soit réalisée dans le cadre de la restauration complète de l'immeuble et (iii) que l'augmentation de la surface de plancher de l'immeuble n'excède pas celle de son emprise afin que la surélévation ne puisse, dans ce contexte, excéder l'équivalent d'un niveau.

Proposition de rédaction :

Compléter le b) de l'article 279-0 bis du CGI actuellement rédigé comme suit :

« 1. La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 10 % sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 bis A portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans, à l'exception de la part correspondant à la fourniture d'équipements ménagers ou mobiliers ou à l'acquisition de gros équipements fournis dans le cadre de travaux d'installation ou de remplacement du système de chauffage, des ascenseurs, de l'installation sanitaire ou de système de climatisation dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget.

2. Par dérogation au 1, le taux prévu à l'article 278 (NB : taux plein de 20%) s'applique aux travaux, réalisés sur une période de deux ans au plus : (...)

b) A l'issue desquels la surface de plancher des locaux existants est augmentée de plus de 10 %. »

Par ce qui suit :

« Ou, si celle-ci représente une quotité supérieure et sous réserve d'être réalisés sur un immeuble collectif et de concourir à la restauration complète de l'immeuble, d'une surface supérieure à celle de l'emprise de l'immeuble. »

»

### **Note juridique 3 :**

Béatrice Parance

Professeur agrégée des Universités, UPL Université Paris 8

Membre de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé et d'environnement

[beatrice.parance@orange.fr](mailto:beatrice.parance@orange.fr)

06 18 32 89 20

#### **NOTE RELATIVE A LA CREATION D'UNE SERVITUDE D'UTILITE PUBLIQUE EN FAVEUR DE L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE ENERGETIQUE DES BATIMENTS**

L'objectif de cette note est de présenter un mécanisme juridique qui permettrait d'imposer à un propriétaire de supporter une perte de jouissance de sa propriété afin que soit réalisée une isolation extérieure du bâtiment voisin dans le but d'améliorer la performance énergétique des bâtiments. Il est impératif de rénover massivement le parc des bâtiments existants afin de réduire les consommations d'énergie en chauffage et la déperdition de chaleur, et ainsi de limiter les émissions de CO<sub>2</sub><sup>62</sup>. Cela suppose de pouvoir isoler thermiquement les façades des bâtis antérieurs à 1974, date de la première réglementation thermique en réaction au choc pétrolier de 1973.

La notion de performance énergétique des bâtiments sera analysée en tant que motif d'intérêt général, avant que ne soient exposés la nécessité technique de recourir à une isolation extérieure plutôt qu'une isolation intérieure, et le mécanisme juridique permettant d'imposer une telle obligation à un propriétaire privé. Enfin, une rédaction sera proposée.

#### **PLAN :**

I. La performance énergétique des bâtiments, un motif d'intérêt général

II. La nécessité technique de recourir à une isolation extérieure

III. La servitude légale d'utilité publique en faveur de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments

IV. Proposition de rédaction

### **I. LA PERFORMANCE ENERGETIQUE DES BATIMENTS, UN MOTIF D'INTERET GENERAL**

1. La notion de « *performance énergétique des bâtiments* » jouit aujourd'hui d'une forte reconnaissance dans différents textes de lois qui la consacre désormais comme l'un des objectifs poursuivis tant par le droit de l'environnement que par le droit de l'urbanisme.

A l'échelle supranationale, la directive 2010/31/UE du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, apporte des précisions sur cette notion en fixant des exigences minimales en matière de performance énergétique, que les Etats membres doivent garantir par la prise des mesures nécessaires (article 4). Les considérants de la directive exposent que l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments participe de la réduction de la consommation d'énergie nécessaire pour réduire la dépendance énergétique de l'Union européenne.

De plus, cette question est essentielle pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et permettre à l'Union européenne de se conformer au protocole de Kyoto et à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique. C'est ce que reconnaît le considérant 7 de la directive 2018/844/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 qui vient réviser la directive de 2010, qui expose que l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques de l'Union est liée aux efforts qu'elle déploie pour rénover son parc immobilier en donnant la priorité à l'efficacité énergétique.

Ce principe de « *performance énergétique des bâtiments* » est également présent en droit national.

---

<sup>62</sup> Selon le Considérant 6 de la Directive 2018/844/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 venant réviser la directive de 2010, le parc immobilier est responsable à l'échelle européenne d'environ 36 % de toutes les émissions de CO<sub>2</sub>.

Ainsi, l'article 7 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 dite « Grenelle I » intègre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure, parmi les objectifs que le droit de l'urbanisme devra prendre en compte dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi.

Dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN, l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme qui définit les différents objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme énonce parmi ceux-ci l'objectif d'amélioration des performances énergétiques.

La loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre a dans ce sens créé un « *service public de la performance énergétique de l'habitat* », afin d'accompagner les consommateurs dans la rénovation énergétique de leur habitat, qui est désormais décrit à l'article L. 232-1 du Code de l'énergie.

2. Ces différentes reconnaissances européenne et nationale de la notion d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments permettent de penser qu'elle est susceptible d'être reconnue comme un motif d'intérêt général. Elle serait alors à même de légitimer une atteinte portée au droit de propriété par l'obligation qui serait faite à un propriétaire de supporter une perte de jouissance d'une quinzaine de centimètres en limite de propriété afin de permettre à son voisin l'installation d'un mécanisme d'isolation thermique.

Précisément, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) est intervenue en la matière afin de préciser la balance qui doit ou peut être opérée entre les notions de propriété privée et la protection de l'environnement, dans son arrêt n° 21861/03 en date du 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*.

Aux termes de cet arrêt, il est précisé que :

« 78. La Cour relève que la présente affaire concerne des règles applicables en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, domaines dans lesquels les Etats jouissent d'une grande marge d'appréciation.

79. Elle rappelle à cet égard que si aucune disposition de la Convention n'est spécialement destinée à assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel (*Kyrtatos c. Grèce*, no 41666/98, § 52, 22 mai 2003), la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de le préserver (*Fredin c. Suède* (no1), 18 février 1991, § 48, série A no 192). L'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'Etat a légiféré en la matière. Les pouvoirs publics assument alors une responsabilité qui devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre.

80. Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts – individuel et collectif – en présence (voir, *mutatis mutandis*, *Fotopoulou c. Grèce*, no 66725/01, 18 novembre 2004). »

Ainsi, outre le fait que cet arrêt confirme la possibilité de mettre en place des restrictions affectant le droit de propriété, il est précisé que la protection de l'environnement peut prévaloir sur le droit de propriété, sous réserve, bien entendu, que l'atteinte en question ne soit pas disproportionnée, a fortiori lorsque l'Etat membre a légiféré en la matière.

Dans le même sens, le Conseil constitutionnel français vient d'apprécier, dans une décision du 31 janvier 2020, en se fondant sur des dispositions du préambule de la Charte de l'environnement, que « la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ». Il en conclut qu'il appartient au législateur français d'assurer la conciliation de cet objectif avec l'exercice de la liberté d'entreprendre<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> D. 2020, p. 1159, note B Parance et S. Mabile, Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

3. Ces décisions de jurisprudence prennent une importance toute particulière au regard du cas qui nous occupe ici.

En effet, par un raisonnement analogique, et en intégrant la notion de « *performance énergétique des bâtiments* » dans le spectre du principe de la protection de l'environnement visé ci-dessus, des atteintes à la propriété, telles que celles visées par le mécanisme d'isolation thermique qu'il est envisagé de mettre en place, seraient susceptibles d'être légitimées à la condition d'être considérées comme proportionnées au regard de l'importance de l'objectif d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

De surcroît, cette analyse est renforcée par le fait que l'Etat français a légiféré en la matière et a mis en place un « *service public de la performance énergétique de l'habitat* ».

→ Il est donc permis de conclure que la notion de « *performance énergétique des bâtiments* » pourrait être légitimement érigée en motif d'intérêt général et soit ainsi à même de justifier des atteintes au droit de propriété telles que celle envisagée.

## II. LA NECESSITE TECHNIQUE DE RECOURIR A UNE ISOLATION EXTERIEURE

Il convient de se demander en quoi une isolation extérieure est supérieure à une isolation par l'intérieur, lorsque la nature des façades le permet. Les différents critères suivants l'expliquent aisément.

- Supériorité en termes de performance énergétique des procédés d'isolation extérieure par rapport à une isolation intérieure : Les déperditions thermiques d'une façade sont égales à la somme des déperditions au travers du mur et par les ponts thermiques (endroits de rupture d'isolation, de discontinuité comme les liaisons des planchers intérieurs avec les murs). L'isolation extérieure permet d'éviter les ponts thermiques, et entraîne une diminution des consommations de chauffage de 15% supérieure à celle d'une isolation intérieure. Ramenée à l'échelle de l'ensemble du parc d'habitations, la différence en termes de consommation énergétique est majeure.

- Absence de perte de surface de la surface intérieure des logements, dans une période d'insuffisance du parc d'habitation.

- Les « pathologies » du bâti soulevées par l'isolation intérieure et les conséquences sur la santé des occupants : La discontinuité de l'isolation intérieure a pour conséquence qu'en période de chauffage, la température de surface des parois est sensiblement plus basse que la partie courante isolée, ce qui entraînera une condensation de vapeur sur les parties les plus froides lorsque l'aération du logement est insuffisante. Ce phénomène peut entraîner une dégradation notable du bâti avec apparition de moisissures et traces noires. Ce phénomène est impactant pour la qualité de l'air intérieur, ce qui est un sujet majeur d'intérêt public pour l'hygiène et la santé des occupants, surtout en bas âge.

- Possibilité de réaliser les travaux sans trop de gêne pour les occupants

## III. UNE SERVITUDE D'UTILITE PUBLIQUE EN FAVEUR DE L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE ENERGETIQUE DES BATIMENTS

**1. A titre liminaire**, il convient de rappeler que le droit de propriété est un des principes fondamentaux du droit français, conçu au XIX<sup>e</sup> siècle comme un droit absolu, puis ayant progressivement été encadré par des restrictions à la fois récentes et nombreuses. L'ensemble des auteurs constate unanimement le renforcement de la fonction sociale du droit de propriété qui justifie les nombreuses atteintes qui y sont portées.

Le droit de propriété est en effet protégé, à l'échelle nationale, par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789, ayant valeur constitutionnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel « Liberté d'association » du 16 juillet 1971, qui dispose que :

« *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

L'article 544 du Code civil dispose encore que : « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* » mais est toutefois tempéré par les dispositions suivantes de l'article 545 du même Code : « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.* »

A l'échelle supranationale, et plus précisément en droit européen, le droit de propriété est protégé au titre de l'article 1 du premier Protocole à la Convention Européenne des Droits de l'Homme (Conv. EDH), qui dispose que : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.* »

Toutefois, dans son alinéa 2, il est précisé que : « *Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.* »

→ Il ressort ainsi de ce qui précède que, si le droit de propriété est particulièrement protégé, des atteintes peuvent lui être portées à condition de justifier d'une « *utilité publique* » et de fournir une « *juste et préalable indemnité* » au propriétaire atteint dans ses droits.

**2. La création d'une servitude d'utilité publique :** Ce type de servitudes permet d'imposer « *à la propriété immobilière des limites justifiées par l'utilité publique* » (Répertoire de droit civil Dalloz, Jamel Djoudi, « *Servitudes* », point 182).

Il est à noter que des servitudes d'utilité publique (SUP) sont très présentes dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement.

En vertu de l'article L. 126-1 du Code de l'urbanisme, celles-ci doivent figurer en annexe du plan local d'urbanisme concerné, ce qui les rend opposables. L'annexe de l'article R. 126-1 du code de l'urbanisme vient fixer la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

Les SUP peuvent ainsi concerner les forêts, les monuments naturels, les canalisations (comme par exemple les servitudes relatives aux canalisations de transport et de distribution de chaleur) ou encore la salubrité et sécurité publiques (comme par exemple les plans de prévision des risques naturels prévisibles).

Celles-ci doivent poursuivre un intérêt général et jouissent d'un caractère d'ordre public.

Dans ces conditions, elles ne peuvent pas faire l'objet de dérogation unilatérale à l'initiative d'un particulier.

Il est encore précisé dans le fascicule relatif aux servitudes administratives précité (point 12) que « *ce texte s'applique en cas de pose de supports et d'ancrages pour les appareils d'éclairage public ou de signalisation sur les murs de façades et sur les toits ou terrasses de bâtiments donnant sur la voie publique.*

*Dans le même ordre d'idées, de nombreux textes instituant des servitudes interdisent l'implantation d'ouvrages permanents dans les "maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations". Cette formule, puisée dans l'article 641 du Code civil et remontant d'ailleurs à l'Ancien droit, se retrouve, avec des variantes, notamment dans les lois du 15 juin 1906 (énergie électrique), n° 80-531 du 15 juillet 1980 (réseaux de chaleur : Journal Officiel 16 Juillet 1980) et n° 85-30 du 9 janvier 1985 (pistes de ski : Journal Officiel 10 Janvier 1985. »*

Ainsi, un **élément essentiel pour permettre de recourir à une SUP est que la perte de jouissance du droit de propriété ne soit pas définitive.**

Dans ces conditions, La notion de « *performance énergétique des bâtiments* » pourrait être considérée comme constituant un motif d'intérêt général, à même de justifier l'instauration de SUP ayant pour objet de mettre en place le mécanisme d'isolation thermique des bâtiments envisagé.

La perte de jouissance subie par le propriétaire ne serait pas définitive :

- dans l'hypothèse où le propriétaire voudrait construire ou surélever son propre bâtiment, l'isolation extérieure deviendrait sans objet et serait supprimée ;
- le développement futur de nouveaux isolants permettra dans les années à venir de renouveler la protection isolante avec des matériaux encore plus fins.

**3. Le régime de la servitude d'utilité publique :**

- Nécessité d'une loi : L'article 650 du Code civil dispose que tout ce qui concerne les servitudes établies pour l'utilité publique est déterminé par des lois ou des règlements particuliers. Ainsi, une servitude d'utilité publique établie dans le but de renforcer la performance énergétique des bâtiments doit être établie par une loi.

- Preuve que les travaux envisagés répondent aux normes exigibles en termes d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments : Il sera nécessaire que le propriétaire qui envisage les travaux rapporte la preuve de leur utilité publique au regard de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. On peut imaginer deux procédés pour cela :

- soit il est établi préalablement aux travaux une attestation par un bureau d'études agréé justifiant que les travaux d'isolation répondent à une norme qu'il faudra déterminer ;

- soit l'on exige que les travaux soient réalisés par une entreprise agréée. Mais cette deuxième solution est peut-être plus complexe à mettre en œuvre du point de vue de la filière ? Existe-t-il suffisamment d'entreprises agréées, et selon quelle norme, pour imposer une telle exigence ?

C'est un point sur lequel il convient de réfléchir.

- Recherche de l'accord préalable du particulier : Il faut aussi prévoir que le propriétaire sollicite l'accord de son voisin, et qu'à défaut d'accord, il obtienne l'autorisation administrative : cela soulagerait l'administration qui interviendrait seulement dans les hypothèses où les particuliers ne parviennent pas à se mettre d'accord (il existe de telles dispositions en droit minier où l'exploitant ne recourt à une servitude d'utilité publique qu'à défaut d'accord du propriétaire de la surface).

- L'indemnisation : Alors que les servitudes d'urbanisme n'entraînent aucun droit à indemnisation pour les particuliers qui les supportent, les servitudes d'utilité publique offrent droit à une indemnisation du préjudice subi.

En l'espèce, ces servitudes doivent entraîner une indemnisation de l'ensemble des préjudices certains et directs causés tant par les travaux d'installation et d'exploitation des ouvrages, que par l'existence et le fonctionnement des ouvrages. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé, dans sa décision du 13 décembre 1985 relative à la loi du 23 décembre 1985 relative à la communication audiovisuelle, que le principe d'égalité devant les charges publiques ne saurait permettre d'exclure du droit à réparation un élément quelconque du préjudice indemnisable résultant des travaux ou de l'ouvrage public nécessaire à la diffusion par voie hertzienne (Déc. 85-198 du 13 décembre 1985, considérant 16).

On peut alors se demander sur qui doit peser la charge de l'indemnité. A priori, il serait permis de penser que ce devrait être au propriétaire qui verra la performance énergétique de son bâtiment améliorée. Mais peut-être pourrait-il être aidé par l'Etat au titre de sa contribution à l'intérêt général de la performance énergétique des bâtiments.

Enfin, on peut se demander quel tribunal est compétent pour fixer l'indemnité à défaut d'accord amiable. En matière d'installations pour la communication hertzienne, c'est le tribunal administratif, mais il semble qu'il soit difficile ici que ce soit une juridiction administrative pour un litige qui oppose deux personnes privées. Il est vraisemblable qu'il soit nécessaire que ce soit le tribunal judiciaire qui doive être compétent.

#### **IV. PROPOSITION DE REDACTION**

« Dans l'objectif de participer à l'effort collectif d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, le propriétaire d'un immeuble peut solliciter du propriétaire de la parcelle voisine la conclusion d'une servitude l'autorisant à réaliser une isolation en saillie des façades ou une installation de dispositifs de protection contre le rayonnement solaire en saillie des façades, dans les limites fixées par le décret en Conseil d'Etat mentionné au dernier alinéa du présent article.

Le propriétaire qui entend faire réaliser les travaux décrits dans le premier alinéa de cet article fait attester de la qualité de la conception du projet et des travaux projetés par un bureau d'étude certifié.

Afin de garantir la qualité de la conception du projet et de la réalisation des travaux, de l'installation ou de la pose des équipements, matériaux et appareils, le décret en Conseil d'Etat mentionné au dernier alinéa du présent article précise les travaux pour lesquels est exigé le respect de critères de qualification du bureau

d'étude technique et de l'entreprise, ainsi que l'attestation par le bureau d'étude du respect des exigences de performance définies par le même décret.

A défaut d'accord du propriétaire, la mise en œuvre de la servitude est subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat par l'autorité administrative après que les propriétaires et tout intéressé ont été, dans un délai qui ne peut être inférieur à deux mois, informés des motifs qui justifient l'institution de la servitude, des modalités selon lesquelles seront réalisés les travaux, et mis à même de présenter leurs observations sur le sujet.

L'installation de l'isolation, la pose des équipements ou la réalisation de ces travaux ne peuvent faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever son édifice.

Lorsque, pour l'étude, la réalisation des travaux, l'introduction des salariés de l'entreprise qui va les réaliser dans les propriétés privées est nécessaire, elle est, à défaut d'accord amiable, autorisée par le Président du Tribunal judiciaire, statuant en matière de référé, qui s'assure que la présence des salariés est nécessaire.

Le propriétaire est tenu d'indemniser l'ensemble des dommages et préjudices certains causés tant par les travaux d'installation que par l'existence de l'isolation ou des équipements. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le tribunal judiciaire.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article ».



## **Annexe 5 – Analyse des résultats de l'enquête flash**

### **« Enquête sur les attentes des différents acteurs pour favoriser le renouvellement urbain et la rénovation des bâtiments »**

*Afin d'être en mesure de proposer les mesures les plus efficaces et de permettre la mobilisation de tous les acteurs susceptibles de contribuer à cette mission essentielle, nous avons diffusé auprès des partenaires du Plan Bâtiment Durable et des membres de la RICS, un questionnaire d'enquête composé de 13 questions fermées et de deux questions ouvertes dont vous trouverez ci-dessous les principaux résultats et l'analyse.*

*Ce sont près de 1 600 personnes qui ont pris la peine de répondre et de faire des propositions dont nous avons largement tenu compte dans le pré rapport de cette mission.*

- **Questionnaire de l'enquête flash :**

|                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                         |                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <b>I. Les politiques publiques de renouvellement urbain et de rénovation des bâtiments</b>                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                         |                                                  |
| Q1. Pensez-vous souhaitable de lier davantage les actions publiques de rénovation des bâtiments et de renouvellement urbain ?                                                                                                                                         | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| Q2. Le renouvellement urbain et la rénovation des bâtiments sont un des principaux enjeux de la Ville de demain. Qui doit principalement piloter cette politique ?                                                                                                    | <input type="checkbox"/> Etat                                                                                                                                                           | <input type="checkbox"/> Collectivités locales   |
| Q3. Pensez-vous que la rénovation des bâtiments doit être envisagée à l'échelle                                                                                                                                                                                       | <input type="checkbox"/> Du bâtiment uniquement ?                                                                                                                                       | <input type="checkbox"/> D'un quartier/secteur ? |
| Q4. Qui doit principalement financer la rénovation des bâtiments ?                                                                                                                                                                                                    | Réponses multiples possibles<br><input type="checkbox"/> Propriétaire <input type="checkbox"/> Occupant<br><input type="checkbox"/> Etat <input type="checkbox"/> Collectivités locales |                                                  |
| <b>II. La mise en œuvre opérationnelle des projets de renouvellement urbain et de rénovation des bâtiments</b>                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                         |                                                  |
| Q5. Pensez-vous souhaitable de mobiliser les professionnels du neuf que sont les promoteurs et les constructeurs de maisons individuelles pour qu'ils en deviennent des acteurs essentiels ?                                                                          | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| Q6. Pensez-vous souhaitable d'y intéresser de nouveaux investisseurs (assureurs, foncières, gestionnaires de patrimoines) ?                                                                                                                                           | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| Q7. Pensez-vous souhaitable de créer des Secteurs Urbains Rénovés (SUR) qui bénéficieraient d'une programmation concertée et d'un abondement financier pour les réaliser ?                                                                                            | Comme des ZAC de rénovation ou des OPAH<br><input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non                                                                                    |                                                  |
| Q8. La rénovation des logements collectifs privés implique généralement une décision d'Assemblée Générale de Copropriétaires dans le cadre du vote d'un budget de travaux. Pensez-vous qu'un                                                                          | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| Q9. Pensez-vous souhaitable que des mesures contraignantes soient appliquées à l'occasion de la vente de biens immobiliers (obligation de procéder à la rénovation, séquestre par le notaire du coût de la rénovation ...) ?                                          | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| NB : Pour rappel, la loi énergie-climat a introduit une obligation de rénovation des logements "passoires thermiques" à l'horizon 2028 et le décret dit tertiaire fixe une obligation de baisse de la consommation énergétique à horizon 2050 pour le parc tertiaire. |                                                                                                                                                                                         |                                                  |
| <b>III. Les outils de financement du renouvellement urbain et de la rénovation des bâtiments</b>                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                         |                                                  |
| Q8. Est-il réaliste d'envisager des véhicules d'investissement (investisseurs institutionnels, ...) à très long terme avec un retour sur investissement fondé sur tout ou partie des économies                                                                        | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| Q8. La vente de charges foncières résiduelles (division foncière, surélévation, extension, sous-élévation...) constitue un levier de financement des actions de rénovation. Estimez-vous                                                                              | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| Q8. En cas d'obligation de rénovation, faut-il la conditionner à sa soutenabilité économique et financière ?                                                                                                                                                          | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| Q8. Pensez-vous qu'un assouplissement des règles d'urbanisme en vigueur permette de lever les freins économiques aux projets de surélévation et d'extension, qui pourrait faciliter le                                                                                | <input type="checkbox"/> Oui                                                                                                                                                            | <input type="checkbox"/> Non                     |
| <b>IV. Questions ouvertes</b>                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                         |                                                  |
| Q14. Quels sont selon vous les principaux freins à ces nécessaires rénovations de la ville et des bâtiments ?                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                         |                                                  |
| Q15. Quelles propositions structurantes en termes de fiscalité ou juridique (urbanisme, assurance, contrats, ...), pouvez-vous faire pour lever ces freins ?                                                                                                          |                                                                                                                                                                                         |                                                  |

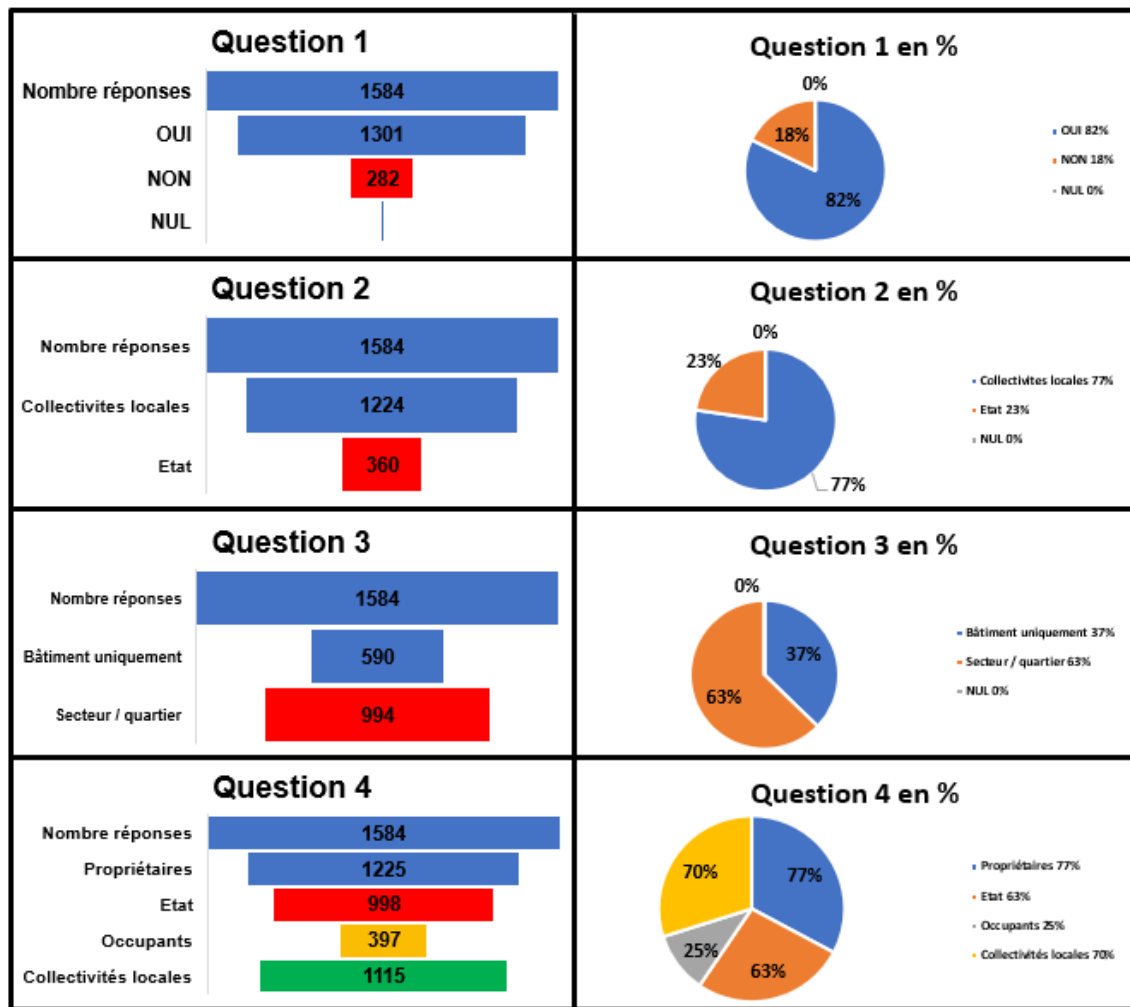
- Analyse des principaux résultats de l'enquête

Cette enquête menée fin juin et début juillet 2020 auprès de multiples acteurs concernés par le renouveau urbain et la rénovation des bâtiments a entraîné les réponses de **1 584 personnes** : particuliers, collectivités, entreprises, organisations diverses. Ce qui est un taux de réponse très largement supérieur aux autres enquêtes effectuées habituellement (jusqu'à 500 réponses)

Le questionnaire auto administré était composé de 13 questions fermées dont une à réponses multiples (4) et de deux questions ouvertes (14 et 15).

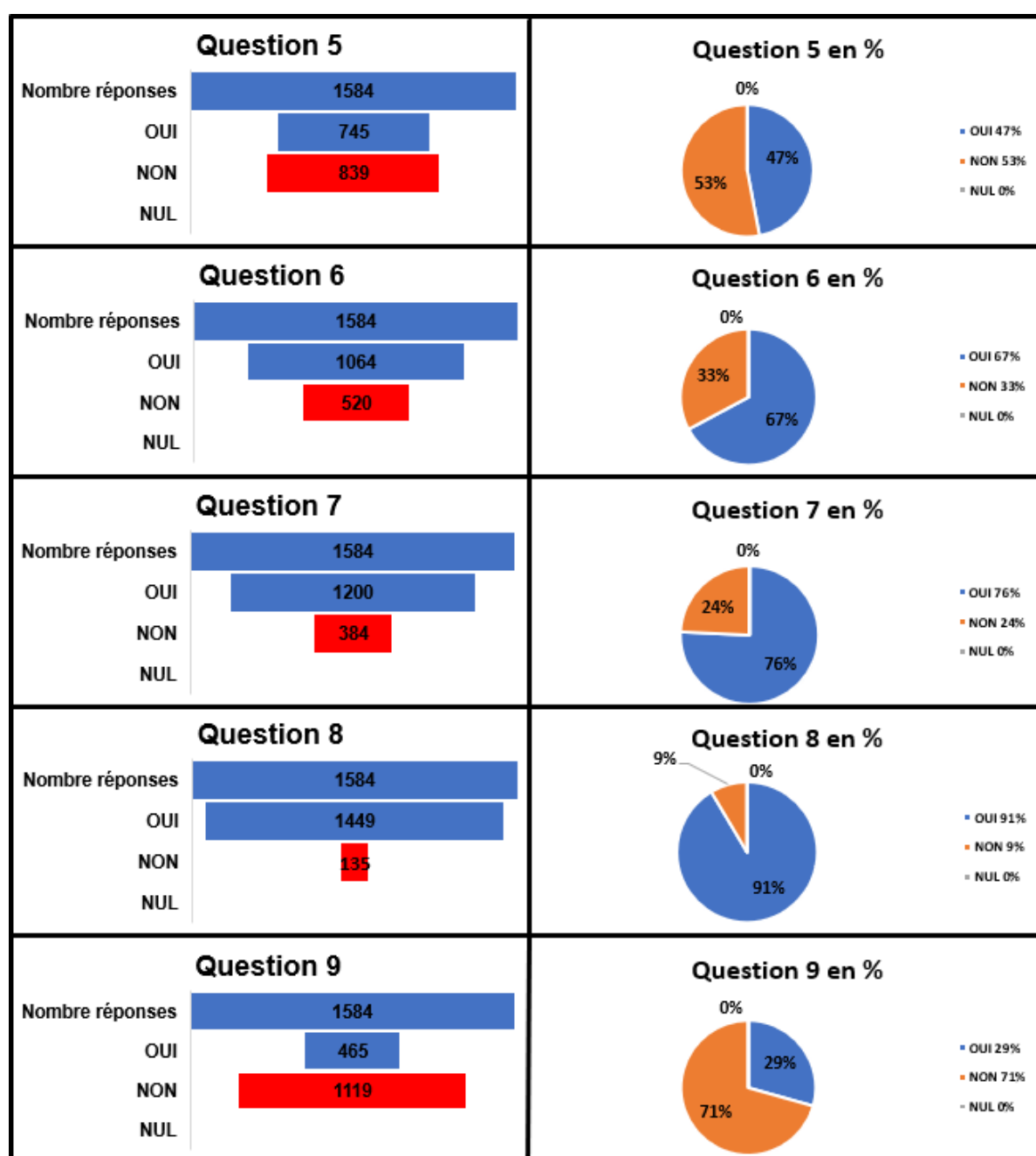
## A - Les réponses aux questions fermées

### I – Les politiques publiques de renouveau urbain et de rénovation des bâtiments



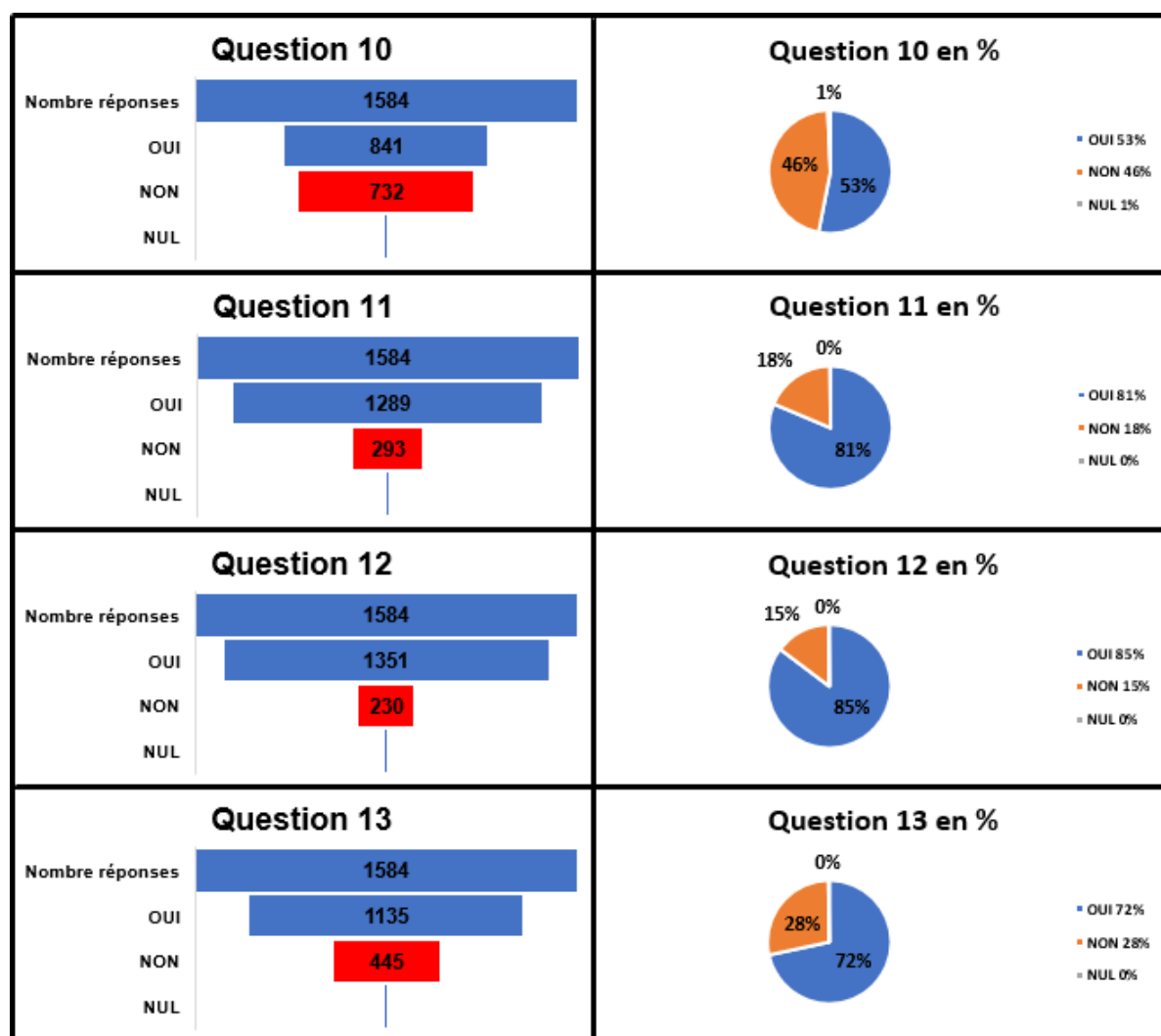
Les répondants estiment très majoritairement que la rénovation des bâtiments et le renouveau urbain doivent impliquer une forte concertation de l'action publique (Q1) et être majoritairement pilotée par les Collectivités locales (Q2). Près des deux tiers d'entre eux souhaitent que ces actions se déroulent à l'échelle du quartier et pas uniquement du bâtiment (Q3). Les propriétaires, collectivités locales et l'État sont désignés comme devant assurer le financement ou le co-financement de cette rénovation (Q4).

## **II – La mise en œuvre opérationnelle des projets de renouveau urbain et de rénovation des bâtiments**



Une majorité des répondants (53 %) doute de la possibilité de mobiliser les professionnels du neuf, promoteurs et constructeurs de maisons individuelles, pour en faire les acteurs essentiels de ce très vaste chantier (Q5). En revanche, ils sont deux tiers à juger souhaitable la mobilisation de nouveaux investisseurs (assureurs, foncières...) (Q6). Plus des trois quarts accueilleraient favorablement la création de secteurs urbains rénovés sur le modèle des ZAC ou des OPAH (Q7). La quasi-totalité souhaite un financement bonifié de long terme pour faciliter les décisions d'action des assemblées générales de copropriétaires (Q8). Une forte majorité ne voit pas d'un bon œil les mesures contraignantes qui pourraient être prises à l'occasion de la vente de biens immobiliers (Q9).

### III – Les outils de financement du renouveau urbain et de la rénovation des bâtiments.



Une courte majorité se déclare prête à envisager la création de véhicules financiers de long terme fondés sur le remboursement à partir des économies d'énergie générées par les actions menées

(Q10). Plus de 80 % réclament une fiscalité incitative concernant la vente de charges foncières résiduelles (Q11) mais aussi une obligation de rénovation plafonnée en fonction de la valeur du bien (Q12). L'assouplissement des règles d'urbanisme permettant de faciliter les extensions et surélévations est réclamée par près des trois quarts des répondants (Q13).

## **B - Verbatim des questions ouvertes :**

Dans cette dernière partie, nous avons souhaité réunir les principaux messages exprimés parmi les 1 584 questionnaires dans les champs ouverts en matière d'identifications de freins qu'en effet leviers pour booster la rénovation environnementale.

### Eléments identifiés de freins :

- Coût de la rénovation ;
- Dispositifs d'aide instable sur l'ancien ;
- Lourdeurs des dossiers administratifs ;
- Retour sur investissement faible et non sécurisé ;
- Faible amélioration énergétique vs cout d'investissement de la rénovation ;
- Inexistence d'une industrie de rénovation ;
- Formation des artisans et acteurs du secteur (connaissance technique limitée) ;
- Majorité qualifiée (voire unanimité) pour les décisions de travaux nécessaires de la copropriété ;
- La fiscalité sur les plus-values immobilières n'incite pas à rénover.

### Eléments exprimés pour booster la rénovation environnementale :

- Vision à l'échelle de quartiers ;
- Réduire le nombre d'acteurs publics référents pour les aides à la rénovation ;
- Uniformiser les règles PLU/PLUi qui se contredisent certaines fois ;
- Développer des sociétés de tiers financement/ des financements multi propriétaires en cas de revente ;
- Favoriser les surélévations et extensions pour financer la rénovation énergétique d'un actif ;
- Un nouveau diagnostic de la rénovation au lieu des DPE peu clairs ;
- Réduire les droits de mutation dans l'ancien en contrepartie d'un projet de rénovation environnemental ;

- Etablir une liste de professionnels agréés par l'Etat ou un tiers indépendant pouvant intervenir ;
- Créer une aide unique de rénovation sur étude rapide de dossiers ;
- Diminuer la taxe sur la plus-value des bâtiments rénovés ;
- Réduire la TVA sur les travaux de rénovation ;
- Défiscaliser le montant des travaux de rénovation ;
- Attacher les crédits aux biens et les transmettre aux propriétaires successifs/ financement par les fournisseurs d'énergie ;
- Assurance sur la performance réelle.

### **C – L'analyse des réponses aux question ouvertes**

Pour les particuliers qui, dans notre échantillon, sont principalement des investisseurs, les principaux freins sont d'ordre économique et réglementaire. Ils n'estiment pas possible de rentabiliser un investissement souvent considérable ; en tout premier lieu, s'agissant d'économie d'énergie ils ne seront pas les bénéficiaires directs des économies réalisées qui de toute manière nécessitent une durée extrêmement longue pour être significatives. La complexité administrative et réglementaire et le maquis des aides disponibles sont autant de facteurs de découragement. Ils se plaignent également de la difficulté à trouver des artisans qualifiés et du périmètre des travaux réellement nécessaires dont la définition est incertaine et la qualité sujette à caution.

Pour les copropriétaires, le financement des études préliminaires, les honoraires de syndic, les difficultés administratives et techniques des surélévations ou d'extension avec les contraintes réglementaires de parkings et d'accessibilité, la répartition des coûts entre les charges générales et particulières, mais aussi la durée du financement de travaux importants et la question de la transférabilité de ce financement en cas de revente sont autant de freins à la prise de décision. La réalisation de travaux lourds en site occupé est également une sérieuse difficulté.

Les professionnels de l'immobilier, architectes, investisseurs et diverses organisations estiment que le coût de la rénovation est en général largement supérieur à celui de la construction pour des rénovations lourdes et souvent dissuasif compte tenu des contraintes multiples, réglementaires, fiscales et administratives.

#### **Des propositions pour la rénovation des bâtiments et le renouveau des quartiers.**

Si les aménagements financiers de toute sorte sont le plus souvent cités : TVA réduite, défiscalisation, mise en place d'un système de bonus-malus pour la taxe foncière en fonction de la rénovation, prêts

bonifiés très long terme, d'autres mesures sont proposées comme la création d'un système MALRAUX rénovation et l'extension du dispositif DENORMANDIE ou encore l'intervention des OFS comme relais de financement et pour réaliser le démembrement des parties communes au profit du syndicat des copropriétaires, ainsi que la création rapide d'OFL . Le développement des ORT et la création d'un permis d'aménager multi sites sont aussi proposés. L'appui sur Action Cœur de Ville et Petites villes de demain est également réclamé.

L'allègement des contraintes administratives et règlementaires est souvent considéré comme un préalable indispensable : limitation des possibilités d'intervention des ABF, application sans réserve des règles d'urbanisme et des possibles dérogations (parkings, sur densité...), la possibilité du droit de surplomb pour isolation par l'extérieur....

La coordination de l'ensemble des acteurs et peut-être la création d'un guichet unique seraient de nature à changer d'échelle et de temporalité dans le cadre d'une politique volontariste de renouveau urbain.

