RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

231

NUMERO

Lundi 24 avril 2006

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« LES POLITIQUES DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES »

(SAISINE GOUVERNEMENTALE)

RAPPORTEUR :
PAUL DE VIGUERIE
AU NOM DE LA SECTION
DU CADRE DE VIE
PRESIDEE PAR
BERNARD QUINTREAU

Assemblée plénière des 25 et 26 avril 2006

Le protocole de Kyoto signé en 1997 a été initié à Rio en 1992, ratifié par la Communauté européenne en 2002 et notifié à la Communauté internationale en 2005.

La saisine du Premier ministre en date du 23 décembre 2005 s'inscrit dans le cadre de l'engagement à diviser par quatre (d'où l'appellation donnée aux travaux en cours « facteur 4 ») nos émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050. La première étape en a été traduite dans le Plan climat en 2004, dont l'actualisation doit avoir lieu dans les mois prochains.

La diminution des émissions ne se fera pas sans un changement important des politiques publiques, des modes de production, de consommation et des comportements. Les Français sont-ils prêts à cette sobriété énergétique qui risquerait de changer leur perception de confort et de liberté individuelle ? C'est aussi à cette préparation de changement de culture que notre assemblée s'est attachée.

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 25 et 26 avril 2006

■ Publication 01 44 43 60 47
Service de la communication
■ Diffusion 01 44 43 63 30
Service des archives et de la distribution
■ Service de presse 01 44 43 61 25/21
■ ISNN1767-8188
■ www.ces.fr

I. UN CONSTAT ALARMANT

Cette saisine centre sa réflexion sur l'urbanisme et l'habitat, secteurs à forte inertie qui hypothèquent l'avenir sur le long terme. L'état des lieux que fait le CES est alarmant :

- 45% des émissions de gaz à effet de serre sont produits par le bâti et les transports ;

- la consommation énergétique moyenne se situe aux alentours de 210 kW/h/m2 pour l'habitat et 250 kW/h/m2 pour le tertiaire alors que l'objectif à atteindre en 2050 est de 50 kW/h/m2 en moyenne ;

- les ¾ du parc de logements ont été construits avant 1975, son renouvellement ne dépasse pas 1% par an alors que la réglementation thermique 2000 peine à s'appliquer, celle de 2005 n'est pas encore parue et leurs objectifs sont bien en-deçà des ambitions affichées ;

- la culture du tout « béton » prédomine, l'étalement urbain s'accélère, notamment en périphérie des grandes métropoles, et l'importance prise par les déplacements quotidiens hypothèque en grande partie toutes les évolutions des comportements ;

- les enquêtes d'opinion en sont l'illustration : ainsi seulement 10 % des Français considèrent que l'isolation du logement est efficace !

- le retard pris par la France, vis-à-vis de certains de ses partenaires est flagrant, quand on constate que de l'autre côté du Rhin, le récent programme gouvernemental allemand consacre 1,2 milliard d'euros à la lutte contre les émissions de GES et qu'il sera abondé d'1,5 milliard d'euros supplémentaires par an sur 15 ans…

Pourtant l'effort public a été engagé. Mais cela ne suffit pas à créer une « véritable inversion du regard » de l'ensemble de la société sur la réalité proche du changement climatique et sur les priorités pour y faire face. Afin de contribuer à ce changement culturel fondamental, l'ensemble de l'action publique doit s'inscrire dans une véritable démarche de projet, conduite dans la durée, mais conçue et affichée comme telle dès les prochains mois.

II – DES PROPOSITIONS ORDONNEES

A – DEUX PRIORITES POUR L'ACTION PUBLIQUE : LA FORMATION ET LA RECHERCHE

Les 345 000 entreprises de bâtiment concentrent une très large majorité de TPE qui ont le plus grand mal à accéder à la formation continue. Il convient donc d'augmenter les capacités d'intervention des fonds de formation par un effort supplémentaire des entreprises et un soutien des pouvoirs publics. Les exigences sont doubles :

- initier et former dans tous les métiers à la qualité environnementale : les techniques de diagnostic préalable, la connaissance de toutes les énergies renouvelables et leurs conditions spécifiques d'utilisation et d'installation en raison de leurs performances respectives ;

- réorienter ou revisiter les contenus de formation aux métiers pour lesquels la demande va aller croissant : l'isolation et la ventilation, les réseaux de chauffage, les équipements intérieurs…

Quant à la recherche, le rythme actuel d'augmentation des crédits alloués au PREBAT et au PREDIT par l'ANR et ses partenaires universitaires doit être maintenu sur les années à venir ; les moyens du CSTB et du CTBA renforcés. La France doit inscrire ces programmes de façon ambitieuse et volontariste dans le VIIème PCRD (2007-2013).

B – DONNER UNE COHERENCE AUX POLITIQUES DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

1. Mettre en place des projets locaux d'aménagement et de développement durable

Le CES recommande de privilégier les approches contractuelles, Agenda 21 ou plans climats territoriaux, plus susceptibles de faire évoluer les comportements.

Le renforcement d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur la restructuration des réseaux de villes et de villes moyennes afin de lutter contre le phénomène de métropolisation doit être encouragé.

2. Développer une politique des transports adaptée

- réduire les déplacements domicile-travail en luttant contre l'étalement urbain dévoreur d'énergie, de temps, d'espace et fort émetteur de GES ;

- renforcer et appliquer les mesures déjà en vigueur afin de limiter la rente foncière. Une redensification de certains espaces peut être obtenue par une modification du COS ;

- développer les transports en commun « propres » et adaptés, en particulier vélo, covoiturage. La promotion de l'écomobilité devrait favoriser les filières industrielles concernées (véhicules électriques, biocarburants, piles à hydrogène…).

3. Concevoir un nouvel urbanisme respectant mixité sociale et diversité des activités

L'urgence est à la renaissance d'un réseau des services dans de nombreux quartiers difficiles. Le rôle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est central par la politique de rénovation urbaine qu'elle conduit.

Cette relance d'une dynamique des services marchands de proximité éviterait des migrations, les week-end, vers les centres urbains et les grandes surfaces périphériques, le plus souvent effectuées en voiture.

C – LEVER LES OBSTACLES A LA DIFFUSION DE L'INNOVATION

Les technologies existent mais peinent à se diffuser tant dans le parc en construction que dans l'existant.

1. Relever le défi de la mise aux normes du parc existant résidentiel et tertiaire

- encourager, par une méthode simple celle de l'autocontrôle, la sensibilisation de la population en diffusant et en installant des appareils de mesure susceptibles d'assurer le suivi des consommations et des émissions ;

- accorder une priorité à l'isolation par l'extérieur et à la ventilation, comme cela se pratique dans les pays du Nord de l'Europe ;

- renforcer la performance énergétique des réseaux de chauffage individuels et collectifs.

2. Lever les barrières et dépasser les contraintes administratives

Notre pays souffre de l'absence de filières industrielles organisées, c'est pourquoi il est nécessaire et urgent de :

- développer les énergies renouvelables. Pour encourager la diffusion du bois, qui ne représente que 16 % de consommation énergétique alors que la ressource est

particulièrement abondante, un taux de TVA à 5,5 % devrait pouvoir être appliqué aux réseaux de chaleur. Il faut aussi encourager les autres formes d'énergies renouvelables par une amélioration des procédures administratives (standardisation, raccordement au réseau) ; la sécurisation des investissements par des garanties d'achat et la fixation d'objectifs régionaux concertés. L'éolien, le solaire thermique, le photovoltaïque et la biomasse nécessitent un soutien appuyé de l'Etat et un prix de rachat par EDF revalorisé et harmonisé.

- favoriser l'emploi de matériaux énergétiquement performants dans la construction ;
- rechercher la performance énergétique par l'étiquetage des matériaux, éliminer du marché ceux qui ne le sont pas et diversifier les réseaux de distribution.

D – APPLIQUER DES REGLEMENTATIONS COMPREHENSIBLES POUR TOUS

La pédagogie doit ici jouer un rôle essentiel.

1. Etablir un diagnostic thermique et un bilan carbone

Le diagnostic thermique prévu par la directive européenne de 2002 doit obligatoirement être accompagné d'un bilan carbone. Il faut donc prévoir et former des diagnostiqueurs.

Ces professionnels, dotés d'un diplôme homologué et d'une certification permettant au public de les identifier, doivent être indépendants des agents immobiliers, syndics, notaires et professionnels du bâtiment. Chargés de délivrer une expertise immobilière, la procédure doit en être strictement définie par les pouvoirs publics. Le diagnostic sera simple, peu coûteux et révisable tous les cinq ou dix ans dans le cadre du carnet d'entretien du bâtiment.

2. Renforcer et contrôler l'application de la réglementation thermique

Afin de respecter ses engagements, notre pays doit :

- rompre avec la politique réglementaire actuelle (objectif immédiat pour toute construction neuve, celui du « facteur 4 » ; objectif à 15 ans pour le parc existant de doubler la performance énergétique moyenne) ;
- simplifier et rendre lisibles les réglementations ;
- renforcer et systématiser les contrôles.

3. Inciter le secteur public à jouer l'exemplarité

Les pouvoirs publics ne peuvent se contenter de réglementer et contrôler, ils doivent montrer l'exemple. C'est le cas en particulier de l'ANRU qui devrait appliquer les normes de haute performance énergétique (HPE) dans ses constructions.

E – METTRE EN PLACE UNE COMMUNICATION TRES PEDAGOGIQUE ET UNE GOUVERNANCE ADAPTEE

L'école doit jouer ici un rôle essentiel mais parallèlement, il est indispensable afin d'encourager le changement des mentalités de :

1. Animer le débat public et organiser la communication

- organiser le débat public avec les élus territoriaux de proximité ;
- élargir le champ de la CNDP ;
- poursuivre les actions conduites par l'ADEME.

2. Affirmer le rôle de l'Etat

Il convient de donner cohérence et lisibilité aux politiques préconisées en mettant en place une administration de mission interministérielle dotée de pouvoirs et de moyens.

Accompagnant le renforcement du ministère de l'Ecologie et du développement durable, le ministère de l'Aménagement du territoire et des collectivités locales doit avoir dans ses attributions la politique de l'urbanisme ; le ministère du Logement doit à nouveau être clairement identifié.

3. Renforcer et coordonner les missions des collectivités

En favorisant la politique des contrats d'objectifs et en désignant une responsabilité unique : la région pour le développement durable ; les communes et leurs regroupements pour l'habitat et les transports ; le département pour le parc social de logements.

F – ADOPTER UNE STRATEGIE FINANCIERE NOVATRICE

Le financement des mesures de lutte contre les émissions de GES dans l'habitat suppose, pour les cinq années à venir, un effort qui ne pourra être réalisé sans une participation conséquente de l'Etat et la mise en place d'outils nouveaux.

1. Initier une véritable politique volontariste pour l'existant

C'est dans ce parc que le gisement d'économies à réaliser est le plus important et les financements à consentir les plus élevés : entre 600 et 800 milliards d'euros d'ici 2050.

Il conviendrait que l'Etat prenne en charge, selon les revenus, le premier diagnostic, réoriente les crédits d'impôts (période 2007-2012) sur les travaux gros œuvre et augmente le budget de l'ANAH.

2. Planifier l'effort budgétaire de l'Etat

Pour financer les investissements les cinq premières années :

- recourir à la fiscalité sur les énergies fossiles (TIPP) afin de financer la recherche, la formation, la communication, le diagnostic et la politique de crédit d'impôts ;
- créer un fonds CO2, grâce aux mécanismes de quotas et certificats d'économie d'énergie. II permettrait de doubler l'effort de l'Etat.

3. Faire évoluer les politiques fiscales locales

- moduler la taxe foncière sur la propriété bâtie pour les propriétaires bailleurs ou occupants (sous condition de ressources) qui engageraient des travaux conduisant à des économies d'énergies (50 %) ;
- prévoir des abattements sur la taxe d'habitation dans les mêmes conditions que pour la TFPB.

4. Mettre en place des outils financiers nouveaux notamment le marché des quotas, les certificats d'économie d'énergie, en combinant si nécessaire les deux mesures

5. Mieux impliquer les secteurs bancaire et assurantiel

- développer l'émergence de produits financiers nouveaux pour permettre le financement des investissements initiaux ;
- consacrer l'hypothèque rechargeable, mesure en examen au Parlement, au seul financement des travaux conduisant à lutter contre l'effet de serre ;
- favoriser le système du « tiers investisseur ».

231

NUMERO

NOTE FLASH

PAUL DE VIGUERIE

Né le 12 mai 1947, marié, 4 enfants

Ingénieur agronome (ENSAM)

Maîtrise des sciences économiques (Paris IV)

Fonctions au CES

- Membre du groupe de l'Union nationale des associations familiales ;
- Vice-Président de la section du Cadre de vie

Fonctions

- Chargé de mission auprès du Directeur général de l'Office national des forêts, de novembre 2004 à ce jour ;
- Directeur général de l'Assemblée des Départements de France (ADF) de 1989 à 2004 ;
- Chargé de mission au Cabinet du Ministre de l'agriculture et de la pêche, entre 1993 et 1995

Décorations

- Chevalier du Mérite agricole, 1995 ;
- Chevalier de la Légion d'honneur, 2003

« LES POLITIQUES DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES » - Saisine gouvernementale

Rapporteur : PAUL DE VIGUERIE

III. L'URGENCE A AGIR, UNE DEMARCHE DE PROJET : DES DECISIONS IMMEDIATES POUR ETRE EFFICACES DEMAIN

Les politiques de l'habitat et de l'urbanisme structurent le cadre de vie quotidien de toutes les personnes et de toutes les familles. Agir en ces domaines relève d'une volonté politique forte, consciente tout à la fois de la réalité actuelle et des enjeux d'avenir que toute décision induit sur le long terme.

Le Conseil économique et social estime que le Plan climat 2006-2008 doit s'ordonner autour des priorités suivantes :

- généraliser progressivement le diagnostic thermique et les bilans carbone à l'ensemble du parc bâti, en commençant par le parc public ;

- élaborer une réglementation, compréhensible par tous, dont l'objectif de réduction par quatre des émissions de GES est immédiatement applicable pour tout programme de construction neuve, public ou privé, et mise en œuvre sur quinze ans pour le parc existant. Une attention spécifique doit être apportée à la situation particulière de l'Outre-Mer au regard des conséquences du réchauffement climatique ;

- accroître sensiblement l'effort budgétaire de l'État et des collectivités en le concentrant sur la diffusion de l'innovation dans le parc existant par la formation des acteurs et la recherche ;

- impulser la dynamique nécessaire à la rénovation du parc existant en assignant des objectifs convergents et cohérents à la politique des crédits d'impôts, au marché des certificats d'économie d'énergie, aux politiques fiscales locales et à la création de produits bancaires spécifiques ;

- intensifier sensibilisation, débat public, communication tant au niveau national que local par le recours systématique aux partenariats publics-privés ;

- renforcer les pouvoirs et les moyens de la MIES et donner à la collectivité régionale un rôle de chef de file dans la coordination des politiques territoriales.

Le Conseil économique et social est convaincu qu'au terme de cette période, les économies d'énergie réalisées par les particuliers pourront alors prendre le relais du financement public. Mais cette volonté doit s'incarner dans une loi d'orientation à quinze ans et une loi de programmation budgétaire pour les cinq ans à venir.

Agir pour réduire les effets des émissions de gaz à effet de serre est nécessaire et devrait susciter davantage d'enthousiasme. Le Conseil économique et social propose que la Nation consacre l'année 2008, au terme du prochain Plan climat, à cette grande cause du défi lancé à tous par le changement climatique, échéance inéluctable des prochaines années pour nos enfants.