



Prise en compte de la performance énergétique dans la qualification de la décence d'un logement

Septembre 2019

Sommaire

1. Contexte et objectifs.....	3
2. La décence du logement : quel cadre social et juridique ?	4
5.1. Définition et articulation de la décence avec les autres dimensions de la lutte contre l'habitat dégradé.....	4
5.2. Caractérisation de la décence d'un logement	5
5.3. Procédures engagées suite à l'identification d'un logement non-décent	5
3. Non-décence et performance énergétique.....	6
4. Cadre d'analyse : 4 axes et 15 propositions	7
5. Recommandations et préconisations.....	9
5.4. Propositions sur lesquelles les membres du GT ont émis un avis et un positionnement ...	9
<i>Axe 1 : Préciser les critères énoncés dans le décret, sans modification majeure des procédures actuelles</i>	<i>9</i>
<i>Axe 2, Proposition 2.1 : Utiliser un indicateur global de performance énergétique.....</i>	<i>10</i>
<i>Axe 4, Proposition 4.1 et 4.2 : Mieux intégrer la non-décence dans une politique de rénovation énergétique à l'échelle nationale et insister sur le travail partenarial.....</i>	<i>12</i>
5.5. Autres propositions émises par les interlocuteurs consultés dans le cadre de l'étude (sur lesquelles les membres du GT n'ont pas émis d'avis spécifique).....	13
<i>Axe 2, Propositions 2.2 et 2.3 : Réaliser des mesures pour étayer les dossiers en indécence et Proposer des seuils de performance minimaux sur la base de calculs.....</i>	<i>13</i>
<i>Axe 3 : Renforcer les moyens et leviers associés au décret décence.....</i>	<i>13</i>
<i>Axe 4 : Renforcer l'articulation de la décence avec les différentes dimensions de la politique du logement</i>	<i>14</i>
6. Enseignements clés du benchmark international	15
Annexe 1 : Acteurs interrogés lors des entretiens qualitatifs.....	16
1. En France	16
2. A l'international	17
Annexe 2 : Membres du GT Décence.....	18

1. Contexte et objectifs

Le concept de « logement décent », défini pour la première fois dans la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, repose sur différents critères de sécurité, santé et confort, précisés par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002¹. En 2015, la loi de transition énergétique pour la croissance verte² stipule qu'un décret en Conseil d'Etat doit définir un « critère de performance énergétique minimale à respecter » pour qu'un logement soit qualifié de « décent ». En mars 2017, le décret modificatif du décret n°2002-120 relatif aux caractéristiques du logement décent est publié³. Face au manque de précision de ce critère et en l'absence d'un calendrier de déploiement, plusieurs associations ont déposé un recours contentieux auprès du Conseil d'Etat, rejeté en décembre 2018.

Dans ce contexte, l'ONPE a lancé un groupe de travail (GT) et une étude visant à :

- Comprendre **comment la performance énergétique des logements pouvait être mieux caractérisée dans le cadre de la qualification de la décence**, sur la base de l'analyse des dispositifs existants et des pratiques des acteurs de terrain ;
- Formuler des **propositions** que le groupe thématique « Décence » pourrait porter.

L'étude a été menée de janvier à septembre 2019. Elle s'est appuyée sur de nombreuses **recherches documentaires**, la réalisation d'un **benchmark international**, la conduite de **17 entretiens qualitatifs** avec des acteurs de la santé, du social, de l'habitat et de l'énergie (cf. Annexe 1), ainsi que sur l'animation d'un **atelier de travail** avec un panel d'experts travaillant sur la notion de décence du logement. Les membres du GT Décence sont les suivants (cf. liste détaillée des intervenants en Annexe 2) :

- ADEME
- ANAH
- ANIL
- CLER
- CNAF
- DGALN/STRUCT/PUCA
- DGALN/DHUP/QC1
- EDF
- Energies Demain
- Fondation Abbé Pierre
- GEFOSAT
- GRDF
- SOLIHA
- Secours catholique
- UFC Que choisir
- USH

¹ 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. Accès : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000217471&categorieLien=cid>

² LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Accès : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385>

³ Décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Accès : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/3/9/LHAL1602083D/jo/texte>

2. La décence du logement : quel cadre social et juridique ?

2.1. Définition et articulation de la décence avec les autres dimensions de la lutte contre l'habitat dégradé

La non-décence s'inscrit directement dans le cadre de la lutte contre l'habitat dégradé, notion qui recouvre de nombreuses situations et dimensions : logements vétustes, inconfortables, indignes, suroccupés, impropres par nature à l'habitation, etc. La figure 1 synthétise les typologies de dégradation de l'habitat, agencées par gravité croissante.

		Niveau de gravité de la dégradation du logement				
Définitions	Autres appellations sans cadre juridique propre Logement vétuste, inconfortable, dégradé	Logement indécent Logement qui n'est pas adapté au confort minimal d'un locataire	Logement indigne Logement loué qui porte atteinte à la dignité humaine			
			Autres causes d'indignité - Infraction au RSD - Locaux suroccupés - Locaux impropres par nature	Logement insalubre Logement présentant un risque de saturnisme ou tout danger pour la santé et/ou la sécurité (grille d'analyse précise)	Immeuble menaçant ruine Risque d'effondrement	
Enjeu	Conformité		Santé		Sécurité	
Cadre juridique	Enjeu concernant le contrat locatif , qui relève du droit privé		Dimension d'ordre public, relevant du droit public			
Responsabilités	Responsabilité partagées	Responsabilité du propriétaire	Responsabilité du propriétaire et des autorités administratives (pouvoir de police générale / pouvoir de police spéciale).			
Principal recours	Tribunal - juge d'instance	Tribunal - juge d'instance	Maire ou préfet suivant les cas	Préfet	Maire	
Recours possibles	<ul style="list-style-type: none"> La conciliation est privilégiée. Des recours sont possibles au tribunal d'instance : la qualification de la décence relève d'une grille de critères laissant l'appréciation assez libre. La CAF peut interrompre le versement de l'allocation logement. 		<ul style="list-style-type: none"> Mesures administratives : arrêtés d'insalubrité, de péril, local impropre à l'habitation ; temporaires ou définitifs, selon l'ampleur de la dégradation <ul style="list-style-type: none"> Suspension du loyer dès la notification de l'arrêté. Possibilité d'obligation d'hébergement ou de relogement, transmise à la collectivité en cas de défaut. Recours possible au tribunal d'instance pour obtenir des dommages et intérêts ou des obligations de travaux. 			
Textes juridiques de référence	Décret du 31 mars 2016 (vétusté), Code civil, articles 1719 et 1729	Décret décence n°2002-120 du 30 janvier 2002, Décret du 9 mars 2017	Loi Boutin, 25 mars 2009, Règlement Sanitaire Départemental	Code de la construction et de l'habitation : article L511-1 et suivants	Code de la santé publique : article L.1331-26 et suivant	

Figure 1 Typologies de dégradation de l'habitat et cadres juridiques associés

Les notions associées à la dégradation du logement peuvent être scindées en deux grandes catégories, en fonction du type de droit dont elles relèvent : contrat locatif de droit privé contractuel, dont relève notamment la décence, ou dimensions relevant de l'ordre public.

La notion de non-décence caractérise un logement qui n'est pas adapté au confort minimal d'un occupant. Le décret décence de janvier 2002, complété par le décret de mars 2017, fait reposer la caractérisation de la décence sur quatre dimensions. Pour être décent, un logement doit :

- Être pourvu d'équipements le rendant **conforme à l'usage d'habitation** ;
- Présenter une **surface habitable minimale** ;
- Comporter des installations ne présentant **aucun risque pour la sécurité ou la santé** ;
- Répondre à un critère de **performance énergétique minimale**.

2.2. Caractérisation de la décence d'un logement

La non-décence s'apprécie par les manquements aux critères spécifiés et offre une grande **liberté d'appréciation**. Dans la plupart des cas, l'entrée dans une procédure de non-décence fait suite à (i) un **conflit entre locataires et bailleurs** concernant des dégradations du logement et la prise en charge des travaux associés, ou (ii) un **rapport de visite réalisé par des acteurs locaux** (ex : associations, services sociaux, etc.) suite à un diagnostic du logement.

De nombreux organismes peuvent être amenés à caractériser la décence d'un logement.

On constate une distinction opérationnelle entre les procédures effectuées par les acteurs sociaux, santé, énergie et habitat du point de vue des mesures et relevés effectués :

- Sociaux (ex : CAF) : relevés et caractérisation effectués principalement sur la base de constats visuels ;
- Santé (ex : CMEI) : en complément des constats visuels, relevés et mesures en matière de qualité de l'air, de température, d'humidité ; et prélèvements de surface (ex : moisissures) ;
- Énergie (ex : ALEC) : en complément des constats visuels, relevés et mesures en termes de consommation énergétique, de qualité de l'air, de température et d'humidité ;
- Habitat (ex : SOLIHA) : en complément des constats visuels, relevés et mesures en termes d'hygrométrie, de polluants (ex : monoxyde de carbone) et de dimension des pièces du logement.

2.3. Procédures engagées suite à l'identification d'un logement non-décent

Suite à la caractérisation d'un logement non-décent, le mode d'action privilégié reste la **conciliation et l'accord amiable** entre le bailleur et le locataire. A défaut, deux types de procédures peuvent être envisagées :

- La **conservation (ou consignation) des allocations logement (AL) par la CAF**⁴, rendue possible en 2014 par la loi ALUR (art. 85)⁵. Le logement doit être qualifié de non décent sur la base d'un **compte-rendu de visite réalisé par un opérateur habilité** par l'organisme payeur des aides au logement ;
- Le **recours au tribunal d'instance**, lorsque la conservation des AL par la CAF n'a pas permis d'atteindre l'objectif visé, ou si le locataire ne bénéficie pas des AL (à noter qu'en parallèle de la présente mission, le **réseau RAPPEL** a élaboré un guide pratique visant à accompagner les locataires d'un logement non-décent en situation de précarité

⁴ Ou la Mutualité Sociale Agricole (MSA). La MSA ne dispose cependant actuellement pas des moyens nécessaires pour mettre en application cette mesure.

⁵ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, op. cit. Remarque : la conservation des AL ne concerne ni les logements HLM ni les logements privés conventionnels.

énergétique, en se focalisant sur les **procédures et éléments jurisprudentiels** associés⁶).

Même si de nombreux organismes œuvrent dans le champ de la décence (notamment au travers de la réalisation de visites et de diagnostics des logements) et qu'il existe des recours juridiques, le **décret décence n'est ainsi utilisé comme levier opérationnel que par les agents de la CAF**. Ces derniers pointent les **limites de l'action associée**, en soulignant (i) que la procédure associée peut échouer (dans environ 20% des cas) et (ii) que très peu de recours existent dans le contexte de la décence pour contraindre un propriétaire bailleur à effectuer des travaux si le locataire n'est pas allocataire (procédures judiciaires longues, potentiellement coûteuses et qui nécessitent souvent un accompagnement extérieur).

3. Non-décence et performance énergétique

Dans le décret décence, les critères de performance énergétique portent sur trois éléments : le **chauffage**, l'**aération/ventilation** et l'**étanchéité à l'air**. Plus précisément, le décret stipule les éléments suivants :

- Article 2.2 : « *[Le logement] est protégé contre les infiltrations d'air parasites. Les portes et fenêtres du logement ainsi que les murs et parois de ce logement donnant sur l'extérieur ou des locaux non chauffés présentent une **étanchéité à l'air suffisante**. Les ouvertures des pièces donnant sur des locaux annexes non chauffés sont munies de portes ou de fenêtres. Les cheminées doivent être munies de trappes. Ces dispositions ne sont pas applicables dans les départements situés outre-mer.* » ;
- Article 2.6 : « *Le logement permet une **aération suffisante**. Les dispositifs d'ouverture et les éventuels dispositifs de ventilation des logements sont en **bon état** et permettent un renouvellement de l'air et une évacuation de l'humidité **adaptés aux besoins d'une occupation normale du logement et au fonctionnement des équipements**.* » ;
- Article 3.1 : « *Le logement comporte [...] une installation permettant un **chauffage normal**, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et **adaptée aux caractéristiques du logement**. Pour les logements situés dans les départements d'outre-mer, il peut ne pas être fait application de ces dispositions lorsque les conditions climatiques le justifient.* »

Critiqué par les associations ayant déposé un recours contentieux auprès du Conseil d'Etat, le **manque de précision du décret est cependant souvent compensé par l'expérience des diagnostiqueurs**. Ces derniers expliquent ainsi s'appuyer sur ces termes assez génériques pour s'adapter à la diversité des situations rencontrées, ce qui les incite parfois à relativiser l'importance de préciser les différents critères relatifs à la performance énergétique, ou du moins à souligner les limites de l'exercice.

⁶ Ce travail complémentaire peut être consulté à cette adresse : <https://www.precarite-energie.org/accompagner-les-locataires-de-logement-non-decent-en-situation-de-precarite-energetique-procedures-et-elements-jurisprudentiels/>

La plupart des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'étude appellent donc à **faire preuve de vigilance quant à la tentation de vouloir trop préciser les critères existants**, notamment car :

- La performance énergétique d'un logement repose sur de nombreuses dimensions différentes, et doit donc être caractérisée par un **faisceau d'indicateurs concordants** ;
- Les critères actuels du décret sont selon eux **suffisamment larges pour laisser la place à l'interprétation** et les adapter aux situations spécifiques rencontrées, tout en ayant un niveau de précision **suffisant pour être utilisés d'un point de vue juridique** ;
- Concevoir une grille avec cotation / points, sur le modèle de l'insalubrité, serait **trop complexe** à mettre en œuvre et **irait à l'encontre des objectifs recherchés** ;
- Hiérarchiser et prioriser certains critères et émettre des recommandations techniques précises **peut avoir des effets pervers** (ex : changer la chaudière ou les fenêtres quand il ne s'agit pas réellement du problème).

Néanmoins, tous les interlocuteurs s'accordent à reconnaître que **rendre la compréhension des critères plus accessible**, notamment aux acteurs peu expérimentés sur le sujet (dont les occupants, dans un objectif d'auto-évaluation préliminaire) **représenterait un levier positif**.

4. Cadre d'analyse : 4 axes et 15 propositions

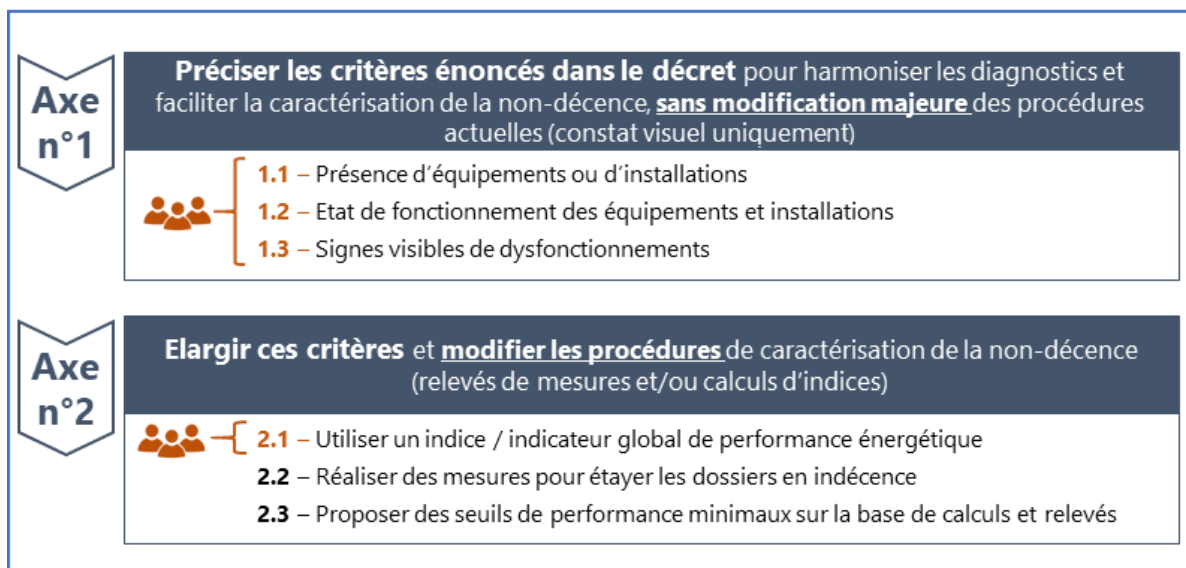
Afin de renforcer la prise en compte de la performance énergétique dans la qualification de la décence d'un logement, les experts et professionnels consultés dans le cadre de l'étude ont émis de nombreuses propositions, s'articulant autour de quatre axes principaux :

- **Axe 1 : Préciser les critères** énoncés dans le décret, sans modification majeure des procédures actuelles de caractérisation (3 propositions) ;
- **Axe 2 : Étendre l'approche vers d'autres critères de mesure de la performance énergétique** et modifier les procédures de caractérisation de la non-décence (3 propositions) ;
- **Axe 3 : Renforcer les moyens et leviers** associés au décret décence pour favoriser et étendre son application (5 propositions) ;
- **Axe 4 : Renforcer l'articulation la décence avec les différentes dimensions de la politique du logement** (4 propositions).

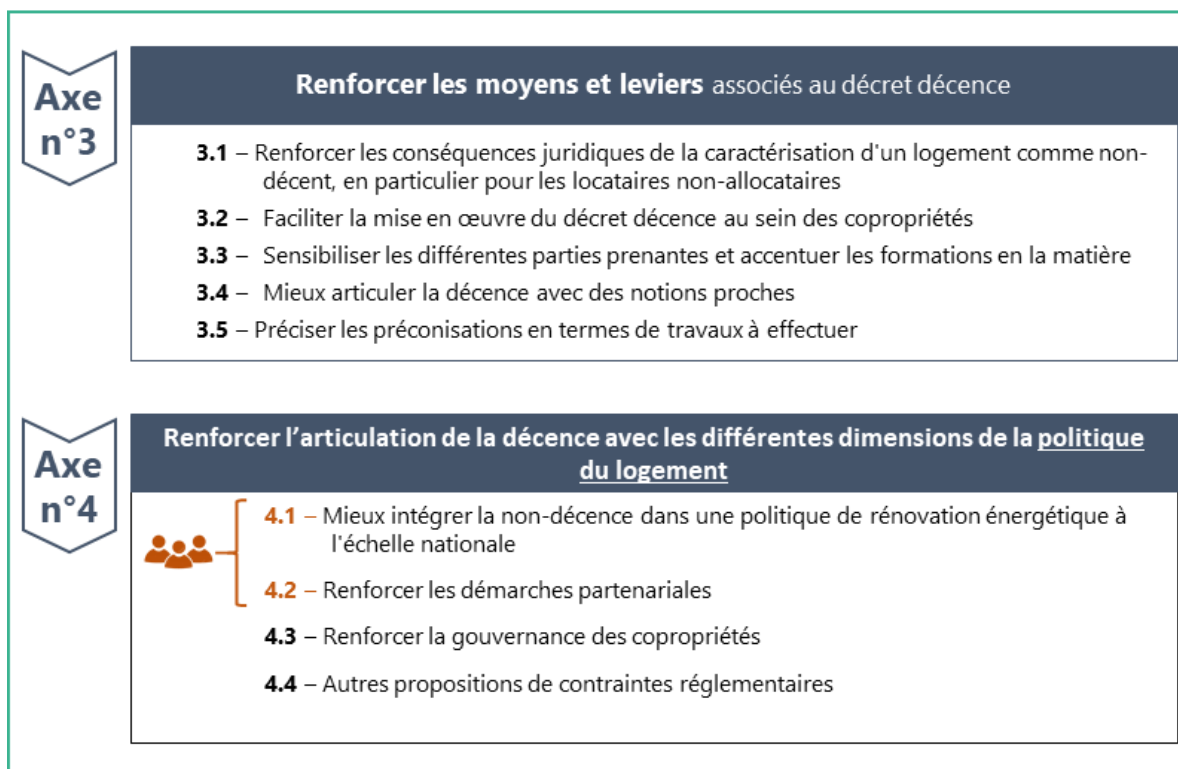
L'objet de la mission de caractérisation énergétique de la décence se limitait aux deux premiers axes. Les membres du GT Décence de l'ONPE ont ainsi été invités à s'exprimer prioritairement sur les propositions de ces deux axes (cf. Figure 2).

Cependant, afin de présenter la vision la plus élargie et complète possible de la problématique, les propositions et remarques ayant alimenté les axes n°3 et 4 sont également rapportées de façon synthétique.

A – PERIMETRE DE L'ETUDE



B – AUTRES PROPOSITIONS




Légende :  Propositions sur lesquelles les membres du GT se sont exprimés

Figure 2 Cadre d'analyse : 4 axes et 15 propositions

5. Recommandations et préconisations

Les recommandations se divisent en deux catégories :

- Recommandations sur lesquelles les membres du GT Décence se sont positionnés (sans toujours parvenir à un consensus) ;
- Recommandations ayant été mentionnées par des professionnels interrogés lors de l'étude, mais sur lesquelles les membres du GT ne se sont pas exprimés.

5.1. Propositions sur lesquelles les membres du GT ont émis un avis et un positionnement

Axe 1 : Préciser les critères énoncés dans le décret, sans modification majeure des procédures actuelles

Dans l'optique d'une éventuelle actualisation du guide d'évaluation « *Qu'est-ce qu'un logement décent ?* » élaboré par le ministère de la Transition écologique et solidaire et le ministère de la Cohésion des territoires, les professionnels interrogés lors des entretiens ont émis une **série de propositions d'amélioration et de précision** des éléments du guide pour les trois thématiques relatives à la performance énergétique présentées dans le décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 : le **chauffage**, la **ventilation/aération** et l'**étanchéité à l'air**. Pour chaque thématique, les éléments discutés portaient sur :

- 1.1/ **La présence de certains équipements** / installations ;
- 1.2/ **L'état de fonctionnement** de ces équipements et installations ;
- 1.3/ **Les signes visibles de dysfonctionnements**.

Ces propositions ont été consolidées et enrichies par les participants de l'atelier de travail du 11 juillet 2019, rassemblant les membres du GT Décence et des professionnels travaillant dans le domaine de l'habitat dégradé.

Le détail des propositions figure dans le rapport final de l'étude.



Propositions		Recommandations / équipements	Recommandations / types	Recommandations de GT
I. Présence d'équipements / installations				
Présence d'une ventilation double flux (VDF) dans les logements				
<p>Ex : Ventilateurs mécaniques, bouche d'aspiration et d'extraction, grille d'aspiration toutes les pièces, grille d'extraction dans le couloir ou de régulation de ventilation sur les logements de... </p>	<p>Le type de critères énoncés facilite la qualification de la non-décence et la détermination des responsables entre bailleur et locataire</p>	<p>Le niveau de prix pour être considéré comme une entrée de gamme (niveau de confort) est...</p>	<p>Le niveau de confort pour être considéré comme une entrée de gamme (niveau de confort) est...</p>	<p>Le niveau de confort pour être considéré comme une entrée de gamme (niveau de confort) est...</p>
Recommandations de précision				
<p>Ex : Préciser les critères de qualification des équipements pour être considérés comme une entrée de gamme (niveau de confort) est...</p>				
II. État de fonctionnement des installations				
Qualification des VDF de la DNF				
<p>De manière simple, qualifier d'une façon adéquate pour déterminer si un VDF fonctionne</p>	<p>Le fonctionnement VDF, fonctionnement réel. Cette mesure permettrait d'établir un contrôle plus rigoureux.</p>	<p>Le principe d'un VDF est basé sur un équilibre thermique. Ces mesures ne s'appliquent dans les logements...</p>		

Figure 3 Grille de travail de l'atelier

Certains messages transverses peuvent néanmoins être mis en avant :

1/ **Aucun des critères évoqués ne suffit à lui seul** à caractériser un logement comme indécemment. Ces points doivent être plutôt envisagés comme des « indices », des éléments à observer pour objectiver une situation de non-décence, le cas échéant ;

2/ **Les équipements ne doivent jamais être décorrélés du contexte et des caractéristiques du bâtiment** (ex : des équipements potentiellement énergivores pouvant potentiellement convenir pour chauffer des logements bien isolés) ;

3/ Il faut distinguer les problèmes qui relèvent de **l'équipement** lui-même (performance et vétusté), de **l'entretien** de cet équipement (type et occurrence), et de son **usage**, afin de déterminer les différents **niveaux de responsabilité** des parties prenantes (locataire vs propriétaire bailleur) et d'objectiver le diagnostic ;

4/ Il est important de **prendre en compte le ressenti de l'occupant et sa connaissance de l'environnement** pour identifier les points critiques et consolider le diagnostic. A noter cependant que certains aspects, comme par exemple le niveau de chauffage et l'estimation de la chaleur d'un logement, vont en partie dépendre du ressenti **subjectif** de l'occupant (notion de confort, par nature relative). Il convient ainsi de garder du recul quant aux déclarations des occupants effectuées, et de chercher à **objectiver ce ressenti** via une série de questions clés.

5/ Parmi les différentes questions pouvant être adressées aux occupants, il semble pertinent d'inclure des points portant sur leur **état de santé** (ex : identification de symptômes de type asthme ou allergies). Les membres du GT appellent cependant à rester vigilant et à orienter le plus possible les questions sur des **aspects objectivables** et surtout **potentiellement imputables à l'habitat** (il ne s'agit pas de dresser le bilan de santé de l'occupant, pouvant dépendre de nombreuses autres variables).

Axe 2, Proposition 2.1 : Utiliser un indicateur global de performance énergétique

Cette proposition consiste à définir des **seuils de performance** au-delà desquels les logements seraient considérés comme indécents, en se basant sur des systèmes de mesure et d'évaluation existants (notamment le Diagnostic de Performance Énergétique (DPE)). Cette proposition vise à renforcer les leviers d'action existants pour lutter contre les logements indécents et permettre à des acteurs autres que la CAF d'appuyer les locataires dans leurs démarches, au-delà de la saisine d'un juge d'instance. Le tout visant à **rendre effective l'égalité de tous les locataires devant la loi** (que ces derniers soient allocataires ou non). Il convient néanmoins de faire remarquer que ce seuil de performance ne constituerait qu'un **critère de décence complémentaire, ne devant pas se substituer aux critères actuels** (sous peine de risques de régressions par rapport à la situation actuelle).

Ces discussions s'inscrivent en parallèle de débats et travaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat sur le **projet de loi énergie climat**⁷ préfigurant les modalités de définition et d'application de ce seuil de performance énergétique pour les logements décents.

⁷ Projet de loi relatif à l'énergie et au climat – 30 avril 2019 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl1908-ei.asp>. Parmi les mesures retenues dans le cadre du PJJ énergie climat on note notamment :

- article 3 bis : introduction d'un critère de décence basé sur un seuil de consommation d'énergie finale (entrée en vigueur au plus tard le 1er janvier 2023) ;
- article 3 septies : interdiction des passoires thermiques (seuil actuellement fixé à 330 kWh/m²/an en énergie primaire) au 1er janvier 2028 (1er janvier 2033 pour les copropriétés fragiles) ;
- article 3 bis C : possibilité de légiférer par ordonnance pour définir et harmoniser la notion de bâtiment à consommation énergétique excessive (passoire thermique) exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique et l'altitude.

Les membres du GT Décence présentent des avis divergents sur cette proposition, en relation avec deux enjeux centraux :

1/ Le type d'énergie retenue pour effectuer le calcul du seuil de performance

Certains membres du GT Décence (Union Sociale pour l'Habitat (USH), EDF) considèrent que l'indicateur global de performance énergétique du logement ne devrait pas se baser sur des consommations en énergie primaire, car cela conduirait à des inégalités de traitement des logements en fonction du type d'énergie utilisé (ex : électricité vs gaz naturel) et ne refléterait pas la réalité des consommations énergétiques des occupants. Ils estiment que **raisonner en énergie finale permettrait de se baser sur un seuil plus représentatif des consommations et donc *in fine* des factures d'énergie** payées par les occupants. Raisonner en énergie finale permettrait également de **limiter les effets d'aubaine** consistant pour un bailleur à changer de vecteur énergétique (ex : passer de l'électricité au gaz) pour améliorer son étiquette énergétique sans effectuer de travaux de rénovation ambitieux (seule condition pour pouvoir réellement améliorer la performance énergétique d'un logement). Enfin, l'USH estime qu'il est opportun de mener, grâce à l'utilisation conjointe d'indicateurs en énergie primaire et finale, un **travail de sensibilisation et de pédagogie** envers les ménages pour les aider à mieux comprendre le concept de performance énergétique d'un logement et distinguer différentes notions clés, à savoir 1/ les dépenses énergétiques théoriques, 2/ les dépenses énergétiques réelles et 3/ le coût de l'énergie (meilleure appréhension de leurs factures énergétiques).

D'autres membres du GT (Fondation Abbé Pierre, CLER) redoutent **qu'utiliser de façon simultanée des seuils se basant sur des consommations en énergie primaire et en énergie finale ne fasse qu'engendrer de la confusion pour les particuliers et acteurs économiques**, et ne nuise de fait à la mise en œuvre d'actions de rénovation permettant d'éradiquer les « passoires thermiques ». Ils réfutent l'idée selon laquelle raisonner en consommations d'énergie finale fournirait une information directement lisible par les occupants sur le montant de la facture d'énergie payée par le ménage, car, pour une même consommation, les factures peuvent varier selon le vecteur d'énergie utilisé. Ils estiment que si l'objectif est d'apporter une information claire aux usagers du logement sur le montant théorique de la facture d'énergie, alors **l'indicateur retenu doit être en euros et non en kWh d'énergie finale**. Ils considèrent par ailleurs que raisonner en énergie primaire permet de mieux intégrer **l'impact environnemental** des logements. Leur proposition consiste à fixer un **seuil maximal de consommation en énergie primaire de 330 kWh/m²/an dès 2023** (seuil au-delà duquel le logement serait considéré indécemment).

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)⁸ précise que **les travaux d'actualisation du DPE actuellement en cours envisagent un double affichage des consommations (en énergie primaire et finale)**, afin de prendre en compte les dispositions retenues dans le cadre du projet de loi Énergie Climat (qui prévoit de définir un seuil de décence en énergie finale, tandis que la notion de passoire thermique s'appuiera sur un seuil de consommation en énergie primaire et finale, modulé en fonction de la zone climatique et de l'altitude). Le volet carbone du DPE pourrait également être renforcé à travers l'obligation

⁸ Placée sous la double autorité du ministère de la Transition Écologique et Solidaire et du Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales

d'affichage de l'étiquette « climat » sur les annonces immobilières, en complément de l'étiquette énergie. **Ces propositions n'ont cependant pas encore été arbitrées ni adoptées officiellement en date du 25 septembre 2019.**

2/ Le seuil de performance énergétique à retenir

Des incertitudes existent quant au seuil à proposer pour qualifier un logement de passoire énergétique (et donc de logement indécents).

Si les membres du réseau RAPPEL se basent sur le seuil de **330 kWh/m²/an en énergie primaire** actuellement défini par la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 (article 5)⁹, la DHUP indique que les travaux d'actualisation du DPE (se traduisant par une modification des calculs effectués) ainsi que les indications du projet de loi énergie climat (annonçant des objectifs en énergie finale) amènent à devoir **reconsidérer ce seuil**. Un groupe de travail parlementaire devrait être lancé prochainement pour définir le nouveau seuil caractérisant une passoire thermique.

Dans ce contexte, l'USH propose qu'une étude soit lancée (éventuellement par l'ONPE) pour chercher à **déterminer s'il existe un seuil de consommation énergétique tendant à favoriser les situations de précarité énergétique** des ménages, indépendamment du niveau de revenu de ces derniers.

Axe 4, Proposition 4.1 et 4.2 : Mieux intégrer la non-décence dans une politique de rénovation énergétique à l'échelle nationale et insister sur le travail partenarial

La définition d'un seuil de performance énergétique minimale nécessite la mise en place d'une **politique publique ambitieuse** pour accompagner les propriétaires bailleurs dans la rénovation de leurs logements.

Certains membres du GT (réseau SOLiHA) estiment qu'il faudrait notamment :

- Augmenter les aides financières allouées aux travaux de rénovation (les aides de l'ANAH étant selon eux insuffisantes) et lisser les effets de seuil (certains ménages ne pouvant accéder aux aides à la rénovation en raison d'un revenu légèrement supérieur aux seuils actuels) ;
- Renforcer les dispositifs d'accompagnement et de conseil des propriétaires bailleurs (PB) dans la réalisation de leurs travaux, pour les protéger de potentiels abus et les guider dans l'optimisation de leurs dépenses.

L'instauration de telles mesures nécessite cependant des investissements supplémentaires et la mise en place de nouvelles modalités de gouvernance.

⁹ Article 5 : Avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385>

Les membres du GT Décence s'accordent pour reconnaître un besoin **d'amélioration de la coordination** des différents acteurs de la rénovation énergétique et de l'habitat en utilisant et en répartissant mieux les compétences existantes (ex : conseillers énergie sur les questions techniques liées au projet de rénovation énergétique, conseillers habitat sur la situation du ménage et les autres travaux (habitat indigne, adaptation...), etc.) et les financements associés, en déployant des mesures d'ingénierie financière et en harmonisant les procédures, pour une **action collective efficace**.

A titre d'exemple, de nombreux acteurs utilisent en parallèle le décret décence et le Règlement Sanitaire Départemental (RSD, relevant de la compétence du maire), et appellent de ce fait à une **harmonisation de ces deux textes juridiques très proches**. Ce rapprochement permettrait notamment aux locataires de logements indécents souhaitant déposer un recours en justice de s'appuyer sur les constats réalisés par les maires dans le cadre du RSD (afin de renforcer leur action).

Autre piste : favoriser l'émergence de **guichets uniques** permettant de mutualiser les moyens et les compétences et de diriger les ménages vers les organismes les plus compétents, en fonction des situations rencontrées (ex : logement indécents, insalubre, etc.). C'est notamment l'objectif des Pôles Départementaux de Lutte contre l'Habitat Indigne (**PDLHI**).

5.2. Autres propositions émises par les interlocuteurs consultés dans le cadre de l'étude (sur lesquelles les membres du GT n'ont pas émis d'avis spécifique)

Axe 2, Propositions 2.2 et 2.3 : Réaliser des mesures pour étayer les dossiers en indécence et Proposer des seuils de performance minimaux sur la base de calculs

Les professionnels consultés ont émis une série de propositions visant à faire évoluer les procédures actuelles de caractérisation de la décence sur trois thématiques :

- Le **chauffage** (ex : poser des wattmètres pour mesurer la consommation énergétique des principaux équipements, calculer l'UBAT du bâtiment, etc.) ;
- La **ventilation/aération** (ex : mesurer le débit de la VMC, réaliser des mesures d'hygrométrie avec humitest ou hygromètre et de qualité de l'air, etc.) ;
- L'**étanchéité à l'air** (ex : comparer les déperditions du bâtiment à la puissance de chauffage, mesurer la température des pièces, etc.).

Le détail des propositions 2.2 et 2.3 est présenté dans le rapport final d'étude.

Axe 3 : Renforcer les moyens et leviers associés au décret décence

Plusieurs propositions ont été émises pour faciliter et étendre l'application du décret décence :

3.1/ Renforcer les conséquences de la caractérisation d'un logement comme non-décent :

- Renforcer les sanctions associées au non-respect du décret décence, notamment en cas de récidive (signalement multiple par différents locataires pour un même logement) ;
- Permettre la conservation des AL par la CAF malgré le changement de locataire ;
- Créer des leviers complémentaires à la voie judiciaire (longue et fastidieuse) pour contraindre les bailleurs de locataires non-allocataires à mettre leurs logements aux normes (ex : contraintes administratives et fiscales).

3.2/ Faciliter la mise en œuvre du décret décence au sein des copropriétés :

- Enjoindre un bailleur dont le logement a été caractérisé comme non-décent à alimenter le fonds de travaux de la copropriété pour réaliser les travaux nécessaires ;
- Préconiser certains aménagements / installations lors d'une réhabilitation globale d'immeuble (ex : VMC).

3.3/ Sensibiliser les différentes parties prenantes et accentuer les formations en la matière :

- Sensibiliser les occupants et bailleurs aux enjeux du logement décent et bonnes / mauvaises pratiques à adopter/éviter (ne pas boucher les aérations, éviter la suroccupation, etc.) ;
- Réaliser des formations auprès de toutes les catégories de parties prenantes effectuant des visites chez les ménages ;
- Sensibiliser et former les professionnels du bâtiment, notamment sur l'articulation entre isolation et ventilation.

3.4/ Mieux articuler la décence avec des notions proches :

- Etablir des liens avec l'insalubrité ;
- Etablir des liens avec le RSD.

3.5/ **Préciser les préconisations à effectuer en termes de travaux, une fois le constat de non-décence effectué.** Plusieurs acteurs de terrain ont souligné que les solutions mises en œuvre par les propriétaires bailleurs pour répondre aux manquements constatés peuvent ne pas être optimales (voire contreproductives) d'un point de vue technique (ex : isolation déconnectée d'une réflexion sur la ventilation du logement qui conduit à des problèmes d'humidité, chauffage d'appoint énergivore et peu efficace thermiquement, etc.).

Axe 4 : Renforcer l'articulation de la décence avec les différentes dimensions de la politique du logement

En complément des propositions 4.1 et 4.2 sur lesquelles les membres du GT se sont exprimés, les professionnels ont également recommandé de :

4.3/ Mettre en place des **contraintes réglementaires supplémentaires** (ex : mise en place des bonus / malus sur les équipements énergivores et orientation des aides financières à la rénovation sur les équipements performants ; révision des débits réglementaires des VMC, etc.) ;

4.4/ Mettre en place des **systèmes de gouvernance fonctionnels dans les copropriétés** et donner les moyens aux instances de gestion de s'emparer de sujets tels que la décence.

Cf. détails des propositions dans le rapport final de l'étude

6. Enseignements clés du benchmark international

Afin d'apporter un éclairage complémentaire sur le contexte français et identifier d'éventuelles pratiques pouvant inspirer les propositions émises par le groupe de travail, un benchmark international a été conduit sur le périmètre suivant : Canada, Etats-Unis et principaux pays européens (avec un focus sur la Grande-Bretagne et la Belgique).

Ce benchmark a révélé que le contexte français était très spécifique, et que **la notion de décence n'avait que peu ou pas d'équivalents dans les pays étudiés.**

De façon générale, **la réglementation française est apparue plus ambitieuse que celle des pays étudiés en matière de décence et de performance énergétique**, même si certaines spécificités sectorielles ont pu être observées, par exemple dans le domaine de la qualité de l'air (cf. Belgique : normes minimales en matière d'aération). La loi, en particulier en Grande-Bretagne, apparaît peu contraignante pour les propriétaires bailleurs (beaucoup de logements sont exemptés, il n'y a pas d'obligation de résultat mais seulement de moyens, les amendes sont relativement faibles, etc.) et les procédures judiciaires ne sont pas exemptes de risques pour les locataires, ce qui peut avoir un fort effet dissuasif (ex : en Grande-Bretagne, dans le cadre de travaux liés au *Housing Health and Safety Rating System* (HHSRS), le locataire doit continuer à payer son loyer pendant la procédure. Autre exemple : en raison de contrats locatifs très courts, le locataire belge ou britannique souhaitant engager une procédure contre son propriétaire s'expose potentiellement à un non-renouvellement de son contrat).

Annexe 1 : Acteurs interrogés lors des entretiens qualitatifs

1. En France

N°	Organisme	Nom de l'interlocuteur
1	Ville de Paris, Service Technique de l'Habitat - Bureau de Coordination de la Lutte Contre l'Habitat Indigne de la Direction du Logement et de l'Habitat, Sous-Direction de l'Habitat	Christine ANMUTH - Ingénieure technique insalubrité de l'habitat
2	Association des responsables de copropriété	Camille MOREL - Responsable du pôle rénovation et énergie
3	SOLIHA Vaucluse	Sébastien LESECQ - Conseiller technique
4	ADIL 82	Clémentine GUYADER - Directrice
5	Agence Locale de l'Énergie et du Climat d'Indre et Loire (ALEC 37) - Espace Info Énergie	Patrick GACHET - Directeur technique
6	ANIL	Louis DU MERLE - Responsable pôle juridique Roselyne CONAN - Directrice
7	EDF	Marie-Hélène LAURENT - Chercheuse Fabienne BOUTIERE - Chercheuse
8	CAF Isère	Hélène AUREL - Conseillère technique logement Alain LAVY - Responsable service prestations spécifiques pôle législatif et technique
9	Pavillon de la Mutualité Gironde	Virginie NICOULLAUD - CMEI
10	Conseil départemental d'Isère	Stevie RIEDINGER – Chargé de projet mal logement
11	CNAF	Emily NORMAND – Conseillère technique sur les questions de logement Jean-Marc BEDON – Responsable du pôle logement et vie sociale
12	SOLIHA Hauts de France	Patrick CORNILLE – Chargé de mission

13	CETIAT (Centre Technique des Industries Aérauliques et Thermiques)	Laure MOURADIAN – Chargée de mission Ventilation et Traitement d’Air
14	DIHAL (Délégation Interministérielle à l’Hébergement et à l’Accès au Logement)	Michel POLGE – Directeur du Pôle National de Lutte contre l’Habitat Indigne
15	Union Sociale pour l’habitat	Nicolas CAILLEAU - Responsable du Département Energie et Environnement Direction de la Maîtrise d’Ouvrage et des Politiques patrimoniales

2. A l’international

N°	Organisme	Nom de l’interlocuteur
1	UK - Enseignant-chercheur	David ORMANDY
2	Belgique - International Network for Information on Ventilation and Energy Performance	Xavier LONCOUR

Annexe 2 : Membres du GT Décence

- AUREL Helene (CAF Isère)
- AYMOZ Gilles (ADEME)
- BELLIOT Catherine (DGALN/DHUP/QC1)
- BERATO Amande (GEFOSAT)
- BOUALLALA Souad (ADEME)
- BOULOT François (Secours catholique)
- CAILLEAU Nicolas (USH)
- CARTIER DA COSTA Isabelle (DGALN/DHUP/QC1)
- CAUMONT Romuald (ADEME)
- COURBIN Julie (Fondation Abbé Pierre)
- DAUDE Jennifer (Energies Demain)
- DEFOSSEZ Elise (CLER)
- DEGAND Chantal (EDF)
- DEROUBAIX Pierre (ADEME)
- DEVALIERE Isolde (ADEME)
- DU MERLE Louis (ANIL)
- FRICK Pierre (USH)
- GAFFET Marie (DGALN/STRUCT/PUCA)
- JOLIVET Patrick (ADEME)
- LAGANDRE Eric (ANAH)
- LALET Alexandra (GRDF)
- LEJEUNE Gwenaëlle (UFC Que choisir)
- MALEVERGNE Éric (SOLIBA)
- MERLE Florent (DHUP)
- MICHEL France (Fondation Abbé Pierre)
- MOISAN Marie (CLER)
- NORMAND Emily (CNAF)
- REMY Marion (Fondation Abbé Pierre)
- RICHARD Mélanie (ANAH)
- RIOLLET Romain (CLER)
- ROUSSIN Claire (EDF)
- VERNIER Edwige (DGALN/DHUP/QC1)