

Propositions du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique
à la ministre de la transition écologique et solidaire et au ministre chargé de la ville et du logement

afin d'élaborer un plan de relance du secteur de la construction

Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique,

le 5 juin 2020

Les conséquences de l'épidémie en cours sont d'une ampleur inédite pour le secteur de la construction, qui est pourtant essentiel à la vie économique sur l'ensemble de nos territoires et répond aussi à des besoins quotidiens de nos concitoyens. Afin de mobiliser l'ensemble des acteurs, évoquer collectivement les difficultés et les solutions nécessaires à la poursuite de l'activité, et formuler des propositions ambitieuses pour alimenter un plan de reprise, puis de relance, le CSCEE s'est réuni ce 19 mai, comme il le fait régulièrement depuis le début de la crise.

La première marche pour la reprise de l'activité du BTP a été enclenchée avec la publication du guide de bonnes pratiques sanitaires pour les entreprises, rédigé par l'OPPBT. Celui-ci a permis un redémarrage progressif des chantiers dans de bonnes conditions sanitaires pour les professionnels qui y interviennent. Face à l'épidémie, la prudence reste toutefois de rigueur. De fait, ce guide de référence pour les entreprises du bâtiment permis la réouverture d'environ 72 %¹ des chantiers, mais pour la plupart en activité partielle. Le ministre en charge de la ville et du logement, lors d'une visite d'un chantier le 12 mai à Montévrain a exprimé son souhait d'une reprise totale des chantiers. Pour que cette reprise totale se concrétise, le CSCEE identifie 4 conditions :

- **Un travail de réactualisation et de simplification du guide de l'OPPBT.** Il faut que cette reprise soit durable, ce qui implique non seulement la pérennité de chacun des acteurs, mais aussi la définition du bon équilibre entre les exigences sanitaires et la productivité. De ce point de vue, il est important que le guide de l'OPPBT continue d'évoluer dans le sens de la simplification, pour tenir compte des évolutions des critères de déconfinement et des retours d'expérience sur site notamment pour la construction. La proportionnalité des préconisations sanitaires apparaît en effet comme un paramètre essentiel de maîtrise des surcoûts à moyen terme ;
- **Une évaluation et une compensation des surcoûts liés au COVID-19.** Les titulaires de chantiers seront enclins à formuler de nombreuses réclamations, par exemple avec le coût de la mise en place des mesures de protection ou la baisse de productivité liée à la distanciation sociale, entraînant une hausse du coût de main d'œuvre, ou avec les coûts liés à la prolongation de la durée des chantiers. Plus généralement, ces surcoûts affectent l'ensemble de la chaîne de la construction et ils font l'objet d'un travail spécifique dans le cadre de la mission confiée par le gouvernement au préfet Mahé. Les propositions qui résulteront de cette mission seront examinées avec attention par le CSCEE.
- **Un retour à la normale des capacités d'approvisionnement des chantiers en équipements et matériaux de construction, ainsi qu'une continuité de l'instruction et de la délivrance des autorisations d'urbanisme,** indispensable pour soutenir la reprise d'activité, surtout dans les mois

¹ Source : Enquête Réseau des CERC du 12 mai 2020/ FFB, CAPEB

à venir, afin d'éviter un effet retard qui viendrait diminuer la production de logements dans les 6 à 18 mois ;

- **La restauration d'un climat de confiance auprès des ménages pour la poursuite des travaux et des études chez les particuliers, notamment en mettant en place des actions d'information et de communication.**

Ensuite, le CSCEE s'est mobilisé pour faire des propositions afin d'alimenter les phases qui s'étaleront du très court terme (accélération de la reprise) jusqu'au plan de relance de la construction. Le Conseil fait le constat de nombreux risques engendrés par la crise, pesant sur les entreprises de la filière et ce pendant plusieurs mois : les préconisations ci-dessous ont pour but de maîtriser ces risques et d'en limiter l'étendue. Plusieurs grands principes ont été dégagés, le CSCEE se tient à la disposition des ministres pour venir affiner certaines des mesures.

SOMMAIRE

I. A COURT TERME : CONSOLIDER LA REPRISE

1. Renforcer le soutien public à la rénovation énergétique des bâtiments
2. Lever des points de blocages règlementaires, administratifs ou techniques

II. A MOYEN TERME, ENGAGER LA RELANCE

1. Mettre en place des mesures fiscales
2. Mesures spécifiques pour les Outre-mer
3. S'appuyer sur les CEE : un outil de la relance verte et de soutien de la filière
4. S'appuyer sur les collectivités et les services de l'Etat pour préserver au maximum la vie économique des territoires
5. Mettre en œuvre des autorisations administratives plus performantes (dématérialisées, et au délai réduit)
 - a. Dématérialisation
 - b. Diminution des délais de traitement pour une accélération de la politique publique
6. Soutenir la commande publique : un levier d'accélération de la reprise de l'activité dans le secteur du bâtiment
7. Elaborer un plan d'accompagnement à la digitalisation des métiers du bâtiment et de l'ensemble des acteurs, en lien avec les travaux du Plan BIM 2022
8. Définir une RE2020 profitable aux entreprises et industries françaises

III. PREPARER 2021 POUR ADAPTER LA FILIERE DE LA CONSTRUCTION : ETATS GENERAUX DE LA CONSTRUCTION A L'AUTOMNE 2020

I. A COURT TERME : CONSOLIDER LA REPRISE

La situation de confinement a conduit à une sur-épargne des ménages², notamment de ceux des déciles intermédiaires et supérieurs de revenus. Il convient de mobiliser cette sur-épargne en l'orientant, en priorité, vers des dépenses de nature à susciter une production nationale, notamment dans les secteurs qui peinent à redémarrer. Le fléchage vers le bâtiment constituerait donc une bonne approche macro-économique, d'autant que cette demande supplémentaire alimenterait tous les territoires.

Par ailleurs, le CSCEE souhaite rappeler que les acteurs sont pleinement mobilisés face aux objectifs d'urgence climatique auxquels fait face le bâtiment. La période actuelle a aussi été l'occasion de mettre en avant le rôle central des bâtiments pour permettre à la société de s'adapter à la crise sanitaire que nous connaissons. Ainsi, le Conseil souhaite axer plusieurs de ses propositions autour de la poursuite des efforts visant à réduire l'empreinte énergétique et carbone du bâtiment. Ces actions pourraient être engagées au plus vite, pour accompagner et consolider la reprise de l'activité.

1. Renforcer le soutien public à la rénovation énergétique des bâtiments

La réforme du CITE en prime a été examinée en septembre 2019, le CSCEE avait été particulièrement attentif à la cohérence entre les aides et au besoin d'accompagner les ménages, pour que les dispositifs mis en place se traduisent par une augmentation du nombre de rénovations. Le CSCEE avait pris acte de l'ambition du Gouvernement visant à encourager la massification des gestes élémentaires les plus performants et de rendre les parcours de rénovation plus fluides et plus abordables. Il s'était félicité que le reste à charge des ménages très modestes soit très faible.

Cependant, le CSCEE avait estimé que les moyens nécessaires pour répondre aux ambitions du plan de rénovation énergétique, de la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) et de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) restaient nettement insuffisants. La massification de la rénovation énergétique ne s'enclenchera pas, dans un contexte de grave crise économique du secteur du bâtiment. Afin d'atteindre les objectifs adaptés aux enjeux environnementaux, et soutenir les rénovations énergétiques, en particulier les rénovations performantes, le Conseil réaffirme ses propositions ci-dessous :

- **L'augmentation des moyens octroyés aux aides à la rénovation énergétique en adoptant un niveau ambitieux de financement de l'Etat pour la rénovation (hors CEE) ;**

Type de financement public national (M€)	2018 (données consolidées)	2019 (données consolidées pour l'ANAH, projections pour les autres)
CITE	1 133	895
Eco-PTZ (dépense fiscale)	46	39
Anah Habiter Mieux	498	760,5
Eco-PLS	44	78
TVA à 5,5%	1150	1200
Total	2871	2973

Source : DGALN – juin 2020

2 Le bilan statistique de la Banque de France au sujet des placements des ménages au 1^{er} trimestre 2020 confirme l'augmentation très forte des dépôts bancaires : <https://www.banque-france.fr/statistiques/epargne-et-comptes-nationaux-financiers/epargne-des-menages>

- **Assurer un reste à charge nul pour les ménages les plus modestes ;**
- **Le retour d'un soutien pour tous les ménages, y compris ceux des neuvième et dixième déciles de revenus, fort logiquement les premiers commanditaires de travaux énergétiques ;**
- **L'insertion d'une ligne d'aide substantielle en faveur des rénovations globales, hors champ des ménages sous plafonds Anah déjà couverts ;**
- **L'insertion d'une ligne d'aide pour accélérer le pilotage des consommations et la maîtrise des usages énergétiques dans les logements pour mettre fin au gaspillage énergétique.** En effet, la période de confinement a permis d'observer que les Français ne consomment pas plus en gaz et en électricité que lorsqu'ils sont sur leur lieu de travail³.

Par ailleurs le CSCEE appelle à une communication massive du gouvernement auprès des particuliers pour **favoriser une rénovation énergétique globale qui, pour les maisons individuelles et les quartiers pavillonnaires, rencontre moins de difficultés administratives et techniques, et sont donc des typologies de rénovation à encourager massivement. Pour les copropriétés, le CSCEE appelle les pouvoirs publics à leur imposer la réalisation d'un diagnostic complet de la copropriété permettant de connaître précisément l'état de la copropriété par poste (toiture, chauffage, façade, etc.). Cela permettra ainsi aux copropriétaires de se baser sur les conclusions de ce diagnostic pour alimenter le fonds de travaux obligatoire mis en place par la loi ALUR de 2014.**

2. Lever des points de blocages règlementaires, administratifs ou techniques

Afin de permettre aux acteurs de relancer l'activité de construction en compensant les pertes de productivité, il conviendrait de **permettre des extensions horaires ou calendaires des chantiers, et d'accompagner les élus pour favoriser la reprise des chantiers.**

Par ailleurs, **il importe de simplifier et fluidifier les interventions des énergéticiens et des collectivités locales pour permettre de livrer les opérations au plus tôt.**

Enfin, en 2019, le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), chargé d'exercer la surveillance du système financier national, a émis deux recommandations : s'assurer que le taux d'endettement des demandeurs ne dépasse pas 33 % de leur revenu et bannir les prêts de plus de 25 ans. La relance pourrait être pénalisée par des pratiques de crédits excessivement contraignantes, suite notamment à ces recommandations. **Le CSCEE interpelle le gouvernement sur la nécessité de mobiliser le secteur bancaire afin que ce dernier prenne conscience de son rôle à jouer pour accompagner les particuliers dans la réalisation de leurs projets.**

³ La consommation en gaz est restée relativement stable pour les particuliers, selon les dires de M. Edouard Sauvage, directeur général du réseau de distribution GRDF. Pour l'électricité, RTE enregistre une très légère hausse de la consommation du fait de l'usage de la cuisson le midi ou du numérique, avec le télétravail, par exemple. L'impact de la crise sanitaire (COVID-19) sur le fonctionnement du système électrique ; disponible sur : https://www.rte-france.com/sites/default/files/impacts_de_la_crise_sanitaire_covid-19_sur_le_systeme_electrique.pdf

II. A MOYEN TERME, ENGAGER LA RELANCE

1. Des mesures fiscales

La France doit combiner la restauration de son patrimoine passé et la construction de son patrimoine futur, durable et résilient. La clé des choix à faire reste la réponse aux besoins de logement des français : au bon endroit, avec les bonnes performances, au bon prix.

Certes, on a constaté de la sur-épargne pendant le confinement, mais il existe aussi un risque majeur de désolvabilisation dans les mois qui viennent (effet chômage), doublée d'une confiance très érodée dans l'avenir et d'une très grande incertitude sur les classes d'actifs dans lesquels placer son épargne. Il convient donc de solvabiliser la demande et, simultanément, d'adresser des signaux positifs aux ménages, pour redonner de la confiance.

À ces fins, les acteurs de la construction ont identifié le levier de deux principales mesures fiscales :

- **Prolonger les dispositifs Prêt à Taux Zéro (PTZ) et Pinel.** Il est important que les projets immobiliers en cours puissent être commercialisés, malgré les retards des chantiers, d'où le besoin de prolonger le soutien de la demande par les dispositifs actuels.
- **Utiliser le levier d'une baisse des taux de TVA pour encourager l'activité de construction sociale et toutes les rénovations, pendant une période limitée dans le temps, et également pour encourager l'accession intermédiaire, dans des conditions précises (plafonnements de prix et de ressources, zonage, exigences environnementales).**

Ces mesures pourront être complétées pour la rénovation des édifices inscrits et classés, qui jouent un rôle particulièrement important pour le tourisme, sur la base d'un plan quinquennal de rénovation en définissant des montants de subventions.

2. Mesures spécifiques pour l'Outre-mer

Le plan de relance national ne doit pas omettre les Outre-mer, où les besoins tant en construction qu'en rénovation, du parc public comme du parc privé, du parc résidentiel comme du parc tertiaire, sont majeurs. Le CSCEE tient à la disposition du Gouvernement une liste de propositions précises, principalement fiscales (prolongation et extension de l'aide fiscale pour les travaux de rénovation des résidences principale, prolongation du Pinel Outre-Mer, création d'une "contribution fiscale volontaire" avec une défiscalisation ciblée, dans les quartiers prioritaires de la ville, en faveur des opérations de rénovation/réhabilitation des logements sociaux occupés par des propriétaires occupants à faibles revenus, création d'un nouvel étage de la ZFANG - zone franche d'activité nouvelle génération - etc.).

3. CEE : un outil de la relance verte et de soutien de la filière

La complexité de ce dispositif réglementaire est réelle. Cette période actuelle de relance de l'économie est sans doute favorable pour **améliorer l'image du dispositif CEE qui a fait la preuve de son utilité mais qui a aussi fait l'objet depuis deux ans de réformes lourdes et parfois drastiques** pour réduire certains abus.

Il pourrait être créé un **fonds d'urgence au sein du dispositif des CEE, à destination exclusive des TPE et PME du bâtiment, disposant du label Reconnu Garant de l'Environnement (RGE), et de la maîtrise**

d'œuvre, en grande difficulté en raison de la crise actuelle. Ce fonds serait alimenté financièrement en échange de CEE par les obligés fournisseurs d'énergie qui souhaiteraient s'engager dans cette démarche solidaire. Cette proposition aurait un triple intérêt :

- Assurer la survie des entreprises en difficulté et de relancer au plus vite la dynamique de travaux de rénovation énergétique, grâce à une ressource rapidement disponible ;
- Appuyer la réforme en cours du dispositif des CEE pour lutter contre la fraude en ciblant l'utilisation de ce fonds vers les TPE et PME qui présenteraient des garanties suffisantes quant au respect des règles en vigueur ;
- Éviter, grâce à la délivrance de CEE, d'accroître la tension potentielle sur les prix des CEE, donc sur le prix des énergies, conséquence inéluctable de l'arrêt de la production de CEE pendant et après la crise sanitaire actuelle.

Par ailleurs, le dispositif CEE pourrait être renforcé avec de nouveaux coups de pouce pour la rénovation des bâtiments tertiaires et des bâtiments résidentiels afin de déployer massivement les équipements et systèmes de pilotage de l'énergie permettant la maîtrise des usages énergétiques.

4. S'appuyer sur les collectivités et les services de l'Etat pour préserver au maximum la vie économique des territoires

Construire, rénover en France doit faire l'objet d'une permission *via* diverses instructions pour des autorisations d'urbanisme, environnementales, de travaux, de changement de destination, de la copropriété, d'occupation de la voirie, etc. La quasi-totalité des actes de construire et de rénover sont donc fortement dépendants des pouvoirs publics qu'ils soient à l'origine du pouvoir réglementaire ou qu'ils représentent l'autorité délivrant les autorisations administratives. À cette dépendance vient s'ajouter celui du rôle macroéconomique et microéconomique des acteurs publics dans les commandes publiques pour la construction.

Sans une mobilisation de l'État, de ses services déconcentrés, de ses opérateurs, des établissements publics et des collectivités territoriales, pour simplifier les démarches administratives et pour favoriser le tissu local, il sera difficile que le secteur de la construction, ancré dans les territoires, puisse se relever.

Un des enseignements de cette crise est de mettre en lumière la nécessaire transition numérique de tous les métiers du secteur de la construction. Une première marche peut être d'ores et déjà engagée, avec la dématérialisation d'autorisations administratives (voir ci-après).

5. Des autorisations administratives plus performantes (dématérialisées, et au délai réduit)

a. Dématérialisation

A compter du 1^{er} janvier 2022, les communes de plus de 3 500 habitants devront être en mesure de recevoir et d'instruire toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, déclaration préalable avant travaux, certificats d'urbanisme...) sous forme dématérialisée (art. L. 423-3 du Code de l'urbanisme issu de la loi Elan du 23 novembre 2018).

La crise liée à l'épidémie de Covid-19 a permis d'anticiper la préparation pour nombreuses de ces collectivités de l'obligation légale qui pèse sur les collectivités en matière de dématérialisation des autorisations d'urbanisme.

Le secteur de la construction propose que la date du 1^{er} janvier 2022 soit avancée pour la dématérialisation des autorisations d'urbanisme.

Par ailleurs, de nombreuses autres autorisations doivent également enclencher le processus de dématérialisation : autorisations environnementales, d'occupation de la voirie publique, de changement de destination, de travaux, etc.

b. Diminution des délais de traitement pour une accélération de la politique publique

Si la dématérialisation est une avancée dans le processus de délivrance des autorisations d'urbanisme, celle-ci doit s'accompagner d'une diminution des délais de traitements, par exemple en diminuant le nombre de pièces à instruire ou en encourageant le recours à des prestataires extérieurs.

6. Commande publique : un levier d'accélération de la reprise de l'activité dans le secteur du bâtiment

→ Le Conseil souligne l'intérêt de **faire de la commande publique un levier pour encourager la production locale et le mieux-disant.**

→ **Faciliter la commande publique en remontant à 100 000€ (au lieu de 40 000€) le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence pour la conclusion des marchés publics.** Avec cette mesure adaptée à la relance de l'économie, les acheteurs pourront, avec toute la souplesse que nécessite cette crise, contracter plus rapidement avec des entreprises et notamment des PME grâce au maintien de l'obligation d'allotissement. En faisant l'économie de délais contraints et des formalités inhérentes à la procédure de passation d'un marché public, cette mesure profitera aux acheteurs et aux entreprises et permettra ainsi d'accélérer la relance par l'investissement public.

→ **Réduction des délais de traitement et de paiement de la commande publique**

→ **Lancement rapide de chantiers de rénovation énergétique dans les secteurs stratégiques : bâtiments d'enseignement et dans les hôpitaux etc.** Ces plans doivent viser à rendre les bâtiments énergétiquement performants, sécurisés, évolutifs en cas de crise (augmentation de capacité, changement d'usage), et capables d'assurer la sécurisation des données.

→ **Pour les édifices inscrits et classés appartenant à l'Etat et aux collectivités territoriales, prévoir un plan quinquennal de rénovation.**

7. Un plan d'accompagnement à la digitalisation des métiers du bâtiment et de l'ensemble des acteurs, en lien avec les travaux du Plan BIM 2022

La transition digitale fait évoluer tous les champs de l'action publique : de la mobilité à l'action sociale, de l'implication citoyenne à la qualité de l'air, de l'éducation au pilotage énergétique, etc.

Il s'agit donc de répondre à la question du projet urbain (au sens large) en numérique : comment les nouvelles technologies de l'information contribuent à l'amélioration des politiques publiques, au maintien des services publics et à l'efficacité de la relation aux acteurs de la ville comme du bourg et aux citoyens.

Par ailleurs, l'utilisation du BIM/CIM⁴ dans les projets d'aménagements démontre d'ores et déjà de nombreuses perspectives, sur la conception, les études d'impact, la concertation, la connaissance fine des bâtiments et des réseaux.

La description numérique du bâtiment et de ses abords qu'offre le BIM, en fait une base idéale pour la constitution du dossier des autorisations d'urbanisme et des échanges avec le service instructeur.

Les mesures de formation des acteurs, de soutien à l'équipement et de mise en place de plateformes d'échanges de données nécessitent d'être accélérées.

8. Une RE2020 profitable aux entreprises et industries françaises

L'évaluation du carbone contenu dans les produits et équipements, retenue dans la RE2020, devra être favorable aux entreprises et industries françaises. Cette approche est pionnière en Europe et ouvrira de nouvelles perspectives en matière d'économie circulaire et d'écoconception à l'échelle du bâtiment. Dans un contexte de relance, la RE2020 doit constituer une opportunité vers plus de transparence sur les produits et systèmes mis en œuvre dans le bâtiment.

III. PREPARER 2021 POUR ADAPTER LA FILIERE DE LA CONSTRUCTION : ETATS GENERAUX DE LA CONSTRUCTION A L'AUTOMNE 2020

Ces états généraux permettront de conduire, en premier lieu, un retour d'expérience de la crise de la Covid-19 et de son impact sur la filière. Cela permettrait de lancer le projet d'un « plan de continuité d'activité » (PCA) de la filière, fondé sur une digitalisation devenue réellement systémique, permettant de pallier l'effet de paralysie constaté lors de l'épidémie.

Par ailleurs, ces états généraux seraient l'occasion de faire émerger des orientations communes afin d'adapter le bâtiment aux transitions numérique, environnementale, énergétique, sociétale, et au plus près des territoires, y compris ceux des Outre-mer : réflexion sur les modes constructifs de demain, déploiement du BIM pour tous, relocalisation d'industries, développement de circuits courts, économie circulaire, aménagement durable des territoires, politiques foncières etc. À cet égard, cette manifestation pourrait être l'occasion de proposer une série « verdissement » des aides au logement, en lien avec le « Green deal » européen, afin qu'elles jouent le rôle de catalyseurs de la transition écologique.

Ces états généraux aborderont également les sujets suivants pour une mise en œuvre en 2021 :

- Réflexion sur l'insertion du bâtiment dans la ville et le développement des infrastructures stratégiques : par exemple l'accès au haut débit pour tous, dans tous les territoires qui est un axe majeur de résilience de notre société. Les évolutions brutales que nous connaissons pour s'adapter au travail à domicile, à la continuité pédagogique à distance pour les élèves et les étudiants ou encore la télémédecine, laisseront nécessairement des traces après la fin de la pandémie avec des aspects positifs qui pourront perdurer. Un programme d'accompagnement des ménages et des entreprises, en particulier des TPE et PME, devrait être mis en place pour permettre le déploiement des infrastructures haut débit dans les logements et les bâtiments tertiaires.
- Renforcement de l'éco-PTZ et du Pinel : il sera nécessaire d'envisager de faire de ces aides des catalyseurs de la transition écologique, ce qui pourrait conduire à compléter les dispositifs actuels par un volet "vert" (carbone et/ou artificialisation), plus incitatif pour permettre d'absorber les surcoûts de production liés à la RE2020 pendant sa période d'apprentissage et de montée en puissance.
- Un moratoire sur les règles de construction et une nouvelle démarche de simplification : soutenir l'activité dans un contexte de relance suppose stabilité des règles de toutes natures dans l'acte de construire et maîtrise des coûts de construction. Dans ce contexte, un moratoire d'une durée à discuter lors des états généraux doit être instauré, hors règles de sécurité et règles sanitaires, et des textes en cours sur la réforme du DPE, la mise en œuvre de la RE2020 et la finalisation du dispositif des textes sur les obligations de rénovation dans le tertiaire. Le CSCEE propose que ce délai soit mis à profit pour réaliser un travail de simplification en profondeur des règles du champ de la construction (en lien avec les travaux en cours sur la réécriture du Code de la Construction et de l'Habitation dans le cadre de l'ordonnance ESSOC) et de l'aménagement dans un objectif d'optimisation du rapport coût/bénéfice et de réduction des délais sur l'ensemble de la chaîne.

Après délibération et vote de ses membres,

**Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique
émet un avis favorable pour la transmission de ces propositions**

Vote pour : Président, USH, FPI, LCA-FFB, UNSFA, UNTEC, SYNTEC-Ingénierie, CINOV, COPREC, FFB, CAPEB, SCOP-BTP, AIMCC, FIEEC, FNBM, FFA, CLCV

Abstention : CNOA, UFC-Que-Choisir

Vote contre :

Thierry REPENTIN



Président du Conseil supérieur de la
construction et de l'efficacité énergétique