



COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION D'INFORMATION FLASH

BAISSE DES ÉMISSIONS DE CO₂ ET LIMITATION DE L'EFFET DE SERRE PAR UNE MAÎTRISE DE LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE DOMESTIQUE DANS LES IMMEUBLES CHAUFFÉS COLLECTIVEMENT

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié à **Mme Marjolaine Meynier-Millefert**, députée de l'Isère (La République en Marche) et à **M. Michel Vialay**, député des Yvelines (Les Républicains), une « mission flash » sur la baisse des émissions de CO₂ et la limitation de l'effet de serre par une maîtrise de la consommation d'énergie domestique dans les immeubles chauffés collectivement.

Si le chauffage collectif fait l'objet d'une gestion centralisée qui ne relève pas des occupants, les ménages peuvent toutefois être acteurs de leur consommation de chaleur et participer à la baisse des émissions de CO₂, à condition de disposer d'outils leur permettant de comprendre leur consommation et de changer leurs comportements en fonction de données fiables pour leur logement.

L'**individualisation des frais de chauffage (IFC)** répond à ce besoin. Transposée en droit national par la loi dite « LTECV » en 2015, puis précisée par la loi dite « Elan » en 2018, elle permet aux habitants de connaître leur niveau de consommation personnelle de chaleur et les fait bénéficier d'une réduction de leurs charges de chauffage lorsqu'ils réduisent cette consommation. Cependant, l'IFC accuse un retard certain dans son déploiement et fait encore l'objet de débats entre les différents acteurs de l'habitat collectif. C'est dans ce contexte que la mission a conduit ses travaux et a formulé plusieurs recommandations afin d'améliorer la diffusion de l'IFC et d'en assurer le suivi et le contrôle.

Au cours de douze auditions et tables rondes, les rapporteurs ont entendu des représentants des différents organismes intéressés par la question du chauffage collectif : copropriétaires, bailleurs sociaux, syndicats, industriels du chauffage, associations de collectivités et d'accompagnement des particuliers, ainsi que les services de l'État (Agence de la transition écologique - ADEME, direction générale de l'énergie et du climat et direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages).



Marjolaine Meynier-Millefert

Députée de l'Isère
(La République en Marche)



Michel Vialay

Député des Yvelines
(Les Républicains)

L'IFC, une facturation reposant sur les consommations réelles pour inciter aux économies d'énergie

La maîtrise de la consommation énergétique constitue un enjeu crucial, alors que les prix de l'énergie connaissent une forte hausse et que le respect des engagements climatiques de la France suppose des mesures fortes qui, pour être efficaces, doivent s'accompagner d'une modification des comportements.

Un dispositif destiné à sensibiliser et responsabiliser les occupants

Alors que, dans les immeubles chauffés collectivement, le partage de la facture des frais de chauffage se fait traditionnellement selon les tantièmes ou au prorata de la surface de l'appartement, l'IFC permet une **facturation en fonction de la consommation réelle de chaque logement**, grâce à la pose de compteurs individuels ou de répartiteurs de frais de chauffage. Ce dispositif contribue ainsi à **sensibiliser et à responsabiliser les habitants**, mais également à **mieux les informer** sur les économies d'énergie et de facture qu'ils peuvent réaliser en adaptant leur consommation. Ils sont ainsi encouragés à maîtriser leur consommation et à éviter les gaspillages d'énergie – la baisse de la température d'un degré permettant de réaliser une économie d'énergie de 7 %.

La loi a prévu d'**exonérer certains immeubles** chauffés collectivement de l'obligation d'IFC :

– pour des **raisons de rentabilité économique**, c'est-à-dire lorsque le surcoût engendré par la mesure dépasse les gains résultant des économies d'énergie attendues. C'est notamment en raison de ce critère que sont exclus de l'IFC les bâtiments dont la consommation énergétique est inférieure à **80 kWh/m² par an** ;

– pour des **raisons techniques**, lorsqu'il n'est pas possible d'installer des appareils de mesure de la chaleur ou des robinets thermostatiques (par exemple, en présence de chauffage au sol).

Par ailleurs, afin de ne pas pénaliser certains occupants dont les besoins en chauffage seraient particulièrement importants, l'IFC s'accompagne de **deux mesures correctives** :

– le maintien d'une part de **charges de chauffage fixe de 30 %** ;

– la possibilité d'intégrer des **coefficients de correction** pour prendre en compte les situations thermiquement défavorables, notamment pour les logements situés au nord (moins ensoleillés) ou au dernier étage (déperditions thermiques plus importantes).

Des économies d'énergie attendues

Une vaste étude réalisée par l'ADEME en 2019 ¹, en partenariat avec des experts et des organismes indépendants, montre que l'IFC entraîne des économies d'énergie et des baisses de facture pour les habitants.

Sa mise en place se traduit ainsi par une **diminution immédiate de la consommation d'énergie de 17 % en moyenne** (avec une médiane de 15 %).

La majorité des copropriétaires interrogés, dans le cadre de l'étude, indiquent avoir réduit leur consommation d'énergie liée au chauffage, même si les changements d'habitude sont parfois partiels et que la question de la pérennité de tels comportements reste entière.

De nombreuses difficultés affectent sa mise en œuvre

Seulement **30 % à 35 % des immeubles** concernés par l'obligation d'IFC l'auraient effectivement mise en œuvre. Cette faible

¹ <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/851-individualisation-des-frais-de-chauffage-ifc-dans-les-logements-collectifs.html>

application contraste avec d'autres pays européens, en particulier l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Autriche ou les Pays-Bas, où plus de 90 % des logements concernés sont équipés, selon l'étude de l'ADEME.

Malgré des résultats positifs en termes de maîtrise de la consommation énergétique, plusieurs difficultés expliquent le retard de la France dans la mise en œuvre de l'IFC.

Un dispositif qui suscite des débats

Les auditions menées dans le cadre de la mission flash ont montré que l'IFC faisait l'objet de débats parmi les acteurs du logement collectif.

Certains, en s'appuyant sur l'étude de l'ADEME, considèrent que ce dispositif **responsabilise** les occupants et évite le gaspillage. Le syndicat de la mesure estime que l'IFC entraîne un **gain de pouvoir d'achat global de 450 millions d'euros** pour les Français concernés. Pour d'autres, ce dispositif s'inscrit à rebours de l'intérêt collectif et du principe de **solidarité**. Comme l'a noté l'Union sociale de l'habitat (USH), il tend à être **défavorable aux personnes qui restent à leur domicile**, c'est-à-dire le plus souvent des personnes en situation de fragilité (personnes âgées, sans activité, en situation de handicap). Cet argument est toutefois à relativiser dans la mesure où la loi prévoit le maintien de 30 % de charges fixes et la possibilité de tenir compte des situations défavorables.

Il existe en outre un questionnement sur **l'impact de l'IFC sur les travaux de rénovation des bâtiments**. Alors que le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) craint que la mise en place de l'individualisation entre en concurrence et retarde les travaux de rénovation énergétique, l'étude de l'ADEME montre à l'inverse que l'IFC n'a pas d'impact sur les travaux, voire constitue un outil de sensibilisation qui stimule les projets.

Enfin, la **fiabilité de certains appareils de mesure**, en particulier les répartiteurs qui seraient de qualité inégale, a également été mise en cause par certains intervenants, alors que d'autres ont au contraire mis en avant leur simplicité d'utilisation et la possibilité d'effectuer des relevés automatiques à distance.

Un parc immobilier mal identifié

D'après le centre d'études et de recherches économiques sur l'énergie (CEREN), 4,7 millions d'appartements sont chauffés collectivement. Ils seraient **3,5 millions** à être concernés par l'obligation d'IFC.

Hormis ces estimations statistiques, il n'existe **pas de base de données qui permettrait une analyse fine** du nombre d'immeubles aujourd'hui concernés, en l'absence de remontées de données régulières provenant des copropriétés ou des bailleurs sociaux.

Ce manque de données sur la mise en œuvre de l'IFC pose la question du **rôle des syndicats de copropriété**, qui ne sont pas toujours correctement formés et informés des évolutions souvent complexes de la réglementation et de la diversité des équipements.

Un suivi de la mise en œuvre défaillant

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ont indiqué lors de leur audition ne disposer **d'aucune information sur le nombre de logements** sociaux et privés qui se situent sous le seuil de consommation énergétique fixé à 80 kWh/m² par an, ainsi que sur ceux pour lesquels l'IFC n'est pas obligatoire pour des raisons de rentabilité économique. Elles ont également indiqué ne pas avoir d'information sur le nombre de logements pour lesquels l'obligation ne s'applique pas pour des raisons techniques.

En ce qui concerne le contrôle du respect du dispositif, la loi prévoit qu'en cas de manquement à l'obligation d'IFC, l'autorité administrative peut prononcer à l'encontre

du propriétaire du bâtiment collectif ou du syndic de copropriété une sanction financière par bâtiment qui peut atteindre 1 500 euros par logement et par an. Or, de l'aveu même de l'administration, **le contrôle du respect de l'IFC ne constitue pas une priorité**. Les sanctions, fort dissuasives, ne sont pas appliquées.

Améliorer la connaissance de l'IFC à différents niveaux

Si l'IFC est bien connue des bailleurs sociaux, elle l'est beaucoup moins des copropriétaires, qu'ils soient bailleurs ou occupants. Quant au grand public, c'est la méconnaissance qui prédomine – l'IFC est pourtant le seul levier d'action des locataires sur leurs charges de chauffage collectif.

Développer une communication auprès du grand public

Nous recommandons en conséquence la mise en place **d'une campagne de communication auprès du grand public** qui présente les gains environnementaux et financiers permis par l'IFC et qui cible les intérêts des différentes catégories de public :

– pour les copropriétaires, il s'agit d'être informés sur leurs obligations légales, mais aussi sur l'intérêt patrimonial de l'IFC (meilleure gestion des coûts de chauffage, meilleure connaissance du comportement du logement et du bâtiment, service supplémentaire pour leurs locataires) afin qu'ils soient acteurs sur cette question au sein de leurs copropriétés ;

– pour les ménages occupants, locataires ou propriétaires, la possibilité de maîtriser leurs charges de chauffage est importante dans un contexte de renchérissement du prix de l'énergie. De plus, l'IFC peut les aider à améliorer leur qualité de vie dans certains cas (appartements surchauffés).

Une telle communication, uniformisée au niveau national, pourra être déclinée au sein des réseaux d'information sur le logement (ADIL, FAIRE, etc.), mais aussi reprise par les bailleurs sociaux et les

syndics, qui sont les relais naturels auprès de leurs locataires ou clients.

Un financement de cette communication institutionnelle par les certificats d'économies d'énergie (CEE) pourrait d'ailleurs être envisagé, à l'égal de ce qui a été mis en place pour la rénovation énergétique des bâtiments.

Accompagner l'indispensable évolution du rôle des syndics

Un effort particulier doit être envisagé au niveau des syndics de copropriété, en raison de leur rôle de conseil et d'information auprès des copropriétaires. La faible mise en place de l'IFC dans le parc privé tend en effet à montrer qu'il existe un déficit d'expertise sur des sujets techniques de ce type.

Cet effort doit donc porter sur la **formation des syndics aux enjeux de la réglementation thermique des bâtiments** dont les évolutions récentes, qu'elles portent sur l'IFC, la rénovation énergétique ou encore les obligations de travaux, vont de plus en plus amener ces syndics, professionnels ou bénévoles, à devenir des gestionnaires du patrimoine immobilier dont ils ont la responsabilité. Cette approche patrimoniale pourrait d'ailleurs être rapprochée de celle qui prévaut parmi les bailleurs sociaux, qui ont adopté depuis longtemps une approche de long terme pour la gestion de leurs bâtiments.

Une telle évolution nécessite donc des capacités d'expertise, d'accompagnement et de conseil pour aider les copropriétaires sur les décisions à prendre. C'est pourquoi nous proposons **qu'une réflexion soit engagée sur les moyens de faire monter en compétence les syndics dans la gestion patrimoniale des biens dont ils s'occupent**.

Mettre en place un suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité de l'IFC

Afin de lever les réticences sur l'IFC, il importe d'en connaître précisément les effets sur le terrain. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'une base de

données pour son déploiement, condition préalable à un suivi qualitatif de la mesure.

Suivre et contrôler la mise en œuvre de l'IFC

Comme mentionné *supra*, il manque quantité de données pour permettre un suivi fin de l'IFC, tenant compte de la diversité du parc résidentiel concerné (année de construction, classement énergétique, type d'énergie utilisé, etc.).

Or, il est indispensable d'améliorer ce suivi afin de disposer d'une base statistique pouvant être recoupée avec d'autres données sur le bâti. Nous proposons donc :

➤ **D'intégrer le suivi de l'IFC dans l'enquête annuelle qui actualise le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)** pour disposer d'un retour rapide sur sa mise en œuvre dans le parc social ;

➤ De lancer une **enquête équivalente auprès des copropriétés**, en sollicitant notamment les syndicats professionnels et bénévoles. **Les résultats obtenus seraient intégrés au registre national d'immatriculation des copropriétés**, ce qui en faciliterait la mise à jour annuelle ;

➤ En complément de ces deux mesures, de **profiter de l'établissement d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) pour vérifier la présence des compteurs ou répartiteurs pour l'IFC** dans les logements chauffés collectivement. Ces données pourraient être intégrées à l'observatoire des DPE géré par l'ADEME.

Le résultat de ces enquêtes permettrait à l'administration de **mieux cibler les propriétés n'ayant pas encore mis en place l'IFC dans le cadre des contrôles prévus par la loi** – qui ne sont pas effectués à l'heure actuelle. Ces contrôles administratifs permettraient de connaître les raisons ayant conduit à l'absence de mise en place, ce qui améliorerait la connaissance du parc immobilier concerné, mais aussi de rappeler leurs obligations aux propriétaires dont le bâtiment n'est pas couvert par une dérogation prévue par la loi. Dans ce dernier

cas de figure, un rappel des sanctions encourues assorti d'un délai supplémentaire pour la mise en œuvre de l'IFC pourrait être envisagé.

Suivre et contrôler l'efficacité du dispositif

Grâce à la base statistique obtenue, et dans le prolongement de l'étude réalisée par l'ADEME, des travaux qualitatifs pourraient être régulièrement effectués sur des échantillons représentatifs afin de connaître les réductions des consommations énergétiques et des émissions de CO₂ obtenues grâce au dispositif.

Ces données objectives et régulières participeraient à l'information des publics concernés afin de lever les doutes et faire adhérer le plus grand nombre à la mesure.

Par ailleurs, ces informations pourraient servir à améliorer le pilotage de l'IFC, notamment au niveau des paramètres techniques servant à déterminer les obligations d'installation.

Enfin, un contrôle de la qualité des équipements installés devrait être prévu, afin de garantir la fiabilité dans le temps des mesures servant à l'IFC.

Nous proposons en conséquence :

➤ De **prévoir un suivi qualitatif de l'IFC** sur la base des données quantitatives actualisées ;

➤ De **prévoir un contrôle régulier des équipements permettant l'IFC**, afin de garantir la qualité des données servant au calcul des charges de chauffage.

Agir sur différents leviers d'action pour diminuer la consommation énergétique

Pour pérenniser les gains énergétiques permis par l'IFC, il importe de replacer ce dispositif dans une approche globale du bâtiment.

Optimiser l'exploitation des systèmes de chauffage

Il s'agit tout d'abord d'assurer la bonne gestion du système de chauffage collectif en

amont des logements. En effet, les opérations d'exploitation et de maintenance, lorsqu'elles sont correctement et régulièrement réalisées, permettent d'améliorer l'efficacité du chauffage collectif et d'optimiser *in fine* les effets de l'IFC dans la durée.

C'est par exemple le cas des opérations d'équilibrage, de désembouage ou de calorifugeage des réseaux de chauffage qui, en améliorant la circulation de l'eau chaude, affectent directement la qualité du chauffage dans les logements, tout en participant à la réduction de la consommation énergétique globale. L'installation de régulateurs et de systèmes automatisés contribue aussi à cette réduction en permettant un pilotage fin intégrant différents paramètres (prise en compte des phénomènes climatiques, gestion horaire, etc.).

Afin de pouvoir améliorer globalement le chauffage collectif, nous recommandons **de favoriser le recours aux contrats de performance énergétique (CPE)** au sein des copropriétés. Ce type de contrat, qui confie la gestion énergétique du bâtiment à un prestataire en prévoyant une réduction garantie de la consommation énergétique, permet de maintenir l'exploitation et la maintenance du système de chauffage à un haut de niveau de performance dans le temps, le prestataire étant intéressé par les résultats obtenus. Ce faisant, le CPE maintient la qualité globale du système de chauffage sur lequel les relevés de consommation individuelle sont effectués. De plus, les CPE peuvent aussi inclure les prestations techniques liées à la mise en place de l'IFC (installation et maintenance des compteurs ou des répartiteurs, relève des consommations), ce qui peut en faciliter l'utilisation.

Il s'agira toutefois d'adapter ce type de contrat aux spécificités de l'IFC. En effet, pour que l'individualisation conserve tous ses bénéfices comportementaux, il importe que les gains réalisés en propre par les ménages leur soient garantis et ne soient pas intégrés dans les réductions énergétiques qui

rémunèrent le prestataire, à savoir celles issues de l'exploitation et de la maintenance.

L'IFC et la rénovation énergétique des bâtiments : deux mesures complémentaires

Dans le cadre plus général de l'évolution de la réglementation touchant les logements, nous estimons que **l'IFC ne doit pas être opposée à la rénovation énergétique des bâtiments**. L'individualisation est en effet le seul outil jouant sur les comportements quand la rénovation agit sur la qualité thermique du bâti. Or, valoriser la sobriété énergétique dans les comportements est utile même pour des ménages habitant des logements rénovés et moins énergivores. **L'IFC peut, par exemple, réduire ou annuler l'effet rebond** qui est souvent constaté sur la consommation énergétique dans les logements rénovés.

Afin de sortir du dilemme, souvent énoncé durant les audits, d'avoir à choisir entre l'IFC et la rénovation du bâtiment, nous estimons que, comme d'autres dispositifs contribuant aux économies d'énergie, **l'IFC devrait bénéficier d'aides financières pour l'installation des équipements nécessaires à son fonctionnement**. Pour ce financement, le dispositif des CEE nous semble d'autant plus indiqué qu'une fiche spécifique à ces installations existait jusqu'en octobre 2020. Il nous semble opportun de modifier la réglementation dans ce cas précis pour permettre le versement de primes incitatives et lever ainsi un certain nombre de réticences, d'autant que la crise de la Covid-19 a mis en suspens de nombreux travaux au sein des copropriétés. Cette dérogation pourrait toutefois être limitée dans le temps pour rester cohérente avec le caractère obligatoire de l'IFC.