

COMITE OPERATIONNEL N° 2

« LOGEMENTS SOCIAUX ET RENOVATION URBAINE »

Rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement
Durables

PROJET

présenté par

Philippe VAN DE MAELE,
Directeur Général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Chef de projet
Jacques FORT
(DGUHC)

Version 6 mars 2008

Projet de rapport du COMOP « Logements sociaux et rénovation urbaine »

1 Rappel de la situation actuelle du parc social

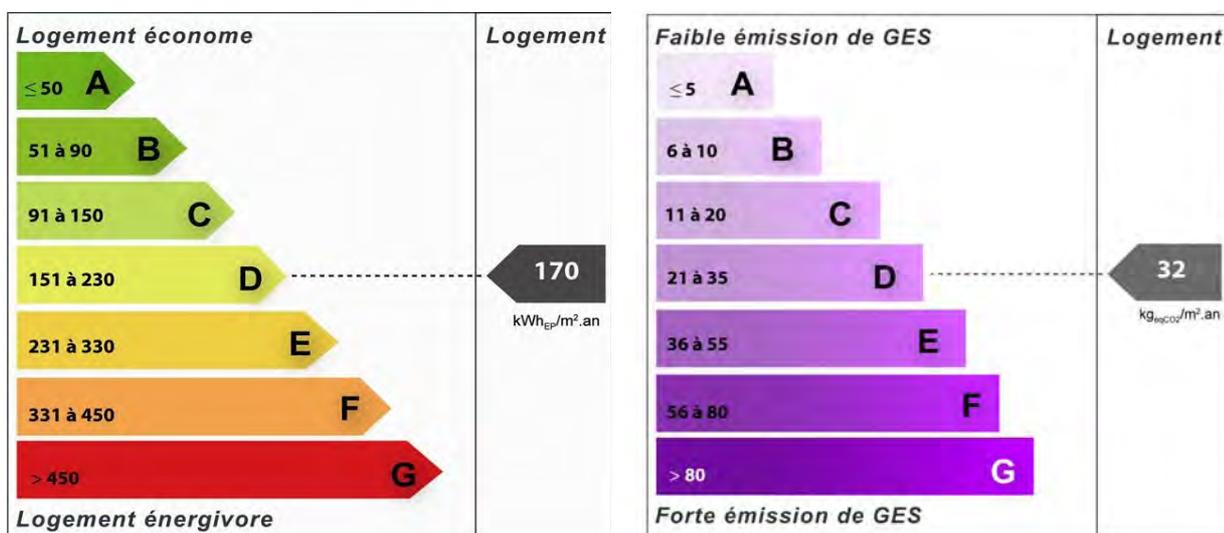
Dès le premier choc pétrolier, les organismes Hlm et les sociétés d'économie mixtes, bailleurs de logements sociaux, ont intégré à leurs objectifs sociaux (production et exploitation de logements à loyer modéré), des principes d'économies d'énergie et une contribution aux enjeux énergétiques de la France (sécurité d'approvisionnement et indépendance énergétique, réduction de la dépendance vis-à-vis du pétrole, maîtrise de la demande énergétique).

La réhabilitation du patrimoine existant, depuis 1977, a toujours inscrit de façon implicite, une contribution aux économies d'énergie dans les travaux prescrits. Grâce à l'appui des Pouvoirs publics majorant le taux de subvention des travaux économisant l'énergie (FSGT) dans les années 1980, cette contribution a été nettement renforcée.

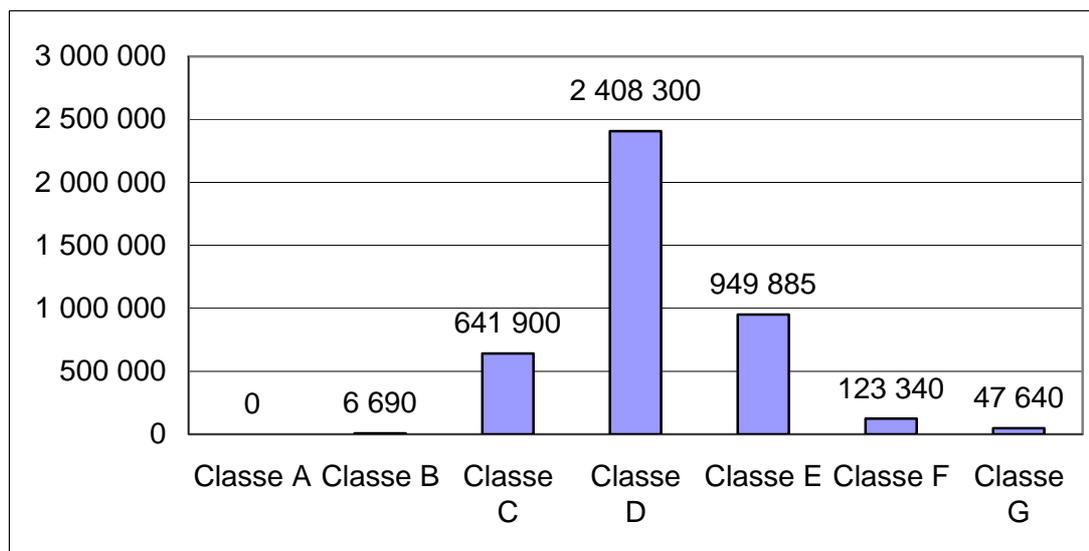
C'est ainsi que le parc Hlm, qui abrite 16% de la population, contribue aujourd'hui pour 11% aux émissions de CO₂ produites par le secteur résidentiel. La consommation énergétique moyenne du parc (chauffage + eau chaude sanitaire) en énergie primaire est de 170 KWh/m²/an contre 240 pour l'ensemble du parc résidentiel. La ventilation du parc en fonction des classes de l'étiquette énergie montre une forte concentration dans les classes C, D et E.

Unité : logement

Patrimoine logements sociaux								
	A	B	C	D	E	F	G	total
H1	0	0	291 000	1 853 000	781 000	104 800	44 600	3 074 400
H2	0	0	174 000	490 000	159 760	17 765	2 940	844 465
H3	0	6 690	176 900	65 300	9 125	775	100	258 890
toutes zones		6 690	641 900	2 408 300	949 885	123 340	47 640	4 177 755



Classement énergétique du parc de logements sociaux



2 Propositions du COMOP n°2

Les propositions suivantes émanent des échanges conduits dans le cadre de réunions du comité opérationnelle. L'objectif partagé par tous les membres a été de faire des propositions tout à la fois ambitieuses mais volontairement ciblées de manière à proposer des actions crédibles et réalisables d'un point de vue opérationnel.

1^{er} objectif - Un programme national ambitieux et réaliste

Il s'agit pour le COMOP « Logements sociaux et rénovation urbaine » de définir les voies, moyens et conditions requis pour une entrée en vigueur des conclusions du Grenelle de l'environnement correspondantes :

- Engagement n°6 relatif au Parc HLM Conventions à négocier avec les opérateurs du parc HLM en vue d'une mise aux normes accélérée de l'intégralité du parc, en commençant par les 800 000 logements les plus dégradés. Négociation sur les délais de réalisation et l'accès à des financements bonifiés à long terme.
- Engagement n°7 relatif aux programmes ANRU (40Mds €) réalisés en appliquant par anticipation les normes futures (80 ou 50 KWh), principe d'un financement bonifié.

Le COMOP propose d'établir et de contractualiser, à travers une loi d'orientation et de programmation, un programme national de rénovation durable des parcs locatifs sociaux avec, pour chaque bailleur, la signature d'une convention avec l'Etat.

La loi d'orientation et de programmation, dont l'objectif est d'être la plus courte possible, devrait porter sur la période 2009- 2015 à la demande des participants dans un souci d'opérationnalité.

Ce programme permettra de traiter les 800 000 logements les moins performants du point de vue de la consommation énergétique, dont environ 180.000 logements sociaux dans les programmes de rénovation urbaine (hors réhabilitations engagées depuis le début du programme). Il s'agit d'éradiquer les catégories F (331 à 450 KWh/m²/an) et G (> 450 KWh/m²/an) et d'amener l'ensemble des logements correspondants dans la catégorie C (91 à

150 KWh/m²/an). De même sera traité l'essentiel des logements de catégorie E (231 à 330 KWh/m²/an) ayant recours pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire à un réseau de chaleur ou à une énergie fossile pour les amener à la catégorie C.

De plus, dans les programmes de rénovation urbaine, 15 000 logements, soit près de 10% des opérations à réaliser, pourront anticiper les normes futures avec l'objectif d'une étiquette B (51 à 90 KWh/m²/an) d'ici à 2013, permettant ainsi de tripler le parc des logements de catégorie B. Dans ces opérations, le recours à des énergies renouvelable sera systématiquement étudié.

Compte tenu de l'ampleur du programme à réaliser, des autres objectifs assignés aux bailleurs sociaux et de la capacité de réponse de l'appareil de production, il est proposé d'engager les travaux portant sur les 800.000 logements entre 2009 et 2015 :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
PCS	35 000	60 000	75 000	90 000	110 000	125 000	125 000	620.000
ANRU	30 000	30 000	40 000	40 000	40 000			180.000
Total	65 000	90 000	115 000	130 000	150 000	125 000	125 000	800.000

A l'issue du programme, l'essentiel du patrimoine des logements sociaux aura une étiquette énergétique B, C ou D. Seuls seraient encore classés en catégorie E, 42 000 logements ayant recours pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire à un réseau de chaleur ou à une énergie fossile et 279 000 logements avec chauffage électrique ; ces derniers ayant déjà fait l'objet d'une réhabilitation thermique et ayant une consommation de 90 à 130 KWh en énergie finale.

Au total, 800 000 logements, soit le cinquième du patrimoine de logements sociaux, auront une réduction significative de leur consommation énergétique pour le chauffage et l'eau chaude, de 25% à 70% selon les cas, permettant une réduction globale de la consommation énergétique de 8,6 TWh par an. Sur l'ensemble du parc des logements sociaux, la consommation énergétique théorique sera réduite de 19%.

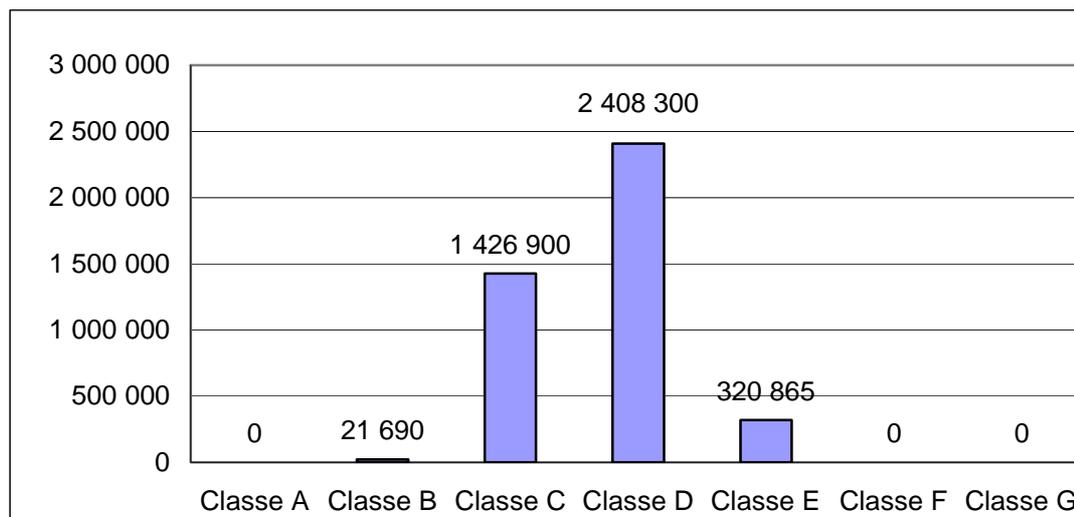
Indépendamment de ce programme, l'évolution du parc et de ses conditions d'entretien et de maintenance se traduisent par une réduction de la consommation énergétique estimée à 366 GWh/an, soit à l'horizon 2015 : 2,56 TWh économisés annuellement par rapport à la consommation actuelle. La réduction de consommation de 366 GWh/an tient compte de la production nouvelle (60 000 logements neufs par an à 90 KWh/m² : + 350 GWh), des démolitions (28 000 logements par an à 180 KWh : - 328 GWh), des ventes et changements d'usage (12 000 logements par an : - 132 GWh) et de l'amélioration naturelle par entretien et maintenance courante (- 0,6% par an, soit - 256 GWh). A l'achèvement du programme de réhabilitation, la consommation énergétique annuelle du parc de logements sociaux sera ainsi réduite de 11 TWh (24% par rapport à la consommation actuelle) et les émissions annuelles de CO2 seront réduites de 2 M de tonnes.

Situation énergétique du parc social à traiter

Unité : logement

	E	F	G	Total
énergie fossile	629 020	99 566	41 677	770 263
électricité		23 774	5 963	29 737
effectif programme	629 020	123 340	47 640	800 000

Classement énergétique du parc social après réalisation du programme national



Afin de financer cet ambitieux programme, quatre leviers principaux doivent être conjointement mobilisés :

- **Aides des pouvoirs publics ;** Etat (subvention Palulos Grenelle, dégrèvement de TFPB, TVA à taux réduit) et des collectivités locales ;
- « Economies de charges » sur la durée de remboursement du prêt ;
- **Certificats d'économie d'énergie ;**
- **Fonds propres des bailleurs.**

Proposition 1 – La Palulos Grenelle

Le COMOP propose la mise en œuvre d'une **subvention forfaitaire de l'Etat, Palulos Grenelle, au taux de 20% et plafonnement des travaux éligibles porté à 20 000 € par logement** (au moins 80% des travaux concernant la maîtrise des consommations énergétiques).

Cette disposition nécessite une modification des articles R. 323-6 et R. 323-7 du CCH.

La loi d'orientation et de programmation 2009- 2015 indiquerait un montant de subvention Palulos Grenelle de 2,1 Mds € correspondant à un coût de travaux de 12 Mds € portant sur le traitement des 800.000 logements les plus énergétivores.

La subvention Palulos Grenelle pour une durée de 7 ans s'élève à 1,86 Md € pour le programme de cohésion sociale hors ANRU (dont 1,11 Md € sur la période 2009/2013) et 250 M€ pour le programme national de rénovation urbaine – PNRU - sur la période 2009/2013.

Pour le programme de cohésion sociale, il s'agit de nouveaux besoins de financement. Pour les opérations du PNRU, compte tenu du programme prévisionnel (réservation des crédits inscrits dans les conventions pluriannuelles) et de ses conditions de financement, les besoins de subventions complémentaires sont limitées à 250 M€ (environ 2 000 € par logement pour 65% des logements dont les travaux programmés et inscrits dans les conventions pluriannuelles sont inférieurs à 15.000 €/logement et 1 000 € supplémentaires par logement pour les travaux permettant d'anticiper les normes futures : 15 000 logements avec une étiquette énergétique B).

Proposition 2 – La création d'une ligne spécifique sur la quittance

La réalisation du programme nécessite la mise en place d'un partenariat entre l'Etat, les bailleurs, les représentants nationaux des locataires.

Le remboursement des emprunts contractés par le bailleur serait en partie assuré par la création d'une ligne spécifique sur la quittance correspondant pendant la durée de remboursement du prêt (limitée à 15 ans) à un **versement par les locataires d'une partie de l'économie de charges consécutive à la réhabilitation thermique** des logements.

Une concertation est en cours en vue d'un accord collectif national entre l'Etat, l'USH, la FNSEM et les organisations représentatives des locataires. Il porterait sur les modalités de ce dispositif, notamment sur les garanties de résultat qui pourraient être apportées sur la réduction de la consommation énergétique. Un projet sera soumis à la Commission Nationale de Concertation.

La mise en œuvre de ce remboursement nécessitera une modification législative du CCH.

Soit la proposition de la **signature d'une convention nationale entre l'Etat, les bailleurs (USH et fédération des SEM) et les associations nationales de locataires : engagement sur la « récupération » d'une partie des économies de charges en contrepartie d'une garantie de résultats** (attestation des consommations avant et après travaux, et après deux ans d'utilisation du logement).

Proposition 3 – Un partenariat entre l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs

La réalisation du programme nécessite la mise en place d'un partenariat entre l'Etat, les collectivités locales, les bailleurs.

Proposition de la **signature d'une convention nationale entre l'Etat, les représentants des bailleurs (USH et fédération des SEM) et les représentants des collectivités locales : objectifs cible sur la période 2009 – 2015, avec l'engagement sur des participations financières minimales** (Paludos Grenelle, participations des collectivités locales dont celle « groupée des EPCI et communes », la mobilisation des fonds propres des bailleurs...), l'indication des produits issus des certificats d'économie d'énergie (accord national signé avec les « obligés » tels qu'EDF, GDF). A ce jour, il convient toutefois de souligner qu'aucun échanges précis n'a été conduit avec les représentants des associations nationales des régions et départements

Une convention devra être signée par chaque bailleur au niveau régional avec le préfet de région, la région et les collectivités locales concernées (EPCI et/ou commune, départements, délégataires s'il y a lieu) précisant les **engagements en matière de réhabilitation thermique de leur patrimoine et les participations financières.**

Les bailleurs devront adapter leur plan stratégique de patrimoine (PSP) pour intégrer les objectifs du Grenelle, faire réaliser un audit énergétique systématique sur les immeubles à traiter , avec :

- une attestation de consommation de l'immeuble lors de l'audit énergétique avant travaux ;
- une attestation de consommation de l'immeuble lors de l'achèvement des travaux ;
- les mesures, deux ans après la réalisation des travaux, pour s'assurer de la qualité des interventions en s'appuyant sur des mesures des consommations réelles avant travaux et après travaux avec l'analyse des écarts (y compris la part liée à l'usage des logements). Ce bilan à conditions équivalentes doit permettre, le cas échéant, de réajuster le niveau de la ligne spécifique de la quittance.

Proposition 4 – Les certificats d'économie d'énergie

Le **recours aux certificats d'économie d'énergie** dans le montage financier du programme sera fonction des objectifs et des modalités retenus pour la période démarrant au 1^{er} juillet 2009.

Le COMOP propose d'inscrire dans la loi le fait d'**imposer aux « obligés » une quantité minimale de certificats liés aux opérations de réhabilitation thermique de logements sociaux** avec éventuellement le versement des sommes à un fonds national créé à cet effet.

Au total, à l'issue du programme, 800 000 logements, soit le cinquième du patrimoine de logements sociaux, auront une réduction significative de leur consommation énergétique pour le chauffage et l'eau chaude, de 25% à 70% selon les cas, permettant une **réduction globale de la consommation énergétique de 8,6 TWh par an**.

Proposition 5 – La mobilisation des fonds propres des bailleurs

Les fonds propres des organismes HLM et des SEM devront être mobilisés pour le financement direct de l'investissement et pour le remboursement des emprunts sur la durée du programme. A défaut de cette mobilisation, il doit s'agir de mobiliser les fonds des autorités de référence des bailleurs (actionnaires de référence, collectivité locale de rattachement).

Proposition 6 – Le prêt énergie de la CDC

Adapter les conditions (assiette, enveloppe et modalités) du prêt « énergie » de la Caisse des dépôts et consignations au regard des objectifs quantitatifs et qualitatifs du Grenelle en ce qui concerne la réhabilitation des logements sociaux.

Proposition 7 – La participation de l'ADEME

Une mobilisation des **aides de l'ADEME** liées au cofinancement des audits énergétiques et au recours aux énergies renouvelables est également proposée par le COMOP.

Proposition 8 – La mobilisation des fonds européens

Une « **modification appropriée** » du règlement FEDER est envisagée par la Commission Européenne permettant l'éligibilité de certaines dépenses d'investissement en énergie dans le domaine du logement. Une contribution du FEDER pourrait donc être envisagée pour certaines opérations de réhabilitation, mais devrait être réservée à des investissements très performants ou particulièrement innovants.

2^{ème} objectif – Un programme de travaux cohérent et adapté aux enjeux du programme

Le COMOP ne préconise pas de solutions techniques types, mais un bouquet cohérent de solutions afin de répondre aux enjeux de maîtrise de l'énergie au regard des situations initiales. Les travaux pourront porter sur l'isolation du bâti, le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire, la ventilation, le confort d'été, la gestion des fluides et des réseaux et le recours à des énergies renouvelables et, s'il y a lieu le traitement acoustique (zones identifiées à bruit).

La prise en compte des enjeux de traitement acoustique sur les zones de bruit, devra être effectuée avec la réalisation concomitante de travaux.

Proposition 9 – La préparation et la réalisation des travaux

Les bailleurs sociaux, maîtres d'ouvrage des opérations, devront s'engager et veiller à **définir les solutions techniques les plus adaptées à l'objectif de maîtrise des consommations énergétiques et s'il y a lieu les questions d'acoustique.**

Un audit énergétique sera systématiquement réalisé sur chaque bâtiment ou sur chaque opération pour définir les objectifs en terme de maîtrise de consommation et le programme de travaux correspondant. Un appui méthodologique et financier sera apporté par l'ADEME pour faciliter le choix de solutions optimisées.

Proposition 10- La mesure des consommations d'énergie

Une attestation des consommations des immeubles devra être établie avant/après travaux.

Proposition 11 – Les zones de bruit

Les travaux de réhabilitation thermique des logements ne devront en aucun cas conduire à une dégradation de la qualité acoustique de ces derniers.

Le parc situé dans une zone de bruit critique autour d'un axe de transport terrestre ou dans une zone de bruit d'un aéroport fera l'objet d'une **intervention globale portant à la fois sur la thermique et l'acoustique.**

Une aide spécifique étant nécessaire pour financer le surcoût lié aux travaux acoustiques. Il est demandé d'étendre au bénéfice des logements sociaux les mesures incitatives actuellement réservées aux logements privés pour le traitement des bâtiments en zone de bruit critique autour d'un axe de transport terrestre. Les propositions correspondantes relèvent du comité opérationnel « bruit ».

3^{ème} objectif – Les actions de sensibilisation auprès des locataires

Proposition 12 – Les actions de sensibilisation

Le programme de travaux, selon le COMOP, devrait être complété par des **actions visant à optimiser la gestion et l'exploitation du chauffage et par des actions de sensibilisation auprès des locataires sur les bonnes pratiques en matière énergétique.** Des matériels pédagogiques seront élaborés en liaison avec l'ADEME. Dans le cadre de la diffusion de ces matériels, la formation des personnels des bailleurs sociaux pourrait être envisagée.

4^{ème} objectif – Un recours optimisé au chauffage urbain

Le chauffage urbain constitue un enjeu majeur pour le parc à réhabiliter pour une source d'énergie intéressante d'un point de vue environnemental. En effet, près de la moitié des logements sociaux concernés bénéficient d'un tel système de chauffage.

Une action conjointe du COMOP « énergie renouvelable » et du COMOP « urbanisme » doit être menée afin d'adapter les conditions d'exploitations des réseaux de chaleur vis-à-vis d'un parc réhabilité et ayant besoin de moins de ressource énergétique.

Proposition 13 – Le chauffage urbain

Le COMOP a établi des pistes de travail à développer par le COMOP « énergie renouvelable » pour la mise au point de dispositions législatives, réglementaires ou incitatives, afin :

- **d'adapter les conditions d'exploitation des réseaux de chaleur** pour tenir compte de l'évolution des besoins énergétiques du parc réhabilité avec un engagement des gestionnaires pour une maîtrise de l'énergie et l'inscription dans les contrats de délégation d'objectifs de base, de clauses de pénalité et d'intéressement liées aux économies ;
- **de faciliter l'extension de la desserte** du fait des capacités nouvelles dégagées,
- d'établir pour chaque réseau de chaleur ou de froid **des indicateurs de performance**. Une méthodologie pourra être utilement élaborée à partir des travaux actuellement réalisés par l'Institut de Gestion Déléguée ;
- d'encourager tous les acteurs à une **production décentralisée d'énergie renouvelable** sur les bâtiments, y compris ceux raccordés à un réseau de chaleur ;
- de **permettre le réajustement de la puissance souscrite** pour les immeubles ayant fait l'objet d'une réhabilitation thermique.

Pour rendre opérant, en terme de réduction des charges locatives, les travaux de réhabilitation thermique réalisés dans le cadre du Grenelle de l'environnement, il est nécessaire de **réviser systématiquement les contrats d'exploitation de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire en cours**, en particulier les contrats au forfait.

Pour les bâtiments réhabilités raccordés à un réseau de chaleur, il faut permettre le réajustement de la puissance souscrite après travaux. Cette disposition devra figurer dans le règlement du réseau de chaleur ou dans les conditions de la délégation de service public.

Le COMOP propose que ces dispositions soient inscrites au niveau législatif.

Annexes

Synthèse des hypothèses de financement et de calendrier

Le coût moyen des travaux est estimé à 15 000 € par logement (dont 12 000 € de travaux directement liés à la maîtrise des consommations d'énergie).

Soit pour un coût unitaire de 15 000 €/logement, un plan de financement possible :

Subvention Etat	3 000 €
Subvention collectivités locales	1 500 €
Dégrèvement de TFPB (application loi POPE)	1 600 €
Certificats économie d'énergie	250 €
Fonds propres	1 000 €
Prêt bonifié CDC	7 650 €

En M€ valeur 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009/2013	2014/2015
Logements	65 000	90 000	115 000	130 000	150 000	125 000	125 000	550 000	800 000
dont PCS	35 000	60 000	75 000	90 000	110 000	125 000	125 000	370 000	620 000
dont ANRU	30 000	30 000	40 000	40 000	40 000			180 000	
Coût total	975	1 350	1 725	1 950	2 250	1 875	1 875	8 250	3 750
PALULOS	105	180	225	270	330	375	375	1 110	750
dont PCS dotations Grenelle	105	180	225	270	330	375	375	1 110	750
Dont ANRU									
dotations Grenelle	42	42	55	55	55			250	250
Subvention collectivités locales	98	135	173	195	225	188	188	825	375
Dégrèvement TFPB	104	144	184	208	240	200	200	880	400
Aide ADEME	10	10	10	10	10	10	10	50	20
CEE	17	23	29	33	38	32	32	140	64
Fonds propres	65	90	115	130	150	125	125	550	250
Prêt CDC bonifié	577	768	989	1 104	1 257	946	946	4 695	1 891