



FICHE THEMATIQUE LE MOUVEMENT HLM, LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES LOIS GRENELLE

Contexte

Le Mouvement Hlm est un secteur essentiel du point de vue du développement durable. Par son poids dans le logement - il accueille près de 11 millions d'habitants dans ses 4,3 millions de résidences principales, et met chaque année en chantier environ 100 000 nouveaux logements locatifs ou en accession - **il constitue un effet de levier considérable pour toute politique d'environnement.**

Les performances énergétiques du patrimoine Hlm sont ainsi très supérieures à celles du reste du secteur résidentiel, et ses rejets de CO2 bien inférieurs. Tous logements Hlm confondus, sa consommation moyenne d'énergie en énergie primaire (chauffage et ECS) est de **170 kWh/m²/an**, contre une moyenne de 240 kWh/m²/an dans l'ensemble du parc résidentiel. **Il rejette 11% des émissions de CO2 des résidences principales, alors qu'il représente 16% de ce parc.** Au total, grâce aux efforts des organismes, **les consommations d'énergie des logements Hlm sont d'ores et déjà inférieures de 30% en moyenne à celles de l'ensemble des logements français.** Pour aller plus loin, le Mouvement Hlm a engagé un **programme d'amélioration de ses 800 000 logements les moins performants** (cf. infra, « *Réhabilitation de 800 000 logements : où en sommes-nous ?* »).

Pour les logements neufs, depuis deux ans déjà et à nouveau dans le Projet Hlm, les bailleurs sociaux ont pris l'engagement d'inscrire leur activité de production dans le champ de la performance environnementale **au-delà des dispositions réglementaires**. Ils se sont fixés comme objectifs :

- Une production de **logements majoritairement sous label Haute performance énergétique (HPE) et Très haute performance énergétique (THPE)**. La production du parc social est déjà pour plus de 50% d'entre elle sous label énergétique (HPE, THPE) ;
- Une **expérimentation d'opérations « Bâtiment basse consommation » (BBC) et à énergie passive ou positive**. Depuis quelques mois, le nombre de projets BBC augmente, les organismes souhaitent se préparer à leur généralisation dès 2013. Les premières opérations viennent d'être livrées.

Le secteur s'est par ailleurs engagé à ne produire que des bâtiments consommant moins de 150kwh/m²/an ou émettant moins de 20 kg éqco2/m²/an.

La consommation d'eau est - grâce à des équipements économes et à la prévention des fuites - plus faible en Hlm : **la consommation d'eau moyenne est de 100 litres par jour et par habitant dans le logement social contre 150 litres au niveau national.** Devant l'importance des enjeux liés à l'eau, le Mouvement Hlm a proposé de généraliser les bonnes pratiques qui favorisent une bonne gestion de l'eau et une maîtrise des charges, à travers quatre engagements : **généraliser la pose d'équipements performants et leur bon entretien pour limiter la consommation d'eau potable** dans la construction neuve et dans le parc existant ; **individualiser les contrats de fourniture d'eau** sur une période de trois ans ; **sensibiliser les habitants aux bons gestes ; participer à la gestion des eaux pluviales.**

La gestion des déchets est très en avance : la collecte sélective correspond à **65% du patrimoine Hlm** contre moins de 50% pour l'ensemble du parc de logements. Concernant les déchets de chantiers, les organismes Hlm réalisent déjà des diagnostics de déchets avant démolition et optimisent l'emploi de matériaux recyclables.

Concernant l'urbanisme et la consommation d'espace, les organismes Hlm mènent une politique qui concilie le désir d'habitat individuel ou dans des petits immeubles et le souci d'économiser l'espace : 97% de la production est réalisée **en groupé**, en opération du PNRU, ou en PSLA et Pass-Foncier, c'est-à-dire dans des conditions d'optimisation de la constructibilité foncière. Et du fait de la contrainte des loyers d'équilibre, le logement social ne contribue pas à la flambée des prix fonciers, bien qu'il recherche des terrains bien situés. Enfin, l'Union sociale pour l'habitat mène des **réflexions prospectives autour de l'empreinte environnementale** de tout projet neuf ou de grosse réhabilitation.

Fort de ces expériences, le Mouvement Hlm est donc légitime à proposer des améliorations aux lois Grenelle I et II, en s'appuyant sur des réflexions nourries par son expérience. Ses propositions portent sur deux grands volets de ces lois : Urbanisme et Energie.



Des objectifs du Grenelle de l'environnement aux exigences dans le logement social

La loi **Grenelle I** fixe comme objectifs :

- D'ici à 2050 : **diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre** par rapport à 1990 ;
- D'ici à 2020 :
 - Réduire d'au moins 20% les **émissions de gaz à effet de serre** ;
 - Améliorer de 20% l'**efficacité énergétique** ;
 - Porter la part des **énergies renouvelables** à au moins 23% de la consommation d'énergie finale ;
 - Réduire de 38% la **consommation d'énergie du parc existant**.

Ces objectifs se traduisent dans le logement social notamment par :

- La **rénovation énergétique de 800 000 logements les plus consommateurs** ;
- Une **production nouvelle sous label BBC dès 2013** et par anticipation au 1^{er} juillet 2011 pour le programme de rénovation urbaine ;
- Une incitation au **développement des énergies renouvelables, des éco-quartiers**.

Les **enjeux** pour les organismes d'habitat social se déclinent de la manière suivante :

- Croiser les enseignements du Plan Stratégique de Patrimoine et les objectifs du Grenelle de l'environnement ;
- Revisiter le process de la réhabilitation ;
- Réinvestir le champ de l'innovation ;
- Développer une nouvelle ingénierie financière ;
- Amplifier le management de projet / obligation de performance ;
- Adapter la gestion technique ;
- Repenser l'implication et l'accompagnement des locataires.

Lois Grenelle : propositions de l'Union pour le volet Urbanisme

Les propositions du Mouvement Hlm portent principalement sur :

- **La consultation des organismes Hlm à la préparation des SCOT** dont le rôle en matière d'habitat est renforcé et qui s'impose aux PLH. A l'heure actuelle, toutes les parties prenantes sont, soit directement associées, soit consultées à leur demande. Cette association ou consultation se fait soit directement (professions expressément visées) soit indirectement (tous les acteurs privés qui sont représentés dans les chambres de commerce et d'industrie, des métiers ou d'agriculture. Ces chambres sont tenues d'organiser la consultation de leurs ayant-droit). **Ainsi, tout le monde peut donner son avis, notamment - à travers les associations de défense de l'environnement - ceux qui s'opposent à la construction de logements, sauf un acteur majeur : le secteur Hlm.** L'Union sociale pour l'habitat demande que cette anomalie grave soit rectifiée.
- **La contribution aux politiques du logement à travers la taxation prévue dans le Grenelle I (article 12) sur les terrains valorisés par la création de lignes de transports en commun.** L'un des intérêts de ces transports est de desservir les logements, mais en général dès qu'une ligne est mise en service par la collectivité, le prix des terrains flambe et empêche les ménages modestes d'accéder à des logements desservis par ces transports. **La taxe prévue pourrait être utilisée pour favoriser l'implantation dans ces zones de logements abordables.**
- **La réforme du Code de l'Urbanisme** : l'article 13 prévoit la simplification par ordonnance de ce code, et notamment une refonte des taxes et participations d'urbanisme pour aboutir, « à produit équivalent », à « une taxe locale d'équipement efficace et équitable, incitant notamment à éviter la dispersion des constructions ». Or, le meilleur moyen d'éviter cette dispersion est de limiter la construction, ce qui est contraire aux besoins. **Aussi l'Union demande-t-elle que soient mis au même rang les objectifs d'« éviter la dispersion des constructions » et de « répondre aux besoins en logements sociaux ».**
- **Une incitation fiscale à l'offre foncière pour le logement social en milieu urbain** : beaucoup d'entreprises détiennent un patrimoine foncier ou immobilier sous-utilisé, notamment en centre-ville. Elles sont dissuadées de le céder parce que, les plus-values de cessions étant calculées sur la valeur nette comptable des immobilisations, la taxation de celle-ci peut s'avérer dissuasive pour le patrimoine détenu de longue date et amorti. Une mesure fiscale permet depuis 2005 d'exonérer totalement les plus-values réalisées par les personnes physiques, et de 50% celles réalisées par



les entreprises, si la cession permet la construction de logements sociaux. **L'Union propose que, pour une durée limitée (jusqu'à la fin 2010), les entreprises bénéficient totalement d'une telle exonération** : celles-ci ont besoin de liquidités, et grâce à l'exonération, elles pourraient consentir des prix plus avantageux sans y perdre. Cette mesure est d'autant moins coûteuse que faute d'être cédés, ces biens n'apportent aucune rentrée fiscale (ni impôt sur les plus-values, ni droits de mutation).

Lois Grenelle : propositions de l'Union pour le volet Energie

Les propositions du Mouvement Hlm portent principalement sur les points suivants :

- **Un crédit d'impôt pour les locataires Hlm** (après l'art. 3, Grenelle II) **qui participent aux travaux** sous la forme d'un prélèvement étalé dans le temps (ligne séparée sur la quittance, prévue dans la loi MOLLE) : les personnes physiques bénéficient d'un crédit d'impôt quand elles réalisent des travaux ou y contribuent en tant que locataires, mais cette aide est apportée en une seule fois et **les locataires modestes du parc social en sont écartés**. Il s'agit de permettre de bénéficier de ce crédit chaque année en fonction de la contribution réelle apportée par le locataire.
- **L'allongement de 5 ans de la durée d'exonération de TFPB** des logements financés en PSLA. Cette mesure encouragerait la production d'une offre nouvelle en accession sociale à la propriété répondant à des critères environnementaux élevés (après l'art. 3).
- **La possibilité pour les organismes de déposer des certificats d'économie d'énergie** (art. 27 Grenelle II) sur le registre national des CEE. Les certificats d'énergie sont la contrepartie de travaux d'économies et sont vendus aux producteurs (EDF, GDF, compagnies pétrolières) qui doivent justifier d'une contribution obligatoire à ces économies (depuis la loi « POPE » du 13 juillet 2005). La vente des certificats permet de financer les travaux réalisés par les propriétaires de bâtiments. L'existence d'un registre national permet d'organiser un marché, et donc de ne pas les céder au prix le plus bas, celui que ne manqueraient pas d'imposer les producteurs si les vendeurs étaient obligés de les céder instantanément. Ce système fonctionne, et les organismes y sont très intéressés. **Malheureusement, le projet de loi Grenelle II prévoyait d'écarter les organismes Hlm du droit de déposer leurs certificats sur ce registre. Il s'agirait d'une mesure injuste allant à l'encontre de la politique affichée d'économie d'énergie**, et cela alors que d'autres intervenants (comme la CDC) pourraient gérer ce marché en toute transparence. Le Sénat a adopté une disposition ouvrant très largement le champ des personnes morales habilitées à déposer les CEE, dont les organismes Hlm. **Il importe donc que le texte du Sénat soit maintenu, pour toutes les personnes morales, ou à défaut pour les organismes Hlm.**
- **La soumission du classement des réseaux de chaleur à une vérification de l'efficacité économique** (art. 30 Grenelle II). Le Grenelle II prévoit d'encourager l'emploi d'énergies renouvelables pour ces réseaux, en favorisant l'obligation de raccordement, mais ces réseaux sont souvent coûteux pour les utilisateurs, les efforts de productivité n'étant guère favorisés lorsqu'existe une clientèle captive : surdimensionnement des installations (qui aboutit à chauffer de septembre à juin) ou conduite de chauffe négligente de la part des exploitants. L'écart du coût en fonction de la performance varie de 1 à 4. **L'Union demande que la loi soumette le classement et le raccordement obligatoire à la vérification de la pertinence économique du réseau de chaleur**. L'encouragement aux énergies renouvelables ne doit pas entraîner une indifférence totale quant au coût pour les locataires.
- **La possibilité pour les organismes d'une part de vendre l'énergie photovoltaïque excédentaire** produite par leurs installations (point adopté par le Sénat - Grenelle II) et d'autre part d'obtenir la **défiscalisation des recettes obtenues**. Ce dernier point permettrait d'amortir plus rapidement les installations très coûteuses, de contribuer au développement d'une filière française.
- **Dans le cadre du programme de réhabilitation thermique de 800 000 logements Hlm, la possibilité d'intégrer une partie des logements de catégorie D** (art. 5, Grenelle I).
Le Mouvement Hlm a considéré que 800 000 logements « moins performants de son patrimoine » justifient de mesures particulières sur le plan thermique. La loi Grenelle I prévoit un dispositif assorti d'aides pour favoriser leur réhabilitation. Mais en visant exclusivement des logements de catégories E (plus de 230 kWh/m²/an), F et G, le texte est difficile à mettre complètement en œuvre.
En effet, **une partie des immeubles les plus énergivores, sont voués, non à une réhabilitation, mais à une démolition, à court terme** (il ne s'agit pas d'y effectuer des travaux) **ou à moyen terme** (seuls des travaux assez légers sont envisageables).



Au total, **les immeubles qui ne sont pas à démolir et qui appartiennent aux catégories E, F et G sont moins nombreux que l'objectif de 800 000**. En revanche, **l'Union considère comme justifiant d'une amélioration énergétique une grande partie des immeubles Hlm de catégorie D**. En effet, ils consomment moins que la moyenne du parc résidentiel français (240 kWhep/m²/an), mais plus que la moyenne Hlm (170 kw/m²/an). Il est donc souhaitable d'y faire des travaux, et **l'Union demande un assouplissement en incluant dans le programme aidé des logements de catégorie D si l'économie réalisée est d'au moins 80 kWhep/m²/an** (passage en catégorie C, B ou A). Le gain en termes d'environnement et de charges serait identique.

Réhabilitation énergétique de 800 000 logements : où en sommes-nous ?

La rénovation thermique des logements les moins performants du patrimoine locatif social - dont la consommation d'énergie primaire est supérieure à 230 kWhep/m²/an - constitue un chantier prioritaire des organismes Hlm. Conformément à ses engagements du **Congrès de Lyon** de 2007 réitérés avec force dans le cadre de son **Projet** adopté en 2008, le Mouvement Hlm se mobilise pour mettre en œuvre un vaste **programme d'amélioration thermique de 800 000 logements visant à les amener à un niveau de consommation inférieur à 150 kWhep/m²/an**. L'Union est extrêmement attachée à cet objectif et elle s'est appliquée à **obtenir les moyens nécessaires à leur réalisation**.

L'engagement du Mouvement s'est concrétisé dans la signature d'une **Convention avec l'Etat** sur la mise en œuvre du programme d'amélioration de la performance énergétique de 800 000 logements sociaux, le 26 février 2009. Grâce à ce dispositif, le Mouvement Hlm engage en 2009-2010 l'amélioration de **100 000 logements sur les 800 000 logements les moins performants qu'il a identifiés**. Le programme global porte sur une durée de **12 ans sous réserve que l'éco-prêt à taux bonifié de 1,9% obtenu pour 2009-2010 soit reconduit au-delà de ces deux premières années**.

Des moyens nouveaux

Des avancées notables ont été obtenues en matière de financement de l'Etat, dans le droit-fil des mesures de réduction de la consommation énergétique des bâtiments préconisées lors du Grenelle de l'environnement.

Au-delà de l'éco-prêt de la Caisse des dépôts, le **retour aux modalités antérieures d'application du dégrèvement de la Taxe foncière des propriétés bâties (TFPB)**, à hauteur de 25% du montant des travaux d'économie d'énergie, a été institué par la Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ce dégrèvement sera de nouveau imputé à l'ensemble des logements sociaux de l'organisme Hlm, dépendant d'un même centre des impôts. Il sera compensé intégralement aux collectivités locales par l'Etat.

Partenariat avec le secteur du Bâtiment

A tout ceci s'est ajouté, plus récemment, le **prêt à taux très réduit** qui vient d'être mis en place par le secteur du Bâtiment (FFB, CAPEB, FNSCOP), afin de financer des travaux de rénovation thermique des logements. Au cours des derniers mois, l'Union a activement collaboré avec la profession et notamment la Fédération Française du Bâtiment, à la préparation de ce dispositif, qui vient compléter fort opportunément les mesures du Grenelle de l'environnement, en visant d'autres travaux que ceux concernés par l'« éco-prêt logement social ». **L'enveloppe prévue, de 100 millions d'euros, doit permettre de financer 5 000 à 10 000 opérations de réhabilitation nouvelles**.

Financement de la performance énergétique du logement social par le FEDER

Le 2 avril 2009, le Parlement européen a adopté à une très large majorité la proposition de révision du Règlement FEDER, **qui étend son éligibilité aux investissements en matière de performance énergétique et d'énergies renouvelables dans les logements existants, de 2009 à 2013**. Les projets éligibles de rénovation énergétique devront s'inscrire dans le cadre d'un objectif de cohésion sociale. L'enveloppe FEDER pouvant être affectée à ces projets est fixée à **4% de l'enveloppe de chaque Etat-membre**, soit potentiellement 8 milliards d'euros à l'échelle des 27, **320 millions d'euros pour la France, soit de 5 à 40 millions d'euros en fonction des régions**.

Le FEDER peut ainsi jouer un important effet de levier et compléter les mesures nationales et régionales en matière énergétique avec un taux de cofinancement des projets de l'ordre de 20 à 30% des coûts éligibles.

L'Union sociale pour l'habitat n'avait cessé de promouvoir cette réforme des fonds européens à Bruxelles depuis près de deux ans et se félicite de ce dispositif qui vient soutenir l'effort du Mouvement Hlm en matière de performance énergétique du logement social.

Les autres moyens

Les organismes Hlm font par ailleurs appel à leurs **fonds propres**, ainsi qu'à d'autres financements : **Fonds chaleur** de l'Ademe pour les EnR, les collectivités locales, etc. Enfin, la **contribution des locataires** aux travaux d'économie d'énergie est effective depuis fin 2009.

Et maintenant ?

Le Mouvement Hlm s'est mobilisé dès la signature de la convention du 26 février par la mise en place d'une **information complète aux organismes** :

- **Journée nationale le 7 avril** avec près de 300 participants et remise d'un mémento d'aide à la mise en œuvre du programme régulièrement mis à jour ;



- Organisation de **réunions régionales d'information** sous l'égide des associations régionales d'organismes Hlm, dans le cadre de différents clubs et réseaux au sein du Mouvement Hlm (Réseau des acteurs de l'habitat, Bat'im club...);
- Organisation d'une **table ronde sur ce thème dans le cadre du Congrès Hlm de Toulouse** complétée par des **ateliers techniques au Pavillon du Développement durable**.

Pour mener à bien ce programme, **un audit énergétique préalable est obligatoire** et doit être réalisé par un bureau d'étude en vue de définir les travaux d'amélioration des performances énergétiques. Les entreprises concernées sont ensuite invitées à répondre aux appels d'offre lancés, leur réponse finalisant le montage des dossiers. **Au 31 décembre 2009, près de 35 000 logements vont bénéficier de l'éco-prêt logement social.** Parallèlement, les organismes Hlm continuent d'étudier d'autres opérations.

L'Union sociale pour l'habitat est également fortement impliquée dans le Comité stratégique du Plan Bâtiment du Grenelle de l'environnement présidé par Philippe Pelletier. A ce titre, un outil de suivi en temps réel des projets au titre de l'éco-prêt a été mis en place. Un groupe de travail dédié au suivi de la mise en œuvre du programme de rénovation énergétique s'est réuni à trois reprises et doit poursuivre son travail sur 2010. **L'Union sociale pour l'habitat participe également aux groupes de travail Précarité énergétique et Règlementation thermique 2012 (BBC).**
