

---

# Étude sur la rénovation des passoires thermiques dans le logement social

Rapport final de l'étude

---

Février 2024

## Sommaire

<b>Synthèse des résultats</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>6</b>
Contexte de l'étude .....	6
Objectif et enjeux de l'étude .....	7
Méthode de l'étude.....	7
<b>1. Les bailleurs sociaux face à la rénovation des passoires thermiques : entre difficultés de bien identifier les logements et adapter leur stratégie à ce contexte</b>	<b>8</b>
1.1. Un sujet « passoires thermiques » qui reste complexe à appréhender en dépit d'une bonne connaissance des enjeux de rénovation énergétique .....	8
1.1.1. Une appropriation globalement réussie du sujet de la rénovation énergétique par les bailleurs sociaux.....	8
1.1.2. Un enjeu « passoires thermiques » qui reste complexe à mesurer et à appréhender opérationnellement pour les bailleurs sociaux.....	9
1.2. Des stratégies de rénovation énergétique qui intègrent de plus en plus l'enjeu des passoires thermiques .....	10
1.2.1. Une priorité donnée au traitement des passoires thermiques et aux logements énergivores, au détriment probable d'autres enjeux patrimoniaux .....	10
1.2.2. Le DPE tend à devenir un des principaux outils de pilotage de la gestion patrimoniale.....	11
1.2.3. Trois principales stratégies opérationnelles pour l'élimination des passoires thermiques : réhabilitations lourdes, gestes séquencés ou rénovations a minima.....	12
1.2.4. Des positionnements variés vis-à-vis du calendrier réglementaire d'éradication des passoires thermiques.....	13
1.2.4.1. Zoom sur les échéances 2025 (G) et 2028 (F).....	13
1.2.4.2. Zoom sur l'échéance 2034 (E) et les prochaines étapes.....	14
<b>2. Des bailleurs sociaux confrontés à des difficultés pour la rénovation des passoires thermiques</b>	<b>15</b>
2.1. Un cadre normatif changeant, rendant difficile de se projeter dans le temps long, freinant ainsi le passage à l'action des bailleurs.....	15
2.2. Des difficultés propres à la nature des logements énergivores à traiter et aux caractéristiques des parcs des bailleurs sociaux.....	16
2.3. Un « goulet d'étranglement » déjà en partie existant, et qui risque de s'amplifier, lié au volume des logements à traiter et l'absence d'un tissu économique capable de l'absorber .....	17

<b>3. Financer la rénovation des passoires thermiques dans le logement social</b>	<b>18</b>
3.1. Les bailleurs jugent être en mesure de faire face au financement de la rénovation des passoires thermiques, bien qu'ils émettent certaines réserves.....	18
3.2. Des dispositifs de financement de la rénovation énergétique des passoires thermiques bien connus mais inégalement appréciés.....	19
<b>4. Leviers pour faciliter la rénovation des passoires thermiques dans le logement social</b>	<b>24</b>
4.1. Des bonnes pratiques déployées par les bailleurs pour accélérer la rénovation des passoires thermiques.....	24
4.1.1. Adapter les approches techniques de la rénovation des logements énergivores.....	24
4.1.2. Adapter la structure des marchés au tissu économique du territoire et aux caractéristiques de son parc.....	25
4.2. Des leviers externes aux bailleurs pour soutenir la rénovation des passoires.....	26
4.2.1. Sur le plan technique et stratégique.....	27
4.2.2. Sur le plan financier et administratif.....	27
<b>Annexe – Liste des acteurs interrogés</b>	<b>29</b>
Acteurs institutionnels.....	29
Bailleurs sociaux.....	29
Collectivités territoriales.....	29

## Synthèse des résultats

Si la thématique de la rénovation thermique des logements et l'éradication des passoires thermiques est un sujet bien approprié par les bailleurs, ils identifient néanmoins **un certain nombre de difficultés** pour traiter efficacement leurs passoires thermiques :

- La **concomitance de la mise à jour du Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) et de son positionnement comme instrument de pilotage principal des stratégies de rénovation énergétique**, pouvant potentiellement conduire à classer des logements comme passoires thermiques alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant, et devoir par la même les traiter rapidement ;
- **Un cadre normatif fluctuant** (SNBC puis « Fit for 55 », mise en avant de la solution gaz puis changement d'attitude récente à ce sujet), **rendant difficile une planification optimale de long terme** ;
- **Des logements plus difficilement traitables en raison de leur nature** (les passoires thermiques pour lesquelles les opérations d'intervention étaient faciles ayant déjà été traitées) : les logements situés dans des immeubles ou quartiers dits remarquables, les logements individuels en particulier dans les zones rurales, puis plus rarement les logements en copropriété, ainsi que des logements collectifs dont le bâtiment dans son ensemble n'est pas une passoire thermique (typiquement les derniers étages et ceux au niveau des pignons) ;
- **Les volumes à traiter** : à quelques exceptions près, les bailleurs se sentent globalement prêts pour répondre aux échéances 2025 et 2028 de rénovation des logements étiquetés G et F, à moins que la conjoncture économique ne se détériore. **Les craintes du secteur se concentrent principalement sur l'échéance de 2034 concernant les logements étiquetés E**. En parallèle, les bailleurs insistent sur **le manque d'offre de la part du secteur du bâtiment pour absorber et traiter efficacement les logements à rénover**, tant en termes de compétences que de nombre d'entreprises disponibles.

Néanmoins, afin de traiter les passoires thermiques le plus rapidement possible, les bailleurs adaptent leur stratégie patrimoniale, en agissant à la fois sur leur méthode pour identifier les logements à rénover en priorité et sur les types d'intervention à réaliser. Cela devrait permettre de répondre aux objectifs de court terme d'éradication des passoires thermiques, mais introduit **deux risques** :

- **Un risque à la fois technique et économique** lié à la nécessité pour certains bailleurs de massifier certaines interventions, tels que le remplacement des systèmes de chauffage, plutôt qu'aborder la rénovation avec une première étape d'intervention qualitative sur l'enveloppe ou par une approche globale et performante ;
- **Un risque de dépriorisation d'autres enjeux patrimoniaux**, notamment l'adaptation du parc (à la fois au vieillissement des locataires ou au handicap, mais aussi plus globalement au desserrement des ménages et à l'évolution de leurs caractéristiques) et la qualité de vie, causé par la monopolisation des moyens humains et financiers **pour respecter les échéances fixées par la loi Climat et Résilience**, ce qui pourrait avoir des conséquences visibles dans les années à venir ;

D'un point de vue opérationnel, **trois grandes catégories de stratégie d'intervention** ont été identifiées :

- **Des réhabilitations lourdes** maximisant les postes d'intervention traités en une seule fois sur un même logement / immeuble, faites par des bailleurs disposant d'un historique solide en matière de rénovation énergétique. A noter cependant que devant les enjeux liés à

l'accélération du nombre de logements à traiter, certains bailleurs déclarent ne plus arriver à rester dans une logique de réhabilitation lourde ;

- **Des gestes individuels** en ciblant les passoires thermiques et en **visant des petits sauts d'étiquette, mais dans une logique de réhabilitations performantes par étape**, plutôt réalisés par des gros bailleurs avec un objectif d'industrialiser les différentes étapes.
- **Des gestes limités pour traiter un grand nombre de logements avant les échéances de 2025 et 2028 sans que les sauts de DPE soient importants.** Cette approche est celle qui présente un **vrai risque à moyen terme, le bailleur devant potentiellement réintervenir sur ces logements dans un futur assez proche** tout en devant traiter davantage de logements (à savoir les logements déjà classés en D ou E)

## Introduction

### Contexte de l'étude

La réussite de la **transition énergétique** et l'atteinte des **objectifs mondiaux, européens et nationaux en matière de lutte contre le changement climatique** nécessite une **massification de la rénovation des logements**, afin de baisser drastiquement leurs besoins en énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées. En France, les logements représentent en effet 31 % des consommations énergétiques finales et 12 % des émissions de GES.

La France s'est fixé **des objectifs ambitieux face à cet enjeu majeur**, notamment :

- En 2018, en adoptant un plan de rénovation énergétique des bâtiments qui vise **l'objectif prioritaire d'éradication des 7 à 8 millions de passoires thermiques et de rénovation de 500 000 logements par an** ;
- En 2020, en se fixant pour 2030 un objectif de **réduction des émissions du résidentiel-tertiaire de près de 50 % par rapport à 2015** et la décarbonation quasi complète à l'horizon 2050, dans le cadre de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC).

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience », donne un coup d'accélérateur à l'atteinte de ces objectifs, notamment en fixant **l'interdiction progressive (étalé du 1er janvier 2023 au 1er janvier 2034) de (re)mise en location des logements les moins performants énergétiquement (étiquetés E, F et G à la suite d'un DPE)**.

Le secteur du **logement social**, qui représente quelque **5 millions de logements** – soit 16% du parc résidentiel - doit prendre toute sa part dans l'atteinte des objectifs nationaux et dans la mise en place d'une dynamique de rénovation énergétique sans pour autant ignorer les autres problématiques du secteur (pérennité, attractivité des logements, ainsi que leurs adaptations à l'évolution du profil des ménages (vieillesse, davantage de petits ménages).

Une première étude de l'ANCOLS sur la rénovation thermique publiée en juin 2022, avait montré qu'un certain nombre de bailleurs possédaient une part notable de passoires thermiques. Dans le prolongement de cette étude, l'ANCOLS a ainsi souhaité réaliser :

- Un tableau de bord de suivi de la performance énergétique du parc social, qui a vocation à être mis à jour chaque année et dont la première édition a eu lieu en décembre 2023<sup>1</sup>. Dans cette dernière, la part de passoires thermiques dans le parc social est estimée à environ 6 % (avec le nouveau mode de calcul du DPE), soit un peu plus de 300 000 logements<sup>2</sup>.
- Une nouvelle étude se focalisant sur les enjeux, les problématiques rencontrées par les bailleurs et les leviers spécifiques à la rénovation des logements les plus énergivores dans le parc locatif social. C'est l'objet du présent rapport.

<sup>1</sup> ANCOLS (2023). 6 % des passoires thermiques dans le parc social : première estimation basée sur le nouveau mode de calcul du DPE.

<sup>2</sup> Pour autant, « le parc locatif social est moins énergivore en moyenne que le parc privé » (ONRE (2023) - Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1<sup>er</sup> janvier 2023). L'étude de l'Observatoire National de la Rénovation Énergétique met en évidence un taux de passoires thermiques plus de 2 fois plus élevé dans le parc locatif privé par rapport au parc locatif social.

## Objectif et enjeux de l'étude

L'objectif de cette étude est d'identifier :

- Les **facteurs expliquant la persistance d'une part non négligeable de logements énergivores** dans le parc locatif social ;
- Le **positionnement et les stratégies des bailleurs sociaux** disposant d'un nombre notable de passoires thermiques face à la rénovation de ces logements ;
- Les **difficultés rencontrées par les bailleurs sociaux** pour la rénovation des logements énergivores et les **leviers qu'ils identifient** – reposant sur l'action des bailleurs eux-mêmes ou sur d'autres acteurs du logement social – pour accélérer leur éradication ;
- La perception qu'ont les bailleurs sociaux de leurs **capacités de financement** de la rénovation des logements les plus énergivores et leur positionnement vis-à-vis des dispositifs de financement existants.

### Deux enjeux majeurs reviennent largement et de manière transversale dans la présente étude.

En premier lieu, **l'enjeu clé de la rénovation des passoires thermiques**, traité dans cette étude sous l'ensemble des angles mentionnés ci-dessus, **est celui de l'articulation complexe entre enjeux de court/moyen terme d'une part, et de long terme d'autre part** :

- Dans un premier temps – qui relève quasiment de l'urgence – il s'agit pour les organismes de logement social d'adapter leur parc à la contrainte définie par la loi Climat et Résilience d'interdiction des passoires thermiques selon un calendrier d'échéances successives étalées de 2023 à 2034, et d'apporter des réponses aux 36 % de locataires du parc social qui se trouvent en situation de précarité énergétique (source : ONPE<sup>3</sup>).
- Dans un second temps, il s'agit d'inscrire le traitement des passoires thermiques dans une trajectoire de long terme qui concilie les problématiques de gestion patrimoniale pour les bailleurs (planification et financement des interventions sur le bâti), les enjeux d'amélioration globale du parc social (adaptation des logements à l'évolution des ménages et à la dynamique des territoires, prise en compte du vieillissement et de l'accessibilité...) et l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques de long terme, définis à l'échelle nationale (objectif d'un parc de logements au niveau BBC Rénovation en 2050 défini par la SNBC).

Ensuite, un second enjeu clé est celui de maintenir et accélérer une dynamique de rénovation dans une **conjoncture économique délicate** au moment de la réalisation de cette étude. Le contexte est en effet marqué depuis 2022 par le retour d'une **inflation** qui affecte particulièrement le secteur de la rénovation par une hausse conséquente des prix des matériaux et équipements, et le coût du financement de cette rénovation par la hausse des taux d'emprunts. Par ailleurs, le **secteur du bâtiment** reste depuis la fin de la pandémie de COVID-19 dans une **situation de forte tension** liée à des forts volumes de travaux, un manque de main d'œuvre, et des pénuries de matériaux et équipements nécessaires à la rénovation.

## Méthode de l'étude

Les résultats de la présente étude se basent sur une série de **29 entretiens qualitatifs** réalisés par Transitions entre juin et octobre 2023, auprès d'un échantillon de :

- **21 bailleurs sociaux**, dont une large majorité identifiée comme ayant une part plus importante que la moyenne de logements énergivores dans leur parc de logements (sur la base d'un recoupement des données DPE-Énergie et DPE-GES issues du RPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2022), sélectionnés pour leur représentativité de la diversité des bailleurs (taille, catégorie et typologie du parc...) et des contextes territoriaux ;

<sup>3</sup> Étude thématique « Qui sont les ménages en précarité énergétique dans le logement social », 2019

- **5 acteurs institutionnels** : services et agences de l'État, fédérations de bailleurs sociaux
- **3 collectivités territoriales** compétentes en matière de politique de l'habitat (EPCI).

La liste des acteurs interrogés figure en annexe du présent rapport.

Les entretiens qualitatifs ont permis l'**expression libre des acteurs interrogés**, sur la base de guides d'entretien construits avec l'ANCOLS. Cette approche qualitative a permis de dresser un **panorama riche sur l'ensemble des points clés de l'étude** (enjeux de la rénovation des passoires thermiques dans le logement social, positionnement des bailleurs, stratégies de rénovation, difficultés rencontrées, leviers, enjeux financiers...) **construit sur la base de retour de terrain**. Elle ne prétend toutefois pas dresser un état des lieux exhaustif de la totalité des situations des bailleurs sociaux et de leurs contextes, ni être en mesure d'objectiver et de nuancer l'ensemble des résultats en fonction de ces situations (caractéristiques des bailleurs et de leurs parcs...).

## 1. Les bailleurs sociaux face à la rénovation des passoires thermiques : entre difficultés de bien identifier les logements et adapter leur stratégie à ce contexte

### 1.1. Un sujet « passoires thermiques » qui reste complexe à appréhender en dépit d'une bonne connaissance des enjeux de rénovation énergétique

#### 1.1.1. Une appropriation globalement réussie du sujet de la rénovation énergétique par les bailleurs sociaux

La quasi-totalité des bailleurs interrogés expliquent **prendre en compte le sujet de la rénovation énergétique dans leur gestion patrimoniale depuis déjà plusieurs années**, avec une **montée en puissance de cette dimension au cours de la dernière décennie**. Les bailleurs mettent généralement en avant le fait que la rénovation énergétique est une des composantes d'une « bonne gestion » du parc, qui reste le fondement de leur activité.

Au-delà de la connaissance du sujet et de ses enjeux, la rénovation énergétique semble toutefois faire l'objet de **niveaux d'appropriation opérationnelle variés d'un organisme à l'autre**. L'enquête fait ressortir trois niveaux de mobilisation différents en ce qui concerne la rénovation énergétique.

- Premièrement, **un premier ensemble de bailleurs semble faire preuve d'un niveau très élevé de structuration de leur organisation sur le sujet**, avec la mise en place de processus de travail particulièrement cadrés et un historique solide d'opérations de rénovation énergétique. Ce sont généralement de **grands bailleurs disposant de ressources conséquentes** (notamment humaines et techniques) pour se positionner sur cette thématique, ou occasionnellement des bailleurs de taille plus modeste portés par un **fort volontarisme au niveau de leur direction générale et/ou des élus locaux** présents au sein de leurs organes de gouvernance.
- Deuxièmement, **pour la large majorité des bailleurs interrogés** (recouvrant une grande diversité de situations), **le sujet de la rénovation énergétique est appréhendé de manière plus récente mais semble atteindre un niveau de maturité et de structuration de plus**



**en plus satisfaisant**, notamment grâce à une traduction stratégique dans le cadre des Plans Stratégiques de Patrimoine (PSP).

- Enfin, **une minorité de bailleurs admet avoir commencé à travailler tardivement sur le sujet énergétique**, soit pour des raisons politiques et culturelles (bailleurs avec une faible appropriation de la thématique par les directions ou les élus précédents, et ayant généralement un parc de taille modeste), soit pour des raisons patrimoniales (bailleurs disposant d'un parc de logements globalement récent pour lequel la qualité énergétique n'apparaissait pas comme un enjeu majeur).

Concernant leurs motivations pour s'engager dans la rénovation énergétique des logements, **l'axe le plus fréquemment abordé par les bailleurs lors des entretiens a été celui de la maîtrise des charges énergétiques pour les locataires**, qui est monté en puissance continuellement au cours de la décennie passée. La pertinence de cet axe est renforcée pour les bailleurs dans un **contexte de hausse ou de maintien à des niveaux élevés des prix de l'énergie**. Dans ce contexte difficile, plusieurs bailleurs ont exprimé de **vives craintes quant à la solvabilité des ménages** dans les mois et années à venir. **Si certains ont mis en place des dispositifs de protection des ménages face à la hausse des prix de l'énergie de type « bouclier tarifaire », la rénovation énergétique des logements est systématiquement envisagée comme une solution plus pérenne**. La nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre de la lutte contre le changement climatique à travers la rénovation énergétique est quant à elle globalement bien intégrée par les bailleurs, bien qu'elle ne soit pas la motivation première de la plupart des organismes interrogés.

Par ailleurs, et même si son application à court terme ne génère pas de craintes généralisées chez les bailleurs ni une forte pression incitative (cf. partie 1.2), **l'application progressive de l'interdiction de location des passoires thermiques introduite par la loi Climat et Résilience constitue également un facteur de « motivation » et de justification des efforts engagés** dans la rénovation des passoires thermiques. Pour les bailleurs interrogés, l'enjeu est généralement de **pouvoir continuer à « faire leur métier »** en maintenant un parc de logements locatifs suffisant pour répondre aux besoins.

### 1.1.2. Un enjeu « passoires thermiques » qui reste complexe à mesurer et à appréhender opérationnellement pour les bailleurs sociaux

Le sujet spécifique des passoires thermiques est connu par l'ensemble des bailleurs rencontrés dans le cadre de l'étude. Le concept de « passoire » est bien approprié par les bailleurs et sa définition, telle que suggérée par les critères de la loi Climat et Résilience (logements étiquetés F et G dans le cadre du DPE, et E dans une moindre mesure), est largement connue.

Néanmoins, la quasi-totalité des bailleurs sondés témoigne de **difficultés pour poser un diagnostic précis et documenté de l'état énergétique de leur parc, et donc du volume de passoires thermiques à traiter de manière urgente et prioritaire**. Cette situation découle essentiellement du **besoin de renouveler les DPE des logements sociaux** pour se conformer à la nouvelle méthode de calcul introduite en 2021. Deux approches se distinguent parmi les bailleurs à ce sujet. Certains bailleurs – qui estiment disposer des moyens suffisants pour mener ce chantier à bien – ont choisi de **lancer des campagnes de renouvellement des DPE** sur l'intégralité de leur parc de logement. D'autres – qui jugent ce renouvellement massif trop ambitieux à court terme – privilégient des approches plus ciblées : **renouvellement prioritaire des DPE pour les logements étiquetés F et G** selon l'ancienne méthode, les logements ayant fait l'objet d'interventions récentes susceptibles d'avoir produit des sauts d'étiquette, ou encore les logements présentant *a priori* un risque de mauvaise notation (par exemple : les logements chauffés au gaz).

Indépendamment de ces approches, les bailleurs ont majoritairement exprimé des difficultés concrètes à poser un état des lieux de leur parc en s'appuyant sur le DPE. De nombreux bailleurs rencontrent notamment **des difficultés à renouveler massivement leurs DPE dans des délais raisonnables**, en lien avec de nombreuses situations locales de « pénuries » de diagnostiqueurs. Les bailleurs ont également largement signalé des problématiques liées à la **fiabilité des diagnostics réalisés** (incohérence de certains résultats, diagnostics multiples réalisés sur un même logement produisant des résultats différents...). Certains ayant les moyens humains pour le faire, ont notamment déclaré

positionner des collaborateurs sur une mission spécifique de contrôle des DPE afin de pouvoir ordonner le renouvellement du diagnostic d'un logement en cas d'anomalie constatée.

La méthode du DPE en vigueur depuis 2021 fait également l'objet de certaines critiques exprimées par les bailleurs, notamment pour son **mode de calcul jugé pénalisant pour les logements de petite surface** – notamment dans le collectif - ou pour certaines solutions techniques telles que le chauffage au gaz (en raison de la prise en compte des émissions de GES dans le calcul des étiquettes). A l'occasion du renouvellement des DPE selon la nouvelle méthode de calcul, **un certain nombre de bailleurs interrogés constate des changements d'étiquettes peu prévisibles** (dans un sens comme dans l'autre). **Ils estiment ainsi que leur visibilité et capacité à anticiper l'état des lieux de leur parc est limité**. Enfin, certains bailleurs expriment des réserves quant à la pertinence de l'approche « théorique » du DPE, en dépit de sa nécessité pour disposer d'un outil commun à l'échelle de l'ensemble des logements du territoire national. Ils constatent que les logements mal étiquetés au DPE ne sont pas toujours les plus consommateurs d'énergie et émetteurs de gaz à effet de serre en cas d'usage réel. Ce point est notamment soulevé par les bailleurs présentant des problématiques de précarité et de solvabilité des locataires. Un bailleur explique par exemple :

*« Nous avons de nombreux logements collectifs connectés à un réseau de chaleur qui sont étiquetés D avec de très fortes consommations d'énergie. Nous avons également des logements individuels notés F et G pour lesquels les consommations constatées sont largement inférieures, car les locataires de logements individuels qui règlent eux-mêmes leurs charges sont systématiquement plus vigilants et plus économes ».*

Enfin, au-delà de l'évolution du DPE en lui-même et de sa méthode, c'est surtout la **concomitance de la mise à jour de cet outil et de son positionnement comme instrument de pilotage principal des stratégies de rénovation énergétique** (puisque le dispositif d'interdiction de location de la loi Climat et Résilience s'appuie sur les résultats du DPE) qui représente une difficulté pour la quasi-totalité des bailleurs interrogés. L'introduction d'échéances à court terme basées sur les résultats du DPE se heurte en effet à la difficulté à anticiper et produire ces diagnostics, pour les raisons mentionnées ci-dessus.

## 1.2. Des stratégies de rénovation énergétique qui intègrent de plus en plus l'enjeu des passoires thermiques

### 1.2.1. Une priorité donnée au traitement des passoires thermiques et aux logements énergivores, au détriment probable d'autres enjeux patrimoniaux

Au moment de l'enquête, la totalité des bailleurs rencontrés ont expliqué que **le sujet énergétique est une priorité pour la gestion de leurs parcs de logements**. Selon les contextes et enjeux spécifiques à chaque bailleur et à chaque territoire, cette problématique est soit portée comme « priorité n°1 », soit en balance avec d'autres enjeux qui conservent une place importante dans l'activité des organismes de logement social, notamment (sans ordre de priorité) :

- L'adaptation du parc existants vers des typologies plus petites pour répondre aux **nouvelles caractéristiques et besoins des ménages** (dessalement des ménages et réduction de la taille des foyers...);
- L'adaptation des logements existants au **vieillessement** et au **handicap** ;
- **L'attractivité du parc social**, notamment dans des territoires « détendus » dans lesquels le logement social est faiblement compétitif par rapport au privé pour des raisons liées notamment au niveau des loyers, à la localisation des logements, à leurs caractéristiques et à leur qualité globale (la rénovation énergétique ne pouvant généralement apporter qu'une réponse partielle) ;
- **La construction neuve**, qui reste une exigence forte pour les bailleurs dans les territoires tendus et/ou en retard sur le respect des critères réglementaires en matière de logement social ;

- De manière plus marginale, **l'amélioration du confort d'été**<sup>4</sup>, devenue pour les bailleurs en cœur de métropoles et/ou dans la moitié sud de la France un enjeu particulièrement prégnant au cours des dernières années.

La plupart des bailleurs rencontrés en entretien font remonter à plusieurs années la hausse des moyens consacrés à la rénovation énergétique de leur logement. Ainsi, la priorité donnée récemment aux « passoires thermiques » par les obligations de la loi ne semble pas, aux dires des bailleurs et malgré quelques exceptions, avoir eu d'impact sur les moyens dédiés à l'intervention sur l'existant ou sur le volume d'opérations de rénovation. **En revanche, les échéances fixées par la loi Climat et Résilience se traduisent concrètement par un changement de méthodes d'intervention, avec une place plus importante accordée aux enjeux énergie-carbone vis-à-vis des autres enjeux patrimoniaux** précédemment cités. C'est donc davantage le fléchage des interventions que leur volume et les montants consacrés qui ont été impactés par la loi Climat et Résilience.

Globalement, deux situations semblent aujourd'hui se dessiner parmi les bailleurs interrogés concernant **l'impact des obligations réglementaires relatives aux passoires sur leur gestion patrimoniale** :

- Des bailleurs dont les moyens (humains, techniques, financiers) ou la faible part de passoires thermiques permettent **d'envisager sereinement l'éradication des passoires à court terme**, qui procèdent alors à un simple « rééquilibrage » des critères énergie-climat dans la définition de leur stratégie patrimoniale ;
- Des bailleurs qui s'estiment davantage bousculés par l'interdiction à court terme de location des passoires thermiques et qui expliquent **dédier la totalité de leurs moyens d'intervention alloués aux rénovations et concentrer leur stratégie de gestion du parc existant sur le traitement de ces logements énergivores**, comme l'expliquent notamment deux bailleurs interrogés :

*« Les logements F et G vont occuper 100% de nos capacités d'investissement sur l'existant et du travail de nos équipes de gestion du patrimoine pour les prochaines années. »*

*« Tous les logements qui ne sont pas des passoires thermiques ont été sortis de notre PSP. »*

## 1.2.2. Le DPE tend à devenir un des principaux outils de pilotage de la gestion patrimoniale

Aucun bailleur interrogé ne semble avoir « attendu » l'introduction de la contrainte de la loi Climat et Résilience pour s'engager sur le sujet de la rénovation énergétique. Néanmoins, **une large majorité des interrogés déclare être en cours de mise à jour ou avoir récemment mis à jour sa stratégie de gestion patrimoniale** pour adapter la programmation des opérations aux enjeux de la loi Climat et Résilience. Celle-ci a un impact double sur les stratégies des bailleurs :

- En positionnant le DPE comme principal critère d'évaluation de la qualité énergétique des logements ;
- En fixant un calendrier ambitieux et contraignant pour la rénovation des passoires thermiques.

De fait, bien que pour certains bailleurs l'éradication prioritaire des passoires thermiques s'inscrit dans la continuité de leurs logiques d'intervention passées, une large majorité des acteurs interrogés explique que **les obligations réglementaires en matière de rénovation des passoires thermiques les poussent à un double changement d'approche**.

<sup>4</sup> Si le sujet du confort d'été peut s'articuler à celui de la rénovation énergétique des logements, les bailleurs interrogés soulignent que les interventions nécessaires sur le bâti sont parfois décorrélées de celles permettant l'amélioration du confort d'hiver et la réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre liées au chauffage (par exemple : protection du rayonnement solaire). Par ailleurs, le sujet du confort d'été étant arrivé plus « récemment » dans les réflexions des bailleurs, il est par conséquent moins connu et moins étayé par des retours d'expériences réussis. Le travail sur ce sujet est donc particulièrement exigeant pour les bailleurs, produisant un risque de « concurrence » avec d'autres enjeux.

D'une part, en incitant à **changer la manière de définir les logements devant faire l'objet d'une intervention prioritaire**. Ce sujet est notamment fortement identifié par les bailleurs qui tendaient à prioriser leurs interventions sur les logements existants sur la base d'une **approche multicritère** (intégrant selon les caractéristiques et le contexte de chaque bailleur : l'attractivité des logements, d'autres besoins de réhabilitation du bâtiment, l'âge du bâtiment...). Certains bailleurs expliquent par exemple avoir privilégié par le passé des rénovations de logements présentant des enjeux « non-énergétiques » (par exemple l'adaptation au vieillissement, ou des problématiques techniques), tout en embarquant des travaux énergétiques dans ces opérations. Une majorité des bailleurs interrogés constatent et jugent plus ou moins positivement que le respect des exigences et du calendrier d'application de l'interdiction de location des passoires pousse à **évoluer vers une réflexion monocritère basée sur les résultats du DPE pour prioriser les logements à traiter**. Certains bailleurs, indépendamment de leur niveau de maturité concernant le sujet de la rénovation énergétique, estiment en quelque sorte être « forcés » à intervenir sur des logements qui n'étaient pas « les plus prioritaires », voire des logements pour lesquels l'investissement nécessaire pour la rénovation énergétique n'est pas pertinent par ailleurs (par exemple : les logements dans des secteurs faiblement attractifs avec un fort risque de vacance, logements qui ne cumulent pas d'autres enjeux, logements individuels). Ces bailleurs estiment ainsi que **« l'obligation » d'intervention sur les étiquettes F et G est en quelque sorte contreproductive** vis-à-vis du besoin de massification de la rénovation énergétique. Un bailleur estime ainsi que :

*« On nous force à rénover des maisons individuelles classées F ou G, alors qu'il serait plus intéressant d'un point de vue énergétique et climatique, moins coûteux et moins chronophage de privilégier la massification des rénovations des logements collectifs, même mieux étiquetés a priori. »*

Un autre redoute les conséquences des choix qu'il est contraint de faire aujourd'hui :

*« Nous travaillons en ce moment sur le programme de remplacement de composants pour 2024. Nous n'avons pas d'autre choix que celui de prioriser en fonction des étiquettes des logements. Ce n'est peut-être pas le mieux sur du moyen terme, car il aurait peut-être été plus pertinent de traiter les logements attractifs pour qu'ils le restent, mais nous faisons au mieux et devons nous plier à la réglementation. »*

D'autre part, dans la **définition des interventions à réaliser** sur les logements faisant l'objet d'une obligation de rénovation. **Le renforcement de l'enjeu de décarbonation** dans le cadre du nouveau mode de fonctionnement du DPE a notamment demandé **des adaptations de stratégies parfois conséquentes pour certains bailleurs**. Ce changement de braquet concerne par exemple les bailleurs dont les stratégies de rénovation étaient centrées sur l'enjeu de maîtrise des charges énergétiques (donc la réduction des consommations d'énergie), sans forcément se concentrer sur la décarbonation des équipements de chauffage. Certains bailleurs notent ainsi une « complexification » des réflexions liée au renforcement de la dimension « carbone » dans le cadre du nouveau DPE, dont un exprimant son sentiment de « chasser deux lièvres à la fois ». Cette « nouveauté » se heurte également parfois à l'organisation des bailleurs, par exemple pour ceux traitant la question du chauffage dans le cadre de Plans de Renouvellement d'Équipements plutôt que dans celui des PSP, ou ceux pour lesquels les enjeux d'intervention sur le bâti et d'intervention sur le chauffage relèvent de services différents et travaillant en silo.

### 1.2.3. Trois principales stratégies opérationnelles pour l'élimination des passoires thermiques : réhabilitations lourdes, gestes séquencés ou rénovations a minima

Un enjeu majeur de la rénovation rapide des passoires thermiques est celui du **niveau d'ambition énergétique de ces rénovations**, au carrefour des **enjeux de court terme** (interdiction de location) **et de long terme** (décarbonation du parc de logements). L'enquête qualitative fait ressortir la **diversité d'approches adoptées par les bailleurs**, en écho à une grande diversité de situations.

Un premier cas de figure ressortant de l'enquête est celui des bailleurs disposant d'un historique solide en matière de rénovation énergétique. Ces derniers ont tendance à **réaliser des réhabilitations généralement plus lourdes** (maximisant les postes d'intervention traités en une seule fois sur un même logement / immeuble). Quand ces bailleurs se trouvent dans une situation relativement confortable vis-à-vis des échéances à court terme (rénovation des passoires F et G), cette approche est généralement maintenue (multiples postes, rénovation énergétique globale, coût élevé par logement, limitation des interventions pour les décennies à venir). L'énergie est alors traitée de manière ambitieuse, avec des

cibles définies généralement au niveau DPE C ou BBC Rénovation (équivalent DPE B). En revanche, **certains bailleurs n'arrivent plus à tenir ce rythme** et se retrouvent désormais en tension pour tenir le calendrier de rénovation des logements F et G. Ils déclarent un changement d'approche pour se concentrer sur des interventions plus modestes mais plus massifiables.

D'autres bailleurs adoptent dès maintenant **une approche par gestes individuels** en ciblant les passoires thermiques et en **visant des petits sauts d'étiquette** énergie ou GES (et notamment des renouvellements d'équipements de chauffage pour gagner des étiquettes GES). Ce mode de fonctionnement recoupe toutefois deux situations très différentes :

- La première est celle des plus gros bailleurs, qui déploient des **méthodes industrialisées** (massification de gestes de rénovation à l'échelle du parc), pour lesquels ce mode de fonctionnement s'inscrit dans une **logique d'anticipation et de réhabilitations performantes par étapes – planifiées en amont et coordonnées dans le temps**. Dans ce cas l'approche semble à la fois pertinente vis-à-vis des objectifs environnementaux et des contraintes de gestion des bailleurs (planification des investissements...).
- La seconde est celle des **bailleurs dans des postures particulièrement difficiles qui font face à un grand nombre de passoires**, quantité souvent comparée à un « mur », à court terme et cherchent à **faire sortir un maximum de logements des étiquettes F et G avant les échéances de 2025 et 2028**. Dans ce cas cette approche est souvent adoptée « à regret » par les bailleurs concernés et crée un **risque de difficultés à moyen terme** (par exemple : les logements faisant l'objet d'interventions non rentabilisées avant la prochaine vague de rénovations nécessaires pour le respect du critère E en 2034, comme des changements massifs de systèmes de chauffage dans des logements très peu performants). Un bailleur décrit par exemple la complexité de sa situation :

*« En croisant les bénéfices des rénovations, nos moyens et capacités d'intervention, nous avons acté une stratégie a minima pour multiplier les gestes de rénovation. Nous savons que nous devrons 'revenir' sur les logements traités pour atteindre le BBC Rénovation à un moment donné. Nous sommes conscients du risque associé à cette approche, notamment celui de ne pas être rentrés dans nos investissements s'il faut intervenir à nouveau sur ces logements dans 10 ans. Malgré tout, soit on réalise toutes nos interventions avec ce niveau d'ambition, soit on ne fait pas grand-chose. »*

Les **approches de rénovation** sont également **très différentes entre logement collectif et individuel**. Les réhabilitations de logements collectifs sont souvent lourdes, ou avec au moins une intervention sur plusieurs postes de l'enveloppe, et sont bien maîtrisées par les bailleurs. La réhabilitation des maisons individuelles est plus complexe à massifier et elle est souvent faite à travers des campagnes de rénovations monogestes (changement de chaudière ou isolation des combles par exemple).

## 1.2.4. Des positionnements variés vis-à-vis du calendrier réglementaire d'éradication des passoires thermiques

L'enquête qualitative fait ressortir un positionnement partagé des bailleurs sociaux vis-à-vis de l'application de l'interdiction de location des passoires thermiques, entre :

- Les bailleurs qui se sentent **dans une situation favorable** vis-à-vis de l'élimination des logements classés F et G, et souhaiteraient d'ores-et-déjà pouvoir se projeter et prendre de l'avance sur les logements étiquetés E, voire D (soit en raison de la bonne qualité globale de leur parc, soit en raison de volumes importants de logements concernés, suscitant des craintes sur la capacité à enchaîner la rénovation des logements E puis celles des logements D) ;
- Ceux qui sont d'ores et déjà **en difficulté pour traiter les logements F et G**, qui se concentrent alors massivement sur ces passoires et ne dédient pas (ou peu) de moyens à l'anticipation des échéances futures (notamment logement E). Ces bailleurs ont généralement conscience des difficultés futures associées à ce manque de capacités d'anticipation.

### 1.2.4.1. Zoom sur les échéances 2025 (G) et 2028 (F)

À court terme, **un nombre limité de bailleurs interrogés** dans le cadre de l'enquête qualitative (essentiellement des « petits » bailleurs et/ou en zone détendue) **pensent ne pas être en mesure de rénover leurs logements F et G à temps pour les échéances 2025 – 2028**, ou ne disposent pas encore

d'une feuille de route pour y parvenir. Un des bailleurs interrogés explique avoir lancé une consultation spécifique pour explorer les pistes possibles (déconstruction, revente<sup>5</sup>...) pour ces logements qui ne seront pas traités à temps. D'autres comptent recourir à la possibilité ouverte par la loi de l'impossibilité technique de rénover certains logements car cela correspond à certaines de leurs situations.

**Le reste des bailleurs interrogés semble relativement confiants sur leur capacité à traiter les logements F et G dans les délais réglementaires.** Toutefois, l'enquête a permis l'identification de trois **facteurs de risque** qui pourraient venir perturber la mise en œuvre des stratégies de rénovation des bailleurs, et donc l'atteinte des objectifs de rénovation des passoires thermiques :

- Un potentiel **effet de surprise à l'occasion du renouvellement des DPE**, pour certains bailleurs qui pourraient alors disposer de davantage de logements F et G qu'escompté sur la base des anciennes données ;
- Un prolongement durable de l'**incapacité des entreprises du bâtiment à absorber la demande** de travaux de rénovation (cf. partie 2.3) ;
- Une poursuite du **contexte d'inflation** qui contraindrait les bailleurs à étaler dans le temps les programmes de travaux pour respecter les enveloppes d'investissement prévues (cf. partie 3.1).

Ainsi, si la situation du parc social vis-à-vis de la rénovation des passoires F et G semble favorable, et *a fortiori* en comparaison avec le parc privé, il convient de conserver une **vigilance sur ces facteurs de risque**, dont le potentiel « effet cocktail » pourrait perturber sérieusement les capacités du secteur à atteindre ses objectifs de court terme.

#### 1.2.4.2. Zoom sur l'échéance 2034 (E) et les prochaines étapes

Une très large majorité des bailleurs interrogés partage en revanche des **inquiétudes à moyen terme** sur leur capacité à rénover les logements étiquetés E pour 2034. Selon les bailleurs, le ratio entre le **volume de logements** à traiter et le **délaï disponible** (10 ans) semble largement plus défavorable que celui accordé par la loi pour les logements F et G.

Il est également à noter que cette **échéance à 10 ans est perçue comme paradoxale** par les bailleurs sociaux. Concrètement, ces organismes expliquent que cette échéance est à la fois très proche (« 2034, c'est demain ») et implique de prévoir dès maintenant des programmes de travaux, et très lointaine avec d'importantes incertitudes sur des facteurs externes pouvant affecter les stratégies de rénovation au cours de cette décennie : évolutions réglementaires, transformation des dispositifs financiers, évolutions de la filière bâtiment...

Une majorité des interrogés explique qu'au regard des volumes concernés, **la rénovation des logements E d'ici 2034 altèrera nécessairement leur capacité à tenir le rythme demandé de construction neuve** à périmètre de moyens constants, davantage que ne le font actuellement les échéances pour le traitement des logements F et G. Enfin, à l'exception de quelques « grands » bailleurs qui disposent d'une vision et d'une planification de long terme, les échéances de rénovation des autres logements (étiquettes D notamment) en vue de l'atteinte des objectifs fixés par la SNBC, suscitent également des craintes.

<sup>5</sup> Bien que cette solution ait été citée par un bailleur, il conviendra de noter que cette possibilité semble exclue au titre des articles L443-7 et R443-11-1 du Code de la construction et de l'habitation.

## 2. Des bailleurs sociaux confrontés à des difficultés pour la rénovation des passoires thermiques

### 2.1. Un cadre normatif changeant, rendant difficile de se projeter dans le temps long, freinant ainsi le passage à l'action des bailleurs

Les bailleurs interrogés déclarent largement avoir fait évoluer leurs stratégies de gestion patrimoniale de manière à intégrer les interventions nécessaires à l'éradication des passoires thermiques (cf. partie 1.2). Néanmoins, une majorité souligne la **difficulté à réaliser cet exercice de planification, qui nécessite d'articuler échéances de court et moyen terme** (incluant par exemple le nouveau critère de décence) **et enjeux de long terme** (objectif d'un parc de logements au niveau Bâtiment Basse Consommation en 2050).

Une grande partie des bailleurs exprime ainsi un **manque de visibilité généré par des évolutions régulières des politiques publiques** nationales et du cadre réglementaire. Par exemple, l'introduction en 2021 de la nouvelle méthodologie du DPE concomitante à l'obligation de rénover des logements classés « passoires thermiques » par ce même outil introduit pour un grand nombre de bailleurs un manque de visibilité sur l'état de leur parc et constitue un obstacle à l'anticipation de sa rénovation. Paradoxalement, certains bailleurs restent **demandeurs de nouvelles évolutions** de cet outil (par exemple pour une meilleure prise en compte des petits logements ou des logements énergivores situés dans des ensembles collectifs de meilleure qualité...).

À plus long terme, une partie des bailleurs interrogés exprime des difficultés à se projeter dans leurs stratégies patrimoniales, en raison d'un flou perçu concernant la **trajectoire et les objectifs de rénovation de référence à suivre** pour atteindre les ambitions énergétiques et climatiques de la France. Certains bailleurs ne savent par exemple pas si la trajectoire de référence reste celle de la Stratégie Nationale Bas Carbone dans sa version 2018, ou si un rehaussement des ambitions et du rythme de rénovation sera nécessaire pour tenir les objectifs du « paquet climat » (Fit for 55) porté par la Commission européenne<sup>6</sup>. Cette **difficulté à identifier un cap clair** perturbe la capacité de certains bailleurs à articuler court et long terme dans la planification de leurs interventions sur les logements.

Enfin, une majorité des bailleurs rencontrés estime que les **messages de la part des autorités publiques concernant les solutions techniques** à privilégier en matière de rénovation manquent de **lisibilité** et de constance dans le temps. Beaucoup de bailleurs regrettent notamment que la position des autorités publiques sur la place des solutions au gaz dans le bâtiment ait évolué ces dernières années, rendant caduques certaines stratégies de rénovation. Ces évolutions contribuent notamment à une forme de prudence vis-à-vis des solutions désormais mieux soutenues par les politiques publiques nationales (pompes à chaleur par exemple), de la part de bailleurs qui souhaiteraient engager des rénovations « sans regrets ».

Au global, les bailleurs sociaux interrogés craignent de **nouvelles évolutions réglementaires dans les prochaines années** qui nécessiteraient de revoir leurs stratégies et pourraient perturber la capacité à rénover rapidement les passoires thermiques.

<sup>6</sup> D'ici 2050, tous les bâtiments situés dans l'UE devraient être des bâtiments à émissions nulles. Voir notamment la [synthèse réalisée par le Conseil de l'Union européenne à ce sujet](#).

## 2.2. Des difficultés propres à la nature des logements énergivores à traiter et aux caractéristiques des parcs des bailleurs sociaux

Les bailleurs interrogés estiment généralement avoir avancé dans la rénovation des passoires thermiques. Ces premières interventions se sont naturellement concentrées sur les opérations les plus simples d'un point de vue technique, les plus avantageuses économiquement, ou les plus facilement massifiables. Par corollaire, une majorité explique que **les logements étiquetés F et G restant dans leurs parcs appartiennent désormais principalement à des segments de patrimoine complexes à traiter sur les plans techniques, organisationnels et financiers**. Ce constat est partagé par des bailleurs ayant des niveaux d'avancement variés concernant la rénovation des passoires thermiques.

Plusieurs **typologies de patrimoine** ont été citées de nombreuses fois comme intrinsèquement complexes à rénover. Les **maisons individuelles** nécessitent par exemple un investissement par logement beaucoup plus élevé que pour les logements collectifs, à travaux et gains énergétiques équivalents. Les programmes de travaux de ces maisons individuelles sont également plus complexes à massifier d'un point de vue technique et organisationnel. De plus, les maisons individuelles sont par nature moins performantes thermiquement que les logements collectifs (davantage de possibilités de déperdition), ce qui limite la capacité des bailleurs à améliorer leur qualité énergétique à travaux équivalents. Par ailleurs, beaucoup de bailleurs peinent à massifier la rénovation des **logements dispersés sur leurs territoires d'intervention**, notamment dans les zones à dominante rurale ou les plus éloignées des métropoles. Cette dispersion des logements oblige en effet à faire appel à de nombreuses entreprises de travaux car celles-ci opèrent généralement sur des périmètres géographiques plus restreints. Enfin, la dernière catégorie citée fréquemment par les bailleurs est celle des **logements situés au sein de bâtiments remarquables** (de type faubourien, haussmannien, cités ouvrières par exemple) **ou dans des secteurs soumis à des contraintes architecturales**. En effet, les options techniques mobilisables pour améliorer l'étiquette de ces logements sont limitées, et souvent plus coûteuses que pour des logements classiques. Dans certains cas, notamment quand une ITE (isolation thermique par l'extérieur) n'est pas envisageable, l'atteinte d'une étiquette énergétique A, B, C voire parfois D n'est tout simplement pas possible. Les procédures nécessaires dans les zones où les travaux sont soumis à l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France sont également complexes, ce qui pèse sur les besoins en ressources humaines pour les bailleurs et le calendrier possible pour la réalisation des travaux de rénovation énergétique.

D'autres catégories de logements énergivores difficiles à traiter ont été citées plus rarement. C'est par exemple le cas des **logements énergivores situés en copropriété**. Dans ce cas, les bailleurs ne peuvent pas décider seuls des travaux et ne disposent donc pas de tous les leviers pour sortir les logements du statut de passoire. Certains bailleurs font par ailleurs face à des situations complexes dans ces copropriétés « hybrides » dont l'existence résulte de ventes passées. Une des collectivités interrogées résume la situation de son territoire :

*« Certaines cessions produisent de futures copropriétés en difficulté. Des bailleurs choisissent de vendre leurs logements mais peinent à le faire (logements peu attractifs : emplacement, confort, adaptation aux besoins, vétusté...). Quelques copropriétaires à faibles ressources achètent des logements mais ne voteront jamais une rénovation énergétique de l'immeuble car ils n'en ont pas les moyens. L'organisme de logement social, à la fois syndic et bailleur, ne dispose plus de la bonne casquette pour rénover. Dans tous les cas, la mise en œuvre du critère de décence va obliger les bailleurs à rénover ou à sortir de location des logements qu'ils souhaiteraient mais n'arrivent pas à vendre. »*

Plus rarement, certains logements énergivores sont aussi l'objet de **contraintes techniques spécifiques** telles que la présence d'amiante, une ossature bois, ou des enjeux de biodiversité (nidification d'espèces protégées) à l'échelle du bâtiment, limitant la capacité d'action ou demandant des études approfondies.



Par ailleurs, le fait que des **logements au sein d'un même bâtiment** puissent avoir des **étiquettes énergétiques différentes** complexifie le traitement prioritaire des logements étiquetés F et G. Certains bailleurs font le choix de traiter de façon ponctuelle les logements énergivores dans ces immeubles collectifs (souvent les logements situés au dernier étage ou en pignon d'immeuble) en attendant de traiter l'ensemble du bâtiment plus lourdement dans un second temps. D'autres font le choix de traiter l'ensemble directement si leurs capacités (ressources humaines, investissement) le permettent. Un bailleur explique ainsi que l'éradication de ces dernières passoires thermiques prend du temps :

*« La rénovation d'un logement énergivore implique en moyenne de traiter par la même occasion six autres logements. »*

Ces différents freins limitent la capacité des bailleurs à éradiquer les passoires thermiques à court terme, plus particulièrement pour les logements en copropriété, mais aussi sur leur stratégie à plus long terme, notamment dans le cas des bâtiments pour lesquels une amélioration forte de la performance énergétique, au-delà de la sortie du statut de passoire, est complexe ou impossible. Ils peuvent également avoir un **impact sur les capacités économiques des bailleurs**, certains déclarant ainsi que les logements énergivores restants demandent un **niveau d'investissement important** qui n'est pas perçu comme « rentable » (en particulier vis-à-vis de la faible attractivité ou valeur marchande de ces logements, mais aussi dans certains cas de la performance énergétique atteignable).

### 2.3. Un « goulet d'étranglement » déjà en partie existant, et qui risque de s'amplifier, lié au volume des logements à traiter et l'absence d'un tissu économique capable de l'absorber

Au-delà des difficultés liées aux spécificités des logements à traiter, pour la plupart des bailleurs interrogés c'est surtout le **volume de logements à traiter rapidement ou à moyen terme qui pose problème**. Ce volume de travaux en cours ou à prévoir est lié à l'urgence dans laquelle les bailleurs doivent intervenir pour tenir les échéances fixées par la loi Climat et Résilience, ainsi qu'au rattrapage d'un retard accumulé sur le sujet énergétique pour certains bailleurs aussi parfois lié à la pandémie qui a ralenti la dynamique de rénovation en 2020-2021.

Cet effet de volume soudain a un impact sur la **disponibilité des moyens humains internes** aux organismes de logement social. De nombreux bailleurs, notamment ceux ayant des moyens humains limités (c'est-à-dire généralement les plus petits) ou cumulant les facteurs de complexité cités précédemment, estiment ne pas être en capacité ou rencontrer des difficultés, à monter et suivre davantage d'opérations de rénovation qu'actuellement.

La question de la **capacité de la filière du bâtiment à suivre l'accélération de traitement des passoires thermiques** est également revenue comme une crainte forte dans la quasi-totalité des entretiens menés dans le cadre de cette étude. En effet, certains bailleurs rencontrent **dès aujourd'hui des difficultés** à trouver des entreprises capables de réaliser les travaux de rénovation énergétique programmés, soit en raison d'un **manque de disponibilité**, soit en raison d'un **manque de compétences**. Cela concerne principalement les territoires à dominante rurale où le tissu d'entreprises n'est pas assez conséquent, soit composé exclusivement de petites sociétés n'ayant pas la capacité de répondre aux consultations des bailleurs, ou absorbé par la dynamique des zones urbaines avoisinantes. Dans ce cas-là, les entreprises de travaux sont en position de force grâce à des carnets de commande qui se remplissent très vite. Elles peuvent alors **imposer leur propre calendrier aux maîtres d'ouvrages** et peser sur la possibilité d'atteinte des objectifs de rénovation visés par le bailleur dans le cadre du calendrier réglementaire d'interdiction de location des passoires thermiques. Plusieurs bailleurs aux profils variés évoquent également le **manque de compétences au sein des entreprises** pour certaines interventions, en particulier **concernant l'installation et la maintenance de pompes à chaleur ou autres équipements jugés « innovants »** (chaudières solaires thermiques par exemple). La majorité des bailleurs interrogés alertent sur le fait qu'à moyen terme, notamment pour le traitement

des logements étiquetés E, ce phénomène de difficulté d'accès aux entreprises du bâtiment **devrait s'amplifier et toucher l'ensemble du territoire national**. En effet, le volume d'étiquettes F et G, bien que conséquent pour certains bailleurs, reste faible comparé à celui des logements étiquetés E et D. Un bailleur va jusqu'à dire pour cette raison que :

*« Même avec un budget illimité, nous ne serons pas en mesure de traiter tous les logements étiquetés E dans les temps. »*

Enfin, si les bailleurs ne ressentent pas actuellement d'**effet de concurrence avec le parc privé** pour l'accès aux entreprises de travaux, ce point a été exprimé à plusieurs reprises comme une **crainte pour les années à venir** (très fort volume de logements privés à rénover dans les années à venir, notamment dans le cadre de l'interdiction de mise en location).

## 3. Financer la rénovation des passoires thermiques dans le logement social

### 3.1. Les bailleurs jugent être en mesure de faire face au financement de la rénovation des passoires thermiques, bien qu'ils émettent certaines réserves

Si la **plupart des bailleurs sociaux interrogés estime que leur capacité financière permet d'envisager de rénover les logements les plus énergivores (notamment étiquetés F et G)** dans les prochaines années, cet équilibre leur paraît fragile. Deux paramètres conjoncturels sont largement et équitablement évoqués comme des risques par un grand nombre de personnes interrogées :

- Une **persistance du contexte inflationniste** en particulier dans le secteur du BTP (matériaux de construction, équipements...) pourrait limiter la capacité des bailleurs à conduire les programmes de rénovations prévus dans le cadre de leurs enveloppes d'investissement. Un bailleur du nord de la France constate par exemple une hausse de 20 % du prix de certains marchés de travaux (à prestations équivalentes) entre 2022 et le premier semestre 2023. Il existe donc un risque que certains bailleurs abandonnent ou repoussent des projets de rénovation, dégradant ainsi leur capacité à respecter les échéances fixées par la loi Climat et Résilience ;
- La **hausse des taux d'intérêt et leur maintien durable à un niveau élevé** (y compris – selon de nombreux bailleurs interrogés – en lien avec la hausse du taux du livret A) qui limiteraient l'accès au financement.

Les organismes rencontrés demeurent globalement confiants sur leur capacité à traiter les logements étiquetés F et G dans le cadre de leurs budgets actuels et dans les délais fixés par la loi, même si cela se fait pour certains **au prix d'arbitrages vis-à-vis d'autres enjeux patrimoniaux** (diminution du rythme de construction neuve, limitation des interventions sur les enjeux non-énergétiques...) ou d'une **limitation du niveau d'ambition des rénovations énergétiques**. Seule une petite partie des bailleurs interrogés ne se sent financièrement pas capable d'assumer le traitement de l'ensemble des logements étiquetés F et G de leur parc d'ici aux échéances de 2025 et 2028 et expliquent « naviguer à vue ». Cela concerne en particulier les bailleurs en retard dans l'éradication des passoires thermiques et ayant donc un gros volume de logements, souvent complexes à traiter (cf. partie 2.2), à rénover en peu de temps.

Néanmoins, la majorité des bailleurs rencontrés a beaucoup plus de mal à se prononcer concernant les échéances de moyen terme (notamment pour la rénovation des logements étiquetés E), en raison des importants volumes à traiter mais aussi des incertitudes liées au caractère lointain de l'échéance. Beaucoup de bailleurs interrogés estiment que l'équilibre financier de leurs opérations de rénovation est

de plus en plus difficile à trouver (notamment en lien avec les éléments de conjoncture cités plus haut). **Il paraît ainsi difficile de maintenir dans le cadre actuel le rythme de rénovation dans les prochaines années, et a fortiori de l'accélérer.**

Les résultats de l'enquête font ressortir un point de débat important entre les organismes de logement social sur le sujet de l'**autofinancement des projets de rénovation énergétique**. Certains bailleurs expriment en effet un besoin et une volonté de disposer de davantage de leviers d'autofinancement, par exemple via un assouplissement de la Réduction du Loyer de Solidarité (RLS) en vigueur depuis 2018 ou une simplification du recours au dispositif de « troisième ligne de quittance »<sup>7</sup>. Concernant ce dernier point, la position n'est toutefois pas partagée par l'ensemble des personnes consultées, et notamment par les bailleurs en zone détendue ou faisant face à des situations de forte précarité, pour qui tout report de coût vers les locataires constitue un **risque fort pour la solvabilité des ménages**. Certains bailleurs comptent également sur leurs plans de vente de patrimoine pour générer des recettes et abonder leurs capacités d'investissement, mais ce levier perd en efficacité dans un contexte de ralentissement du marché de l'immobilier.

Enfin, un autre enjeu soulevé par les bailleurs interrogés est celui de l'**impact de la rénovation des logements énergivores sur leur capacité financière future**. Par exemple, **la question des coûts de maintenance des systèmes de chauffage décarbonés tels que les pompes à chaleur est importante et freine certains bailleurs dans leur déploiement**. Plusieurs bailleurs **privilégient les travaux sur l'enveloppe du bâtiment et des équipements pour lesquels les coûts de maintenance sont maîtrisés**, en attendant un signal prix de la part du marché.

## 3.2. Des dispositifs de financement de la rénovation énergétique des passoires thermiques bien connus mais inégalement appréciés

Les bailleurs sociaux ont **globalement une bonne connaissance des nombreux dispositifs existants pour financer la rénovation thermique des logements sociaux**. Le tableau ci-dessous récapitule les principaux dispositifs connus et mobilisés par les bailleurs interrogés et les enjeux propres à chacun.

Dispositif de financement	Description du dispositif	Points d'appréciation mentionnés	Points de difficultés identifiés
FEDER (Fonds européen de développement régional)	Fonds européen géré au niveau régional sous forme d'appel à projets.  Les critères d'éligibilité diffèrent entre les régions.	Dans certaines régions, le dispositif et ses critères d'éligibilité sont bien maîtrisés par les bailleurs, et les montants sont perçus comme intéressants.	Les procédures d'obtention sont souvent très complexes et les délais de versements très longs (plusieurs années), ce qui demande une avance de fonds conséquente. Les exigences techniques sont parfois jugées trop élevées ou décorrélées des capacités réelles des bailleurs, entraînant des renoncements.

<sup>7</sup> Les bailleurs interrogés n'ont néanmoins pas détaillé la forme que pourrait prendre cette simplification ou ses modalités pratiques.

<p>Éco-PLS</p>	<p>Prêt éco-conditionné géré par la Caisse des Dépôts et des Consignations, qui vise à financer les travaux de rénovation énergétique des logements sociaux.</p> <p>Exemples de critères d'éligibilité : intervention sur les logements étiquetés D, E, F ou G, permettant un gain énergétique de 40% minimum, et l'atteinte d'une étiquette A, B, C ou D.</p>	<p>Ce dispositif de prêt est perçu comme un bon levier, souvent mobilisé par les bailleurs interrogés.</p>	<p>Certains bailleurs estiment que les conditions d'obtention sont trop strictes, que les taux d'intérêts restent trop hauts ou que les durées d'emprunt devraient être allongées.</p>
<p>Plan « France Relance »</p>	<p>Volet « rénovation énergétique des logements sociaux » du plan de relance 2022 distribué sous forme d'un appel à projets.</p> <p>Visait la rénovation globale de passoires énergétiques (logements F et G).</p>	<p>Le format de cette subvention (apport rapide de liquidités) a permis à certains bailleurs de réaliser des rénovations ambitieuses.</p>	<p>Les délais fixés ont imposé des réactions très rapides qui n'ont pas permis pas de monter spécifiquement des opérations pour en bénéficier. La subvention récompense donc des projets déjà envisagés, sans effet incitatif.</p> <p>Quelques bailleurs en avance sur le traitement des passoires thermiques estiment que cette subvention constitue une « prime aux mauvais élèves » en raison de critères d'éligibilité centrés sur les logements énergivores.</p>
<p>Dispositif « Seconde vie »</p>	<p>Dispositif financé par le Fonds national des aides à la pierre ?</p> <p>Vise à accompagner financièrement les interventions lourdes sur le patrimoine existant des bailleurs sociaux.</p> <p>Exemples de critères d'éligibilité : logements étiquetés F ou G, opérations concernant 100 logements maximum, atteinte d'une étiquette B après travaux.</p>	<p>Certains bailleurs apprécient le dispositif pour son soutien à des opérations avec une forte ambition, qui correspondent à une approche technique pertinente à long terme.</p> <p>La bonne visibilité sur les montants proposés/perçus</p>	<p>Pour les bailleurs qui priorisent des plus petites interventions du fait d'un volume conséquent de passoires thermiques à traiter, ce dispositif est perçu comme décorrélé des enjeux du moment et peu adapté aux typologies de logements à traiter.</p> <p>Beaucoup de bailleurs regrettent que ce dispositif concerne seulement les logements étiquetés F et G. Les logements pour</p>

		est également appréciée.	lesquels ce type d'intervention se justifie sont plutôt des logements étiquetés E voire D, et certains bailleurs estiment nécessaire un élargissement de ce dispositif pour « prendre de l'avance ».
CEE – Certificats d'économie d'énergie	<p>Subventions allouées par les fournisseurs d'énergie pour soutenir des actions d'économies d'énergie.</p> <p>Peuvent financer des rénovations globales ou des travaux mono-gestes, respectant des critères techniques d'éligibilité définis par type d'opérations<sup>8</sup>.</p>	Le dispositif étant ancien et plutôt stable dans le temps, certains bailleurs ont une bonne maîtrise des CEE depuis longtemps. Certains dispositifs sont ou ont été particulièrement appréciés (ex : coups de pouce chauffage).	Certains bailleurs déplorent la complexité de ces dispositifs et de leurs critères d'obtention.
NPNRU – Nouveau plan national de rénovation urbaine	Enveloppe financière pilotée par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine visant à requalifier et transformer les quartiers prioritaires de la politique de la ville, y compris par la rénovation des logements.	Ces financements sont appréciés car ils permettent une bonne visibilité sur le moyen terme, et ont un réel effet incitatif pour les rénovations en Quartier prioritaire de la Politique de la Ville. Ils permettent également d'atteindre des niveaux de performance élevés puisque l'ANRU les conditionne désormais à l'atteinte du niveau BBC Rénovation.	

<sup>8</sup> Liste des opérations standardisées d'économies d'énergie à retrouver [sur le site du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.](#)

<p>Aides locales (versées par les Conseils régionaux et départementaux, les EPCI...)</p>	<p>Les dispositifs dépendent des collectivités, mais sont souvent des mécanismes de subventions directes.</p> <p>Selon les territoires, les critères d'éligibilité sont, soit définis en propre à la collectivité pour prioriser certaines interventions (ex : atteinte du niveau BBC Rénovation pour des rénovations performantes...), soit calqués sur ceux de dispositifs existants (Éco PLS...)</p>	<p>Les financements des collectivités fonctionnent en général assez bien, y compris quand ils sont conditionnés à des critères ambitieux en matière de qualité énergétique des projets de rénovation.</p> <p>Certains territoires calquent leurs dispositifs sur des critères d'autres outils (comme l'éco-PLS) ce qui facilite le travail des bailleurs. Les bailleurs semblent avoir systématiquement une bonne connaissance des dispositifs proposés par les collectivités de leurs territoires.</p>	<p>Ces aides dépendent fortement des volontés politiques locales. Certains bailleurs comptent beaucoup sur ces aides pour la mise en place de leur stratégie de rénovation énergétique, mais ils craignent leur disparition ou détérioration en cas de changement de majorité politique de la collectivité, et préfèrent ainsi le caractère plus sécurisant des dispositifs nationaux. Les collectivités interrogées pointent également un risque de réduction des aides à la rénovation du logement social dans les années à venir, au profit du logement privé (dans une situation globalement plus difficile vis-à-vis de l'élimination des passoires thermiques).</p> <p>Pour certaines aides, selon les territoires, les conditions d'obtentions sont complexes et les longueurs d'instruction ralentissent les projets.</p>
<p>Abattement de taxe foncière</p>	<p>Dégrèvement de la taxe foncière pour les bailleurs opérant des rénovations énergétiques</p>	<p>Dispositif perçu comme nécessaire et apprécié pour sa complémentarité aux autres leviers financiers.</p>	

La plupart des bailleurs interrogés **font en sorte de mobiliser un maximum de financements en cumulant les dispositifs** mentionnés ci-dessus. De manière générale, ces financements adressés aux bailleurs sociaux sont perçus comme « **bienvenus** », « **utiles** », « **nécessaires** » et « **complémentaires** » dans le cadre de la rénovation des passoires thermiques. Cependant, leur structure actuelle en fait généralement des **mécanismes de « récompense »** de projets de rénovation déjà envisagés et structurés par les bailleurs **plutôt que des mécanismes incitatifs** qui permettraient une accélération de la rénovation des logements énergivores. C'est en particulier le cas des dispositifs sous la forme d'appel à projet, ou avec des critères d'obtention très contraignants : ils ne sont généralement pas dimensionnés pour que l'ensemble des bailleurs puissent en bénéficier et n'encouragent donc pas à la massification

des travaux de rénovation. Le volume des financements proposés ne semble également pas prendre en compte le contexte d'inflation.

La majorité des bailleurs rencontrés en entretien estime que les **financements spécifiquement réservés au traitement des passoires thermiques**, comme le dispositif Seconde Vie ou le plan France Relance, ne sont pas les outils financiers les plus pertinents pour rénover massivement les passoires thermiques et permettre leur éradication. Il est reproché au premier que ses critères d'éligibilité ne correspondent pas aux caractéristiques des logements étiquetés F ou G, et que le dispositif dans son fonctionnement actuel devrait être élargi car plus approprié aux réalités patrimoniales des logements E ou D. Pour le second, c'est le fonctionnement par appel à projets qui pose des difficultés, notamment l'absence de continuité dans le temps et la nécessité d'avoir des projets de rénovation déjà montés au moment de la sortie du dispositif.

La principale difficulté remontée par les bailleurs concernant l'accès aux outils de financement concerne les **disparités entre les niveaux d'exigence et critères techniques à respecter d'un dispositif à l'autre**, les rendant parfois incompatibles. Cela est également à l'origine d'une forte charge administrative pour les bailleurs. Il est souvent nécessaire pour eux d'obtenir la validation de leurs demandes de financements avant de pouvoir lancer les marchés de travaux, ce qui retarde le lancement des projets en cas de temps d'instructions longs. Globalement, la **complexité des montages de dossiers** nécessite de consacrer des ressources humaines importantes sur l'ingénierie financière, certains bailleurs expliquant même avoir recruté des prestataires spécifiques pour les accompagner sur ce sujet. Cette difficulté de l'accès aux financements est perçue comme pouvant d'une part renforcer les inégalités entre bailleurs et d'autre part peser sur les ressources mobilisables pour la rénovation des passoires thermiques en elle-même.

Une autre difficulté remontée par certains bailleurs réside dans le **manque d'adaptation des critères d'obtention de ces dispositifs de financement à certaines réalités territoriales et patrimoniales**. En effet, beaucoup de dispositifs encouragent les rénovations globales performantes, ce qui ne correspond pas aux stratégies des bailleurs devant **faire sortir un nombre conséquent de logements du statut de passoire thermique en peu de temps**. D'autres bailleurs, ayant peu de passoires thermiques dans leur parc, estiment que les dispositifs ne permettent pas d'**anticiper les échéances futures** et d'accélérer la rénovation des logements étiquetés E et D. Pourtant, ces étiquettes représentent une part très importante du parc social et leur rénovation devrait être anticipée dès maintenant eu égard aux capacités d'absorption par la filière bâtiment. Plusieurs bailleurs en zone détendue regrettent également que la majorité des financements soit surtout basée sur le fonctionnement des métropoles voire « parisien ». En effet, ils estiment ne pas disposer des moyens humains et compétences pour faire face à la complexité de certains dispositifs. Par ailleurs, selon eux, les financements sont peu adaptés aux enjeux patrimoniaux des zones plus rurales. Cependant, la plupart ont conscience que les financements peuvent difficilement être adaptés à toutes les situations.

Enfin, la majorité des bailleurs interrogés expriment une difficulté liée au **manque de visibilité sur la pérennité de certains dispositifs** (par exemple : l'éco-PLS qui a connu plusieurs évolutions importantes au cours des dernières années), afin de pouvoir se projeter sur des plans d'investissement au-delà du court terme.

A noter que les différents résultats mentionnés dans cette partie rejoignent ceux qui avaient été identifiés dans l'étude de 2022 menée par l'ANCOLS.

## 4. Leviers pour faciliter la rénovation des passoires thermiques dans le logement social

### 4.1. Des bonnes pratiques déployées par les bailleurs pour accélérer la rénovation des passoires thermiques

Certaines bonnes pratiques sont d'ores et déjà déployées par les bailleurs pour accélérer la rénovation des passoires thermiques. Beaucoup d'entre eux s'organisent pour les partager, par exemple via les fédérations, en particulier au niveau régional, ou dans des formats *ad hoc* tels que des groupes de travail locaux organisés entre bailleurs. Par ailleurs, la quasi-totalité des bailleurs interrogés a déjà commencé à **adapter ses pratiques pour traiter les passoires** et répondre à l'urgence de la loi Climat et Résilience.

La « bonne pratique » la plus citée par les bailleurs reste l'**anticipation**. Ceux qui présentent aujourd'hui la situation la plus favorable vis-à-vis de l'élimination des passoires thermiques de leur parc sont les bailleurs qui ont anticipé la rénovation de ces logements depuis plusieurs années. Au-delà du traitement des passoires thermiques à court terme, **anticiper les échéances futures de l'amélioration du parc** (traitement des logements D et E) paraît donc utile voire essentiel, en dépit de certaines complexités (liées à la difficulté à identifier une trajectoire de rénovation de long terme – cf. partie 2.1 – ou au financement de ces rénovations – cf. partie 3.2). Cette approche semble difficile à adopter pour les bailleurs disposant d'un volume conséquent de passoires thermiques à traiter « en urgence » (cf. partie 1.2).

En ce qui concerne spécifiquement le traitement des passoires thermiques, la composante commune aux bonnes pratiques identifiées reste l'**adaptation au contexte propre et au patrimoine de chaque bailleur**. La grande majorité des interrogés partagent par exemple le ressenti que l'industrialisation des travaux d'isolation (approches type Energie Sprong<sup>9</sup>) n'a finalement pas permis la massification annoncée, notamment en raison de coûts très élevés.

#### 4.1.1. Adapter les approches techniques de la rénovation des logements énergivores

Les bailleurs réussissant le plus efficacement à traiter les passoires thermiques de leurs parcs sont ceux ayant identifié une **approche technique claire et adaptée à leur situation** pour le traitement de ces logements. Pour rappel, trois grandes stratégies opérationnelles sont mises en place par les bailleurs selon leur situation particulière : réhabilitations lourdes, petits gestes séquencés ou rénovations a minima. Cette dernière est considérée comme la moins efficace à long terme mais des bailleurs reconnaissent y avoir recours pour les raisons précédemment citées. Une des bonnes pratiques néanmoins identifiées dans ce cas pour en optimiser la démarche est d'éviter de traiter les logements classés passoires thermiques en raisons de leur DPE-GES en remplaçant les systèmes de chauffage sans anticiper les éventuelles isolations à venir : éviter les interventions potentiellement contreproductives pouvant pénaliser la dynamique de rénovation à moyen et long terme (en particulier en surinvestissant dans des équipements de chauffage « surdimensionnés » qui seront difficilement rentabilisés).

<sup>9</sup> Mode de rénovation énergétique industrialisée, né en 2012 aux Pays-Bas et importé en France en 2017. Il vise à faire émerger de nouvelles méthodes de rénovation massifiables (préfabrication par exemple). Le programme "EnergieSprong France" a d'abord été lancé dans le logement social pour être ensuite transposé sur les segments de l'habitat privé et du tertiaire public.



En outre, l'**organisation du bailleur** est également un paramètre essentiel pour optimiser l'éradication des passoires thermiques. La **numérisation** d'un maximum de données d'état des lieux sur le parc a notamment été citée comme une bonne pratique pouvant simplifier la conception, l'organisation et le chiffrage des programmes de travaux. Certains bailleurs mettent également en place des **systèmes d'aide à la décision** (type arbres de décision) basés sur une segmentation de leur parc, par exemple par source d'énergie de chauffage ou par catégorie de logement (« maisons individuelles », « logements collectifs avec chauffage individuel »). Cela permet l'identification et la massification des bouquets de travaux et typologies d'interventions les plus pertinentes pour chaque catégorie.

Enfin, certaines recommandations d'ordre technique ont été formulées plus ponctuellement par les bailleurs interrogés. Tout d'abord, le recours aux **matériaux biosourcés** pour l'isolation permet une très bonne performance, notamment en termes de confort d'été<sup>10</sup>. Les **isolations très épaisses**, supérieures à trente centimètres, peuvent permettre de ne plus avoir à réintervenir sur le logement dans les prochaines décennies, et ainsi avoir une enveloppe quasiment « définitive ». Enfin, le **raccordement des logements aux réseaux de chaleurs**, le développement des **chaudières bois** ou des pompes à chaleur (y compris dans le petit collectif), semblent être les options privilégiées concernant les modes de chauffage. Néanmoins, **la généralisation de solutions techniques « type » semble à proscrire**. Par exemple, un certain nombre de bailleurs estiment que les pompes à chaleur ne sont pas adaptées à la majorité de leur patrimoine, pour des raisons techniques, parce que les coûts de maintenance ou de remplacement sont trop élevés, ou encore parce que peu d'entreprises compétentes sont présentes dans leur territoire. Les retours d'expérience concernant l'installation de PAC pour couvrir les besoins de chauffage d'un grand immeuble collectif sont encore rares, notamment car les contraintes liées à ce type d'installations sont nombreuses et les coûts encore élevés.

Il est à noter enfin que les plus grands bailleurs semblent adopter ponctuellement des approches techniques plus innovantes voire « expérimentales » grâce à leur capacité à embarquer et encourager la montée en compétence des filières.

#### 4.1.2. Adapter la structure des marchés au tissu économique du territoire et aux caractéristiques de son parc

Plusieurs bailleurs interrogés ont partagé **des bonnes pratiques concernant la conception et le montage de leurs marchés**, permettant de **faire face aux difficultés rencontrées dans l'accès aux entreprises du bâtiment** pour réaliser les travaux de rénovation énergétique (cf. partie 2.3). Ces bailleurs font en sorte de gagner en efficacité dans le cadre de la passation de leurs commandes publiques et de s'adapter à leur contexte patrimonial et territorial. Ces bonnes pratiques concernent à la fois le **dimensionnement** des marchés, les **types de marchés**, et les **modes de passation** des marchés.

Tout d'abord, le **dimensionnement des opérations** doit être finement étudié pour **correspondre au tissu d'entreprises locales**. Par exemple, si des majors du BTP sont présents sur le territoire du bailleur il peut être pertinent de grouper de nombreuses maisons individuelles aux caractéristiques bâtimementaires similaires au sein d'un même marché pouvant faire l'objet d'une attribution unique. De manière générale, les bailleurs interrogés recommandent d'**allotir les marchés en visant un juste volume de logements permettant de concilier la nécessité d'une massification** (grouper les interventions permet de gagner en efficacité) **et les capacités réelles des entreprises locales, y compris en termes de secteur d'intervention**. Certains bailleurs font également le choix d'informer les entreprises de leur territoire des marchés à venir dans les prochaines années pour que celles-ci puissent s'organiser et se préparer par anticipation. Par endroits, des centrales d'achats au niveau régional sont également en projets et

<sup>10</sup> Ce point concorde notamment avec la position de l'ADEME sur les matériaux biosourcés, à retrouver par exemple dans le Guide sur les produits biosourcés.

pourraient permettre de débloquer les difficultés organisationnelles rencontrées par les bailleurs en matière de passation de marchés de rénovation.

Certaines bonnes pratiques ont également trait au **type de marchés passés** par les bailleurs. Par exemple, l'achat de prestations de **conception-réalisation, voire incluant également le volet exploitation-maintenance**, peut lever certains freins à la mise en œuvre de stratégies de rénovation énergétique des bailleurs. Ce mode de fonctionnement, qui permet de déléguer aux entreprises une grande partie de la charge associée à la conception des opérations de rénovation, peut être particulièrement important vis-à-vis de l'impératif de massification imposé par l'éradication des passoires thermiques. En effet, le bailleur se contente alors de fixer un niveau global d'ambition autour duquel les entreprises de travaux formulent des propositions. En revanche, cette approche reste peu généralisable car elle nécessite un tissu d'entreprises locales adapté (présence de grands groupes ensembliers). Un bailleur interrogé en explique ce mode de fonctionnement et ses bénéfices :

*« La conception-réalisation pour nos pavillons fonctionne très bien, notamment pour les petits groupes de logements. Ce sont des entreprises générales qui répondent à nos appels d'offres. Elles ont la capacité en moyens humains pour tout gérer, y compris la relation avec les locataires. C'est un service « clé en mains ». Les entreprises qui souhaitent répondre à nos marchés doivent proposer des plans de travaux et des prix unitaires pour chaque scénario :*

- *Un scénario permettant de gagner deux étiquettes ;*
- *Un scénario permettant de devenir « Haute Performance Énergétique » ;*
- *Un scénario permettant d'atteindre le niveau BBC Rénovation.*

*Ensuite, nous avons choisi deux prestataires pour deux zones géographiques, et passons des bons de commandes lorsqu'un groupe de logements doit être traité. »<sup>11</sup>*

Le **type de montages et de modes de passation** de marchés est également un sujet de « bonnes pratiques », et le fonctionnement par **marchés-cadres à bons de commande** semble plébiscité par plusieurs bailleurs, notamment pour le traitement des maisons individuelles. Cette approche, si elle demande un travail conséquent lors du montage du marché, permet ensuite de gagner en efficacité et en visibilité et de pouvoir lancer rapidement des opérations de rénovation, par exemple en réaction à la disponibilité de nouveaux financements. Les bailleurs interrogés engagés dans ce type d'approche recommandent généralement de renouveler ces marchés régulièrement (tous les 2 ans par exemple), pour ne pas se fermer à des éventuelles nouvelles solutions techniques. **La mise en place d'un « système d'acquisition dynamique », possibilité récemment ouverte aux marchés de travaux**, a également permis à l'un des bailleurs interrogés de planifier un grand nombre de rénovations de passoires thermiques en très peu de temps. En dernier lieu, **le recours aux contrats de performance énergétique**, avec ou sans travaux, a également été préconisé par certains bailleurs interrogés, notamment pour les logements collectifs.

## 4.2. Des leviers externes aux bailleurs pour soutenir la rénovation des passoires

L'enquête réalisée auprès des bailleurs a permis de faire remonter des bonnes pratiques, des besoins et des attentes identifiés comme des leviers pouvant soutenir la rénovation des passoires thermiques dans le logement social.

<sup>11</sup> Selon ce bailleur, c'est une bonne pratique qui pourrait permettre aux bailleurs ayant un nombre conséquent de passoires thermiques (maisons individuelles notamment) de les éradiquer dans les délais impartis.

## 4.2.1. Sur le plan technique et stratégique

Les bailleurs interrogés ont en premier lieu partagé des besoins et attentes en matière de **clarification du cadre de leur intervention sur les passoires thermiques**. Trois nécessités principales ont été très largement identifiées dans le cadre de l'enquête :

- Une **stabilisation réglementaire au niveau national**, assortie d'une **clarification de la trajectoire de rénovation de long terme attendue vis-à-vis des bailleurs**, de manière à renforcer la visibilité et leurs capacités d'anticipation. Sont notamment attendues des clarifications sur le volume, les échéances et le niveau d'ambition nécessaire pour la rénovation des logements qui ne sont pas encore concernés par la loi Climat et Résilience (logements étiquetés D et supérieurs). Les bailleurs sont également demandeurs de **clarifications** et d'une **stabilisation** concernant les **politiques publiques en matière d'énergie** et de vecteurs énergétiques à éviter / privilégier (notamment vis-à-vis du gaz et en particulier du gaz renouvelable) ;
- Une **amélioration du DPE**, devenu l'outil de pilotage principal de la stratégie énergétique des bailleurs, notamment en ce qui concerne la fiabilisation de la méthode, la possibilité d'un DPE opposable à l'échelle du bâtiment dans le logement collectif (pour éviter la pénalisation des logements peu performants dans des immeubles de bonne qualité), ou le traitement de certains « points noirs » méthodologiques bien identifiés (par exemple : une meilleure prise en compte des petits logements, sujet d'ores et déjà identifié par les services de l'État) ;
- Un **assouplissement de l'application de l'interdiction de location des passoires thermiques** introduite par la loi Climat et Résilience. Si certains bailleurs souhaiteraient un ajustement de calendrier (notamment vis-à-vis de l'échéance 2034), les demandes se concentrent principalement sur la possibilité de prendre en compte les décisions de réalisation de travaux de rénovation (ordres de services) comme un justificatif transitoire permettant de satisfaire leurs obligations vis-à-vis du critère de décence. Cette demande est notamment formulée vis-à-vis de l'échéance prévue pour 2025, comme résumé par l'USH :  
« Quelques bailleurs seront confrontés à un mur infranchissable avec l'interdiction de location des logements étiquetés G. En effet, avec les délais de passation des marchés de travaux et le délai d'exécution des chantiers de rénovation, les logements qui ne sont pas déjà aujourd'hui en cours de rénovation ne pourront pas changer d'étiquette avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025 ».

Les bailleurs interrogés expriment également des attentes pour **fluidifier de manière opérationnelle la rénovation des passoires thermiques**. Les attentes exprimées concernent en premier lieu la **simplification** et **l'allègement des contraintes réglementaires** qui bloquent ou pénalisent certains projets de rénovation, notamment dans les périmètres patrimoniaux (ABF) et dans les territoires où des règles locales d'urbanisme pénalisent la rénovation. Un besoin d'appui des acteurs institutionnels (notamment les services de l'État et les organisations de filière : FFB, CAPEB...) est également exprimé, dans l'objectif de soutenir la montée en puissance nécessaire de la filière bâtiment (formation des entreprises, recrutements, fluidification des approvisionnements), dont la situation de tension pèse aujourd'hui sur la dynamique de rénovation des logements sociaux.

Enfin, en bout de chaîne, les bailleurs expriment une attente vis-à-vis des pouvoirs publics pour **renforcer les efforts en matière de sensibilisation et de mobilisation des usagers en faveur de la sobriété et des bonnes pratiques d'usage dans les logements**, de manière à renforcer l'efficacité concrète des projets de rénovation en matière de réduction des consommations et des charges énergétiques.

## 4.2.2. Sur le plan financier et administratif

En ce qui concerne le financement de la rénovation des passoires thermiques, **l'augmentation des volumes de soutien financier** est un sujet largement mentionné par les bailleurs interrogés. Néanmoins, les attentes les plus largement exprimées et les plus urgentes eu égard au besoin de rénovation rapide des passoires thermiques concernent surtout **l'amélioration des dispositifs existants**. Quatre attentes sont majoritairement exprimées par les bailleurs, et concernent de manière transversale l'ensemble des outils de financement existants (cf. partie 3.2) :

- **L'adaptation des dispositifs existants à l'urgence de rénovation des passoires thermiques**, par une meilleure prise en compte des projets de rénovation moins ambitieux mais qui permettent

à court terme une sortie des étiquettes F et G, et par l'ouverture du soutien financier à la rénovation de logements moins énergivores (étiquettes D et E) afin de permettre aux bailleurs les mieux positionnés de « prendre de l'avance » et de limiter un effet de goulot d'étranglement (en matière de financement, vis-à-vis des capacités de la filière bâtiment...) pour la rénovation de ces logements dans quelques années ;

- La **stabilisation** sur plusieurs années des dispositifs de financement (par exemple : une visibilité pluriannuelle sur le maintien du dispositif d'Éco-PLS), de manière à mieux anticiper le montage des opérations de rénovation ;
- La **mise en cohérence des critères techniques d'éligibilité** entre les différents dispositifs de financement, pour faciliter le cumul entre les différents outils, voire la mise en place d'un « guichet unique » permettant une meilleure articulation de l'accès à ces dispositifs ;
- La **simplification des démarches administratives** pour les demandes de financement, et l'accélération des délais de traitement. Deux bailleurs interrogés formulent notamment la proposition d'un système d'agrément (sorte de « label RGE » bailleur) qui pourrait être délivré par les autorités aux organismes de logements sociaux réputés pour la qualité et l'ambition de leurs programmes de rénovation, afin de simplifier et d'alléger les procédures d'accès aux financements.

## Annexe – Liste des acteurs interrogés

---

### Acteurs institutionnels

- Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU)
- Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC)
- Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)
- Union Régionale pour l'Habitat – Hauts de France
- Union Sociale pour l'Habitat

### Bailleurs sociaux

- OPAC de l'Oise
- OPAC de Saône-et-Loire
- OPH de la Creuse
- SA d'HLM Espacil Habitat
- OPH de la Loire-Atlantique
- SA d'HLM Polygone
- OPH de l'Orne
- Immobilière 3F
- Loir et Cher Logement
- SIEM de la Ville de Martigues
- Créteil Habitat
- Lozère Habitations
- Clésence
- Dynacité - OPH de l'Ain
- Hamaris - OPH de la Haute-Marne
- Habitat 76
- Elogie-SIEMP
- Vilogia
- ACM Habitat - OPH de la Communauté d'agglomération de Montpellier
- OPH de Toulouse – Toulouse Métropole Habitat
- SA d'HLM Le Toit Vosgien

### Collectivités territoriales

- Communauté d'agglomération du Beauvaisis (60)
- Communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines (78)
- Vienne Condrieu Agglomération (38)