

## La rénovation des passoires thermiques du parc social

L'étude de l'ANCOLS sur la rénovation thermique des logements sociaux publiée en juin 2022 avait mis en lumière l'existence d'un nombre encore important de passoires thermiques dans le parc social, en particulier chez certains bailleurs<sup>1</sup>. Le tableau de bord des performances énergétiques du parc social publié en décembre 2023<sup>2</sup>, estime à 6 % la part des passoires thermiques, soit environ 300 000 logements. L'agence a souhaité prolonger cette analyse à travers une nouvelle enquête afin de comprendre les difficultés liées à l'éradication des passoires thermiques, expliciter les stratégies mises en place par les bailleurs pour faire face aux nouvelles réglementations et identifier des leviers susceptibles d'accélérer les rénovations énergétiques.

La première difficulté indiquée par les bailleurs réside dans l'identification des logements avec les moins bonnes étiquettes. La réforme du Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2021 accroît l'incertitude sur l'état de leur parc, ce d'autant plus que le renouvellement des DPE prendra un certain temps.

Au-delà du fait que les logements restant à rénover sont souvent les projets les plus complexes et les plus coûteux, les bailleurs déclarent se heurter au manque de moyens humains en interne mais également au sein même de la filière du bâtiment, que ce soit en termes de nombre de personnes que de compétences, en particulier concernant les pompes à chaleur.

Contraints par les échéances fixées par la loi Climat et Résilience, les bailleurs adaptent néanmoins leur stratégie, au prix dans certains cas de la dépriorisation d'autres enjeux patrimoniaux et d'une approche basée sur le seul DPE comme critère d'évaluation des logements à rénover. Opérationnellement, trois grands types d'intervention ont été identifiées :

- Des réhabilitations lourdes traitant en une seule fois un même logement ou immeuble,
- Des monogestes en ciblant les passoires thermiques et en visant des petits sauts d'étiquette, mais dans une logique de réhabilitations performantes par étape,
- Des monogestes pour traiter un grand nombre de logements avant les échéances de 2025 et 2028 sans que les sauts de DPE soient importants.

Cette dernière 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 nombreux logements déjà classés en D ou E). Elle concerne en outre des bailleurs avec une part encore importante de passoires thermiques ou des capacités d'investissements limitées.

*In fine*, la très grande majorité des bailleurs est malgré tout confiante quant à l'éradication des logements étiquetés G d'ici 2025 et F d'ici 2028. La volumétrie des étiquettes E leur paraît en revanche beaucoup plus compliquée à rénover avant 2034, tout particulièrement pour les bailleurs traitant *a minima* leurs passoires thermiques. De plus, le contexte inflationniste et la pénurie de matériaux constituent des risques supplémentaires à même de fragiliser les prévisions financières et d'impacter potentiellement à la baisse le nombre et l'ambition des rénovations.

<sup>1</sup> Vizget, Pluricité, Stratégie pour l'ANCOLS (2022). *Etude sur la rénovation thermique des logements du parc social*.

<sup>2</sup> ANCOLS (2023). *6 % des passoires thermiques dans le parc social : première estimation basée sur le nouveau mode de calcul du DPE*.

Cette étude se focalise 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. L'étude de l'ANCOLS sur la rénovation thermique des logements sociaux (juin 2022) et son tableau de bord des performances énergétiques (décembre 2023) ont mis en évidence une part significative de passoires thermiques, estimée autour de 6 % au 1<sup>er</sup> janvier 2022 avec le nouveau mode de calcul du DPE, soit environ 300 000 logements. A noter cependant que la part des F et G est bien inférieure dans le parc social à celle du parc privé<sup>3</sup>.

## LA RENOVATION ENERGETIQUE ET L'ERADICATION DES PASSOIRES THERMIQUES, UN ENJEU PRIORITAIRE POUR LES BAILLEURS

### L'interdiction des (re)mises en location des passoires thermiques inscrite dans la loi

La France a pris des engagements en faveur de la lutte contre le changement climatique, en réduisant sa consommation d'énergie et ses émissions de gaz à effet de serre. Ces engagements sont déclinés pour le logement *via* un certain nombre d'objectifs et d'obligations réglementaires. L'une d'elles est l'interdiction dans le cadre de la loi Climat et Résilience, de (re)mise en location des logements étiquetés G, F puis E respectivement en 2025, 2028 et 2034. Pour rappel, les logements étiquetés G dont la consommation d'énergie a été estimée comme supérieure à 450 kWh/m<sup>2</sup>/an ne peuvent plus être (re)mis en location depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Les passoires thermiques, terme générique non défini *stricto sensu* d'un point de vue réglementaire, sont généralement entendues comme les logements étiquetés F et G ; c'est le cas ici aussi.

### La rénovation énergétique est un enjeu croissant bien identifié par les bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux déclarent être bien conscients des différents enjeux que recouvre la rénovation énergétique des bâtiments : de la solvabilité des ménages dans un contexte d'inflation des prix de l'énergie à la conservation de leur revenu principal que sont les loyers, en passant par la réduction de consommation d'énergie dans le cadre de la transition énergétique.

Ce sujet monte d'ailleurs en puissance depuis plusieurs années dans leurs stratégies de gestion patrimoniale et se reflète dans les évolutions apportées à leur Plan Stratégique de Patrimoine (PSP), même si certains reconnaissent une prise de conscience relativement tardive et donc une part de logements peu performants encore conséquente dans leur parc.

Bien que conscients des enjeux liés à la rénovation thermique, les bailleurs reconnaissent que les échéances de 2025 et 2028 fixées par le législateur les ont souvent « bousculés », les obligeant à davantage prioriser le traitement des passoires thermiques.

<sup>3</sup> « 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.

## DES DIFFICULTES A IDENTIFIER LES PASSOIRES THERMIQUES

### La concomitance de l'interdiction des passoires thermiques et de la réforme du DPE complique la planification

Le premier point d'attention mentionné par les bailleurs sociaux est la connaissance trop approximative de l'état de leur parc au regard des nouvelles réglementations. En effet, la restriction sur les mises en location des logements énergivores est concomitante avec la réforme du diagnostic de performance énergétique (DPE) qui est l'outil pour les identifier et dont la méthode de calcul a changé au 1<sup>er</sup> juillet 2021. Cette nouvelle modalité de calcul accorde une place plus importante à l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre (GES) en la mettant sur un pied d'égalité avec l'évaluation de consommation d'énergie. Par ailleurs, certains paramètres du calcul comme le rehaussement des seuils, la fin de la possibilité d'utiliser les factures pour estimer la consommation du logement, ou encore la modification du coefficient de conversion de l'électricité dans le calcul de la consommation du logement, conduisent à ce que dans un certain nombre de cas, les bailleurs ne soient pas sereins quant aux résultats des nouveaux DPE et la possibilité de les anticiper. Ils estiment qu'ils pourraient être surpris par les résultats compte tenu de l'évolution méthodologique ainsi que du manque de fiabilité des diagnostics réalisés. Il est donc très probable que certains logements qui n'étaient pas identifiés comme passoires thermiques le deviennent, l'inverse étant également possible.

En dépit des limites observées quant à la fiabilité du DPE et des difficultés liées à son évolution, le potentiel de logements concernés par une réévaluation négative lors du prochain diagnostic peut néanmoins être estimé approximativement<sup>4</sup>. Ce faisant, la part des logements pour lesquels le nouveau DPE serait très éloigné de l'ancien sans que cela ait pu être anticipé devrait être limité.

### Un renouvellement des DPE difficile à mettre en œuvre à court terme

Les bailleurs sont dans l'incertitude car ils vont devoir renouveler l'ensemble des DPE de leur parc. Au-delà de l'incertitude sur les résultats des DPE évoquée ci-dessus, le manque de diagnostiqueurs est un problème face à la vague de DPE à réaliser.

## DES BAILLEURS QUI ADAPTENT LEURS STRATEGIES EN CONSEQUENCE

### Le choix des logements devant faire l'objet d'une rénovation se fait de plus en plus sur le seul critère du DPE

Les bailleurs adaptent leur stratégie aux nouvelles contraintes réglementaires. D'une part, ils ont tendance à choisir les logements devant faire l'objet d'une intervention en fonction du seul critère DPE. Cela se fait au dépend d'une approche multicritère intégrant par exemple l'attractivité (notamment dans les zones tendues où les logements sociaux sont en concurrence avec les logements privés), l'adaptation au vieillissement et au handicap, l'évolution de la taille des

<sup>4</sup> Il peut s'agir potentiellement des logements dont le DPE avait été effectué sur la base de factures, des logements connus du bailleur pour leur mauvaise qualité thermique mais ayant bénéficié malgré tout d'un DPE correct par le passé ainsi que des logements proches de seuils de DPE pour lesquels les nouvelles modalités de calcul pourraient conduire à les faire changer d'étiquette, etc.



logements pour correspondre aux nouvelles caractéristiques et aux nouveaux besoins des ménages, l'amélioration de la qualité de vie ou encore l'état et l'âge du bâtiment. C'est particulièrement le cas pour les bailleurs avec des moyens limités ou une part de passoires thermiques importante. Ils ont un regard critique sur cette approche qu'ils estiment parfois peu pertinente mais nécessaire afin de respecter la réglementation. Cette monopolisation des moyens humains et financiers pourrait d'après les OLS interrogés, entraîner des conséquences sur le patrimoine des bailleurs dans les années à venir.

D'autre part, les interventions consacrent maintenant une part plus importante à la réduction des émissions de GES donc à la décarbonation des équipements de chauffage.

### Trois stratégies distinctes selon les caractéristiques des bailleurs

Selon la taille des bailleurs et leur niveau d'anticipation des contraintes à venir, les stratégies diffèrent :

- Les bailleurs avec un solide historique de rénovation favorisent les rénovations globales et performantes. Ils maximisent les interventions réalisées en une seule fois sur un même logement ou bâtiment pour réduire le temps de travaux et limiter le dérangement des occupants. Malgré tout, certains n'arrivent pas à tenir le rythme face au calendrier de la loi Climat et résilience et se reportent sur d'autres approches moins ambitieuses ;
- Les autres privilégient les monogestes pour obtenir un petit saut de DPE et sortir les logements de l'état de passoires thermiques. Parmi eux :
  - Il faut distinguer une première approche qui consiste à réaliser ces travaux au sein d'une logique de réhabilitation performante par étapes. En général, il s'agit de gros bailleurs avec un objectif d'industrialisation de leur processus et de leur organisation.
  - L'autre approche est celle des bailleurs qui agissent dans l'urgence. Ces derniers pourraient être mis en difficulté car ils n'ont pas anticipé les étapes à venir pour atteindre à terme le niveau BBC rénovation, ou plus simplement ne pas avoir à réintervenir sur ces logements avant 2034 si les monogestes ne permettent pas un meilleur résultat.

### DES BAILLEURS GLOBALEMENT CONFIANTS QUANT A L'ERADICATION DES PASSOIRES THERMIQUES D'ICI 2028

Une majorité de bailleurs envisage plutôt sereinement l'éradication des passoires thermiques, mais souvent aux dépens d'autres enjeux de gestion patrimoniale

Globalement, les bailleurs sociaux sont confiants dans le fait de pouvoir rénover à temps d'ici 2025 et 2028 les logements étiquetés G et F. Ils estiment leur capacité financière suffisante pour y faire face, au prix cependant de la priorisation de ce critère par rapport à d'autres comme l'adaptation au vieillissement par exemple, mais aussi aux dépens de la construction neuve. Ce discours met en avant un risque concernant la gestion patrimoniale dans sa globalité, l'amélioration générale du parc social et son attractivité pouvant être oubliées au profit de la seule problématique de rénovation énergétique. Seuls quelques bailleurs estiment qu'ils ne pourront pas respecter les échéances fixées par la loi Climat et résilience.

Les passoires thermiques restantes présentent en général des caractéristiques bien spécifiques

La principale difficulté pour la majorité des bailleurs dans l'éradication des passoires thermiques vient du fait que celles qui n'ont pas encore fait l'objet de rénovation sont en général des logements aux caractéristiques particulières impliquant des complexités techniques, organisationnelles et financières : les maisons individuelles, ceux dans des bâtiments remarquables ou soumis à des contraintes de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) ou, plus rarement, les logements en copropriété ou les passoires thermiques dans des immeubles où la majorité des logements n'en sont pas (logements pignons ou sous le toit par exemple). Les opérations avec des budgets importants ne sont alors pas toujours considérées comme rentables par manque d'attractivité ou parce que le logement n'atteindra jamais une étiquette DPE performante. D'ailleurs, pour limiter les coûts pour ces logements, les bailleurs ont fait part de leur souhait d'une simplification et un allègement des contraintes réglementaires conséquences des ABF ou des règles locales d'urbanisme.

Une confiance relative compte tenu des potentielles évolutions conjoncturelles

Pour la majorité des bailleurs, les facteurs de risque relèvent de l'évolution de la conjoncture : poursuite de l'inflation, pénuries de matériaux, augmentation du coût du financement dû à la hausse des taux d'intérêts et à leur maintien durable à un niveau élevé, manque d'entreprises en mesure d'effectuer les travaux... Ces facteurs pourraient entraîner des retards voire des abandons de projets de rénovation s'ils se confirmaient.

### UNE FORTE INQUIETUDE SUR LES RENOVATIONS A MOYEN ET LONG TERME

Un volume important de rénovation à anticiper

Si le volume de passoires thermiques est relativement important, celui des logements E et D l'est encore plus. L'inquiétude des bailleurs concerne d'ailleurs plutôt les logements étiquetés E, et D dans une moindre mesure, aucune échéance officielle n'étant fixée concernant ces derniers. Ils doutent ainsi de leur capacité à les rénover dans les 10 ans à venir et par là même d'être en mesure de respecter l'échéance de 2034.

Le coût des rénovations ayant eu tendance à fortement croître ces dernières années, les bailleurs estiment difficile de maintenir dans le cadre actuel le rythme de rénovation dans les prochaines années, et *a fortiori* de l'accélérer.

Le secteur du logement social et la filière du bâtiment ne sont pas forcément prêts à absorber un tel volume de rénovation dans les années à venir

Au-delà du volume de logements à rénover et des coûts engendrés, la principale difficulté mise en avant est le déficit de personnel qualifié, tant en interne pour gérer davantage d'opérations qu'au sein de la filière du bâtiment pour traiter un nombre croissant de logements. Cela se traduit déjà par un nombre limité de réalisations de travaux dans les zones les plus tendues par manque d'offre dans ces territoires et entraîne des délais particulièrement longs dans les zones plus tendues. De plus, les OLS insistent sur le manque de compétences pour installer et assurer la maintenance des pompes à chaleur ou d'autres équipements jugés innovants comme les chaudières solaires thermiques.

## Une incertitude quant à d'éventuelles évolutions de la position des autorités publiques

Par ailleurs, les bailleurs s'interrogent et souhaitent, pour mieux s'organiser, une clarification sur les trajectoires à suivre à long terme via une déclinaison concrète et des objectifs précis des engagements pris dans le cadre de la loi Climat et Résilience, de la SNBC et de « Fit for 55 ». Ils s'interrogent également sur la pérennité du positionnement des autorités publiques en matière d'énergie et de solutions techniques, en particulier concernant le statut des vecteurs de production d'énergie impliquant du gaz. Autrement, les bailleurs demandent autant qu'ils craignent des modifications du DPE. Ils estiment important de le fiabiliser mais ils redoutent l'incertitude supplémentaire qui serait issue de nouvelles modifications.

### DES BONNES PRATIQUES IDENTIFIEES QUI DOIVENT ETRE ADAPTEES A CHAQUE BAILLEUR

Les stratégies énoncées ci-dessus définissent trois grandes approches. Les bailleurs prônent d'adapter leur stratégie au contexte propre et aux caractéristiques de leur patrimoine. Dans tous les cas, il est important d'anticiper et de réfléchir les rénovations à long terme. C'est pourquoi, en toute logique, il est préférable de commencer par isoler l'enveloppe plutôt que d'agir sur les systèmes de chauffage afin d'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.

Par ailleurs, d'autres pratiques sont identifiées comme vertueuses : la numérisation des données d'état des lieux, la mise en place de système d'aide à la décision, ...

Pour anticiper les difficultés liées à la filière du bâtiment, les bailleurs prônent l'adaptation des marchés au tissu économique du territoire et aux caractéristiques de son parc. Il faut notamment jouer sur le type de marché, leur

dimensionnement et leur mode de passation. Ils attendent aussi un appui des acteurs institutionnels dans le développement de la filière bâtiment.

### DES AIDES FINANCIERES JUGEES UTILES MAIS PERFECTIBLES

Concernant les aides financières à la rénovation, elles sont plutôt bien connues par les bailleurs. Ils les estiment utiles. Cependant les principaux reproches énoncés ont été :

- d'être des mécanismes de récompenses pour des projets déjà envisagés et structurés plutôt que des mécanismes incitatifs : d'après les bailleurs, ils ne les encouragent pas à engager de nouveaux projets. Ils ne permettraient donc pas d'accélérer la rénovation des passoires thermiques,
- de nécessiter des procédures administratives longues qui ne permettent pas de répondre à l'urgence de la situation. Cela mobilise des agents. Certains bailleurs en viennent même à solliciter des prestataires pour les accompagner,
- d'avoir parfois des critères incompatibles d'un dispositif à l'autre,
- de ne pas s'adapter à certaines caractéristiques territoriales et patrimoniales.

Finalement, les bailleurs demandent surtout la pérennité des aides disponibles pour pouvoir plus facilement anticiper le montage financier des projets et donc leur planification à moyen et long terme.

Il est à noter que les financements dédiés spécifiquement à la rénovation des passoires thermiques, comme le dispositif Seconde Vie ou le plan France Relance, ne sont pas considérés comme les plus pertinents par les bailleurs interrogés. Ils leur reprochent, pour le premier, des critères d'éligibilité plutôt adaptés aux logements étiquetés E ou D qu'aux logements dont le DPE est F ou G et, pour le deuxième, un dispositif sans continuité s'adaptant uniquement à des projets déjà montés au moment où le dispositif s'est mis en place.

## PRECONISATIONS

- **Accroître les formations centrées sur la rénovation** pour augmenter l'offre en mesure d'absorber les millions de logements à traiter à terme, **la rénovation constituant en outre un véritable levier de croissance et un fort vivier d'emplois pour le secteur du bâtiment,**
- **Favoriser les dispositifs pérennes** pour encourager le montage de projets plutôt que de financer des projets déjà planifiés,
- Se fixer un objectif de **rénovation ambitieux dès le début**, quitte à ce qu'elle ait lieu par étape,
- **Décliner pour les bailleurs les objectifs à long-terme en fixant des étapes intermédiaires** en tenant compte des engagements de la Stratégie Nationale Bas Carbone, de « Fit for 55 » et de la loi Climat et Résilience, au-delà des échéances de 2034,
- Privilégier **une gradation dans la bonification** des financements **qui dépendrait du nombre de critères respectés.**

## ENCADRE : REALISATION DE L'ETUDE

L'étude relative à la rénovation des passoires thermiques des organismes de logement social (OLS) a été réalisée par l'agence Transitions entre juin et octobre 2023.

La mission s'est appuyée principalement sur la passation et l'analyse d'une série d'entretiens qualitatifs auprès d'une trentaine d'OLS (dont une large majorité identifiée comme ayant un nombre important de passoires thermiques) et d'acteurs du secteur, afin de mieux connaître les difficultés rencontrées par les bailleurs dans l'éradication des passoires thermiques, identifier leurs stratégies pour les traiter et recenser les différents leviers pour accélérer leur rénovation.

