

Rénovation des logements sociaux

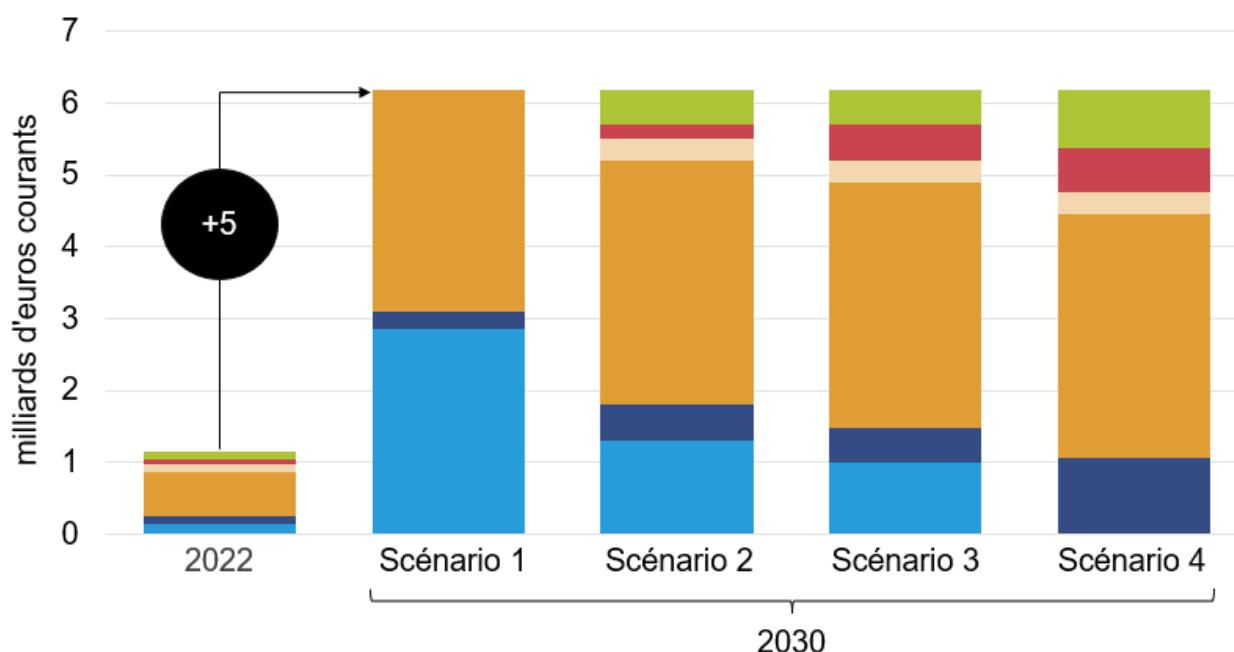
Annexe de la publication d'I4CE : « [Financement de la transition : quelles marges de manœuvre autour du besoin de financement public ?](#) », mise en ligne le 6 novembre 2024

Auteurs : Maxime Ledez, Hadrien Hainaut

La stratégie climat à horizon 2030 vise à rénover de manière globale les logements les plus énergivores, et de décarboner les systèmes de chauffage du parc. Pour financer leurs travaux de rénovation thermique, les bailleurs sociaux contractualisent essentiellement des prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, mais bénéficient également de subventions de la part de l'État et des collectivités territoriales. Atteindre les niveaux d'investissements requis par la stratégie climat, alors que les travaux de rénovation globale ne sont pas directement rentables, pousserait l'État et les collectivités territoriales à subventionner davantage les bailleurs sociaux. Répercuter le coût des travaux par une hausse des loyers ou la troisième ligne de quittance et recourir plus largement aux Certificats d'économies d'énergie (CEE) allégeraient le soutien des budgets publics. Mais la hausse du coût du logement social entraverait davantage l'accès au logement pour les ménages les plus modestes.

Besoins d'investissements supplémentaires	Dépenses publiques supplémentaires
+5 milliards d'euros en 2030 par rapport à 2022	+1 à +3 milliards d'euros en 2030 par rapport à 2024

Graphique – Financements de la rénovation énergétique des logements sociaux : historique et scénarios



■ **Autofinancement** des bailleurs sociaux

■ **Prêts commerciaux** contractés auprès de banques commerciales

■ **Autres prêts de la Caisse des dépôts**, complémentaires à l'éco-prêt logement social, comme le prêt amélioration de l'habitat (PAM), ou le prêt haut de bilan bonifié (PHBB)

■ **Eco-prêt logement social (éco-PLS)** distribué par la Caisse des dépôts, dont le taux est indexé sur le livret et la durée de remboursement peut aller jusqu'à 30 années. Le projet bénéficiaire du prêt doit donner lieu à minima 40 % d'économies d'énergie après travaux.

■ **Certificats d'économies d'énergie**, qui correspondent à des primes versées aux ménages par les fournisseurs d'énergie, au titre d'une obligation fixée par l'Etat.

■ **Subventions publiques** versées par l'Etat, par les régions et l'Union européenne dans le cadre du FEDER, par les départements et les EPCI

Périmètre : Les travaux de rénovation énergétique regroupent l'isolation des murs, des toitures et de façades, l'isolation des ouvertures (fenêtres), et l'installation d'équipements de chauffage performants : pompes à chaleur aérothermiques ou géothermiques, chauffe-eaux thermodynamiques, chaudières gaz à condensation, et appareils de chauffage au bois.

Ces gestes sont dits « performants » d'après une grille établie par l'ADEME (2018) pour les maisons individuelles (TREMI) et étendue à des recensements similaires dans le parc social et les logements collectifs. La performance de chaque geste ne qualifie pas la performance des rénovations. La performance des rénovations s'apprécie plutôt à l'échelle du logement entier et par rapport à une stratégie de rénovation du parc.

Les financements correspondent aux ressources réunies par les bailleurs sociaux (subventions, prêts, autofinancement) pour payer les travaux de rénovation énergétique.

Ainsi, le périmètre ne couvre pas les travaux de rénovation effectués en parallèle des travaux à titre énergétique. Ainsi, les travaux d'aménagement de l'espace intérieur, d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, de mise aux normes des installations d'électricité et d'assainissement et d'autres travaux à caractère non-énergétique ne sont pas comptabilisés.

Tous les montants décrits dans cette fiche sont exprimés en euros courants c'est à dire incorporant 18,2 % d'inflation anticipée entre 2022 et 2030.

Enjeux

Pour respecter les objectifs climatiques nationaux, il faudrait 5 milliards d'euros courants supplémentaires en 2030 par rapport à 2022. D'après les travaux du SGPE (2023), cela suppose de rénover de manière globale l'ensemble des passoires thermiques d'ici 2028, de prioriser la rénovation globale des logements avec un système de chauffage gaz ou fioul classé E, et de remplacer progressivement les systèmes de chauffage des autres logements par un équipement bas-carbone.

Freins

Les travaux de rénovation globale est financièrement peu soutenable aux yeux des bailleurs sociaux. Les bailleurs sociaux ont une approche professionnelle sur la gestion de leur parc immobilier. Les coûts d'investissements ne sont pas rentabilisés, car, les travaux génèrent des économies d'énergie assez faibles, captés directement par les locataires. Les bailleurs sociaux ne peuvent pas facilement augmenter les loyers, dans la mesure où ils sont encadrés par la loi. Ils peuvent éventuellement répercuter une partie des charges aux locataires sur la troisième ligne de quittance, mais le niveau de ces répercussions est encadré par la loi. Par contraste, les projets de construction neuve, qui génèrent des revenus supplémentaires à travers les loyers, sont plus rentables en règle générale. Dans certains cas, certaines contraintes sur le patrimoine de l'Architecte des Bâtiments de France ou des règles locales d'urbanisme augmentent le coût des réhabilitations thermiques (ANCOLS, 2022).

Les bailleurs sociaux disposent de marges de manœuvre financières limitées pour effectuer tous leurs investissements. En parallèle de l'entretien-amélioration de leur parc, ils sont également chargés de construire de nouveaux logements sociaux, afin de garantir l'accès au logement, notamment dans les zones les plus tendues. Or, ils ne peuvent pas s'endetter au-delà de certains seuils, afin de garder des marges de manœuvre financière. Dans l'étude Perspectives (Banque des Territoires, 2024), les auteurs indiquent que le besoin d'investissements lié aux exigences de décarbonation du parc, dans un contexte macroéconomique actuellement défavorable (taux d'intérêt élevés), conduirait à une érosion progressive des fonds propres mobilisables par les bailleurs sociaux pour le financement de nouveaux projets.

Les leviers présentés dans la section suivante n'adressent pas plusieurs freins structurants au développement des rénovations globales : la difficulté de trouver du personnel qualifié pour gérer les opérations de rénovation énergétique en interne, notamment pour réunir les financements jugés complexes par les bailleurs sociaux, et la disponibilité d'une offre qualifiée pour ce type de rénovation (ANCOLS, 2022 & 2024). Aussi, les bailleurs sociaux sollicitent les locataires, en menant des concertations afin qu'ils acceptent les travaux. Cela peut être un frein à la réalisation de travaux lourds (ADEME, 2022). Au niveau opérationnel, les rénovations globales peuvent s'avérer difficiles à organiser, car les bailleurs sociaux doivent reloger temporairement les occupants pendant les travaux.

Leviers

La subvention accordée aux travaux de rénovation énergétique améliore la rentabilité de l'opération et permet de sauvegarder la santé financière des bailleurs sociaux. Ces subventions sont versées par l'Etat et les collectivités territoriales. Des taux de subventions élevés peuvent générer des effets inflationnistes sur les travaux de rénovation énergétique, les professionnels pouvant intégrer les aides dans leurs marges.

Augmenter le volume de l'obligation dans la cadre des Certificats d'économies d'énergie (CEE) amènerait les fournisseurs d'énergie à devoir subventionner davantage les travaux de rénovation énergétique. Le barème subventionne chacun des postes de travaux un à un en fonction des économies d'énergie théoriques. Une augmentation de l'obligation serait répercutée mécaniquement sur les prix des énergies payées par les ménages et les entreprises du secteur tertiaire. Or, si les pouvoirs publics souhaitent éviter de placer des ménages ou des entreprises en situation de difficulté à cause de prix des énergies élevées, le recours à ce levier doit être limité.

L'introduction d'un marché du carbone européen, tel que prévu pour 2027, augmenterait le prix du gaz naturel et du fioul en fonction de leur contenu carbone. L'augmentation des factures énergétiques pourrait pousser les bailleurs sociaux à se mobiliser pour garantir à leurs locataires des logements confortables avec des frais de chauffage réduits. Nous avons considéré un prix du carbone sur ce marché à 45 euros la tonne de CO₂. L'Union européenne prévoit en effet un mécanisme d'injection de quotas rapidement afin que le prix ne dépasse pas ce niveau (DGEC, 2024).

Côté réglementaire, l'interdiction de location des passoires thermiques pousse les bailleurs sociaux à accélérer le rythme de rénovations des logements. Face à la perspective de ne plus toucher de recettes locatives, la rénovation des logements devient prioritaire. Le calendrier de l'interdiction et les sanctions pourraient être révisés afin d'augmenter la part des rénovations qui aura lieu dans les prochaines années. En particulier, un malus pourrait être appliqué sur la taxe foncière. Cela rendrait prohibitif le coût de ne pas entreprendre de travaux de rénovation énergétique au propriétaire bailleur. Toutefois, une telle charge risque de se répercuter sur les loyers pratiqués, et de rendre encore plus difficile l'accès au logement dans certaines métropoles.

Les bailleurs sociaux pourraient mettre à contribution les locataires, soit en augmentant modérément les loyers, dans le respect des plafonds, soit en répercutant une partie du coût des travaux dans la troisième ligne de quittance. Les locataires bénéficient en effet des économies d'énergie sur leurs factures et d'un plus grand confort thermique. Les bailleurs sociaux peuvent ainsi récupérer une partie du coût des travaux sur les gains perçus par les locataires. Mais, le renchérissement du coût du logement risque de provoquer des difficultés financières accrues chez les ménages modestes.

Scénarios

Choix des scénarios

Dans les scénarios, nous modulons les politiques publiques évoquées dans la section « Leviers ». Chacun des scénarios incorpore les nouvelles mesures fiscales et réglementaires incluses dans le scénario précédent, afin d'accroître les financements privés et de réduire les dépenses publiques. Les scénarios 1 et 4 correspondent respectivement aux fourchettes haute et basse présentées dans la publication principale.

- Scénario 1 : Pour atteindre les objectifs d'investissement climat dans le cadre fiscal et réglementaire en vigueur aujourd'hui, l'Etat et les collectivités territoriales subventionnent davantage les travaux performants.
- Scénario 2 : Les politiques actées et en vigueur dans les prochaines années (interdiction de location des passoires thermiques, second marché carbone européen) ou discutées (niveau d'obligation CEE) modèrent légèrement le besoin de dépenses publiques de la part de l'Etat et des collectivités territoriales.
- Scénario 3 : L'accélération du calendrier de l'interdiction de location des passoires thermiques et le renforcement des sanctions associées incitent les bailleurs sociaux à privilégier la rénovation thermique des logements et modèrent le besoin de dépenses publiques de la part des logements.
- Scénario 4 : Les bailleurs sociaux activent systématiquement l'augmentation des loyers ou de recourir à la troisième ligne de quittance pour couvrir le coût des travaux, tout en bénéficiant d'une plus grande part des CEE, ce qui permet à l'Etat et les collectivités de ne plus devoir soutenir directement la rénovation des logements sociaux.

Effets indirects

Les scénarios pourraient donner lieu à plusieurs effets indirects, que nous n'avons pu quantifier.

Notamment, pousser les bailleurs sociaux à rénover leurs logements par la réglementation, en versant moins de subventions voire aucune, risque de les amener à ralentir fortement le rythme de constructions neuves de logements sociaux, voire de vendre une partie de leur parc de logements. Cela aurait pour conséquence d'affecter davantage la disponibilité de logements sociaux pour les ménages aux revenus modestes ou intermédiaires.

Tableau récapitulatif

	Description	Résultats à horizon 2030	Effets indirects
S1	Dans ce premier scénario, l'Etat renonce à des politiques programmées, quitte à devoir augmenter les dépenses publiques L'Etat décide de ne plus appliquer l'interdiction de location des passoires thermiques. Pour inciter les bailleurs à rénover, l'Etat et les collectivités accroissent conjointement la part de subventions attribuées aux rénovations globales.	L'Etat et les collectivités seraient amenés à verser +4 milliards d'euros en 2030 par rapport à 2024. Les bailleurs sociaux vont lisser la charge d'investissement dans le temps à travers l'éco-prêt proposé par la Caisse des dépôts.	Les travaux de rénovation énergétique risquent de se renchérir : d'une part, l'offre risque de ne pas être aussi dynamique que la demande de travaux, et d'autre part, les artisans et industriels du bâtiment risquent de capter une part des subventions dans leurs marges.
S2	Dans ce deuxième scénario, l'Etat conserve les politiques programmées et soumises à consultation, sans prévoir de politiques supplémentaires. L'interdiction de location des passoires thermiques est maintenue. La création d'un second marché carbone européen introduit un prix du carbone pour le secteur du bâtiment. Le niveau d'obligation associé aux CEE est doublé par rapport à 2024.	Par rapport au scénario 1, la perspective de ne plus percevoir de loyers à cause de l'interdiction de location des passoires thermiques réduit nettement le besoin de dépenses publiques supplémentaires, qui s'élève à +1,5 milliards d'euros.	Comme dans le scénario 1, les travaux risquent de se renchérir. Les bailleurs sociaux qui disposent d'un parc particulièrement énergivore seront confrontés à un pic d'investissement à court terme.
S3	Dans ce troisième scénario, l'Etat renforce certaines réglementations pour diminuer le montant des dépenses publiques. En plus des mesures décrites dans le scénario 2, le calendrier d'interdiction de location des logements énergivores est accéléré, et la réglementation se durcit avec un renchérissement de la taxe foncière pour les logements énergivores.	Le besoin s'établit à +1 milliard d'euros, la fiscalité incitant davantage les bailleurs sociaux à rénover rapidement les passoires thermiques.	Là encore, certains bailleurs sociaux risquent de devoir investir beaucoup à court terme, et à s'endetter pour les travaux de rénovation énergétique.
S4	Dans ce quatrième scénario, l'Etat minimise les subventions publiques en introduire des nouvelles mesures fiscales et réglementaires. Tout en conservant les mesures décrites dans les scénarios 2 et 3, les bailleurs sociaux disposent de capacités pour augmenter les loyers et/ou la 3 ^{ème} ligne de quittance. Les seules subventions que percevraient les bailleurs sociaux passerait par les CEE.	L'Etat et les collectivités territoriales n'auront pas de subventions à verser aux bailleurs sociaux.	Les bailleurs sociaux risquent d'être contraints de céder une partie de leur parc pour avoir des capacités de financement des travaux de rénovation. S'ils décident de renchérir les loyers ou les charges, les ménages risquent de rencontrer des difficultés financières.

Incertitudes

Nous n'avons pas inclus certaines évolutions possibles mais incertaines dans notre modélisation.

Dans le chiffrage des besoins d'investissements, nous n'avons pas intégré la perspective d'économies d'échelle liées à une meilleure gestion des projets, en particulier des projets de rénovation globale. Or, d'éventuelles économies d'échelle amèneraient à revoir à la baisse le besoin de financements publics.

Comme évoqué plus haut, nous n'avons traité ni la question de la disponibilité d'une offre de professionnels du bâtiment suffisante, formée aux rénovations globales, ni celle de la disponibilité d'une offre d'accompagnement des projets de rénovation énergétique suffisante. Il se peut qu'une hausse de la demande en travaux de rénovation énergétique impulsée par les politiques publiques contribue à faire émerger une offre de professionnels et d'accompagnement formée. Mais des freins structurants risquent de donner lieu à des frictions sur le marché des travaux.

Les bailleurs sociaux sont également sensibles à l'évolution du taux du livret A, sur laquelle est indexée une grande partie de leur dette au bilan. En 2022, la hausse du poids des intérêts de la dette dans le versement des annuités des bailleurs sociaux est à relier en partie à la hausse du taux du livret A amorcée cette même année (Banque des Territoires, 2024). L'évolution du taux du livret A est incertaine, car dépend en partie du contexte macroéconomique et des décisions politiques.

Références

ADEME, [Enquête TREMI : Travaux de Rénovation Energétique des Maisons Individuelles, Campagne 2017](#), octobre 2018

ADEME, [Financer la rénovation énergétique performante des logements - Propositions d'orientation des politiques publiques \(2022-2027\) pour un parc "BBC rénovation" ou équivalent en 2050](#), octobre 2022

ANCOLS, [Etude sur la rénovation thermique des logements du parc social](#), juin 2022

ANCOLS, [Étude sur la rénovation des passoires thermiques dans le logement social](#), février 2024

Banque des Territoires, [Perspectives 2024 : l'étude économique et financière sur le logement social](#), septembre 2024

DGEC, [Présentation générale de l'ETS 2](#), septembre 2024

SGPE, [La planification écologique dans les bâtiments, 12 juin 2023 – Réunion de travail sur la rénovation énergétique](#)