

Concertation nationale sur l'énergie et le climat

CAHIER D'ACTEUR

N°228



À PROPOS DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH)

L'Union sociale pour l'habitat représente, en France métropolitaine et dans les territoires d'Outre-mer, quelque 580 opérateurs Hlm à travers ses cinq fédérations (la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat, les Entreprises sociales pour l'habitat, la Fédération nationale des Sociétés coopératives d'Hlm (Coop'Hlm), PROCIVIS UES-AP et la Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social). Elle remplit trois missions : un rôle de représentation nationale ; une mission de réflexion, d'analyse et d'étude sur tous les dossiers relatifs à l'habitat ; une fonction d'information, de conseil et d'assistance auprès des organismes Hlm.

Contact : contact@union-habitat.org

Le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat sur les documents de planification Énergie climat soumis à la concertation

EN BREF

Ce cahier d'acteur présente dans une première partie le portrait du logement social et rappelle les principaux chiffres nationaux qui caractérisent le parc locatif social : un parc plutôt urbain, récent, de qualité et performant environnementalement.

Une deuxième partie présente les principales orientations pressenties pour le parc social au regard des objectifs de la SNBC 3 et des trajectoires de ses partenaires. Si la trajectoire de décarbonation pour le logement social est atteignable, elle nécessite de nombreuses contreparties et garanties de nos partenaires.

Enfin, la dernière partie dresse l'avis de l'Union sociale pour l'habitat sur les documents de consultation. Un ensemble riche mais jugé encore incomplet.

Le Mouvement Hlm

En 2023, les 559 organismes Hlm ont mis en chantier 71 800 logements neufs et logements-foyers et réhabilité 136 000 logements. Ils détiennent et gèrent 4,8 millions de logements locatifs et 0,38 million de logements-foyers et logent environ 10,4 millions de personnes. Les opérateurs de logement social sont également d'importants acteurs de l'accession sociale à la propriété : 12 800 logements ont été vendus à des accédants, en secteur groupé ou en diffus. Le secteur emploie 88 000 salariés auxquels s'ajoutent 12 000 administrateurs bénévoles.

Sources : Retrouvez l'ensemble de ces informations dans notre publication *Les chiffres Clés du logement social 2024* en cliquant [ici](#).

Un parc locatif social, plutôt urbain, récent, de qualité...

- Les organismes Hlm possèdent 4,8 millions de logements locatifs et 0,387 million de logements-foyers.
- Environ 84% de ces logements sociaux sont collectifs (4 000 000) et 16% sont des logements individuels (800 000).
- Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire mais présents plus particulièrement dans les régions industrielles historiques. Un peu plus de la moitié du parc se trouve ainsi en Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et en Île-de-France (56 %), contre 38 % de l'ensemble des résidences principales en France.
- 36 % des logements Hlm ont été construits après 1990.
- **Plus de 136 000 logements ont été réhabilités énergétiquement (avec gain d'étiquette) en 2023.**

Les Organismes de logement social (OLS) ont une logique d'investissement cyclique dans leur patrimoine en gestion. Que ce soit via la **rénovation globale** (une rénovation type « Éco-Prêt Logement Social » permet une **économie conventionnelle d'énergie supérieure à 40%**), ou via les actes de gros-entretiens et remplacement de composants. En complément, de nombreux OLS ont recours à des contrats d'intéressement ou de

performance pour leurs installations collectives (chauffage et eau chaude sanitaire notamment) afin d'en améliorer l'exploitation et la performance pour réduire les émissions de GES et maîtriser le coût pour leurs locataires.

En conséquence, le parc social comporte environ 2 fois moins de passoires thermiques (8% d'étiquettes F et G) que le parc privé (17%) :

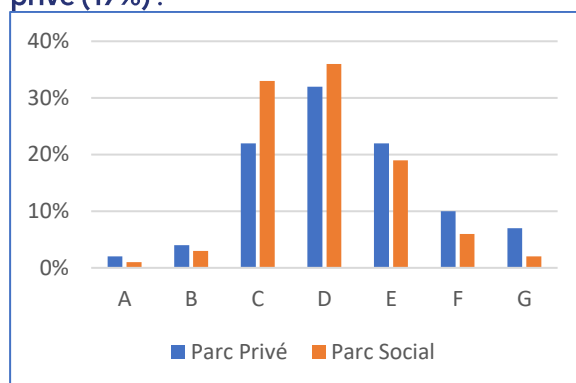


Figure 1 – Répartition des logements par étiquette DPE (méthode 3CL-2021) au 01/01/2023

Source : ONRE, *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2023* (novembre 2023)

Trajectoire macro du parc social

L'USH a réalisé en 2023 et actualisé en 2024 une trajectoire dite « macro-organisme social » afin de définir une trajectoire cohérente et crédible au regard des objectifs et des enjeux de la Stratégie Nationale Bas Carbone et de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie d'une part, aux signaux des filières partenaires sur la capacité à faire (notamment énergétiques) d'autre part et surtout des capacités à faire connues du logement social (dans le cadre de plans de financement notamment).

Il en ressort que les tendances générales de cette trajectoire « macro-organisme social » pour être relativement alignées avec les objectifs affichés de la SNBC 3 dans son projet de consultation, doivent être particulièrement ambitieuses :

- **Rénovation des logements** : Un rythme de rénovation soutenu à des niveaux comparables au rythme actuel pour la période 2024-2034 afin de respecter le

calendrier de la loi Climat et Résilience sur la réhabilitation progressive des logements classés DPE G à E. Cependant, **la période 2034-2050 nécessite un effort de réhabilitation au-delà de ce qu'a pu atteindre collectivement le logement social en période de plan de relance**. Le tout afin d'obtenir une moyenne nationale du parc social au niveau « BBC » en 2050.

- **Sortie du fioul** : avec une volonté du parc social d'atteindre la sortie du fioul à 2029 contre 75% dans la consultation (il reste à date environ 40 000 logements sociaux au fioul – Source GoRénove, extraction 2024).
- **Amoindrissement progressif de la part des chaudières à gaz** : passage progressif de presque 60% de logements au gaz à environ 20% à horizon 2050. Outre le changement de vecteur, nous tenons à rappeler la pertinence technico-économique dans de nombreuses configurations de remplacer les chaudières à gaz anciennes générations par leurs homologues très hautes performances : la réduction de consommation et de gaz à effet de serre reste largement significative et immédiate. De plus, certaines chaudières performantes seront amenées à rester en place post-rénovation mais uniquement en relève de systèmes renouvelables (hybridation des chaufferies).

La conjugaison de ces **3 chemins complémentaires** (dépose, renouvellement et hybridation), parfois séquentiels, permet d'atteindre une cible de consommation *a priori* compatible avec le productible de gaz renouvelable affectable au Bâtiment compte-tenu de la forte réduction en parallèle des consommations tout en offrant des conditions de **flexibilité** à l'ensemble des réseaux.

- **Systèmes de chauffage décarbonés** : déploiement privilégié des pompes à chaleur (**PAC**) lors du passage à l'électricité post-réhabilitation (doublement global de part de logements chauffés à l'électricité), raccordement aux réseaux de chaleur urbains (**RCU**) vertueux (doublement du nombre de logements raccordés) et recours marginal à la **biomasse** là où elle est

pertinente (notamment en remplacement des chaufferies fioul).

- Cohérence avec les efforts européens du package **Adaptation à l'objectif 55** (Fit for 55).
- **Sobriété** : maintien des bonnes pratiques de pilotage et d'exploitation en lien avec nos prestataires d'une part ; des efforts de communication sur les nouvelles pratiques en terme de chauffage et de consommation et des démarches d'« aller-vers » auprès des locataires du parc social d'autre part.

Cependant cette trajectoire, n'est admise tenable uniquement que si :

- La capacité à faire des OLS est amplifiée par la réduction forte des ponctions sur leurs recettes (type RLS).
- Le soutien financier, tel qu'il a pu être mené lors du plan de relance, est reconduit et étendu par d'autres dispositifs afin de soutenir la trajectoire de long terme pour atteindre la quasi-neutralité carbone à horizon 2050. Les [Figure 2](#) et [Figure 3](#) illustrent par exemple le bénéfice des financements supplémentaires à la fois sur la quantité comme sur la qualité (ambition) des rénovations énergétiques récentes. En effet, en 2021 et 2022, près de la moitié des rénovations permettait l'atteinte d'une étiquette DPE A ou B, permettant ainsi d'inscrire ces logements dans une trajectoire de neutralité carbone à 2050.

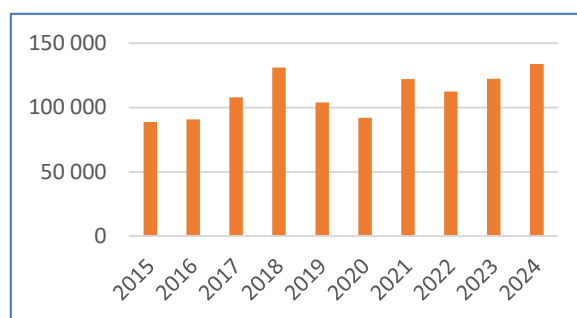


Figure 2 – USH, Rénovations énergétiques (avec changement d'étiquette DPE) du parc social d'après les données du [SDES 2023](#)

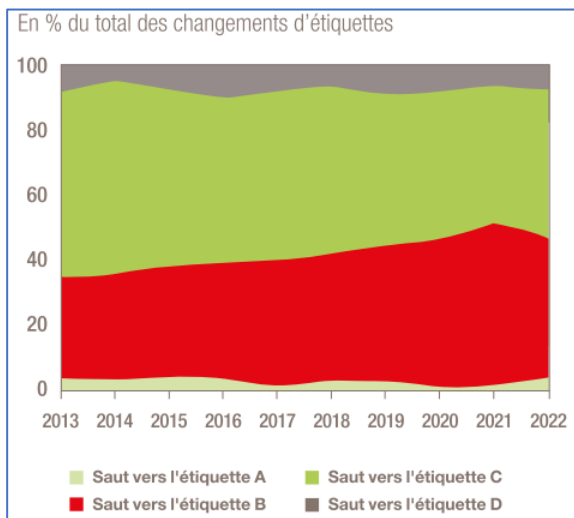


Figure 3 – Banque des Territoires, Ambition des rénovations énergétiques du parc social – *Perspective 2024*

- L'ensemble de la chaîne se décarbone aux rythmes annoncés, notamment en ce qui concerne la non-dégradation de l'intensité carbone du mixte électrique, la trajectoire de décarbonation des RCU, l'injection progressive de gaz renouvelables dans les réseaux, et la mise à disposition des technologies de transition (notamment les PAC collectives adaptées à nos patrimoines).

Avis sur les documents soumis à consultation

Ces documents, bien que très complets et offrant une plus grande transparence sur les hypothèses et orientations politiques des trajectoires, ce que nous saluons, pèchent sur les éléments suivants :

- Les hypothèses sont « incomplètes » : elles ne couvrent que la période 2020-2030 alors même que l'horizon de la SNBC se situe à 2050. Cette troncature empêche tout exercice cohérent de trajectoire long terme de la part des acteurs.
- On peut également déplorer l'absence d'analyse de sensibilité sur certains paramètres et hypothèses clés qui ne permettent pas aux acteurs d'identifier les leviers prioritaires et de challenger les hypothèses retenues.
- **Les hypothèses sur la construction de logement ne permettent pas de répondre aux besoins en logements estimés** (vision partagée au sein de la filière).
- Les hypothèses sur la réhabilitation des logements ne permettent pas, en premier ordre, de répondre aux obligations en lien

avec la loi « Climat et Résilience » pour le parc privé (Déficit de 50%).

- La trajectoire est « incomplète » en l'état, notamment pour le secteur du bâtiment dont la feuille de route tient actuellement compte d'un objectif cible à 35 MT.CO₂.eq contre une cible réelle évoquée à 32. Il en va de même pour l'énergie un écart de cible de 137 TWh.ef pour s'aligner avec les nouveaux objectifs européens de la Directive sur l'Efficacité Énergétique (DEE). Il en résulte la mention : « Des mesures complémentaires restent à sécuriser dans les prochains mois » (SNBC page 69 et PPE page 34), sans aucune indication sur la concertation relative à ces mesures complémentaires alors que chacun de **ces écarts représente de l'ordre de 10% d'effort supplémentaire**. Qui plus est, alors qu'elle ne tient a priori pas compte du jalon complémentaire en cours de construction au niveau européen pour 2040.
- **La trajectoire du secteur Bâtiment est discutable au regard des efforts déjà fournis** et de l'importance relative décroissante que ce secteur constitue à mesure que sa transition progresse comparativement à d'autres secteurs où l'ambition demeure faible alors qu'ils constituent désormais les postes les plus émetteurs (on peut citer le Transport notamment). La Figure 4 en constitue une illustration.

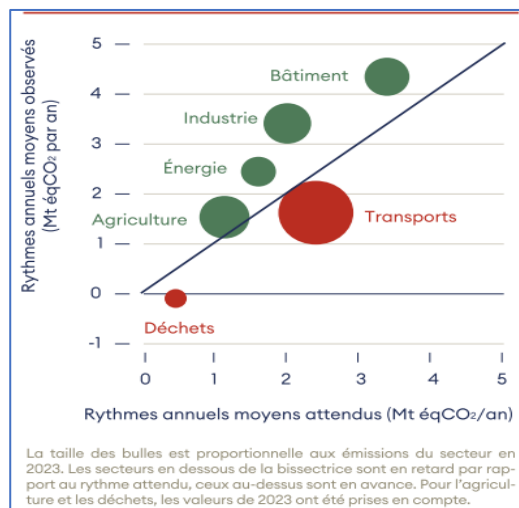


Figure 4 – HCC, Écart à la trajectoire annuelle de baisse prévue par la SNBC 2, Rapport annuel 2024 (20 juin 2024)

Conclusion

Les documents de consultation pour les versions 3 de la SNBC et PPE constituent un corpus riche en termes de contenu mais nous semble, à date, incomplet. **Une poursuite des**

échanges est nécessaire avec les différentes administrations afin d'obtenir une vision claire des hypothèses retenues sur l'ensemble de la trajectoire ainsi que la sensibilité des paramètres et hypothèses clés de la transition. **Cette condition est indispensable à l'obtention d'une trajectoire résiliente et réaliste pour chacun des secteurs.**

Si le document dresse, en partie, les éléments de trajectoires voire de prescription relative à ces trajectoires, les mesures d'accompagnement ou contreparties (notamment financières) sont absentes du débat. **Or, aucune trajectoire ne peut être crédible sans confrontation avec les capacités à faire des acteurs qui devront la soutenir et la mettre en oeuvre.**

Le besoin en logement et plus largement les ambitions du secteur Résidentiel doivent être interrogés collectivement. Ce secteur, essentiel pour la vie de nos concitoyens, ne peut se résumer à « une variable d'ajustement carbone » de la trajectoire nationale.

Le Logement social a pour volonté de prendre une part ambitieuse, mais juste, dans la transition bas-carbone nationale. Ses opérateurs ont besoin d'être soutenus pour faire face aux enjeux d'investissement majeurs que cette ambition porte. La non-tenue par l'État de son engagement pluriannuel 2024-2026 de dédier 1,2 milliard d'euros sur trois ans au soutien à la rénovation énergétique du parc et à sa décarbonation est particulièrement inquiétante. Nous restons à disposition de l'administration pour la poursuite des échanges en marge de la consultation.