

Note d'auteur

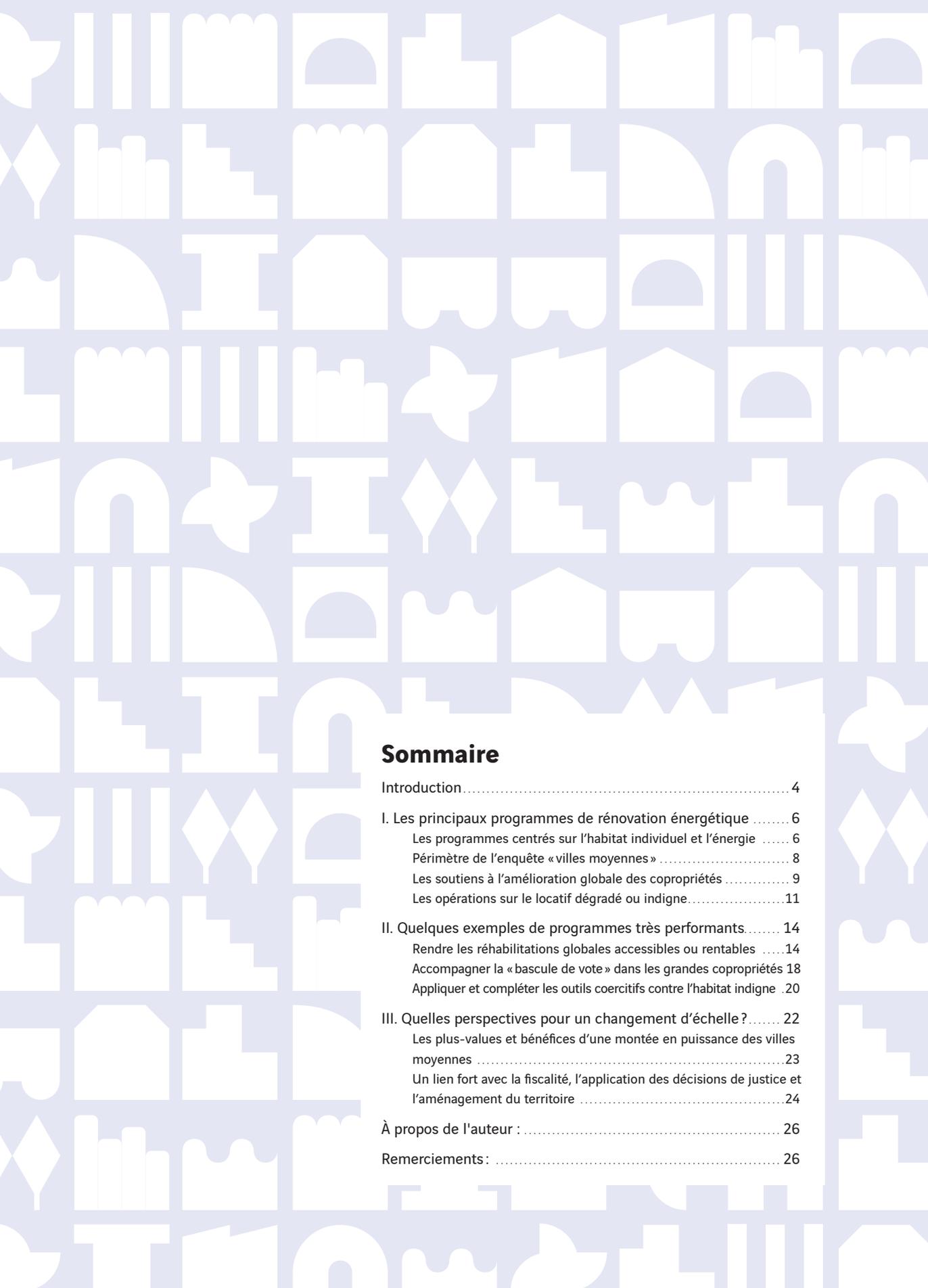
Rénovation énergétique : stratégies pour un changement d'échelle avec les villes moyennes

Nicolas Desquinabo, expert indépendant en évaluation de politiques publiques

Février 2024



La Fabrique
de la Cité



Sommaire

Introduction	4
I. Les principaux programmes de rénovation énergétique	6
Les programmes centrés sur l'habitat individuel et l'énergie	6
Périmètre de l'enquête « villes moyennes »	8
Les soutiens à l'amélioration globale des copropriétés	9
Les opérations sur le locatif dégradé ou indigne	11
II. Quelques exemples de programmes très performants	14
Rendre les réhabilitations globales accessibles ou rentables	14
Accompagner la « bascule de vote » dans les grandes copropriétés	18
Appliquer et compléter les outils coercitifs contre l'habitat indigne	20
III. Quelles perspectives pour un changement d'échelle ?	22
Les plus-values et bénéfices d'une montée en puissance des villes moyennes	23
Un lien fort avec la fiscalité, l'application des décisions de justice et l'aménagement du territoire	24
À propos de l'auteur :	26
Remerciements :	26

Note d'auteur

Rénovation énergétique : stratégies pour un changement d'échelle avec les villes moyennes

Nicolas Desquinabo,
Expert indépendant en évaluation de politiques publiques

Introduction

Les enjeux de la rénovation énergétique de l'habitat sont majeurs, multiples et croissants :

- Les seuls logements (hors bâtiments tertiaires) représentent près de 30 % de la consommation d'énergie finale¹ de la France. Le parc français² étant parmi les plus énergivores de l'UE³, il implique à la fois de fortes importations de pétrole et de gaz, ainsi qu'une contrainte importante sur le « pic électrique » français, déjà de loin le plus élevé d'Europe⁴.
- Autre conséquence, plus de 22 % des ménages sont en situation de précarité énergétique: ils dépensent plus de 8 % de leur revenu pour le chauffage et/ou souffrent du froid⁵, voire résident dans des logements indignes (dangereux et/ou sans confort).
- Enfin, une part importante du parc énergivore et dégradé reste vacant sur de longues durées, avec des impacts lourds sur l'attractivité des centres des villes petites et moyennes, ainsi que sur la sobriété foncière, y compris dans les zones détendues⁶.

Au regard de ces enjeux, quelles politiques de rénovation énergétique sont menées en France et avec quels résultats ? Quelles spécificités des programmes conduits dans les villes moyennes ? Quelles stratégies efficaces au regard des différents types d'habitats et de propriétaires ?

Afin de répondre à ces questions, cette note présente les principaux types de programmes mis en œuvre en France ainsi que leur utilisation dans les villes moyennes⁷, avant de détailler cinq exemples locaux aux résultats très supérieurs à la moyenne nationale et d'en tirer les enseignements généraux. Ceux-ci peuvent fournir des pistes pour contribuer au nécessaire changement d'échelle dans le rythme des rénovations énergétiques performantes⁸.

1. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/bilan-energetique-2021/25-51-consommation-finale-denergie-en>
2. Selon les Comptes du logement 2022, le parc résidentiel français est composé de 37,7 millions de logements dont 31 M de résidences principales. Sur cet ensemble, 17,7 M (57%) sont des logements occupés par leur propriétaire (dont 14 M sont des maisons individuelles) et 13,2 M par des locataires, dont 5,5 M dans le parc social. Les logements collectifs sont concentrés à 72% dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants qui regroupent 48% des résidences principales (Insee 2022)
3. Haut Conseil pour le Climat 2020 <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/renover-mieux-lecons-deurope/>
4. Bilan électrique RTE 2019, p.19-20 https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/bilan-electrique-2019_1_0.pdf
5. Onpe 2023, <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/6144-onpe-tableau-de-bord-2022-semester-1-et-2.html>
6. Etude Dreal GE, https://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/0_ppt_enjeux_cotech-crhh_v3.pdf
7. Dans le cadre du programme de travail de La Fabrique de la Cité, l'objectif est de mieux documenter ce type de territoire, qui n'apparaît pas dans les catégories des bilans de l'Anah et reste peu étudié par rapport aux métropoles.
8. Au sens de la moyenne haute des rénovations soutenues par Ma Prime Rénov' Sérénité : gains énergétiques d'au moins

Dans une première partie, nous présentons les principaux types de soutiens aux rénovations énergétiques ainsi que les données sur **les résultats actuels en France et dans les villes moyennes**. Nous avons pour cela réalisé une étude des volumes de rénovations énergétiques performantes aidées dans 62 agglomérations « moyennes » de 8 régions.

Dans la seconde partie, nous détaillons **les modalités et résultats de plusieurs exemples de réussites dans différents types de territoires**, à travers une analyse des principaux « facteurs clés » expliquant leurs résultats très supérieurs à la moyenne nationale :

- rendre les réhabilitations globales de maisons accessibles pour les propriétaires occupants et rentables pour les bailleurs, avec les exemples de la Vallée de la Bruche et de Redon.
- accompagner la « bascule du vote » dans les grandes copropriétés, avec les exemples de Mulhouse et de Chalon-sur-Saône.
- mettre en œuvre et compléter les outils coercitifs contre l'habitat indigne, avec l'exemple de Valenciennes.

Ces exemples ont été choisis dans la mesure où ils ont fait l'objet d'une évaluation approfondie ou d'une étude ciblée et ne présentent pas de spécificités significatives en termes de « facteurs externes » favorables au développement des rénovations énergétiques⁹. Leur spécificité majeure relève donc pour l'essentiel de la politique menée localement, qui est très différenciée de la moyenne nationale.

A partir des enseignements tirés de ces exemples et des autres évaluations réalisées dans ce domaine, nous proposons dans une troisième partie **les perspectives pour un changement d'échelle** des rénovations énergétiques performantes, à la fois en termes de soutiens publics directs, mais également d'articulation avec d'autres politiques publiques. Dans ces conditions, nous verrons que les bénéfices de ce changement d'échelle peuvent être majeurs, en particulier pour les villes moyennes.

50% et travaux d'au moins 30 000 € sur trois postes importants (ex. isolation des murs, fenêtres et chauffage). Ces rénovations permettent d'atteindre le niveau BBC « bâtiment basse consommation » (entre 65 et 105 kWh/m²/an selon les zones pour le chauffage, l'eau chaude, la climatisation et l'éclairage – hors électroménager), le plus souvent en 2 étapes.

9. D'autres exemples de réussites sont plus difficiles à analyser en raison de facteurs contextuels favorables, comme par exemple le Trièves (Isère). Ce territoire rural a mis en place en 2015 une intervention aux résultats très supérieurs à la moyenne (déjà observables dans l'évaluation des Plateformes territoriales de rénovation énergétique (PTRE) <https://bibliothèque.ademe.fr/institutionnel/292-evaluation-du-dispositif-des-plateformes-territoriales-de-la-renovation-energetique-soutenues-par-l-ademe.html> de 2017), mais dans un contexte assez spécifique de plateau d'altitude (où les enjeux d'isolation sont majeurs) et d'une dynamique locale ancienne sur les questions de l'isolation.

I. Les principaux programmes de rénovation énergétique

En France, trois grands ensembles de programmes de rénovation énergétique peuvent être distingués, à la fois en termes de cibles (types d'habitat et de propriétaires) et de dispositifs d'intervention (aides et outils coercitifs) : les programmes centrés sur l'habitat individuel, les programmes visant les copropriétés et les opérations de lutte contre l'habitat indigne.

Les programmes centrés sur l'habitat individuel et l'énergie

La politique d'amélioration de l'habitat privé est portée au niveau national par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), qui soutient localement des mises en œuvre différenciées de cette politique, selon les hiérarchies de problématiques et les ressources spécifiques des territoires. Au centre de cette politique, **le programme « Habiter mieux » aide et accompagne les travaux des ménages aux revenus modestes** depuis 2010. Les aides ont été renforcées en 2013, puis complétées en 2018 par une aide aux travaux « simples » dont le gain énergétique est inférieur à 25 %. Cette aide « Agilité » a été intégrée en 2020 aux aides Ma Prime Rénov' (MPR) qui ont remplacé le Crédit d'impôt transition énergétique (CITE).

Principales évolutions des dispositifs de « rénovation énergétique des logements privés »

	Rénovations "performantes"	Travaux « simples »
2013 - 2018	Habiter Mieux (> à 25% de gain énergétique + revenus modestes)	Crédit d'impôt transition énergétique (CITE)
2018 - 2020	Habiter Mieux « Sérénité » (toujours > à 25% de gain énergétique)	CITE + Habiter Mieux « Agilité » (<25% de gain énergétique)
2021 - 2023	HMM/Ma Prime Rénov Sérénité et Copropriétés (> à 35% de gain énergétique et aides « socle » pour tous les copropriétaires)	Ma Prime Rénov (dès 2020 pour les revenus modestes et 2021 pour les autres)
2024 - ?	Ma Prime Rénov « Accompagné » et Copropriétés (au moins 2 sauts de classe énergétique, tous revenus)	Ma Prime Rénov (dès 2020 pour les revenus modestes et 2021 pour les autres)

L'aide Habiter Mieux aux travaux dépassant 25 % de gain énergétique a été renommée « Sérénité » et s'est recentrée depuis 2021 sur les travaux dépassant 35% de gain énergétique, avec un plafond de travaux subventionnés passé de 20 000 € à 30 000 € puis 35 000 € (en 2023). Les aides Ma Prime Rénov « simples » étant le plus souvent limitées à des changements de chauffage et n'étant pas pilotées localement, elles ne relèvent pas des programmes décrits ici, même si nous verrons qu'elles sont à prendre en compte en tant que concurrentes des aides aux rénovations performantes.

Le programme national Habiter Mieux/Sérénité (qui est devenu en 2024 le pilier « parcours accompagné » de Ma Prime Renov) est mis en œuvre à travers des conventions entre l'Anah et les co-financeurs et maîtres d'ouvrages de programmes locaux (EPCI, communes ou Départements). Ces programmes d'intérêt général (PIG) ou Opérations d'amélioration de l'habitat (Opah) s'appuient sur des opérateurs accompagnant gratuitement les ménages dans leurs projets de travaux et ciblent également souvent les mono-propriétés de propriétaires bailleurs, mais avec des modalités d'interventions très différentes que nous détaillerons plus loin. S'agissant des propriétaires occupants, les principales modalités de soutiens récentes sont les suivantes :

Principaux soutiens « Sérénité » aux Propriétaires occupants de maisons (2021-2022)

	Aides Anah ¹⁰	Primes Anah ¹¹	Aides nationales moyennes (max)
Propriétaires occupants - travaux énergie	50 % de 30 000 € (TMO) 35 % de 30 000 € (MO)	+ 2 000 à 6 000 €	13 000 € (21 000 €)
Propriétaires occupants - travaux lourds	50 % de 50 000 €	+ 5 000 à 8 000 €	26 000 € (33 000 €)

Sources: Guides des aides, réglementations et rapports d'activité Anah 2022 et 2023

Note: Les propriétaires « Très Modestes » (TMO) ont un revenu net inférieur à 16 000 €/an pour 1 personne (22 000 €/an en Idf) et les « Modestes » (MO) un revenu inférieur à 21 000 €/an pour 1 personne (27 000 €/an en Idf) en 2023. Les aides aux travaux « lourds » concernent les logements dont l'indice de dégradation est élevé et nécessitant également des travaux « hors énergie » (ex. réfection de l'électricité et des sanitaires, en plus de l'isolation des murs et des toitures).

10. Depuis janvier 2023, le plafond de travaux est passé à 35 000 € et depuis octobre 2023, le taux de subvention est passé de manière « exceptionnelle » à 50% pour les modestes et à 65% pour les très modestes.

11. Précédemment de 10%, la prime a été remplacée mi-2022 par des CEE (très variables selon les travaux et la période), qui devrait être intégrés à l'aide versée directement par l'Anah en 2024. S'ajoutent une prime de 1500 € pour les sorties de « passoires » (étiquettes F ou G) ou pour l'atteinte de la basse consommation (BBC) depuis 2020.

A l'échelle nationale, les volumes de rénovations énergétiques Sérénité sont plutôt en régression depuis 2017 et le développement des aides aux travaux « simples ». Le rythme national reste inférieur à 1 % du parc éligible par an, ce qui est environ **2 fois inférieur aux objectifs à long terme** (environ 2 % du parc par an afin d'atteindre 60 % du parc rénové de manière performante en 30 ans).

Périmètre de l'enquête « villes moyennes »

Le périmètre « villes moyennes » de cette note couvre les pôles urbains de 40 000 à 140 000 habitants non inclus dans la couronne d'une plus grande agglomération, soit environ 100 unités urbaines allant de Mont-de-Marsan (40 000 habitants) à Besançon (140 000 habitants). Ce périmètre représente bien le « cœur » des villes moyennes quelle que soit la définition retenue, avec près de 7,5 M d'habitants¹ « entourés » par environ 4 M dans les agglomérations « moyennes-hautes » (> à 140 000 habitants mais hors métropoles) et 3,5 M dans les agglomérations de 20 à 40 000 habitants. Sur ce périmètre, la totalité des 62 villes moyennes de 8 régions ont été étudiées, hors Ile-de-France (peu concernée au regard de l'étendue de sa couronne) et régions d'Outre-mer (peu concernées par les rénovations énergétiques) **2. Par ailleurs, nous n'avons pas pu étudier Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire et PACA (n=26) dont les bilans régionaux et locaux étaient indisponibles ou peu détaillés³, sachant que les données disponibles en ligne sur les programmes Anah sont inaccessibles depuis l'été 2023.

1. Ces 101 agglomérations cumulent environ 7,5 M d'habitants sur leur périmètre géographique d'unité urbaine et environ 9,5 M d'habitants sur leur périmètre administratif d'intercommunalité
2. Moins de 100 logements par an sont concernés outre-mer par les aides Habiter Mieux/Sérénité dont quasiment aucun propriétaire occupant, notamment en raison de l'absence de rigueur hivernale. Pour autant, les enjeux de confort d'été, de loyer abordable et d'habitat indigne sont majeurs dans certains de ces territoires, mais rarement avec des travaux "énergie" à ce jour
3. Certains bilans régionaux sont en revanche très complets et détaillés à l'échelle des programmes locaux, en particulier le bilan CRHH de la Bretagne et les bilans Anah des Pays de la Loire

S'agissant des agglomérations moyennes étudiées, le rythme des rénovations performantes d'occupants modestes est supérieur d'un tiers à la moyenne nationale (à parc éligible égal) :

Nombre de maisons d'occupants modestes aidés par an* (et % du parc éligible/an)

	Objectifs France	Résultats France	% Parc éligible**	Agglos moyennes (8 régions)	% Parc éligible**
Propriétaires occupants - travaux énergie	38 000	35 000	0,8 %	4 700	1,2 %
Propriétaires occupants - travaux lourds	3 000	1 700	0,07 %		

Sources: Circulaires de programmation et rapport d'activité Anah 2021 et 2022 (France), bilans 2021/2022 des 8 régions étudiées complétés par 42 bilans locaux ou conventions des pôles urbains moyens.

*Moyenne annuelle 2021 et 2022

** Sur un total de 4,5 M de propriétaires occupants modestes et très modestes en maison individuelle et d'un ratio similaire pour les territoires étudiés (+- 12% des logements ou 6% des 6,3 M d'habitants du périmètre étudié)

Les soutiens à l'amélioration globale des copropriétés

Suite au constat des difficultés croissantes touchant les grandes copropriétés d'après-guerre¹², des dispositifs visant leur redressement se sont développés depuis 1994, en particulier les « opérations programmées d'amélioration de l'habitat – copropriétés dégradées » (Opah CD) puis les plans de sauvegarde (PDS). Ces dispositifs sont encadrés et financés par l'Anah mais sont initiés et portés localement. Leurs objectifs sont multiples et concernent à la fois l'amélioration du bâti, la réduction des impayés de charges ou encore la revalorisation immobilière.

Pour les copropriétés les plus en difficulté (environ 15 %¹³), des interventions lourdes sont déployées sur un volume de copropriétés plutôt limité. Dans la précédente décennie, 4 000 à 7 000 logements par an ont été engagés dans des opérations qui durent entre 6 et 10 ans¹⁴ et mobilisent des subventions pour l'ensemble des copropriétaires, des procédures coercitives (*voir partie « locatif indigne »*) et des dispositifs d'accompagnement gratuit pour le bénéficiaire (diagnostics techniques, appui à la gestion).

12. Dans la plupart des quartiers dits d'« habitat social » ou « prioritaires », des grandes copropriétés privées sont situées à côté du parc social, avec un bâti similaire mais souvent davantage d'occupants très modestes et d'impayés de charges.

13. Source: FILOCOM 2013 (ANAH/DGALN)

14. Geste/Anah (2019) Évaluation nationale des Opah copropriétés et des plans de sauvegarde

Pour les copropriétés « fragiles¹⁵ » et celles sans difficulté en termes d'impayés de charge, le dispositif « **Ma Prime Rénov' Copros** » propose depuis janvier 2021 une même subvention (25 %) pour tous les propriétaires (occupants et bailleurs) s'engageant dans des rénovations permettant plus de 35 % de gain énergétique conventionnel. MPR Copros remplace les aides Habiter Mieux, qui étaient ciblées sur les seuls propriétaires occupants modestes (souvent très minoritaires dans les copropriétés) :

Principales modalités de soutien aux rénovations de copropriétés (2022-2023)

	Aides socles Anah*	Primes Anah	Aides nationales moyennes
Copropriétés en difficulté	35 à 50 % des travaux (dont hors énergie)	+ 3 000 à 4 000 € + 1 500 à 3 000 € (modestes)	7 000 € (travaux énergie)
Copropriétés fragiles		+ 3 000 à 4 000 € + 1 500 à 3 000 € (modestes)	6 700 € (13 000 € max)
Copropriétés « autres »	25 % de 25 000 €	+ 2 000 à 3 000 € (CEE) + 1 500 à 3 000 € (modestes)	3 600 € (hors CEE)

* Le plafond de travaux de l'aide « socle » (hors copropriétés en difficulté) est passé en 2022 de 15 000 à 25 000 €/logement, mais le plafond de travaux pour les aides individuelles des propriétaires occupants modestes et très modestes était précédemment de 20 000 €.

Sources : Guides des aides et réglementations Anah 2022-2023 et rapport d'activité Anah 2022

Dans ce cadre, le volume des rénovations énergétiques aidées augmente depuis l'élargissement des aides aux syndicats de copropriétaires à l'ensemble des copropriétés. Pour autant, **le rythme national reste** inférieur à 0,5 % du parc éligible par an, soit **encore 4 fois inférieur aux objectifs à moyen terme** (environ 2 % par an pour d'atteindre 60 % du parc rénové de manière performante avant 2050). Le rythme constaté sur les agglomérations moyennes étudiées est encore très inférieur à ce rythme national, qui est à ce jour principalement porté par les grandes agglomérations. Plusieurs grandes agglomérations ont en effet été sensibilisées plus tôt à cette problématique suite aux interventions menées sur des copropriétés en forte difficulté dans les quartiers de rénovation urbaine. Toutefois, des dynamiques s'amorcent dans certaines agglomérations moyennes, sachant que pour ces opérations les engagements d'aides publiques ne sont constatés que 2 à 4 ans après l'émergence des projets.

15. Situées dans un quartier du Nouveau Plan national de Rénovation Urbaine (NPNRU) ou dont le taux d'impayés par rapport au budget est supérieur ou égal à 8 % (mais ne cumulant pas d'autres problématiques majeures les classant « en difficulté »)

Nombre de logements « énergie » aidés en copropriétés en 2022 (et % du parc éligible)

Publics et types d'interventions	Objectifs France	Résultats France	% Parc éligible*	Agglos moyennes (8 régions)	% Parc éligible*
Copropriétés en difficulté	4 000**	3 000**			
Copropriétés fragiles	11 000	12 000		550	
Copropriétés « autres »	15 000	11 000			
Total Copropriétés	30 000	26 000	0,4 %	550	0,1 %

Sources: Circulaires et rapports d'activité Anah 2022 (France) et bilans des régions étudiées complétés par 42 bilans locaux des pôles urbains moyens. Année 2022 uniquement car les soutiens aux copropriétés « autres » ont débuté en 2021

*Sur environ 7 M de logements dans les copropriétés d'avant 2000 (source: Filocom 2018 et Mémento habitat privé 2019), soit 20% du parc total, dont un % éligible « fragile » non connu (ex. 28% estimé dans le Grand Est début 2020)

** Sur un objectif total de 35 000 logements par an pour les copropriétés en difficulté (vs. 22 000 engagés en 2021 et 16 000 en 2022), le plus souvent concernés par 3 phases de travaux (dont sécurité) donc comptés 3 fois sur plusieurs années.

Les opérations sur le locatif dégradé ou indigne

Un troisième ensemble d'outils d'intervention cible les mono-proprétés (maisons ou petits immeubles) de bailleurs privés, au sein d'opérations de « Renouvellement Urbain » (Opah-RU) ou de volets dédiés de programmes plus larges de type PIG.

Afin de soutenir les travaux des bailleurs privés hors copropriétés, le dispositif « Louer abordable », a été remplacé en 2022 par « **Loc'Avantages** » qui propose 15 à 65 % de réduction d'impôt sur les revenus locatifs en échange d'une décote de 15 à 45 % sur le loyer moyen de la commune (vs. 30 à 85 % d'abattement sur les revenus locatifs avant 2022). Ces aides fiscales peuvent être cumulées avec des aides aux travaux modulées selon la dégradation initiale du logement.

Principales modalités de soutien à la rénovation des mono-propriétés privées

Publics et types d'intervention	Aides Anah	Primes Anah	Aides moyennes
Propriétaires bailleurs – travaux énergie	25% de 60 000 €	1500 €	21 000 €
Propriétaires bailleurs – travaux « lourds »	35% de 80 000 €	1500 €	24 000 €

Sources: Guides des aides, réglementations et rapports d'activité Anah 2022 et 2023

Sur le volet coercitif, le gel des loyers des « passoires thermiques » (logements dont le DPE est classé F ou G) a été étendu en 2022. Ce gel sera suivi par le déploiement progressif de **l'interdiction de location des logements les plus énergivores**, qui devrait concerner les locations classées G à partir de 2025 puis F à partir de 2028 et E à partir de 2034. Sachant que cette interdiction ne devrait en réalité pas concerner les logements des copropriétés (sauf vote des travaux à la majorité des copropriétaires).

S'agissant de l'habitat indigne, différents moyens de coercition peuvent être utilisés par les Agences Régionales de Santé (notamment l'arrêté d'insalubrité¹⁶), les maires (notamment l'arrêté de péril et la mise en conformité au règlement sanitaire départemental - RSD) et/ou les caisses d'allocations familiales (la conservation des allocations logement). Pour les arrêtés d'insalubrité et de péril, la suspension des loyers peut être complétée par des amendes (en cas de non-exécution des et/ou de relocation des logements), ainsi que par diverses procédures pouvant aboutir à des expropriations, notamment l'opération de restauration immobilière. Malgré des enjeux majeurs en termes de santé et de sécurité (notamment soulignés à Marseille¹⁷), l'habitat indigne reste un enjeu peu traité en dehors de certains territoires (ex. Nord et Seine-Saint-Denis¹⁸) et estimé par des indicateurs indirects¹⁹.

16. L'arrêté préfectoral (AP) d'insalubrité implique un danger imminent ou des dégradations risquant de compromettre gravement la santé des occupants. Il est complété par deux procédures d'urgence et par d'autres AP ciblant l'utilisation du bien (ex. locaux impropres et sur-occupation). En revanche, l'arrêté de péril relève des maires et concerne les risques de chute de parties ou d'effondrement global des immeubles.

17. Les effondrements du 5 novembre 2018 ont causé 8 morts et l'évacuation de 360 immeubles.

18. Ces deux départements concentrent plus de 20% des arrêtés d'insalubrité (environ 2000 par an hors urgence ponctuelle 1311-4) pour 6% de la population nationale, voir N. Desquinabo (2021) L'évaluation dans les politiques complexes, Revue Française d'Administration Publique n°177 et l'étude d'impact de la loi Élan (2018) p. 343 et suivantes.

19. Les données sur le parc privé potentiellement indigne (PPP) sont traitées en croisant le classement « cadastral » de la qualité des logements (qui date souvent des années 1970) et le revenu des occupants (des années récentes). Ces données estiment un potentiel mais n'identifient pas les logements anciens ayant subi depuis des dégradations et/ou des divisions.

Nombre de logements aidés par an (et % du parc éligible/an)

Publics et types d'interventions	Objectifs France	Résultats France	% Parc éligible*	Agglos moyennes (8 régions)	% Parc éligible*
Propriétaires bailleurs - énergie	1 100	1 300	0,03 %	820	
Propriétaires bailleurs - lourds	4 200	3 400	0,09 %		
Total bailleurs (hors copropriétés)	5 300	4 700	0,12 %	820	0,25 %

Sources: Rapports d'activité Anah, Mémento habitat privé 2019 et Filocom 2018 / Moyenne 2021-2022

*Sont éligibles à l'échelle nationale la majorité des locations en mono-propriété et des logements vacants d'avant 2000 (soit environ 4 sur 6 M). Pour les travaux lourds, le parc « très dégradé » étant inconnu, le % s'applique au total. Pour les agglomérations étudiées, le parc éligible est estimé via un ratio similaire à l'échelle nationale (autour de 10% du parc total).

Sur cet ensemble « bailleurs », le rythme national est plus de 10 fois inférieur aux objectifs à long terme de la France, même si des rénovations performantes se font souvent sans ces aides en zone tendue (en raison de l'écart entre les plafonds de loyer et les loyers de marché). **S'agissant des agglomérations moyennes, le rythme est également insuffisant mais plus de deux fois supérieur au rythme national**, avec près d'un tiers des agglomérations étudiées situées entre 0,4% et 1% de leur parc éligible rénové chaque année.

II. Quelques exemples de programmes très performants

Dans le cadre des programmes décrits plus haut, plusieurs territoires ont réussi à atteindre des rythmes de rénovations performantes 3 à 10 fois supérieures à la moyenne nationale pour un ou plusieurs types d'habitats. Nous présentons ici les modalités et résultats de plusieurs de ces exemples de réussites dans différents types de territoires, à travers une analyse des principaux « facteurs clés » expliquant leurs résultats très supérieurs à la moyenne nationale.

Rendre les réhabilitations globales accessibles ou rentables

S'agissant des habitats individuels ou des petits immeubles en mono-propriété, les programmes menés dans une petite ville (Schirmeck-La Broque-Rothau) et dans une ville moyenne (Redon Agglomération) démontrent l'efficacité des politiques visant à rendre les rénovations globales accessibles (pour les propriétaires occupants) ou rentables (pour les propriétaires bailleurs).

LE SOUTIEN MASSIF AUX RÉNOVATIONS PERFORMANTES DANS LA VALLÉE DE LA BRUCHE

Un premier exemple de programme particulièrement performant est celui porté par la Communauté de Communes de la Vallée de la Bruche. Cette opération d'amélioration de l'habitat concerne le « centre-bourg » de ce territoire, qui est constitué par quatre communes contigües de 7500 habitants. Les enjeux locaux en matière d'amélioration de l'habitat et d'attractivité sont importants : le parc est très ancien (42 % des résidences principales datent d'avant 1946 contre 25 % en France), le nombre d'habitants régresse et le taux de vacance est plutôt élevé (11 % contre 8 % en France).

Au-delà des aides aux travaux prévues par l'Anah, une **majoration de 10 points** du taux d'aide Anah est proposée à l'échelle départementale, ainsi que **des aides complémentaires locales et départementales à hauteur de 15 à 23 % des coûts de travaux**, soit un complément pouvant atteindre 11 000 € pour les dossiers « énergie » en 2022 (en plus des 15 000 € moyens d'aide nationale) et 16 000 € (en plus des 30 000 € d'aide nationale) pour les dossiers « lourds ». D'autres aides complémentaires sont proposées, notamment par les caisses de retraites (subvention de 4000 € par retraité) et par Procivis (ex-Crédit immobilier de France), qui propose des avances de subventions et des prêts bonifiés sur le reste à charge.

Résultats du territoire comparé au rythme national de « Ma Prime Rénov Sérénité »

Publics et types d'interventions	Résultats Vallée de la Bruche (logements par an)	Résultats / Parc éligible*	Résultats France (logements par an)	Résultats / Parc éligible*
Propriétaires occupants - énergie	14	2 %	36 000	0,8 %
Propriétaires occupants - lourds	10	1,5 %	1 700	0,07 %
Total Propriétaires occupants (hors copropriétés)	24	3,5 %	38 000	0,9 %

* Le parc éligible des propriétaires occupants modestes et très modestes en maisons est d'environ 700 logements sur ce centre-bourg de 3500 logements, alors que le parc éligible au niveau national est d'environ 4,5 M de logements sur 37 M.

Le programme mis en place a permis de **multiplier par 3,5 le rythme national des rénovations performantes** de maisons en général **et par 20 le rythme national des rénovations « lourdes »** (1,5 % par an vs. 0,07 %, voir tableau ci-dessus). Les gains énergétiques sont également plus élevés que la moyenne nationale (- 48 % vs. - 42 %), notamment en raison du poids important des travaux lourds. Une enquête²⁰ auprès des bénéficiaires et des partenaires a permis de confirmer l'effectivité de ces gains (après un ou deux hivers) et **le rôle majeur de la forte mobilisation des aides financières**. En effet, sans les aides locales et départementales, le reste à charge des travaux lourds aurait été de 12 000 € supérieur par logement rénové (en moyenne). Ces résultats ont également été favorisés par un effort pérenne d'information (espace de conseil ouvert toute la semaine et campagnes de communication) et la forte mobilisation des avances et prêts de Procivis. Sans la concurrence massive des travaux à « 1 euro » (peu coûteux mais bénéficiant d'importantes aides de MPR et/ou des CEE), les résultats auraient même pu être nettement supérieurs selon l'ensemble des acteurs interrogés, dans la mesure où de nombreux ménages ont préféré engager ces travaux moins performants mais aux restes à charge nettement moins élevés.

LES EFFETS MAJEURS DE LA RENTABILISATION DES RÉNOVATIONS LOURDES DES BAILLEURS

Sur ce même territoire, le rythme des rénovations de bailleurs est 15 fois supérieur à la moyenne nationale, avec un rythme de rénovation performante de 2 % du parc potentiel par an, contre moins de 0,15 % du parc des bailleurs en mono-propriété rénové chaque année à l'échelle nationale :

20. Evapol (2023) Evaluation de l'Opah-RU Centre-bourg de la Vallée de la Bruche 2016-2022

Résultats du territoire comparé au rythme national « propriétaire bailleur énergie et dégradé »

Publics et types d'interventions	Résultats Vallée de la Bruche (logements par an)	Résultats / Parc éligible*	Résultats France (logements par an)	Résultats/ Parc éligible**
Propriétaires Bailleurs (hors copropriétés)	18	2%	4 700	0,12%

*Selon l'Insee (2019), les 4 communes cumulent 764 locataires privés (aux ¾ éligibles), 196 locataires sociaux (non éligibles) et 415 logements vacants (quasiment tous éligibles), soit environ 900 logements éligibles au maximum.

**Pour les travaux de PB, environ 4 M de logements sont éligibles à l'échelle nationale (voir plus haut)

Pour les bailleurs, les aides conséquentes aux travaux (25 % à 35 % d'aides Anah + 12 % d'aides locales en moyenne), ainsi que les défiscalisations **permettent de rentabiliser des investissements avec travaux conséquents**, y compris avec des loyers sociaux, dans un contexte où les écarts avec les loyers de marché sont limités (< à 1 €/m²/mois) et où les prix des biens sont réduits (autour de 1500 €/m²). A ces facteurs économiques majeurs s'ajoute une dynamique locale favorable, avec plusieurs investisseurs « habitués » au programme et un bon relais par les agences immobilières. Certains de ces investisseurs sont locaux et d'autres viennent de Strasbourg, où les rendements locatifs sont devenus moins intéressants (les loyers ont augmenté nettement moins vite que les prix).

Si les résultats de ce territoire sont très avancés, il est à noter que d'autres territoires démontrent ce même lien entre modalités de soutiens et résultats, y compris dans le même département²¹.

LA REMOBILISATION DES LOGEMENTS VACANTS PAR L'ACCESSION À REDON AGGLOMÉRATION

Redon Agglomération (67 000 habitants) a connu un déclin démographique qui s'est récemment stabilisé en lien avec l'amélioration de sa desserte ferroviaire vers les métropoles voisines de Nantes et Rennes. Pour autant, les logements vacants représentent plus de 10 % du parc privé local, dont 5 % sont vacants depuis plus de 2 ans. Dans ce contexte, l'agglomération a souhaité favoriser la remobilisation des logements vacants grâce à une prime « acquisition/vacance ».

Cette prime visait l'ensemble du territoire et les primo-accédants jusqu'au plafond de revenu « moyen » (6 000 €/an supérieur au plafond « modestes » pour une

21. L'autre territoire du département proposant des soutiens ambitieux - l'Alsace Bossue-Saverne - atteint également des résultats nettement plus élevés que la moyenne nationale, avec par exemple 210 logements de propriétaires occupants modestes « Sérénité » en 2021 pour environ 90 000 habitants, soit plus de 3 fois le rythme national. A l'inverse, les autres territoires du même département ont une politique locale moins ambitieuse et des résultats proches du rythme national.

personne seule) et était cumulable avec les aides de l'Anah pour les ménages modestes et très modestes²². Les logements concernés doivent être vacants depuis au moins 3 ans (vs. 1 an avant 2020) et le cumul des aides varie en raison des découpages administratifs singuliers de ce territoire, à cheval sur trois départements et deux régions (Pays de la Loire et Bretagne). Au-delà des aides Anah, les principales primes étaient de :

- 5000 € de l'EPCI pour les accessions dans des logements vacants depuis plus de 3 ans (vs. 2500 € avant 2020) + 1000 € pour les éligibles Habiter Mieux.
- 4000 € des Pays-de-la-Loire pour les travaux énergétiques des propriétaires occupants très modestes dépassant 45 % de gain énergétique (mais pas de prime de la région Bretagne pour 2/3 des habitants).

Résultats du territoire comparé aux rythme nationaux «vacance longue» et énergie

Publics et types d'interventions	Résultats Redon Agglo (logements par an)	Résultats / Parc éligible*	Résultats France (logements par an)	Résultats/ Parc éligible*
Accession en «vacance longue» (dont éligibles Anah)	25 (12)	1,5 %	1500**	0,2 %
Occupants modestes - énergie	140	1,6 %	36 000	0,8 %

* Le parc éligible local était en moyenne de 1700 logements (5 % de logements vacants depuis plus de 2 ans sur 34 000 logements privés) et de 9000 propriétaires modestes, alors que le parc éligible au niveau national est d'1,1 million de logements vacants depuis plus de 2 ans <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-national-lutte-contre-logements-vacants>

**Estimation haute de 20 % de l'accession avec travaux, qui concerne au total 8000 ménages modestes et moyens en 2022 Bilan PTZ ancien 2022, mais principalement pour des logements vacants depuis moins de 2 ans. Par ailleurs, une part importante des 1300 travaux « lourds » de propriétaires modestes concerne cette vacance longue, ainsi qu'une partie nettement plus limitée des dossiers « énergie », mais sans donnée disponible de l'Anah sur ce point

Dans ce cadre, les rénovations énergétiques de logements vacants en accession ont concerné près de 150 logements en 6 ans, dont près de la moitié ont été remobilisés par des ménages modestes aidés par l'Anah. Plus globalement, le rythme des travaux « énergie » est également élevé et l'agglomération observe, comme pour la Vallée de la Bruche, une dynamique de ménages modestes qui s'installent sur leur territoire pour une accession avec travaux, dont près d'un quart dans les centres-bourgs.

22. Il est à noter qu'en dehors des Opah, les accédants modestes ne sont pas éligibles aux aides Sérénité en cas d'utilisation d'un prêt à taux zéro, ce qui est un frein problématique mais un argument pour engager une opération programmée.

Accompagner la « bascule de vote » dans les grandes copropriétés

Depuis l'exemple du programme MurMur de Grenoble (initié en 2011), plusieurs programmes locaux ont permis de multiplier par 3 à 5 le rythme des rénovations performantes des grandes copropriétés, notamment dans des agglomérations de grande taille (*exemple de Mulhouse*), mais également dans une agglomération de taille moyenne (*exemple de Chalon-sur-Saône*).

LE REDRESSEMENT DES COPROPRIÉTÉS À MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION

Mulhouse Alsace Agglomération (270 000 habitants) a inscrit depuis 2012 la rénovation des copropriétés comme priorité de sa politique du logement. L'agglomération compte en effet plus de 50 400 logements dans 3600 copropriétés dont 26 400 logements construits entre 1946 et 1993.

Différents programmes ont été engagés depuis sur les divers types de copropriétés, y compris un observatoire et un programme d'accompagnement. Au-delà des aides de l'Anah, l'agglomération et ses partenaires proposent différents moyens complémentaires :

- Un accompagnement à titre gratuit des copropriétés au stade du « pré-projet » par des experts indépendants de l'Agence Départementale de l'Information sur le Logement (ADIL) et de l'Agence locale de l'Energie, afin de les informer au mieux en amont du vote de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), qui est également soutenue.
- Des aides aux travaux complémentaires pour les propriétaires occupants modestes (1000 € en copropriété fragile), complétées par une aide socle de la Région (jusqu'à 2500 €/logement) et du Département depuis 2022 (jusqu'à 2000 €/logement en quartier politique de la ville)

Grâce à l'ensemble de ces dispositifs, plus de 200 logements en copropriétés par an ont été engagés dans des rénovations performantes ces dernières années, soit près de 3 fois le rythme national²³ :

23. A noter toutefois que le parc éligible national inclut également un peu plus de 2 M de logements dans les copropriétés d'avant 1945 (vs. 5 M entre 1946 et 2000) dont le potentiel de rénovation performante est moins important (notamment en raison des contraintes urbanistiques et/ou patrimoniales des petites copropriétés souvent situées dans les centres).

Résultats du territoire comparé au rythme national des copropriétés

Publics et types d'interventions	Résultats Mulhouse (logements par an)	Résultats / Parc éligible*	Résultats France (logements par an)	Résultats/ Parc éligible**
Copropriétés « autres »	75	0,7 %	12 000	0,3 %
Copropriétés fragiles	130	0,9 %	11 000	
Total copropriétés/an	205	0,8 %	23 000	0,3 %

*Sur un parc « cible » de 26 400 logements dans des copropriétés de 1946-1993 dont 15 000 « fragiles » (75% des +100 lots)

**Sur un total d'environ 7 M de logements dans les copropriétés d'avant 2000 (voir plus haut)

LES RÉNOVATIONS ÉNERGÉTIQUES DES COPROPRIÉTÉS AU GRAND CHALON

Le Grand Chalon (110 000 habitants) a engagé en 2016 un PIG « rénovation énergétique des copropriétés pilotes » centré sur les grandes copropriétés d'Après-guerre. L'agglomération compte plus de 400 copropriétés de ce type qui totalisent environ 10 000 logements, soit près de 20% du parc local. Un appel à projet a été largement diffusé auprès des copropriétés éligibles permettant de sélectionner 5 copropriétés (de 30 à 135 logements) sur 14 candidats.

En complément des aides Anah de l'époque (6000 à 11 000 € réservées aux occupants modestes et aux bailleurs conventionnant leur loyer), le programme proposait un accompagnement à titre gratuit par un opérateur et a permis d'**ajouter de 4000 à 9000 € d'aides pour l'ensemble des logements :**

- une aide du Grand Chalon de 1000 à 2200 € pour tous les logements et de 1900 à 3300 € EPCI+Ville pour les copropriétaires non soutenus par une aide individuelle de l'Anah;
- une aide de la Région de 2000 à 4500 € pour tous les logements, conditionnée à l'atteinte du niveau Bâtiment Basse Consommation (BBC).

Ces aides pour tous les copropriétaires ont permis de faire « basculer » le vote en faveur de travaux ambitieux pour les 5 premières copropriétés (281 logements au total), qui avaient finalisé les travaux prévus en 2022. L'implication de syndicats et de groupements de travaux ont depuis entraîné l'engagement de 11 autres copropriétés dont 5 ont engagé des travaux (312 logements) et 6 sont au stade de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour préparer des travaux (493 logements).

Résultats du territoire comparé au rythme national « copropriétés »

Publics et types d'interventions	Résultats Grand Chalon (logements par an)	Résultats / Parc éligible*	Résultats France (logements par an)	Résultats/ Parc éligible**
Copropriétés « autres »/an	150	1,5 %	12 000	~ 0,3 %

*Sur un parc éligible d'environ 10 000 logements dans des copropriétés de 1946-2000, 593 ont engagé des travaux depuis 2019 (et un total de 16 copropriétés de 1086 logements ont voté une assistance pour ces travaux depuis 2017).

**Sur un total d'environ 7 M de logements dans les copropriétés d'avant 2000 dont un % de copropriétés « fragiles » vs. « autres » non connu voir plus haut).

Au-delà des volumes de logement rénovés, les qualités des rénovations énergétiques réalisées sont également à souligner, avec **4 des 5 copropriétés « pilotes »** (247 des 281 logements) **ayant atteint le niveau BBC** (96 kWh/m²/an dans cette zone), l'ensemble dans le cadre d'un contrat garantissant le niveau de performance énergétique défini (gains de 41 % en moyenne). La qualité des travaux a impliqué un coût moyen total relativement élevé pour ce type d'immeuble (23 800 €/logement), mais le reste à charge est resté limité (12 500 €/logement) grâce à l'ensemble des aides mobilisées.

Les 5 autres copropriétés engagées ces deux dernières années l'ont été avec la nouvelle aide socle « MPR Copros », complétée par des aides aux travaux de l'EPCI de 10 à 15 % pour les propriétaires occupants aux revenus modestes et intermédiaires (soit 1500 à 2250 €/logement).

Appliquer et compléter les outils coercitifs contre l'habitat indigne

Sur le territoire de Valenciennes métropole (200 000 habitants), le logement indigne est un enjeu prioritaire avec 8 % de parc privé potentiellement indigne en moyenne (vs. 6 % en France) et des quartiers dépassant 20 % de locations indignes sur le corridor minier.

Constatant une faible efficacité des mesures incitatives seules, l'agglomération forme des référents « habitat indigne » dans chaque commune et propose depuis 2020 une **assistance gratuite aux visites**. Les contrôles et procédures ont depuis fortement augmenté (de + 80 % à + 500 % selon les communes), avec plus de 180 logements contrôlés par an et quasiment autant de procédures engagées dont environ 50 procédures « graves » (danger imminent, arrêté d'insalubrité et de péril), soit près de 6 fois plus qu'à l'échelle nationale (environ 3 000 arrêtés d'insalubrité et de péril par an sur 68 M d'habitants).

Suite à l'engagement de procédures, la principale difficulté dans ce domaine est le départ des occupants, qui ont alors l'occasion de changer de logement. Ces départs sont compréhensibles mais entravent la mise en œuvre des obligations

de travaux, les logements étant considérés comme vacants²⁴. Afin de répondre à cette impasse, la métropole a développé des conventions d'occupation précaire avec des bailleurs sociaux, ce qui permet de reloger en maintenant le bail et donc l'obligation de remise aux normes. En complément, **l'agglomération a renforcé les aides Anah pour les investisseurs rachetant des biens sous procédure** (avec une prise de contact au moment de l'acquisition et des aides jusqu'à 24 000 € supérieures au socle Anah) ainsi que les **soutiens aux acquisition-amélioration par les bailleurs sociaux** (jusqu'à 40 000 €/logement).

Avec l'ensemble de ces mesures, **les résultats du territoire sur l'habitat indigne sont près de 10 fois supérieurs à la moyenne nationale :**

- les rénovations lourdes sont en forte augmentation : les rénovations lourdes de bailleurs privés sont passées de 20 à 32 logements par an et les acquisitions-améliorations de bailleurs sociaux sont passées de 3 à 80 logements entre 2019 et 2023. Ces rénovations concernent le plus souvent des logements vacants, dont une partie était concernée par une procédure (infraction au règlement sanitaire - RSD -, insalubrité ou péril).

- 15 à 25 logements sous arrêté d'insalubrité sont rénovés chaque année, dans la plupart des cas par de nouveaux acheteurs, mais sans loyer conventionné (et donc sans aide Anah). Les références nationales sont difficiles à préciser en la matière, mais les territoires de cette taille étant en moyenne concernés par moins de 8 arrêts d'insalubrité par an et la majorité devenant vacants à long terme, les rénovations de logements sous arrêté y dépassent rarement trois par an.

Plus globalement, sur 340 procédures engagées en 2 ans, seules 70 n'ont pas abouti pour cause de vacance du logement et près de 190 ont déjà abouti à une remise aux normes.

24. Depuis l'arrêt « Mathieu » du Conseil d'État (CE 15 avril 2015 Mathieu n° 369548), les logements déclarés vacants ne peuvent plus être soumis aux obligations de travaux des arrêts d'insalubrité, le propriétaire étant considéré comme libre de le laisser vacant et dégradé. Pour autant, l'expérience des territoires pratiquant de nombreux contrôles démontre que ces logements sont en réalité souvent reloués, tout en étant déclaré vacants de manière mensongère.

III. Quelles perspectives pour un changement d'échelle ?

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces expériences territoriales (et d'autres similaires) dont les résultats sont très supérieurs à la moyenne nationale :

- **Le rythme des rénovations performantes de maisons peut être multiplié par 3 à 4** si les restes à charge ne dépassent pas 10 à 15 000 € (pour les propriétaires modestes) et si les programmes prévoient un effort important et pérenne d'information du public.
- **Les réhabilitations lourdes peuvent être multipliées par 5 à 20** si des aides complémentaires sont apportées (aux accédants ou aux bailleurs) et à condition que les loyers conventionnés soient proches du loyer moyen privé (pour les bailleurs)
- **Les rénovations énergétiques des grandes copropriétés peuvent être multipliées par 3 à 5** grâce à la combinaison d'aides socles pour tous les copropriétaires et de soutiens complémentaires significatifs pour les propriétaires aux revenus modestes et moyens.
- **Les sorties de situations d'insalubrité peuvent être multipliées par 10** lorsque les outils coercitifs sont appliqués et complétés par des suites systématiques aux signalements.

Il est à souligner que les expériences de réussites détaillées ici ont été menées dans des territoires sans facteur contextuel particulièrement favorable, ni en termes de parc (les résultats étant analysés au regard des parcs éligibles), ni en termes d'autres facteurs « externes » à la politique publique menée (ex. zone d'altitude ou bâti particulier), hormis un degré minimum de rigueur hivernale²⁵. D'autres expériences similaires non détaillées dans cette note ont également obtenu des résultats approchant ces ordres de grandeur. Des politiques du même type peuvent donc obtenir des résultats similaires sur la plupart des territoires, aux conditions décrites ci-dessus.

25. Plusieurs territoires moins exposés au froid ont également atteint des rythmes élevés de rénovation performante en lien avec des politiques ambitieuses, par exemple dans l'Hérault, la Vendée ou le Finistère (pour les maisons) ou en Ile-de-France (pour les copropriétés et l'habitat indigne). Ils ne sont pas détaillés ici dans la mesure où nous ne les avons pas étudiés de manière directe ou qu'il s'agit de métropoles (ex. Brest) ou de territoires spécifiques (ex. Yvelines et Seine-Saint-Denis).

Les évolutions nationales en cours reflètent ces constats, même si les changements sont modérés : les taux et plafonds de travaux prévus²⁶ « compensent » principalement la très forte inflation depuis fin 2020 (+21%²⁷ pour le bâtiment). Par ailleurs, le nouveau dispositif ne prévoit finalement qu'une isolation de « 25% des surfaces » de deux postes complémentaires au chauffage, ce qui pourrait fortement réduire l'ambition des rénovations²⁸. De plus, la forte concurrence des travaux limités au changement du chauffage et centrés sur les pompes à chaleur (PAC) risque de réduire l'attractivité du pilier « accompagné », en particulier pour les ménages modestes et intermédiaires. En effet, leurs restes à charge sur des rénovations performantes d'environ 60 000 € vont demeurer supérieurs à 20 000 € à 30 000 €, contre moins de 5 000 € pour des travaux limités à l'installation d'une PAC air-eau.

Pour les copropriétés, la montée en puissance de MPR copropriétés a déjà été constatée en 2022 grâce à l'extension des aides « socles », mais les aides pour les ménages modestes sont devenues moins élevées qu'avant 2021 (*ex. 10 000 € vs. 12 000 € pour un très modeste, alors que les coûts ont augmenté de 20%*). Dans un contexte de fragilité économique, les risques de blocage des travaux ou, en cas de vote majoritaire, de remontée des impayés des propriétaires modestes sont croissants et pourraient être aggravés par la diffusion de l'habitat indigne exploité par des marchands de sommeil.

Les plus-values et bénéfices d'une montée en puissance des villes moyennes

Dans ce contexte, le changement d'échelle des rénovations énergétiques nécessitera encore des aides complémentaires pour les rénovations ambitieuses (dépassant les 50 % de gains et 50 000 € de travaux²⁹), ainsi qu'**une meilleure couverture du territoire par les opérations programmées pour sécuriser l'accompagnement des ménages**. En effet, sans accompagnement amont systématique et indépendant des entreprises de travaux, les fraudes déjà massives sur les opérations « simples³⁰ » risquent de s'étendre aux aides « performance ». Or, la seule installation de systèmes de chauffage dans des logements peu isolés peut entraîner une hausse des factures (en passant du fioul ou du gaz au chauffage

26. Au 1er janvier 2024, il est notamment prévu dans le nouveau pilier « parcours accompagné » de MPR des soutiens pour les propriétaires modestes et très modestes de 60 et 90% (dont CEE) de 40 000 € (deux sauts de classe de DPE) et 55 000 € (trois sauts de classe énergétique, équivalent aux travaux « lourds »). Ces modalités nationales s'approchent des soutiens qui existaient déjà en 2022 dans les territoires « avancés » comme la Vallée de la Bruche (32 à 46 000 € pour la plupart des travaux permettant un saut de deux à trois classes) mais restent encore inférieures en euros constants.

27. Insee - indice des prix de l'entretien-amélioration des bâtiments <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010546547>

28. Par exemple, avec la seule isolation des combles perdus et le changement de 3-4 fenêtres, un simple changement de chauffage pourra donner droit à plus de 40 000 euros d'aides et être comptabilisé en rénovation « performante », ce qui est loin d'être le cas si les murs restent peu ou pas isolés.

29. La question centrale reste celle des enveloppes qui seront proposées/imposées aux territoires (qui ont toujours été fortement limitées pour les travaux lourds)

30. Le taux de fraude sur les opérations soutenues par des CEE va de 20 à 50% selon le Bilan CEE p.17-20 et l'UFC voire davantage s'agissant des récents coups de pouce rénovation globale/performance

électrique) y compris en l'absence de fraudes, tandis que les rénovations performantes entraînent le plus souvent un gain de plus de 50 % sur les factures énergétiques des ménages³¹.

Par ailleurs, l'enjeu de la remobilisation des logements vacants, majeur dans de nombreuses agglomérations de taille moyenne, nécessite le plus souvent de faciliter les rénovations performantes afin de mieux maîtriser les ressources foncières tout en attirant de nouveaux habitants.

Le potentiel d'accélération des rénovations de copropriétés, notamment celles construites après-guerre et avant les premières réglementations thermiques, est considérable pour la plupart des agglomérations moyennes.

Parmi les pistes identifiées pour le concrétiser, il pourrait être envisagé de compléter les nouvelles aides MPR Copros par des soutiens à l'accompagnement en « amont » des travaux, ainsi que par des aides complémentaires aux propriétaires aux revenus modestes et moyens. Cela permettrait aux villes moyennes de renforcer leur attractivité, tout en évitant la création de nouvelles copropriétés en difficultés d'impayés suite à des travaux trop coûteux pour une partie des copropriétaires de bonne foi.

Enfin, les villes ont un rôle majeur de contrôle et de suivi des immeubles déjà signalés, les cas de relocations de logements pourtant non-conformes voire insalubres étant fréquents. Les bénéfices d'un changement d'échelle dans la lutte contre l'habitat indigne sont majeurs, à la fois pour les populations concernées, mais également pour les systèmes de santé (en lien avec les maladies respiratoires, voir l'expertise collective Anses 2020), l'attractivité des quartiers et la sécurité des riverains.

Un lien fort avec la fiscalité, l'application des décisions de justice et l'aménagement du territoire

Pour gagner en efficacité, ces politiques publiques doivent être pensées en tenant compte de dimensions complémentaires qui relèvent principalement des compétences de l'Etat. Si elles ne sont pas l'objet de cette note, elles ne peuvent être occultées.

Il s'agit notamment de la fiscalité immobilière, qui est actuellement très favorable aux logements occasionnels et à la rétention foncière et pénalise en conséquence les réhabilitations de résidences principales par les bailleurs. Ce frein est notamment majeur dans les zones touristiques et littorales, où même des soutiens très importants aux rénovations de bailleurs ont des effets limités au regard des rentabilités bien supérieures des locations occasionnelles ou à loyer non conventionné. Ce constat était déjà central dans l'évaluation du volet « bailleurs » du programme Habiter Mieux réalisée en 2017³², alors que l'attractivité et la diffusion des locations occasionnelles étaient bien moindres qu'en 2023.

31. Gains effectifs attestés dans la plupart de nos évaluations ainsi que dans l'étude Ademe "Perf In Mind", 2021

32. Par exemple, des soutiens locaux très élevés à Nice (> à 35% du coût des travaux en plus des aides nationales) ou en Charente-Maritime avaient des résultats « moyens » en raison de l'écart déjà trop important entre les loyers

Par ailleurs, la rénovation performante des logements vacants ne pourra se déployer largement qu'à condition que les emplois et les formations soient mieux répartis sur le territoire. Or c'est l'inverse qui est soutenu à travers la métropolisation, qui aggrave les tensions du logement dans les grandes agglomérations et réduit la demande dans de nombreux autres territoires. Dans ces territoires détendus, les soutiens même élevés aux réhabilitations de logements vacants ne peuvent être mobilisés sans une perspective de développement d'emplois et/ou de formations à proximité. C'est pourquoi un rééquilibrage territorial des formations et des infrastructures publiques est à la fois nécessaire pour les problématiques de logement, d'accès aux services publics et de limitation des constructions³³.

Enfin, l'efficacité des politiques locales du logement est plus largement entravée par la très faible application des réglementations, y compris dans les territoires où les ARS et mairies signalent de nombreuses infractions. Les partenariats avec les services de police/justice restent peu développés et les poursuites et condamnations restent rares³⁴ et les amendes très peu dissuasives : moins de 20 000 € le plus souvent contre des amendes encourues allant de 80 000 à 300 000 € par logement et des gains frauduleux qui peuvent se compter en millions d'euros³⁵. Même pour les rares condamnés, l'infraction reste très rentable et relève donc d'une quasi-incitation à la fraude. Afin d'accompagner les efforts des collectivités dans la lutte contre l'habitat indigne et les locations illégales, les sanctions devraient être au moins deux fois supérieures aux gains frauduleux et les moyens de police-justice indexés sur les territoires les plus efficaces en la matière³⁶.

De multiples leviers doivent donc être actionnés pour améliorer la qualité des logements et l'efficacité de l'action publique. Des exemples existent qui démontrent le potentiel d'accélération qu'une action territoriale résolue peut concrétiser, et que l'intervention de l'Etat peut catalyser.

de marché (notamment touristiques) et conventionnés (y compris intermédiaires), alors que le Bas-Rhin (hors Strasbourg), les Landes ou la Dordogne obtenaient des résultats 2 à 4 fois supérieurs malgré des aides locales significatives mais inférieures (15% le plus souvent), en raison d'un écart entre loyer de marché et loyer conventionné de 1 à 2 €/m²/mois contre un écart de 8 à 12 €/m²/mois en moyenne à Nice ou sur d'autres littoraux.

33. Voir France Stratégie (2019) La répartition territoriale des emplois publics et (2022) les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire, ainsi que notre note « Quelle stratégie pour un logement abordable et durable » (2023) pour des données sur la surconcentration des emplois et formations et des propositions pour un meilleur rééquilibrage territorial.

34. Environ 90 condamnations par an en lien avec les logements non-conformes ou indignes en 2014-2018 selon l'étude d'impact de la loi Élan p. 343 et suivantes (2018) et la note de jurisprudence de l'ANIL (2014).

35. Par exemple, la ville très concernée de Roubaix n'a connu que 2 condamnations sur environ 50 cas signalés en 10 ans, dont une amende de 20 000 € couvrant moins de 10% des gains réalisés par deux associés d'une SCI dont un chirurgien connu ayant loué plusieurs logements insalubres sur plusieurs années.

36. Voir l'exemple des moyens de police-justice déployés depuis 2018 en Seine-Saint-Denis et l'intérêt des mesures de confiscation systématique dans N. Desquinabo (2021) L'évaluation dans les politiques complexes. Les cas de la lutte contre l'habitat indigne et du traitement des copropriétés en difficulté, *Revue Française d'Administration Publique* n°177



À propos de l'auteur :

Nicolas Desquinabo est expert indépendant en évaluation de politiques publiques. Il a notamment dirigé des évaluations dans les domaines de l'habitat et de l'énergie, dont l'évaluation nationale du programme Habiter Mieux (2016-2017), l'évaluation nationale des opérations sur les copropriétés (2017-2018), l'évaluation nationale des effets économiques de la politique de rénovation urbaine (2015), et l'évaluation de la politique de lutte contre l'habitat indigne dans les Hauts-de-France (2018-2019), ainsi qu'une quinzaine d'évaluations de programmes locaux et régionaux.

Remerciements :

Nous remercions Marie Dégremont et Agathe Ducellier pour leurs relectures attentives, ainsi que l'ensemble des acteurs interrogés à l'occasion de cette étude (notamment pour actualiser les résultats observés lors de précédentes missions), en particulier Frédéric Hostyn et Anne Druenes (ARS des Hauts-de-France), Marie Choquet (Valenciennes métropole), Nathalie Civelli (Grand Chalon), Adriano Pereira et Astrid Seemann (Adil 68 et Mulhouse-Alsace-Agglomération), Pauline Jary (Redon agglomération) et Tom Spach (CC de la Vallée de la Bruche).

Design graphique: Nicolas Taffin

Mise en page: Agathe Ducellier

Image de couverture: WikimediaImages, from Pixabay

La Fabrique de la Cité est le think tank des transitions urbaines.

Elle réunit acteurs et experts de toutes disciplines et de tous horizons géographiques pour identifier et comprendre les enjeux économiques, sociaux et écologiques des villes.

Elle s'appuie sur les expertises des membres de son comité d'orientation pour définir un programme annuel de débats, de rencontres, d'études de terrain et de travail documentaire.

Attentive aux meilleures pratiques françaises et internationales, La Fabrique de la Cité observe les équilibres et les dynamiques propres aux territoires, met en lumière des initiatives inspirantes, clarifie les controverses et soumet au débat public des propositions de nouveaux modèles de développement des villes.

Créée en 2010 par le groupe VINCI, son mécène, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation et porte, à ce titre, une mission d'intérêt général. Toutes ses productions sont accessibles sur son site web.

Comité d'orientation

Jean Bernard Auby, Professeur en droit public, Sciences Po • **Etienne Achille**, Inspecteur général, Ministère de l'agriculture • **Olivier Badot**, Professeur ESCP Europe • **Isabelle Baraud-Serfaty**, Consultante et experte en économie urbaine, ibicity • **Nicolas Beauquet**, Directeur général de l'Institut Paris Région • **Pascal Berteaud**, Directeur général, CEREMA • **André Broto**, Ancien directeur de la stratégie et de la prospective, VINCI Autoroutes • **Jean-Pierre Buffi**, Architecte-Urbaniste • **Timo Cantell**, Directeur du département « Urban research and statistics », Ville d'Helsinki (Finlande) • **Pierre Coppey**, Directeur général adjoint, VINCI • **Yves Crozet**, Economiste et membre, Laboratoire Aménagement Economie Transports (LAET-CNRS) • **Julien Damon**, Professeur associé, Sciences Po • **Didier Deschanel**, Directeur délégué, VINCI Construction en France • **David Djaïz**, Directeur général de l'Institut Paris Région • **Virginie Dumoulin-Wieczorkiewicz**, Membre permanent Inspection générale de l'environnement et du développement durable • **Pierre Duprat**, Directeur de la communication, VINCI • **Mathieu Flonneau**, Historien des

mobilités et enseignant-chercheur, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne • **Stella Gass**, Directrice de la Fédération Nationale des SCOT • **Finn Geipel**, Co-fondateur, Cabinet d'architecture Lin • **Diego Harari**, Directeur général adjoint stratégie et transformation durable, VINCI Immobilier • **Robert Herrmann**, Consultant • **François-Brice Hincker**, Directeur de la communication, VINCI Autoroutes, Cofiroute et Fondation VINCI Autoroutes • **Armelle Langlois**, Directrice Pôle Performance Durable, VINCI Construction en France • **Michèle Laruë-Charlus**, Conseil en projet urbain, Laruë-Charlus Conseil • **Anne Le Bour**, Directrice de la communication et de l'innovation, VINCI Concessions • **Charles-Eric Lemaigen**, Vice-président, Orléans Métropole • **Tim Lorenz**, Directeur général, VINCI Construction Deutschland • **Nicolas Machtou**, Président du Conseil d'Administration, Citelum • **Guillaume Malochet**, Directeur du marketing et de la communication, VINCI Construction • **David Mangin**, Urbaniste et architecte, Cabinet SEURA • **Ariella Masboungi**, Architecte urbaniste, Grand Prix de l'urbanisme 2016 • **Jean Mesqui**,

Président, Union routière de France • **Nicolas Minvielle**, Professeur de Marketing, Design et Création, Audencia Nantes • **Pierre Monlucq**, Directeur du marketing stratégique, VINCI Construction • **Hélène Peskine**, Secrétaire permanente du PUCA - Ministère de la transition écologique • **Denis Pingaud**, Président, Balises • **Ben Plowden**, Coordination Director, Covid-19 Restart and Recovery Programme, Transport for London • **Manuel Salgado**, Maire-adjoint en charge de l'urbanisme, la réhabilitation et l'espace public à la Mairie de Lisbonne • **Yves-Laurent Sapoval**, Architecte et Urbaniste Général de l'État • **Lucile Schmid**, Vice-présidente, La Fabrique Écologique • **Isabelle Spiegel**, Directrice de l'environnement, VINCI • **Patrick Supiot**, Directeur général en charge de l'immobilier d'entreprise et de l'aménagement, VINCI Immobilier • **Nicolas Vanbremeersch**, Président, Spintank • **Arjan Van Timmeren**, Professeur en urbanisme, Université de technologie de Delft • **Laurent Vigneau**, Directeur de l'innovation, Artelia Ville & Transport • **Julien Villalongue**, Directeur, Leonard



ISBN : 978-2-494692-04-6
Dépôt légal janvier 2024
Imprimé en France sur papier recyclé

La Fabrique de la Cité
6, place du colonel Bourgoïn
75012 Paris – France

contact@lafabriquedelacite.com
<https://lafabriquedelacite.com>
X @Fabriquelacite
Linkedin @Fabriquelacite