



**LA NÉCESSAIRE
TRAJECTOIRE DE
RÉNOVATION THERMIQUE
DES LOGEMENTS
SOCIAUX FACE À LA
CRISE DU LOGEMENT
DANS L'UNION
EUROPÉENNE**

LAURENT GHEKIERE

Président de l'observatoire européen du logement
Housing Europe

Dans cet article rédigé pour *Confrontations Europe*, **Laurent Ghékière**, nous explique les enjeux de la rénovation énergétique des logements sociaux dans un contexte de crise inflationniste et de vague de rénovations.

«Nous voulons que chacun en Europe ait un logement qu'il puisse éclairer, chauffer ou refroidir sans se ruiner et sans ruiner la planète. La vague de rénovations améliorera nos lieux de vie, de travail et d'étude, tout en réduisant notre impact sur l'environnement et en créant des emplois pour des milliers d'Européens. Pour "reconstruire en mieux", nous avons besoin de bâtiments de meilleure qualité.»

Franz Timmermans, Vice-Président de la Commission européenne, en charge du Pacte Vert.

Ces deux dernières années ont été marquées par des crises et des changements inattendus. L'invasion de l'Ukraine a fait naître une situation extraordinaire dans toute l'Europe. Aux conséquences de la gestion de l'impact de la pandémie est venue s'ajouter une crise des réfugiés et de l'énergie qui a exacerbé les problèmes déjà anciens d'accessibilité financière des logements, et de l'énergie qu'ils consomment.

Certains pays (la Belgique, l'Espagne et l'Italie, par exemple) ont débloqué des fonds publics en puisant dans le Fonds de relance et de résilience européen, ce qui a offert à certains fournisseurs de logements une opportunité de financement sans précédent dans un contexte de grande incertitude. Cependant, le contexte actuel se caractérise par des **coûts de construction et de rénovation de plus en plus insoutenables, auxquels est venu s'ajouter récemment le coût croissant du financement.**

Sous l'effet conjugué de tous ces facteurs, un grand nombre de projets sont reportés ou retardés, s'ils ne sont pas tout simplement abandonnés. En Allemagne, cela se traduira probablement l'année prochaine par une baisse d'un quart du nombre de projets de rénovation et d'un tiers du nombre de nouvelles constructions par rapport aux chiffres prévus. **Ces retards risquent d'aggraver les pénuries de logements sociaux et abordables qui se feront sentir dans deux ou trois ans.**

Ces pénuries se manifesteront à un moment où les citoyens européens lutteront déjà pour faire face à l'inflation croissante qui entraîne une véritable « crise du coût de la vie ». Il a été constaté que les augmentations de prix actuels frappent plus durement les ménages à faible revenu, soit ceux vivant généralement dans des logements sociaux, ayant tendance à consacrer la majeure partie de leur budget à des dépenses essentielles tels que l'énergie et l'alimentation.

Les occupants de logements sociaux et abordables ont vu leur budget quelque peu protégé par le fait qu'ils paient des loyers inférieurs à ceux du marché, en particulier dans les zones urbaines à forte demande, leur laissant plus de ressources pour joindre les deux bouts.

Ceci explique pourquoi le secteur attire de plus en plus de demandes. Par exemple, le nombre de ménages ayant fait une demande de logement social en France a atteint les 2,4 millions - 16 % de plus qu'en 2016 et 7 % de plus en l'espace d'un an seulement depuis 2021. Le nombre de ménages inscrits pour obtenir un logement social à Bruxelles est passé de 49 000 en 2020 à près de 52 000 en 2022 - et la liste pourrait encore s'allonger.

En ce qui concerne les marchés du logement, **le loyer moyen a augmenté de 19 % et le prix des logements de 47 % dans l'UE ces dix dernières années (de 2010 au quatrième trimestre 2022). Par ailleurs, le prix des logements a systématiquement augmenté plus vite que les revenus. Que va-t-il se passer ensuite ? C'est la grande question.** Au quatrième trimestre 2022, pour la première fois depuis 2015, le prix des logements a baissé tandis que les loyers poursuivaient leur ascension. La situation économique actuelle laisse présager un ralentissement de la hausse du prix des logements qui pourrait aboutir, au moins dans certains pays, à des baisses de prix. Bien que cela puisse se traduire par une baisse des prix pour les primo-accédants, avec la hausse des taux d'intérêt et un revenu disponible sous pression à cause de l'inflation, l'achat d'un logement restera hors de portée pour un grand nombre de ménages, sans parler des détenteurs de prêt hypothécaire qui ont du mal à honorer leurs échéances. Du côté des loyers, les moyennes nationales tendent à masquer des hausses importantes au niveau local, en particulier dans les zones urbaines attractives.

Dans le contexte actuel, **les fournisseurs de logements sociaux ont pris de nouvelles mesures pour venir en aide à leurs occupants** : au Danemark, en Finlande et en Suède, par exemple, des fournisseurs de logements publics sans but lucratif n'ont pas indexé les loyers au taux habituel, à l'instar des coopératives de logement italiennes, qui ont également mis en place des fonds de solidarité pour aider ceux qui n'arrivaient plus à faire face à l'augmentation de leur facture énergétique. En Allemagne, de nombreuses sociétés de logement ont augmenté les avances versées aux fournisseurs d'énergie pour le compte de leurs locataires ou ont accepté un étalement des paiements. Les fournisseurs de logements sociaux, coopératifs et publics se sont également mobilisés au côté des occupants en leur proposant par exemple des conseils et un accompagnement sur l'utilisation de l'énergie et en les aidant à bénéficier des aides et des services d'inclusion financière proposés.

Dans cette édition du rapport de Housing Europe sur l'état du logement en Europe, nous nous intéressons tout particulièrement à la manière dont le logement social, coopératif et public contribue à la transition énergétique équitable et aide les occupants et les communautés à faire face à la crise actuelle du coût de la vie.

Avec en toile de fond des objectifs d'efficacité énergétique et de durabilité de plus en plus ambitieux, nous nous sommes fixés pour objectif, avec ce rapport, de présenter un état des lieux du secteur du logement social et abordable en Europe. Pour cela, nous avons recueilli des informations auprès des membres du réseau Housing Europe. Notre analyse fait le point sur la situation de 22 organismes de logement social, coopératif et public dans 17 pays, et s'appuie sur les données et les publications disponibles au niveau européen et au niveau international.

Malgré plusieurs initiatives prometteuses, la disponibilité et la qualité des données varient considérablement d'un pays à l'autre, ce qui se traduit par un énorme manque de connaissances sur les caractéristiques, tant en termes de qualité que de consommation énergétique, du parc de logements au niveau européen. Ce rapport et plus particulièrement les informations présentées dans ses fiches pays peuvent contribuer en partie à combler ce manque, mais nous nous heurtons à certaines limites en termes de couverture et de comparabilité des données.

Dès lors que les données sont disponibles, elles montrent des situations très diverses d'un pays à l'autre en termes de performance énergétique du parc de logements et des sources d'énergie utilisées par les ménages dans le secteur résidentiel. **Dans la plupart des pays analysés, le parc des fournisseurs de logements sociaux, coopératifs et publics affiche plutôt une meilleure performance énergétique que les logements du secteur privé. Ceci est dû à un vaste effort de rénovation du secteur qui a commencé depuis assez longtemps déjà dans certains pays et plus récemment dans d'autres.** En Autriche, par exemple, les associations de logement à but lucratif limité ont déjà rénové 96 % des logements construits avant 1980. En Tchéquie, les coopératives de logement ont rénové 80 % des préfabriqués. En outre, les fournisseurs de logements sociaux et abordables participent à des projets et des initiatives exemplaires qui repoussent les limites avec des approches novatrices de la rénovation ainsi qu'une production et une consommation d'énergie décentralisées.

Cependant, au-delà des bonnes pratiques, les informations présentées dans ce rapport montrent que des efforts considérables seront nécessaires pour réaliser ces objectifs. En France, 18 % des logements sociaux dotés d'un an certificat de performance énergétique sont classés E, F et G. La proportion est d'environ 15 % au Danemark, 11,8 % aux Pays-Bas et 50 % dans certaines régions de la Belgique.

En ce qui concerne le mix énergétique, la diversité est encore plus frappante. Le degré de dépendance des organismes de logement social, coopératif et public vis-à-vis du gaz, par exemple, varie de moins de 1 % en Finlande à 55 % en France. Une grande partie de l'énergie consommée provenant du réseau électrique et des réseaux de chauffage urbain, les compagnies d'énergie ont un rôle clé à jouer dans la transition vers un mix énergétique plus durable dans le secteur du logement. En Allemagne, par exemple, on estime que 20 % de l'énergie utilisée par les sociétés GdW proviennent des énergies renouvelables, et principalement du chauffage urbain.

Toutefois, on observe également dans le secteur un **phénomène croissant de production d'énergie à partir des énergies renouvelables** : par exemple, au Danemark, quelque 7 % des logements ont accès à l'énergie produite par des panneaux solaires ou des éoliennes appartenant à des sociétés de logement à but non lucratif. En Flandre (Belgique), l'initiative ASTER prévoit l'installation de panneaux sur 52 500 maisons appartenant à 64 sociétés de logement social différentes.

Dans toute l'Europe, de plus en plus de fournisseurs de logements soutiennent et créent des communautés énergétiques, un dispositif réputé avoir un énorme potentiel de réduction des coûts énergétiques pour les occupants, sous réserve que les obstacles réglementaires qui persistent encore aujourd'hui puissent être surmontés.

Les avancées se sont multipliées au cours de la dernière décennie. Lorsqu'ils planifient et mettent en œuvre leurs actions, les fournisseurs de logements sociaux, coopératifs et publics doivent combiner disponibilité (logements en nombre suffisant pour répondre à la demande croissante), accessibilité (pour que les logements qu'ils produisent soient financièrement à la portée des occupants actuels et futurs) et durabilité (en termes de consommation d'énergie et de ressources naturelles des logements neufs et existants, ainsi que des quartiers où ils sont situés). Cependant, le contexte actuel compromet la capacité des fournisseurs de logements à trouver un juste équilibre entre ces trois priorités toutes aussi importantes les unes que les autres.

Ce qui fera la plus grande différence, sur le long terme, sera la capacité du secteur à fournir un nombre suffisant de logements abordables et de bonne qualité, à la fois par la construction et la rénovation. Compte tenu de l'incertitude géopolitique et économique actuelle, cela nécessitera un effort concerté avec les instances locales, nationales et européennes pour accroître l'investissement et mettre en œuvre des approches différentes selon le point de départ.

Le logement social et la transition énergétique équitable dans l'Union européenne où en sommes-nous et où allons-nous ?

La stratégie de la vague de rénovations en Europe vise à proposer des bâtiments écologiques, à créer des emplois et à améliorer la vie des citoyens de l'Union européenne. L'objectif, avec cette stratégie, est de multiplier au moins par deux les taux de rénovation dans l'UE en supprimant tout ce qui fait obstacle depuis longtemps à une rénovation qui préserve les ressources et en améliorant la réutilisation et le recyclage. D'ici à 2030, le secteur de la construction pourrait voir la rénovation de 35 millions de logements et la création de jusqu'à 160 000 emplois verts. La vague de rénovations offre une opportunité unique de rendre nos immeubles moins gourmands en énergie mais aussi plus agréables à vivre et plus abordables pour tous.

À l'automne 2020, alors que l'Europe était encore aux prises avec la pandémie de COVID 19, des fournisseurs de logements sans but lucratif membres de Housing Europe ont annoncé leur ambition : rénover 4 millions de logements d'ici à 2030.

Les deux années qui ont suivi ont été marquées par un grand nombre de crises et de changements inattendus. L'invasion de l'Ukraine, par exemple, a donné naissance à une situation extraordinaire dans toute l'Europe : aux conséquences de la gestion de l'impact de la pandémie est venue s'ajouter une crise des réfugiés et de l'énergie qui a exacerbé les problèmes déjà anciens d'accessibilité financière du logement et qui a fait de la réalisation de cette ambition une tâche encore plus ardue.

Il en résulte que le contexte actuel n'est pas propice à un niveau suffisant de construction de logements abordables : du côté de l'offre, les contraintes sont liées au coût élevé de l'emprunt (les frais d'emprunt ont doublé voire triplé en un an) et au coût des matériaux (+ 20 % en moyenne au niveau de l'UE en un an), tandis que, côté demande, les listes d'attente pour obtenir un logement social n'ont jamais été aussi longues, en partie parce que le marché libre n'est pas en mesure de proposer des logements abordables. Pour combler cet écart, l'UE peut, et devrait, renforcer sa contribution financière à la résolution de la crise du logement en misant sur le travail efficace de la Banque européenne d'investissement (BEI), sur le bon niveau d'utilisation des fonds structurels et d'investissement européens (politique de cohésion) et enfin, dans un avenir proche, sur l'utilisation des recettes générées par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (ETS2). Préserver la cohésion sociale (conformément au socle européen des droits sociaux) tout en réduisant l'empreinte carbone du secteur du logement social, coopératif et public a un coût que l'UE devrait aider à couvrir.

Comment les fournisseurs de logements sociaux, coopératifs et publics contribuent-ils à la transition énergétique équitable et aident-ils les occupants et les communautés à faire face à la crise actuelle du coût de la vie ? Notre objectif, avec ce rapport, est de dresser un état des lieux du secteur du logement social et abordable en Europe. Pour ce faire, nous avons recueilli des informations auprès des membres du réseau Housing Europe.

22 organisations basées dans 17 pays ont contribué à ce rapport, qui s'appuie également sur des données et publications disponibles au niveau européen et au niveau international.

La disponibilité et la qualité des données varient considérablement d'un pays à l'autre. Cela explique probablement le fait que, malgré un certain nombre d'initiatives prometteuses, on connaît encore très mal les caractéristiques, en termes de qualité et de consommation d'énergie, du parc de logements au niveau européen.

En effet, un certain nombre de projets européens[1] ont en partie remédié à ce problème en créant des ensembles de données pertinentes. De plus, l'Observatoire du parc immobilier de l'UE, lancé par la Direction générale de l'énergie de la Commission européenne (ENER), a pour objectif de créer une base de données qui permettra de suivre la performance énergétique des bâtiments dans les États membres de l'UE. Cependant, la collecte des données et la constitution de la base de données ont mis en évidence un certain nombre d'« angles morts », à la fois en termes de fréquence et de niveau de détail des données actuellement collectées. Il y a fort à parier que cela demeure un problème important par la suite[2].

Ce rapport, et en particulier les informations présentées dans ses fiches pays, peuvent contribuer à combler en partie ce manque d'informations. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue la portée et la couverture de ces informations. Si, dans certains pays, les agences nationales et les fédérations de fournisseurs de logements sociaux, coopératifs et publics collectent régulièrement des informations sur le taux de rénovation du parc de logements, la classification énergétique et le nombre de logements neufs construits, entre autres, il existe des cas où ces informations ne sont pas disponibles ou tout du moins ne sont pas « centralisées » ou collationnées par un organe ou un établissement compétent.

Par ailleurs, il faut éviter de tirer des conclusions hâtives et de comparer des pommes avec des oranges - un risque bien réel compte tenu des différents contextes et des différents indicateurs et outils qui sont utilisés. **L'absence d'approche commune et cohérente du certificat de performance énergétique illustre ce problème.** Les CPE sont basés sur des normes différentes selon les États membres et ne sont donc pas directement comparables d'un pays à l'autre. En outre, il ne faut pas oublier que la part réelle des logements dotés d'un CPE est parfois encore très faible, le CPE n'étant généralement exigé que pour les logements neufs ou que pour les logements proposés à la vente ou à la location. C'est pourquoi les données dont nous disposons peuvent ne pas être représentatives de l'ensemble du parc d'un pays ou d'une région.

[1] Dont, par exemple EPISCOPE/TABULA, ODYSSEE, ZEBRA2020

[2] Rapport final de la DG ENERGIE (2020) : Maintenance and update of the EU Building Stock Observatory, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/eu-building-stock-observatory_en#newsletter

Il est toutefois possible de conclure, en examinant les **données existantes sur le CPE, que le secteur du logement social s'en sort souvent relativement mieux que le secteur public, même si la situation peut varier considérablement d'un pays à l'autre.**

En France, par exemple, 46 % des logements sociaux se classent dans les catégories à faible consommation (A, B ou C), alors que cette proportion ne s'élève qu'à 25 % du parc total de logements, tous modes d'occupation confondus. Cependant, 18 % du parc sont encore classés E, F ou G - les catégories les moins performantes. Pour rénover ces logements sociaux (près de 1,8 million de logements) d'ici à 2034, l'investissement dans la rénovation devrait passer de 5 milliards d'euros par an actuellement à au moins 7,5 milliards d'euros.

Aux Pays-Bas, d'après les CPE disponibles, le parc de logements sociaux s'en sort mieux, avec la plus faible proportion de bâtiments peu performants, que le secteur locatif privé et les propriétaires. Plus de 50 % des logements sociaux néerlandais sont aujourd'hui classés A ou B. Si 11,8 % des logements se classent encore dans les catégories E, F et G, ce pourcentage diminue d'année en année.

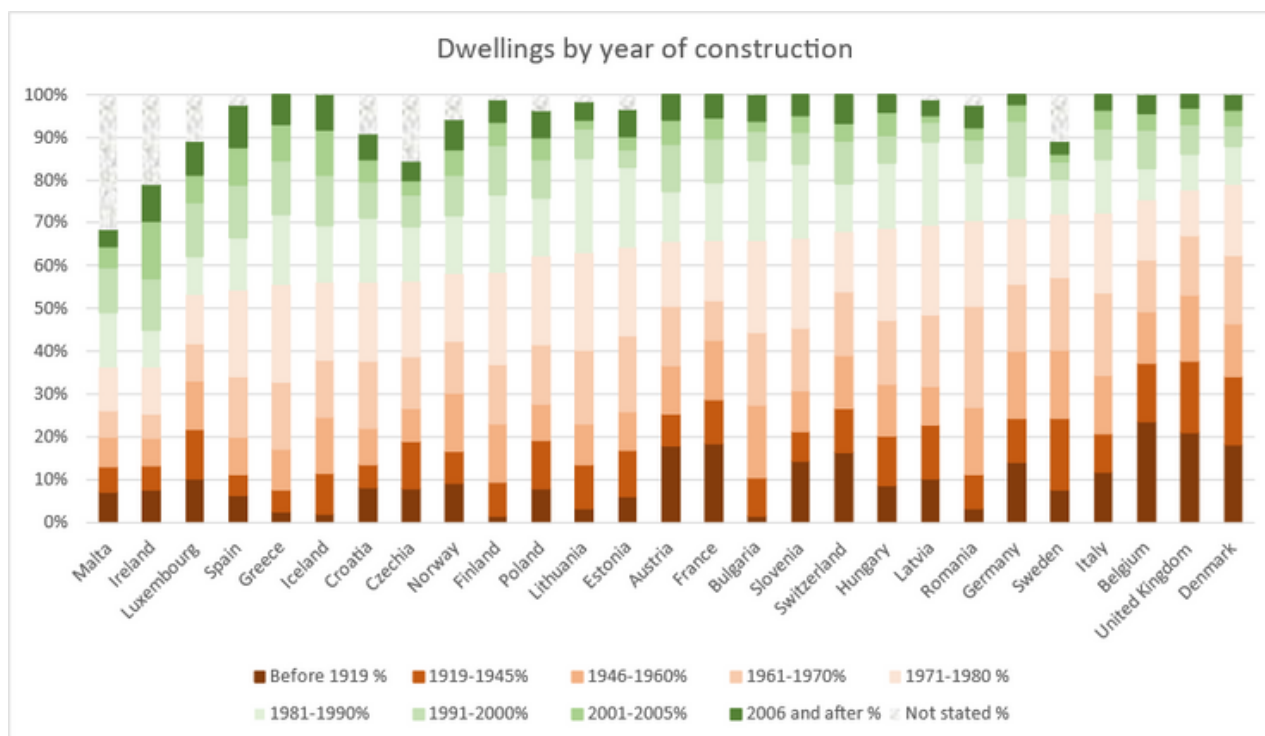
Par ailleurs, en Wallonie (Belgique), la performance énergétique globale est considérée relativement faible, et la région est encore très loin de ses objectifs de performance énergétique du parc résidentiel. Le parc de logements sociaux s'est cependant considérablement amélioré ces dix dernières années et aujourd'hui 37,7 % de ces logements sont classés F et G, contre 42 % du parc de logements total de la région.

Il est également intéressant de regarder la ventilation par âge du parc de logements car elle nous renseigne, pour chaque pays, sur la part de logements construits avant l'entrée en vigueur de la réglementation sur l'efficacité énergétique, qui peuvent par conséquent être supposés peu performants sur le plan énergétique. Mais pour interpréter ces informations, **il faut les combiner aux estimations de la part du parc qui a déjà été rénovée. Cependant, ce sont des données qui sont rarement enregistrées et disponibles.**

En Tchéquie, par exemple, plus de 90 % des immeubles gérés par des coopératives de logement membres de la fédération nationale des coopératives, la SCMBD, ont été construits entre 1960 et 1994, en faisant appel à la technologie des préfabriqués, synonyme de faible efficacité énergétique. Sur l'ensemble de ces immeubles (soit 1,2 million d'appartements environ), quelque 80 % ont été reconstruits depuis 1995. La plupart des immeubles rénovés sont désormais classés C au minimum et près de 10 % sont classés B.

En Autriche, environ 260 000 logements locatifs appartenant à des associations de logement à but lucratif limité et gérés par celles-ci ont été construits avant 1980. Seuls 4 % environ d'entre eux n'ont pas encore été rénovés et dotés d'une isolation thermique. La proportion grimpe cependant à environ 40 % si l'on considère l'ensemble du parc de logements construits avant 1980 en Autriche (tous modes d'occupation confondus).

Illustration 1 : Part du nombre total de logements par période de construction



Source : Census Hub (année de référence 2011)

Par ailleurs, **outre la rénovation de l’enveloppe des bâtiments, la décarbonation du secteur résidentiel implique également de recourir à un mix de sources d’énergie plus durable pour chauffer les logements l’hiver et les rafraîchir l’été, chauffer l’eau, cuisiner, s’éclairer, faire marcher les appareils électriques, etc.**

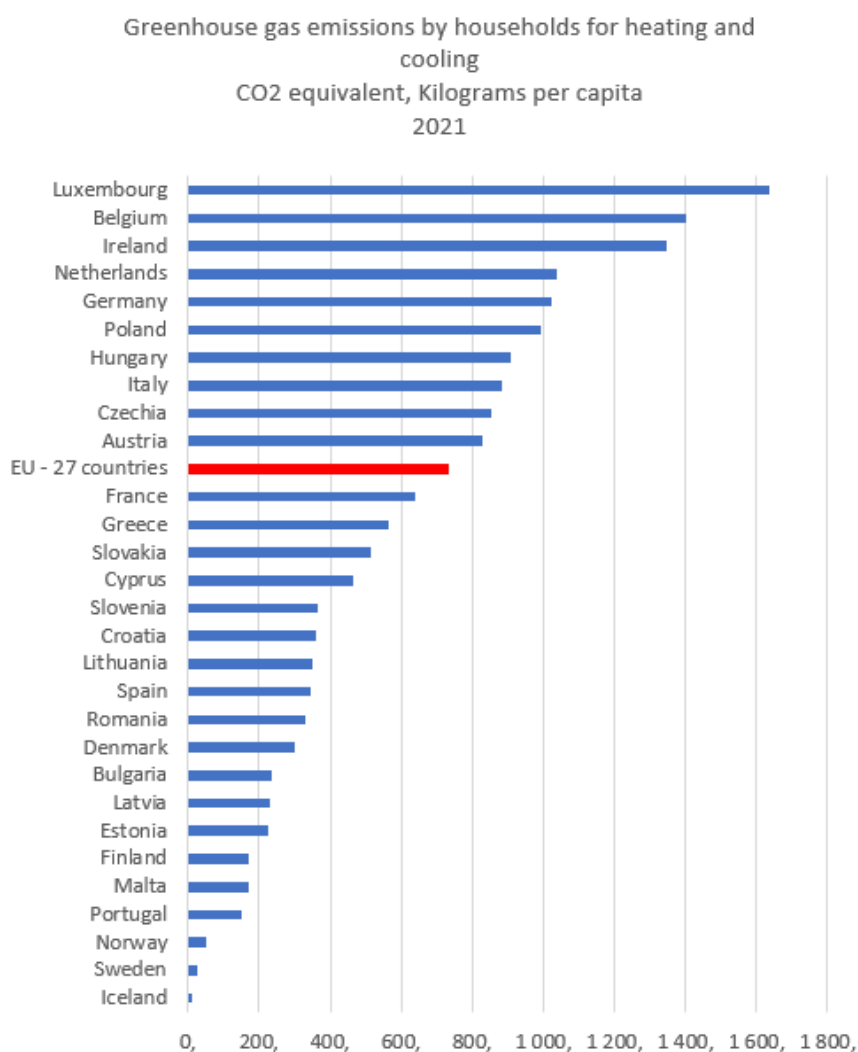
Les ménages représentent 27 % de la consommation d’énergie finale de l’UE et 21 % des émissions totales de gaz à effet de serre[3]. La majeure partie de la consommation d’énergie finale des ménages dans l’UE est couverte par le gaz naturel (31,7 %) et l’électricité (24,8 %). Les énergies renouvelables représentent 20,3 %, suivies du pétrole et des produits pétroliers (12,3 %) et de la chaleur dérivée (8,2 %). Une petite proportion (2,7 %) est encore couverte par les produits du charbon et d’autres comburants solides.

Si l’on se réfère à la moyenne de l’Union européenne, les émissions de gaz à effet de serre par habitant des ménages pour le chauffage et la climatisation ont considérablement baissé au cours de la dernière décennie, avec une réduction de 19 % entre 2010 et 2021. Ce phénomène est toutefois variable selon les pays : les ménages luxembourgeois sont ceux qui polluent le plus, suivis par les ménages belges, irlandais et néerlandais, tandis que la Suède et la Norvège ont réussi à réduire leurs émissions à moins de 100 kg par habitant.

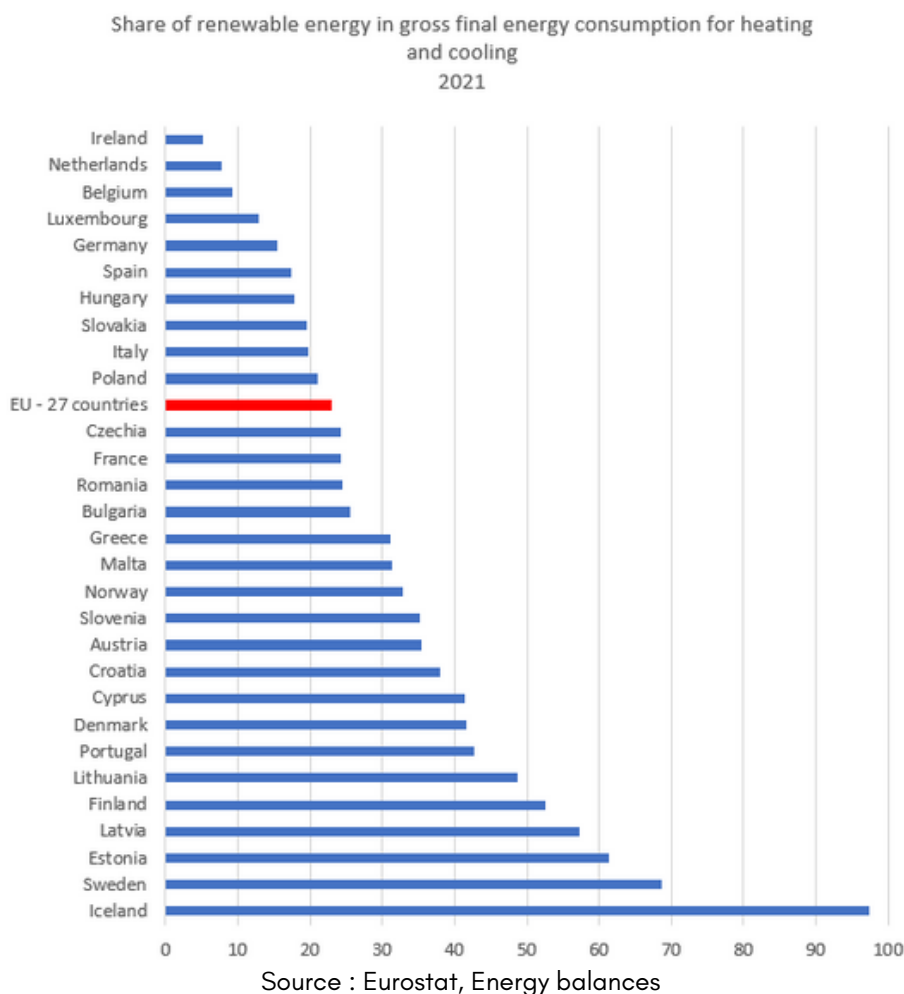
[3] Eurostat, statistiques sur les émissions de gaz à effet de serre - comptes des émissions atmosphériques. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Greenhouse_gas_emission_statistics_-_air_emissions_accounts&oldid=551152#Analysis_by_economic_activity Données valables pour 2021

L'un des éléments clés, pour rendre nos logements moins polluants, est évidemment d'accroître l'utilisation des énergies renouvelables. **En valeur absolue, la consommation finale brute d'énergie renouvelable pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments dans l'UE a progressivement augmenté au fil du temps (principalement grâce à la contribution de la biomasse et des pompes à chaleur).** Parmi les États membres de l'UE, la Suède se distingue avec plus des deux tiers (68,6 %) de l'énergie utilisée pour le chauffage et le refroidissement en 2021 qui proviennent de sources renouvelables (biomasse et pompes à chaleur principalement), suivie de l'Estonie (61,3 %), de la Lettonie (57,4 %) et de la Finlande (52,6 %), tous ces pays faisant en grande partie appel à la biomasse. À l'inverse, les parts les plus faibles de sources renouvelables pour le chauffage et le refroidissement ont été relevées en Irlande (5,2 %), aux Pays-Bas (7,7 %) et en Belgique (9,2 %).

Illustration 2 : Émissions de gaz à effet de serre par ménage pour le chauffage et le refroidissement



Source : Comptes des émissions atmosphériques, Eurostat



Si l'on examine plus spécifiquement les sources d'énergie utilisées dans le secteur du logement social, coopératif et public dans les pays analysés, on constate là encore une grande diversité. Le degré de dépendance des organismes de logement social, coopératif et public vis-à-vis du gaz, par exemple, varie de moins de 1 % en Finlande à 55 % en France.

Une grande partie de l'énergie consommée provenant du réseau électrique ou des réseaux de chauffage urbain, ce sont non seulement les fournisseurs de logements, mais surtout les compagnies d'énergie et les réseaux de chauffage urbain (qui sont généralement gérés par des collectivités locales) qui ont un rôle clé à jouer dans la transition vers un mix énergétique plus durable dans le secteur du logement. **Dans de nombreux pays, la proportion de logements raccordés au chauffage urbain est très élevée dans le logement social, coopératif et public : 90 % en Suède, 88 % au Danemark, 87 % en Estonie, 80 % en Finlande, 51 % en Autriche et environ 50 % en Allemagne et en Tchéquie.** En France, le chauffage urbain couvre 900 000 logements sociaux, soit approximativement 19,5 % du parc HLM - contre 3 % seulement du parc total de logements du pays.

Dans le même temps, on observe également dans le secteur un phénomène croissant de production d'énergie à partir de sources renouvelables : par exemple, au Danemark, quelque 7 % des logements ont accès à l'énergie produite par des panneaux solaires ou des éoliennes appartenant à des sociétés de logement à but non lucratif. Aux Pays-Bas et en Espagne, 16 % et 20 % respectivement de l'ensemble des logements sociaux sont équipés de panneaux solaires.

Le potentiel des communautés d'énergie

Toutes les organisations qui ont contribué à ce rapport font état d'une volonté croissante de développer l'utilisation de l'énergie renouvelable. Elles signalent en particulier un vif intérêt pour la production décentralisée d'énergie sous la forme de communautés d'énergie. Les communautés d'énergie renouvelable permettent aux citoyens de s'engager activement dans la transition énergétique en travaillant avec d'autres membres de la communauté au développement de systèmes locaux d'énergie renouvelable. Cette collaboration peut se présenter sous de nombreuses formes, parmi lesquelles l'achat collectif ou le développement de nouvelles capacités renouvelables. Par exemple, les ménages pourraient financer, en tant que coopérative, la construction d'une nouvelle centrale solaire photovoltaïque ou d'un parc éolien qui générerait des revenus pour les membres grâce à la vente de l'énergie produite au réseau national. Autre scénario possible : installer des panneaux solaires photovoltaïques sur le toit ou à proximité d'un bâtiment, puis permettre aux occupants de consommer directement l'électricité produite, ce qui pourrait leur revenir moins cher que de payer une compagnie d'électricité privée pour leur fournir de l'énergie. La consommation directe dans les logements sociaux ou coopératifs pourrait être possible.

Cependant, tout cela est plus facile à dire qu'à faire. En effet, il existe un certain nombre d'obstacles légaux et réglementaires au développement de ces communautés énergétiques. Si l'UE s'efforce d'améliorer la situation en définissant mieux les communautés d'énergie et l'obligation des États membres de les promouvoir, notamment par le biais de la révision de la directive sur les énergies renouvelables (RED II), l'adoption effective des réformes par la plupart des États membres a été soit lente, soit déficiente dans son approche. Selon REScoop.eu, la fédération européenne des coopératives d'énergie citoyennes, aucun pays de l'UE n'a pleinement adopté ni mis en place les communautés énergétiques, et dans de nombreux pays, les réformes n'ont pratiquement pas progressé[4], au mépris d'obligations pourtant claires.

D'après les retours des membres de Housing Europe dans plusieurs pays, **la complexité des cadres actuels dans les différents États membres constitue souvent un obstacle insurmontable. Sans compter que, dans certains pays, les stricts paramètres légaux qui définissent les activités des fournisseurs de logements leur interdisent de jouer un rôle actif dans la mise en place et la gestion des communautés énergétiques, car cela n'entre pas dans leurs attributions.** Autre facteur important : l'incertitude liée à l'investissement dans l'ensemble de l'infrastructure nécessaire à la création de nouvelles communautés. Par exemple, comme les membres d'une communauté énergétique peuvent « sortir » de la communauté à tout moment pour faire appel à un autre fournisseur d'énergie, les fournisseurs de logements risquent de se retrouver avec des investissements « laissés à l'abandon ». Parce qu'il est possible que le prix de l'énergie renouvelable continue de baisser dans les années à venir, il y a un risque non négligeable que le prix proposé par la communauté d'énergie à ses membres ne soit plus compétitif.

[4] Cf. <https://www.rescoop.eu/transposition-tracker>

Malgré ces difficultés, un certain nombre de fournisseurs de logements sociaux, coopératifs et publics ont développés différents modèles pour tenter de rallier leurs locataires et leurs membres à de nouvelles communautés d'énergie[5].

En Suède, le membre régional de la fédération nationale du logement coopératif, HSB Riksförbund, a développé dans le comté de Södermanland le Solcellspark - 35 hectares de production d'énergie solaire qui couvrent la consommation d'électricité annuelle de près de 5 000 appartements et devraient en desservir à terme 7 500[6].

Le Solcellspark est déjà le plus grand parc solaire de Suède et il continue de s'agrandir. Le Solcellspark est constitué de 200 000 « parts » disponibles, qui sont pour l'instant réservées aux associations coopératives de logement membres d'HSB. À chaque part correspond une unité de production d'énergie du parc solaire. Chaque détenteur a le droit de bénéficier de l'énergie solaire produite par le parc. Le prix à payer pour devenir détenteur d'une unité est fixé à 850 couronnes suédoises la part/l'unité, soit un peu plus de 80 euros. Chaque part ouvre droit à 100 kWh par an pendant 30 ans. Au total, chaque part permet de bénéficier de 3 000 kWh d'énergie à prix fixe et garanti. Chaque association de logement coopératif peut acheter des parts à hauteur de 90 % de ses besoins énergétiques actuels.

En France, Gironde Habitat, un fournisseur de logements sociaux membre de l'Union sociale pour l'habitat (USH), a développé dans sa résidence Les Souffleurs le premier projet d'« autoconsommation collective » d'énergie du pays.[7]. Conformément à la loi sur l'autoconsommation collective d'énergie en France, tous les producteurs/consommateurs doivent être représentés par une personne morale. Pour répondre à cette obligation, Gironde Habitat (en tant que « producteur » mais aussi en tant « consommateur » pour les parties communes) et les locataires de la résidence ont créé une association qui a pour principale mission de gérer l'autoconsommation et de facturer les locataires. Cette gestion collective, qui associe directement les locataires sociaux, apporte de la transparence au processus et permet aux occupants de mieux s'approprier le projet et l'utilisation de l'énergie produite.

Dans la région belge de la Flandre, les différentes sociétés régionales de logement social se sont unies pour créer une nouvelle coopérative d'énergie renouvelable baptisée ASTER[8]. Elle s'apprête à installer 395 000 panneaux solaires dans toute la Flandre en profitant de la surface de toiture du parc de logements sociaux. Des panneaux seront ainsi installés sur 52 500 maisons appartenant à 64 sociétés de logement social différentes. ASTER souhaite également installer par la suite des panneaux solaires sur des terrains non bâtis et des bâtiments non résidentiels.

[5] Voir le projet NRG2peers <https://www.nrg2peers.eu/#>

[6] Cf. <https://www.housingevolutions.eu/project/hsb-sodermanland-from-cooperative-housing-to-cooperative-energy/>

[7] <https://www.housingevolutions.eu/project/les-souffleurs-energy-production-in-bordeaux-social-housing/>

[8] <https://aster.prezly.com/en>

1.3 Un équilibre difficile à trouver en raison des défis actuels

Les fournisseurs de logements sociaux, coopératifs et publics se trouvent confrontés à un triple défi dans le développement de nouveaux projets de construction et de rénovation, qui sont souvent à l'origine d'importants compromis :

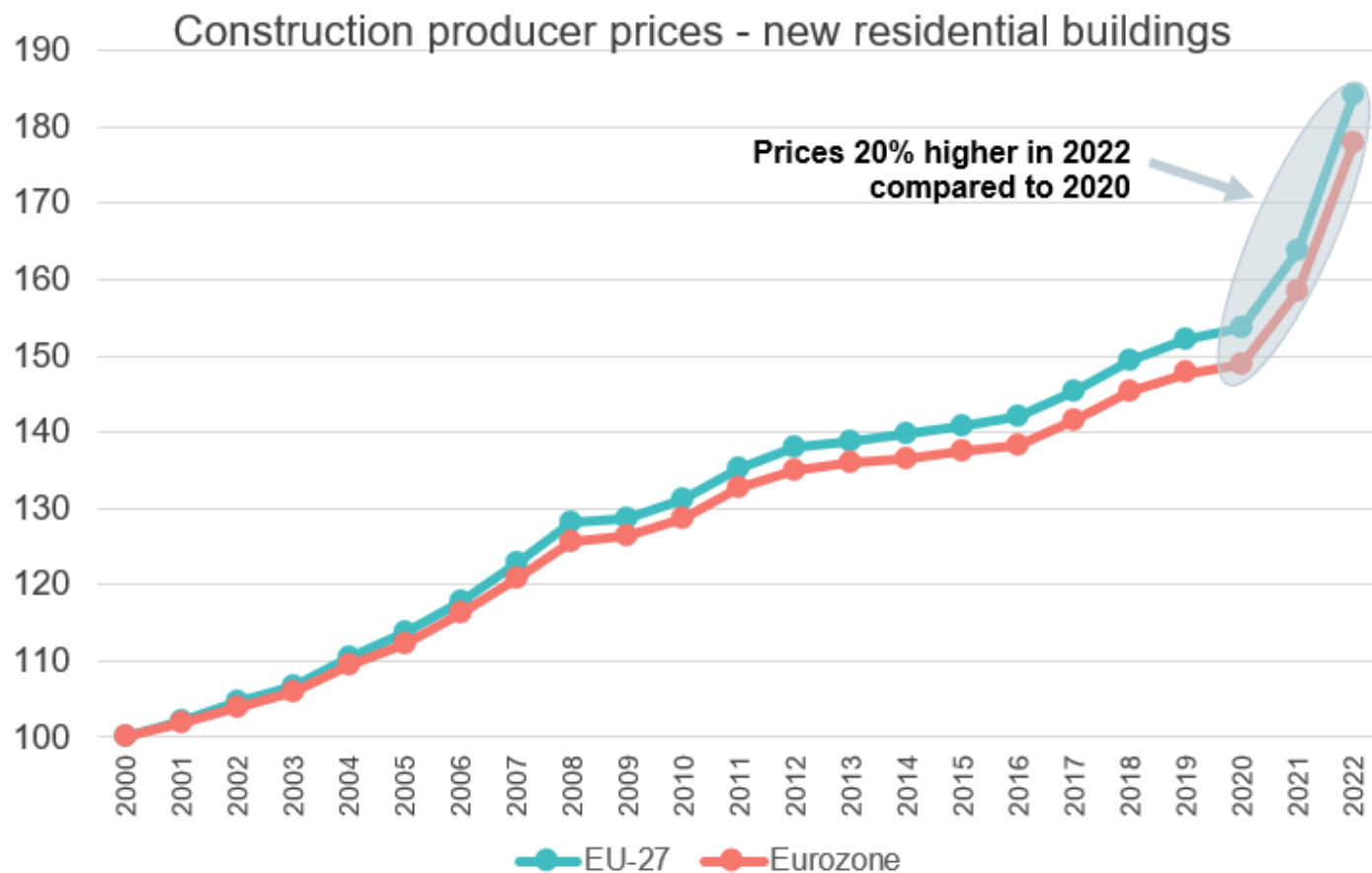
- **L'accessibilité financière** : produire des logements adaptés aux moyens financiers des personnes qui en ont besoin
- **La durabilité** : être en mesure de construire des logements dans les limites des ressources naturelles dont nous disposons (ressources naturelles et énergétiques, entre autres)
- **La disponibilité** : être en mesure de répondre à la demande croissante de logements abordables.

Ce qu'il ressort des témoignages des membres de Housing Europe, c'est qu'il est de plus en plus difficile, dans le contexte actuel, de trouver un juste équilibre entre ces trois priorités toutes aussi importantes les unes que les autres, et de réaliser les objectifs en termes de rénovation et d'offre de logements sociaux et abordables neufs tout en gardant sous contrôle le niveau actuel et futur des loyers.

Des fonds publics ont été débloqués pour aider les ménages à faire face aux fortes augmentations des prix de l'énergie (comme nous le verrons dans le chapitre suivant) et, dans la plupart des pays, il existe des programmes, certes variables en couverture et en financement disponibles, destinés à faciliter la rénovation du parc de logements. Dans certains pays, les pouvoirs publics ont puisé dans les ressources du Fonds de relance et de résilience européen (c'est le cas par exemple de la Belgique, de l'Italie et de l'Espagne), ce qui a offert à certains fournisseurs de logements une opportunité de financement sans précédent dans un contexte de grande incertitude.

Le coût de la construction est un facteur clé qui rend l'équilibre entre les trois priorités d'autant plus difficile à trouver à l'heure actuelle. Selon Eurostat, alors que le coût de la construction des immeubles résidentiels neufs n'a augmenté que de 13 % de 2011 à 2020, il a augmenté de 20 % au cours des deux dernières années ! Dans le contexte actuel de forte inflation, la tendance à la hausse du coût de la construction ne fait que s'aggraver. Parallèlement à l'augmentation du prix de la plupart des matériaux, la pénurie de main d'œuvre qualifiée et les problèmes de chaîne d'approvisionnement constituent également des obstacles majeurs aux nouveaux projets de construction et de rénovation.

Illustration 4 : Tendances du coût de la construction



Source : Eurostat, indice rebasé à 2000 = 100 par Housing Europe

Autre évolution, plus récente mais potentiellement aussi lourde de conséquences dans les années à venir : l'augmentation des taux d'intérêt, qui augmente la difficulté pour les fournisseurs de logements sociaux de maintenir le coût du financement à un niveau leur permettant d'offrir des logements abordables.

En France, par exemple, le secteur du logement social est principalement financé par des prêts consentis par la Banque des Territoire à partir des ressources placées sur un compte épargne, le « Livret A ». Le taux d'intérêt du Livret A est passé de 0,5 à 3 % en l'espace d'un an, ce qui est une bonne nouvelle pour les ménages qui y ont placé leurs économies, mais implique des coûts de financement potentiellement beaucoup plus élevés pour les sociétés de logement social. Concrètement, chaque point de pourcentage en plus sur le taux du Livret A correspond, selon les estimations, à 1,5 milliard d'euros d'augmentation des coûts pour le secteur du logement social. Toutefois, pour les prêts consentis en 2023, cet écart sera en partie compensé par la Banque des Territoires.

En Autriche, un problème commence à se poser en ce qui concerne les prêts à taux variable consentis aux associations de logement à but lucratif limité. Ces associations de logement financent approximativement la moitié des constructions dans le neuf par des prêts obtenus sur le marché des capitaux. L'impact de ces évolutions varie d'une région à l'autre selon la part des prêts bancaires sur le financement total des logements changes et selon la valeur des prêts en cours.

Plus important encore, les fournisseurs de logements sociaux **doivent généralement respecter, en ce qui concerne le coût total de leurs projets de construction ou de rénovation, des plafonds** qui sont fixés par la loi et/ou par des programmes de financement spécifiques. C'est le cas par exemple en Autriche, au Danemark et en Finlande. De plus, comme cela a été rapporté en France, en Slovénie et en Espagne, par exemple, l'inflation actuelle se traduit par **des coûts d'achat plus élevés que prévu, des retards dans les activités ainsi que des problèmes d'achèvement des projets de logements en cours**, certaines entreprises de construction cherchant à majorer les prix convenus afin de compenser les frais qu'elles engagent dans ces projets.

Dans certains cas, les règlements existants ont été assouplis afin de permettre aux fournisseurs de logements de poursuivre leurs activités et/ou des fonds supplémentaires ont été débloqués. En l'absence de telles mesures, cependant, il y a un risque que le ralentissement actuel des livraisons aggrave considérablement la pénurie de logements sociaux et abordables disponibles, dont l'impact ne sera complètement visible que dans deux ou trois ans.

En Allemagne, selon une enquête réalisée récemment auprès des sociétés de logement membres de la fédération GdW, environ un cinquième des mesures de modernisation prévues (19 %) ne pourront pas être mises en œuvre en 2023/2024 en raison de la situation actuelle. Cela signifie que dans les deux années à venir, environ 26 000 appartement de moins bénéficieront d'une rénovation énergétique que ces dernières années. Le nombre de rénovations doit augmenter considérablement si l'on veut atteindre les objectifs climatiques dans le secteur de la construction. De plus, près d'un tiers des appartements neufs prévus ne pourront être construits en 2023 et 2024, ce qui signifie près de 10 000 unités en moins sur les 30 000 par an initialement prévus.

Au Danemark, la fédération nationale BL a réalisé début 2022 une enquête auprès des organismes de logement à but non lucratif afin de recenser les projets approuvés qui se trouvaient dans la phase d'appel d'offres ou au-delà. Sur l'ensemble de ces projets, 31 % avaient été abandonnés en raison de la situation sur le marché et 43 % mis en attente. Les autres ont souvent été modifiés - par exemple, des initiatives de construction écologique ont été abandonnées.