

ANNEXE : Modalités de mobilisation des subventions budgétaires à la rénovation énergétique du parc social en 2024

Le ministre délégué au logement a annoncé lors du congrès USH de Nantes début octobre 2023 le déblocage de 1,2 Md€ sur trois ans destinés à la rénovation énergétique du parc social. L'adoption de la loi de finances pour 2024 confirme la première tranche de subventions, à hauteur de 400 M€ en autorisations d'engagement et 40 M€ en crédits de paiement, destinée à accompagner la rénovation de 120 000 logements sociaux en 2024.

L'année 2024 doit alors être envisagée comme un exercice de transition dans la gestion de cette enveloppe et de fondation des dispositifs pour 2024-2026 : d'une part, les dispositions de la loi Climat et Résilience d'interdiction de mise en location des logements étiquetés « G » au 1er janvier 2025 et « F » au 1er janvier 2028, imposent à l'État de disposer d'une meilleure visibilité sur l'état du parc des bailleurs sociaux et sur leur stratégie de résorption des passoires thermiques, stratégie qui devra être formalisée à l'horizon 2025 ; d'autre part, l'adoption du dispositif « seconde vie » viendra enrichir les modes d'intervention de l'Etat et compléter le soutien direct (en subventions) par des aides fiscales et par la possibilité pour les bailleurs d'augmenter les loyers.

La présente annexe décrit les conditions de mobilisation de la première tranche de crédits de 400 M€ d'AE, et notamment les engagements des bailleurs sociaux en contrepartie des subventions aux travaux (1). Elle détaille l'articulation de ces subventions avec le dispositif « seconde vie » (2), ainsi que le pilotage et l'ingénierie de financement (instruction et circuit de financement), calquée sur les fonctionnements actuels (3).

Cette annexe est complétée par deux « cahiers des charges », communicables aux bailleurs sociaux et opérateurs, précisant les éléments attendus pour le financement des changements de vecteur et pour le soutien aux travaux de rénovation.

1. Les engagements des bailleurs et les conditions à remplir pour bénéficier des subventions pour la rénovation des logements sociaux.

1.1. Économie générale

Les engagements de l'État et du Mouvement HLM pour la transition écologique et la production de logements sociaux signés à Nantes en octobre 2023 insistent sur la définition des trajectoires pluriannuelles de rénovation du parc social, qui doivent « au plus vite » prendre corps dans des plans stratégiques de patrimoine (PSP Décarbonation Simplifié) engageant les bailleurs. Afin de traduire le caractère transitoire de l'année 2024, et de proposer une aide aux travaux avec un potentiel effet déclencheur, les dispositifs pour 2024 s'appuient sur deux partis pris :

- le conditionnement des subventions aux travaux à des engagements fermes des bailleurs ;
- le recentrage d'une partie significative des subventions vers les travaux les plus ambitieux.

Ainsi, l'enveloppe 2024, ramenée à 378 M€ en AE et 37,8 M€ en CP effectivement disponibles, une fois déduite la mise en réserve de droit commun de 5,5 % qui s'impose au programme 135, est répartie comme suit :

- **318 M€ pour la rénovation de 30 000 logements E, F et G** (et exceptionnellement D), incluant une possibilité de modulation locale, notamment en soutien aux opérations des maîtrises d'ouvrage d'insertion (MOI), et à la rénovation des résidences sociales et des pensions de famille.
- **60 M€ pour des changements de vecteur dans 40 000 logements.**

En fonction des perspectives d'engagement remontées par les services déconcentrés au mois de juin, un « dégel » de la réserve initiale (soit 22 M€ d'AE et 2,2 M€ de CP) pourra être sollicité en gestion auprès de la direction du budget. En cas d'obtention, ce dégel viendrait alors compléter l'enveloppe de 318 M€ et permettrait l'augmentation de l'objectif de rénovation de près de 2 500 logements (soit 32 500 au total pour cette tranche).

1.2. Enveloppe de subvention de 318 M€ pour le soutien à la rénovation énergétique

L'enveloppe de 318 M€ pour le soutien à la rénovation énergétique des logements doit permettre de soutenir 30 000 logements, à hauteur d'un **montant socle de référence de 9 500 € par logement** (montant total pour ce socle de 285

M€). Ce montant de subvention correspond à 16 % du coût des travaux observé en 2023, d'environ 60 000 € par logement¹.

Ce montant de référence de 9 500 € pour 30 000 logements permet de dégager une réserve de 33 M€, qui permettrait une bonification – à la main du territoire délégataire – de l'ordre de 9 500 € (doublement de la subvention) pour 2 500 logements des opérateurs de MOI, résidences sociales ou pensions de famille (23,75 M€) et une possibilité de soutien bonifié aux opérateurs financièrement fragiles et aux opérations induisant une augmentation du nombre de logements après travaux de 9,25 M€.

Ce montant de la subvention de référence de 9 500 € par logement (le nombre de logements considéré étant celui après travaux) **pourra être modulé localement pour tenir compte du coût et de l'ambition de l'opération, et de la situation économique du bailleur.** En particulier, le montant de subvention pourra être augmenté :

- dans la limite de 19 000 € par logement pour les opérations de rénovation des résidences sociales et des pensions de famille ainsi que pour les logements des opérateurs MOI ;
- dans la limite de 14 000 € par logement pour les bailleurs rencontrant des difficultés particulières au regard de leur situation financière ;
- dans la limite de 14 000 € par logement pour les opérations qui permettent d'augmenter le nombre de logement après travaux, par division de grands logements.

Ces marges de manœuvre seront rediscutées fin avril au regard des remontés des perspectives des territoires gestionnaires.

Pour l'attribution de la subvention, lors de l'analyse de la soutenabilité économique de l'opération, une attention particulière devra être portée à la part de fonds propre injectée par le bailleur.

Sous réserve des engagements pris par les bailleurs (voir ci-après), **les subventions sont ouvertes aux travaux menés sur les logements étiquetés G, F et E avant travaux, permettant l'atteinte au minimum de la classe C du DPE et un gain énergétique de 40 %**, ces critères garantissant l'éligibilité à l'Eco-PLS². En revanche, ces aides ne pourront réglementairement être attribuées à des opérations ayant bénéficié de concours financiers de l'Anah, de l'ANRU et du FNAP.

Les aides sur la rénovation énergétique des logements sociaux pourront exceptionnellement être étendues aux **logements étiquetés D à titre dérogatoire**, au cas par cas, pour permettre les travaux sur des opérations présentant des enjeux particuliers pour le bailleur et le territoire.

1.3. Enveloppe de 60 M€ pour les changements de vecteur

L'enveloppe de 60 M€ pour les changements de vecteur doit permettre la modification des modes de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire de 40 000 logements, soit un **accompagnement de 1 500 € par logement correspondant à près de 20 % du coût d'un changement de vecteur** (estimé par la DHUP à 8 000 € par logement). Cette enveloppe permettra l'installation de chauffages décarbonés fonctionnant majoritairement à l'aide d'énergies renouvelables (pompes à chaleur, chaudières biomasse, raccordement à un réseau de chaleur) ou de pompes à chaleur hybrides.

Seront éligibles à cette aide les logements des classes DPE C à G étant classés pour l'énergie entre C et E. Seront financés en priorité les logements étiquetés E, F et G du seul fait de leurs émissions de GES (étiquette DPE GES). En particulier, les bailleurs sociaux propriétaires de logements encore chauffés au charbon (entre 500 et 1 000 logements en France métropolitaine) ou au fioul (20 à 30 000 logements) devront être sollicités pour engager les opérations dès 2024.

1.4. Engagements attendus des bailleurs sociaux

Pour accéder à ces financements, il est attendu des bailleurs sociaux des engagements permettant de donner à l'État (et de se donner) de la visibilité sur les trajectoires de résorption des passoires thermiques. Les bailleurs devront :

¹ Moyenne du coût de travaux par logements observés dans les opérations de rénovation énergétique subventionnées en 2023.

² Sous réserve d'une non-dégradation du niveau d'émissions de gaz à effet de serre.

- s'engager à présenter aux services de l'État, au plus tard au début de l'année 2025, **un Plan Stratégique de Patrimoine Décarbonation Simplifié**, issu du Plan stratégique de patrimoine (PSP) ; ce document, dont **les attendus seront précisés dans un document dédié**, présentera notamment la situation énergétique à l'immeuble du patrimoine locatif de l'organisme, les perspectives de rénovation des bâtiments énergivores, ainsi que les changements de vecteur énergétique envisagés pour l'ensemble des résidences ;
- pour bénéficier de subvention sur des logements étiquetés « E » ou « D », fournir la trajectoire de rénovation énergétique de l'intégralité des logements F et G de leur parc dans le calendrier fixé par la loi et les démarches engagées pour y parvenir ; pour les travaux d'ores et déjà identifiés notamment dans le cadre des conventions d'utilité sociale (CUS) actuellement en cours, les trajectoires préciseront le calendrier de travail et l'éventuel besoin de soutien par des subventions pour la rénovation des logements sociaux.

Ces éléments, couplés dès 2024 à une enquête menée auprès de tous les bailleurs pour identifier tous leurs projets éligibles, permettront aux instructeurs de sélectionner les projets les plus adaptés.

Par ailleurs, pour chaque dossier de demande de subvention, et en complément des pièces justificatives réglementaires, les opérateurs devront fournir :

- **un audit énergétique avant travaux réalisé selon la méthode 3CL DPE 2021, à l'échelle du bâtiment**, justifiant de la classe énergétique du bâtiment avant travaux, présentant des propositions de travaux permettant d'atteindre à terme le niveau BBC Rénovation, en une ou plusieurs étapes, dont les étapes mises en œuvre pour la rénovation financée, permettant d'établir avec précision la classe DPE atteinte après travaux au niveau de l'immeuble ;
- à l'issue des travaux, soit l'évaluation de la classe DPE de l'immeuble après travaux, selon la méthode 3CL DPE 2021 et les vecteurs énergétiques pour le chauffage et l'eau chaude, soit la certification que les travaux prévus dans l'audit ont été réalisés.

Enfin, le ciblage des aides sur les opérations les plus complexes et les plus coûteuses vise aussi à ne pas multiplier les démarches administratives liées à des financements qui ne seraient pas incitatifs. **En conséquence, les bailleurs s'engageront à présenter les perspectives sur les travaux opérés sans aides de l'État et à en rendre compte.**

En tout état de cause, les subventions ne seront pas versées si les engagements des bailleurs ne sont pas tenus à la demande de solde de l'opération.

2. Articulation des subventions pour la rénovation des logements sociaux avec le dispositif « seconde vie ».

La loi de finances pour 2024 introduit le dispositif « seconde vie », codifié à l'article 1384 C *bis* du code général des impôts, qui permet aux logements bénéficiaires de voir leurs droits d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) reconduits pour 25 années après avoir fait l'objet de travaux d'amélioration particulièrement importants. Les logements doivent répondre aux obligations suivantes :

- être achevés et agréés depuis au moins 40 ans ;
- être passés d'une classe DPE E, F ou G avant travaux à une classe A ou B après travaux ;
- respecter les critères du code de la construction et de l'habitation (CCH) concernant la sécurité d'usage prévus au chapitre IV du titre III du livre Ier, des critères de qualité sanitaire prévus au titre V du même livre Ier et des critères d'accessibilité des bâtiments prévus au titre VI dudit livre Ier ;
- avoir fait l'objet d'un agrément de l'État.

La nouvelle exonération de TFPB de 25 ans à compter de l'achèvement des travaux dont ils bénéficient représente une subvention indirecte estimée autour de 17 000 € par logement. Les bailleurs sociaux pourront par ailleurs réévaluer les loyers de ces logements, dans des conditions qui seront fixées par décret (article L. 353-9-2 du CCH). Cette mesure pourrait concerner quelque 10 000 logements en 2024.

Le cumul du dispositif « seconde vie » avec les subventions budgétaires directes pour la rénovation des logements sociaux est uniquement autorisé pour les logements créés par la division de grands logements, à condition du maintien d'un loyer social ou très social. La subvention s'entend alors comme la subvention de référence.

3. Pilotage et gestion des aides

Les crédits sont issus du programme 135, c'est-à-dire hors FNAP. Les trois aides *changement de vecteur*, *soutien à la rénovation* et *seconde vie* sont soumises au régime d'aide défini dans les articles D. 323-1 et suivants du CCH relatifs aux subventions à l'amélioration des logements sociaux.

Une enquête de remontée des besoins a été lancée mi-février auprès des DREAL et des DDT(M), dont les résultats sont attendus pour le 10 avril, qui permettra d'assurer une répartition régionale des enveloppes et de sécuriser un montant à distribuer « fermé » à 378 M€, sans possibilité de dépassement, à l'inverse d'une logique de guichet.

Pour permettre l'engagement des premières opérations au plus vite, 50 % de l'enveloppe seront répartis entre les régions fin mars, au prorata du nombre de logements sociaux étiquetés E, F et G. Les versements d'ajustement seront proposés fin avril, pour permettre de disposer d'une répartition des objectifs crédibles en vue des conférences budgétaires du mois de mai.

Les crédits délégués aux DREAL seront subdélégués aux territoires de gestion après validation des répartitions infrarégionales par les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement, y compris dans les territoires non gérés par l'État. Les aides seront suivies via le SIAP (système d'information des aides à la pierre).

Il est rappelé l'absolue nécessité d'engager les opérations au plus tôt dans l'année, sans attendre les périodes de fin de gestion comme c'est trop souvent le cas sur la production neuve.

L'enjeu de suivi de l'exécution budgétaire de l'enveloppe 2024 est stratégique tant pour permettre son pilotage par la DHUP que pour apprécier la manière dont s'en saisiront les bailleurs. Dès lors, le dossier de demande de subvention rempli sur le SIAP comporte un échéancier prévisionnel des appels de fonds liés à chaque opération, qui devra être actualisé sur une base semestrielle par les bailleurs auprès des DREAL/DDT, afin de fiabiliser les perspectives de consommation des crédits de paiement.