



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Paris, le 16.04.2013

**L'Europe investit dans le logement social**

**Plan européen pour la relance économique**

**COM(2008) 800 final**

Mesure n°6 : Améliorer l'efficacité énergétique dans les bâtiments  
Reprogrammation des programmes opérationnels régionaux des Fonds structurels  
en faveur des logements sociaux

**EVALUATION 2009-2013 – France**

SYNTHESE

Rapport à José Manuel Durão Barroso  
Président de la Commission européenne

*Monsieur le Président,*

*Le 28 novembre 2008, vous avez proposé au Conseil et au Parlement d'adopter un plan européen pour la relance économique afin de coordonner l'action de l'Union et de ses Etats-membres face à la crise économique et financière. A ce titre, vous avez appelé les Etats-membres à investir dans le logement social en reprogrammant leurs programmes opérationnels régionaux des fonds structurels de façon à promouvoir la rénovation thermique du logement social.*

*Cette révision du règlement FEDER, que nous appelions de nos vœux dès 2006, a conduit en France à une forte mobilisation des acteurs et à une reprogrammation effective du FEDER dans les 22 régions métropolitaines.*

*Agir sur les charges de chauffage des ménages à revenus modestes par le soutien aux investissements en performance énergétique des logements sociaux, c'est agir contre la précarité énergétique et pour l'amélioration du pouvoir d'achat. C'est aussi agir pour le développement et l'emploi local tout en luttant contre le changement climatique. C'est progresser ensemble dans le sens des objectifs de l'Europe 2020 en investissant dans le logement social.*

*Parce que l'Europe sera jugée sur ses résultats sur le terrain et en direction de ses citoyens, j'ai tenu personnellement à ce que le Mouvement HLM se mobilise en faveur de la mise en œuvre effective de votre proposition et en assure un suivi au niveau régional afin d'en évaluer les effets concrets sur les ménages bénéficiaires, le développement des territoires et l'emploi.*

*A l'heure où se négocient en trilogue les priorités de la future politique de cohésion 2014-2020 et le contenu du futur règlement FEDER, j'ai l'honneur et le plaisir de vous transmettre les conclusions de notre rapport final d'évaluation ainsi que nos propositions concrètes pour bâtir l'avenir face à la crise.*

*L'Union européenne doit être capable d'obtenir des résultats concrets pour ses citoyens. En moins de quatre ans, votre proposition a généré en France près d'**1,2 milliards d'euros d'investissement** dans la performance énergétique des logements sociaux et contribué à créer **16.000 emplois locaux**. Son effet de levier est incontesté.*

***58.880 ménages à revenus modestes** vont ainsi bénéficier concrètement de votre mesure par une réduction sensible de leurs dépenses de chauffage. Celle-ci répond donc pleinement à cette exigence de résultats concrets car elle oriente l'action des autorités publiques en faveur d'investissements intelligents, à savoir des investissements dans l'efficacité énergétique des logements sociaux pour créer des emplois locaux, économiser l'énergie et lutter contre l'exclusion et la pauvreté.*

*Aussi, je suis convaincu que vous serez attentif aux résultats de notre évaluation ainsi qu'à nos propositions en vue du développement de votre mesure face à la crise persistante et conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020.*

*Jean-Louis Dumont  
Président de l'Union sociale pour l'habitat  
Paris, le 16 avril 2013*

## 1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan européen pour la relance économique, les Etats membres et les institutions européennes ont été invités par la Commission à investir du FEDER dans le logement social pour améliorer son efficacité énergétique.

Les régions françaises ont ainsi révisé leurs programmes opérationnels au profit de dépenses d'investissement axées sur l'efficacité énergétique des logements sociaux et le développement des énergies renouvelables.

Conformément au règlement révisé par le Conseil et le Parlement, une enveloppe maximale de 320 millions d'euros de FEDER a été définie en France, 230 millions d'euros pour les 22 régions métropolitaines et 90 millions d'euros pour les Départements d'Outre Mer.

Les projets de rénovation thermique des logements sociaux éligibles au FEDER doivent « *viser le parc le plus consommateur en énergie, être exemplaires et avoir un effet d'entraînement tout en concernant un nombre important de logements et de ménages* » selon la circulaire ministérielle de mise en application du 22 juin 2009 qui a lancé le processus de révision des programmes opérationnels régionaux.

Compte tenu des besoins et de la nécessité d'enrayer l'engrenage de la crise, cette reprogrammation est intervenue rapidement sous l'impulsion des associations régionales d'organismes d'HLM, de même que l'appropriation de cette mesure par les acteurs régionaux et les opérateurs de logement social.

En moins de quatre ans, l'enveloppe de **230 millions d'euros de FEDER** allouée au 22 régions métropolitaine sur base des 4% a été totalement programmée. Et pourtant, beaucoup de projets restent à ce jour en attente d'instruction.

Le 1<sup>er</sup> août 2012, au regard des besoins et des projets potentiels, l'Etat français a considéré par circulaire adressée aux autorités de gestion, qu'il était important de poursuivre la dynamique du dispositif et d'examiner rapidement les demandes régionales de dé plafonnement du taux de 4%. Une procédure a été mise en place pour permettre aux régions de dynamiser le dispositif. Un système de suivi spécifique a été instauré à cet effet.

Depuis le lancement de la programmation, l'Union sociale pour l'habitat et la Fédération nationale des associations régionales assurent un suivi de la mise en œuvre de cette mesure dans les régions afin d'en évaluer les incidences, tant sur l'évolution du niveau de performance énergétique des logements sociaux concernés que sur le développement des territoires. Ce suivi a permis également de faire remonter les problèmes auxquels étaient confrontés les porteurs de projets, notamment en matière de régime d'aide d'Etat applicable, ainsi que les premiers contrôles des projets au titre des compensations de service public.

Ce monitoring permet de dresser une évaluation de cette mesure au regard des objectifs économiques, sociaux, environnementaux et territoriaux, s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie 2020.

## **Reprogrammation des programmes opérationnels régionaux Rappel du calendrier de mise en œuvre**

**28 novembre 2008** : adoption du plan européen de relance économique par la Commission introduisant la révision du règlement FEDER en faveur de la rénovation thermique des logements sociaux.

**19 décembre 2008** : adoption par le Conseil européen du plan de relance amendé. A la demande des nouveaux Etats-membres, le Conseil a élargi cette proposition à l'ensemble des logements mais en contrepartie d'un plafonnement de la mesure à 4% de l'enveloppe FEDER nationale (soit 8 milliards d'euros pour l'UE 27) en référence à un objectif de cohésion sociale.

**2 avril 2009** : adoption de la mesure par le Parlement européen (627 voix pour, 17 contre).

**21 mai 2009** : publication de la mesure au JOUE

**10 juin 2009** : entrée en vigueur de la révision du règlement FEDER

**22 juin 2009** : circulaire du Ministère de l'écologie, de l'Energie et de l'Aménagement du Territoire (MEEDAT) appelant les régions à reprogrammer leur programme opérationnel.

**1<sup>er</sup> août 2012** : circulaire de Ministère de l'égalité des territoires et du logement mettant en place la procédure de déplafonnement du 4% régional, dans le respect du plafond national.

**16 avril 2013** : 192 millions d'euros de FEDER mobilisé par plus de 500 projets d'organismes d'HLM ont généré 1,1 milliards d'euros d'investissement dans le logement social, créés près de 16.000 emplois et permis à 58.880 ménages à revenus modestes de bénéficier d'une rénovation thermique de leur logement.

## **2. ETAT DE LA CONSOMMATION DE LA MESURE**

Au 16 avril 2013, soit moins de quatre ans après l'entrée en vigueur de la mesure en France, **233,7 millions d'euros de FEDER** ont été reprogrammés et affectés à des projets d'investissement en matière d'efficacité énergétique des logements sociaux.

12 régions sur 22 ont procédé à mi-parcours à une programmation complémentaire à celle initialement établie en 2009.

15 régions ont ainsi programmé l'intégralité de l'enveloppe des 4% fixée par le règlement FEDER. Parmi elles, 3 régions ont demandé un dépassement de ce plafond régional, 2 régions à fort densité de logement social (Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais) et une région particulièrement dynamique en matière de rénovation thermique (Poitou-Charentes) qui a programmé à ce jour 275% de son enveloppe maximale, soit 22 millions d'euros.

L'investissement moyen en FEDER par logement social s'élève à **3.276 euros**, soit 17% de l'investissement total, avec toutefois d'importants écarts en fonction des politiques régionales, allant de **1.215 à 6.553 euros** par logement selon les régions.

Sur la base des ratios observés et de l'enveloppe maximale autorisée de 320 millions d'euros pour la France entière, la mesure concerne potentiellement un investissement de **2,2 milliards d'euros** et **31.000 emplois induits**.

### 3. DIMENSION CONTRACYCLIQUE DE LA MESURE DANS LES TERRITOIRES

Le volet contra cyclique de la mesure est particulièrement significatif. La mesure a produit un effet positif, rapide et substantiel sur l'économie locale et sur l'emploi. Elle est venue en complément de l'action des stabilisateurs automatiques et a apporté une réponse concrète à la crise sous la forme d'un effet de levier et d'investissement particulièrement important dans les territoires.

L'investissement du FEDER dans la rénovation thermique de logements sociaux a généré à ce jour **1,1 milliards d'euros de travaux**. L'effet de levier du FEDER a donc joué à plein avec un coefficient multiplicateur d'investissements de 5. L'éligibilité des projets au FEDER représente également un facilitateur de mobilisation des autres cofinancements, notamment auprès des Régions et des collectivités locales.

Sur la base des ratios emplois induits/investissements, on estime à près de **15.772 le nombre d'emplois locaux induits** par les travaux générés par les projets d'investissements soutenus par le FEDER.

En très grande majorité, les organismes de logement social font appel à des artisans locaux et à des PME pour ce type de travaux. Ce sont par conséquent des emplois non délocalisables, en majorité des PME de maçonnerie, menuiserie, plomberie, chauffagistes, entreprises d'isolation etc... Cela contribue à structurer des filières locales vertes en matière de rénovation thermique.

Enfin, la baisse des dépenses de chauffage pour les ménages bénéficiaires, baisse moyenne estimée de l'ordre de 40%, contribue à soutenir leur pouvoir d'achat et à améliorer considérablement leur confort de vie. Le logement et les charges de chauffage sont le principal poste de dépenses des ménages. Sur une fourchette moyenne de réduction des dépenses de chauffage allant de 30 à 90 euros par mois, en fonction de la taille du logement, le gain annuel en pouvoir d'achat s'élève potentiellement **de 360 à 1000 euros par ménage**. Appliqué au 58 880 ménages bénéficiaires de la mesure, le gain en pouvoir d'achat peut être estimé entre **20 et 55 millions d'euros par an**.

### 4. DIMENSION CLIMATIQUE DE LA MESURE

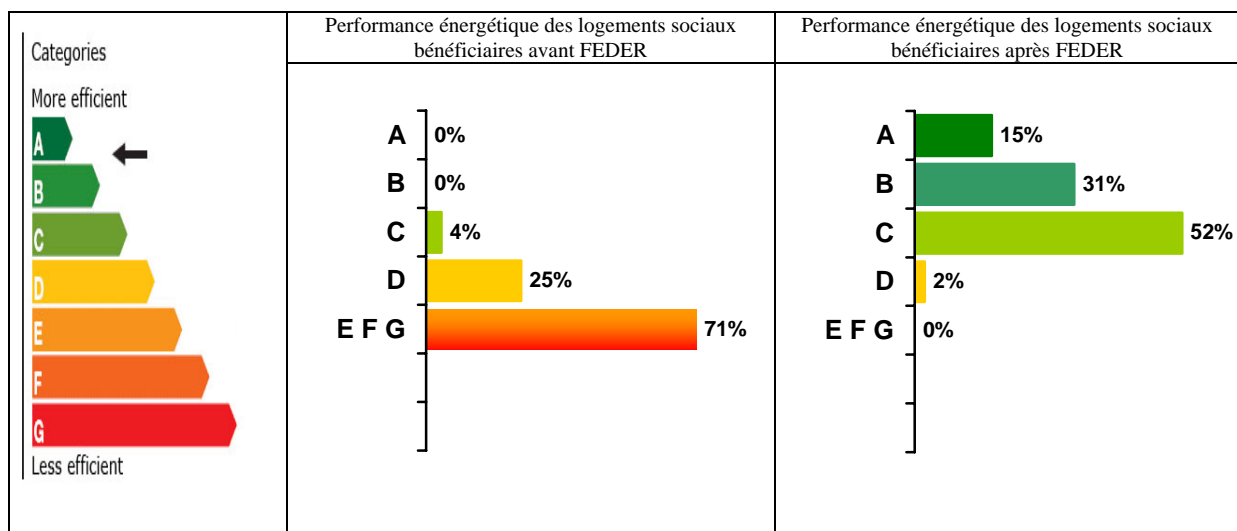
L'effet de levier du FEDER par la mobilisation de ressources financières complémentaires permet aux opérateurs de logement social de développer des projets d'investissement plus ambitieux en termes d'exigences et de niveau de performance énergétique.

Un tiers des projets d'investissement vise une labellisation « Bâtiment Basse Consommation » (classes A et B), soit une **consommation inférieure à 80 Kwh/m<sup>2</sup>/an**. Sur base d'un recensement des étiquettes énergétiques avant et après travaux de rénovation thermique des projets soutenus par le FEDER, on observe une quasi-disparition des logements sociaux les plus énergivores situés en classes E, F et G. Le saut qualitatif est au rendez-vous de la

reprogrammation puisque nous sommes passés de 1 % de logements sociaux concernés avec étiquette A, B ou C à plus de 80%.

Des pratiques régionales de modulation du taux de subvention du FEDER en fonction du niveau de performance énergétique à atteindre ont été déterminantes en la matière.

Le FEDER et les cofinancements nationaux permettent ainsi de contribuer à accélérer la conversion vers une économie produisant peu de carbone tout en rendant l'Europe moins tributaire des importations d'énergie et en tenant sous contrôle les factures d'énergie des ménages à revenus modestes.



## 5. DIMENSION SOCIALE ET LUTTE CONTRE LA PRECARITE ENERGETIQUE

Au 16 avril 2013, ce sont donc au total **58.880 ménages à revenus modestes** qui ont ou vont bénéficier du soutien du FEDER dans le cadre de la rénovation thermique du logement locatif qu'ils occupent. Compte tenu des économies de charges de chauffage qui résultent de ces travaux, la mesure contribue ainsi activement à la lutte contre la précarité énergétique d'une part et d'autre part à l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes occupants les logements sociaux.

Tout en étant à l'écoute des besoins exprimés par les familles et les populations, l'Union européenne peut ainsi agir concrètement sur les charges de chauffage des ménages à revenus modestes par la performance énergétique des logements sociaux, agir activement contre la précarité énergétique, par l'amélioration de leur pouvoir d'achat.

La mesure permet ainsi à l'Union européenne d'être capable d'obtenir des résultats concrets pour ses citoyens et de viser des domaines les touchant directement dans leur vie quotidienne, a fortiori en matière de logement et de chauffage qui représentent leur principal poste de dépenses.

Au-delà de l'enjeu de l'adhésion citoyenne au projet européen, il y a matière à développement de campagnes de communication ambitieuses sur l'engagement de l'Europe dans l'amélioration concrète des conditions de vie de ses citoyens les plus modestes.

## 6. CONCLUSIONS DU RAPPORT D'ÉVALUATION

Il ressort de ce rapport d'évaluation que la révision du règlement FEDER en faveur des investissements en matière de rénovation thermique des logements sociaux a contribué activement à la mise en œuvre du plan européen pour la relance économique, en dépit de son plafonnement à 4% de l'enveloppe FEDER et de sa reprogrammation en cours d'exercice.

En France, la mesure a fait la preuve de son efficacité en termes de création d'emplois au niveau local, de soutien au pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes, de lutte contre la précarité énergétique et enfin de contribution significative au défi du changement climatique. La mesure s'inscrit ainsi pleinement et durablement dans la réalisation des objectifs à plus long terme de la stratégie Europe 2020.

### Tableau de bord de la programmation régionale (au 16 avril 2013)

Régions françaises hors Corse et Départements d'Outre Mer

FEDER	Programmation régionale logement social (M euros)					Projets HLM en cours (M euros)			Impact sur l'économie locale				
	4%	Initiale	complémentaire	Total	% de l'enveloppe max	engagés	en instruction	Total	Ménages bénéficiaires	Invests générés M euros	Effet de levier	Emplois induits	FEDER / logement
Alsace	3	3	0	3	100%	1,48		1,48	1 218	8,0	19%	114	1 215
Aquitaine	15,7	15	0,5	15,5	99%	10,60	4,40	15,00	5 545	75,1	20%	1 066	2 705
Auvergne	8	4	0	4	50%	2,65	2,96	5,61	1 443	41,3	14%	586	3 885
Basse Normandie	7,2	6	0,6	6,6	92%	6,60		6,60	1 890	55,4	12%	787	3 492
Bourgogne	7,4	4,5	0	4,5	61%	4,50		4,50	1 835	27,4	16%	389	2 452
Bretagne	12	4,75	5,6	10,35	86%	10,35		10,35	3 465	74,0	14%	1 051	2 987
Centre	7,8	4	3,5	7,5	96%	2,60	5,70	8,30	3 480	45,2	18%	642	2 385
Champagne Ardenne	7,5	1,8	4,2	6	80%	3,23	1,00	4,23	2 519	53,5	8%	760	1 679
Franche Comté	5,8	5,8	0	5,8	100%	5,80	0,80	6,60	1 526	20,5	32%	291	4 326
Haute Normandie	8	8	0,8	8,8	110%	6,80	1,80	8,60	1 719	26,6	32%	378	5 003
Ile de France	6	6	4	10	167%	10,00		10,00	3 953	47,0	21%	667	2 530
Languedoc Roussillon	10,8	10,8	0	10,8	100%	8,90		8,90	2 457	31,6	28%	449	3 622
Limousin	5	1	1	2	40%	0,54	1,48	2,02	1 558	22,5	9%	320	1 295
Lorraine	13,2	13,2	0	13,2	100%	4,90	9,90	14,80	5 392	40,9	36%	581	2 745
Midi Pyrénées	17,2	17,2	0	17,2	100%	8,30		8,30	3 619	49,0	17%	696	2 293
Nord pas de Calais	28	20	30	50	179%	19,60	9,50	29,10	4 441	209,0	14%	2 968	6 553
Pays de la Loire	12	5	0	5	42%	4,70	1,90	6,60	2 025	70,5	9%	1 001	3 259
Picardie	8	4	3	7	88%	3,50		3,50	1 064	35,2	10%	352	3 289
Poitou Charentes	8	8	14	22	275%	8,60	5,40	14,00	3 858	101,0	14%	1 440	3 629
PACA	12	11,5	0	11,5	96%	11,50		11,50	2 373	102,3	11%	1 453	4 846
Rhone Alpes	13	12,9	0	12,9	99%	12,90		12,90	3 500	87,0	15%	1 235	3 686
<b>TOTAL</b>	<b>215,6</b>	<b>166,45</b>	<b>67,2</b>	<b>233,7</b>	<b>108%</b>	<b>148,05</b>	<b>44,84</b>	<b>192,89</b>	<b>58 880</b>	<b>1223</b>	<b>16%</b>	<b>17 225</b>	<b>3 276</b>

## 7. CONTINUER A INVESTIR DANS L'AVENIR : NOS PROPOSITIONS POUR 2014-2020

L'Union européenne doit tirer pleinement partie de cette mesure qui a été introduite en cours de programmation 2007-2013 et plafonnée à 4% de l'enveloppe FEDER de chaque Etat.

Malgré ces deux handicaps qui ont eu pour conséquence de limiter son appropriation par certains Etats membres, la mesure a pleinement répondu en France aux objectifs assignés. Elle est même allée au-delà au regard de son action concrète et lisible auprès des citoyens mais au prix d'une forte mobilisation du Mouvement HLM au niveaux européen, national et surtout au niveau régional.

La Commission a proposé de pérenniser cette mesure dans le cadre de la future politique de cohésion 2014-2020. Le mouvement HLM soutient pleinement cette proposition de façon à garantir la continuité de son action structurante sur la relance de l'économie, sur le développement et l'emploi local, sur le changement climatique et la lutte contre la précarité énergétique et la pauvreté.

En proposant de mettre fin au plafond de 4% et d'affecter au moins 20 % de l'enveloppe FEDER à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, y compris pour le logement, la future politique de cohésion 2014-2020 va ainsi permettre aux territoires de développer des projets ambitieux de rénovation thermique des logements sociaux et ainsi de changer d'échelle.

Le succès de ce changement d'échelle repose sur cinq mesures que le Mouvement HLM appelle de ses vœux :

1. **Eviter une rupture de programmation entre la fin de la période actuelle et la mise en œuvre de la prochaine période de programmation 2014-2020.** Une telle rupture de programmation serait désastreuse en matière d'emplois, de mobilisation des opérateurs et de déstabilisation des filières vertes qui se sont progressivement constituées depuis 2009.
2. **Sécuriser en droit les formes d'ingénierie financière permettant d'optimiser l'usage du FEDER dans la durée.** Le changement d'échelle de la mesure, outre la suppression du plafond de 4%, passe notamment par le développement d'instrument d'ingénierie financière, par exemple de fonds revolving dédiés à la rénovation thermique du logement social. La Commission doit rapidement préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de ces nouveaux instruments financiers à l'appui du FEDER.
3. **Dans le cadre de la conditionnalité ex ante, clarifier le régime des aides d'Etat applicable en matière de SIEG de logement social et les modalités de coopération entre organismes de logement social en matière de marchés publics.** La Commission doit préciser le régime d'aide d'Etat applicable au FEDER en matière de cofinancement de SIEG, notamment au regard du régime des compensations de service public. La révision de la directive marchés publics doit également permettre d'exclure clairement la coopération entre organismes de logement social de son champ d'application dès lors que celle-ci est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions communes de service public.
4. **Soutenir des dispositifs spécifiques d'animation et de communications régionales en direction des ménages bénéficiaires :** la mise en œuvre de la révision du règlement FEDER mi 2009 a nécessité une très forte mobilisation des partenaires régionaux par les associations régionales Hlm et un important travail de concertation entre les différents acteurs institutionnels et financiers afin d'identifier les besoins, fixer les priorités et les



critères d'accès au FEDER. Ainsi l'Union européenne doit encourager la mise en place de dispositifs spécifiques d'animation régionale ainsi qu'un plan d'action de communication en direction des ménages bénéficiaires.

- 5. Réduire les charges administratives et réglementaires pesant sur le porteur de projet :** les charges administratives et réglementaires induites par les procédures d'instruction, de contrôle et en particulier de contrôle des aides d'Etat seront un frein à la mobilisation de nouveaux porteurs de projets. La simplification des procédures et des contrôles doit être un axe majeur de la mise en œuvre de la nouvelle génération 2014-2020.

\* \* \*

Etude réalisée par Carine Puyol (USH-Bruxelles)  
en collaboration avec les associations régionales HLM,  
sous la direction de Laurent Ghekiere (USH-Bruxelles)

Union Sociale pour l'Habitat – avril 2013