

PAR ARNAUD CURSENTE (95)



directeur général
du Nouveau Logement
méridional

Les perspectives du développement durable

L'impact du secteur du logement sur le développement durable est majeur, et il en concerne les trois dimensions : l'environnemental, avec les enjeux énergétiques et ceux de la ville dense ; l'économique, avec l'activité que représentent la construction et la réhabilitation pour le bâtiment ; et bien sûr le social, compte tenu du rôle central du logement pour la cohésion de la société. Ces enjeux sont aujourd'hui largement intégrés par les acteurs du secteur, mais un chemin important reste à parcourir.

Une politique de construction

La politique de développement durable en matière de logement doit répondre à ce paradoxe apparent : comment continuer à construire massivement des logements en France pour répondre à des besoins quantitatifs croissants, tout en limitant l'impact environnemental ? La première réponse est urbaine : il s'agit avant tout de lutter contre l'étalement urbain et les phénomènes de périurbanisation à l'œuvre dans les principales agglomérations françaises depuis trente ans. Les politiques d'amé-

Lutter contre l'étalement urbain et les phénomènes de périurbanisation

Densification difficile

Les politiques de lutte contre l'étalement urbain ne sont pas simples à mettre en œuvre, car elles se heurtent au refus de la densification par les habitants, à la nécessité de répondre rapidement aux besoins dans les agglomérations confrontées à une forte croissance démographique, alors que les politiques d'intensification urbaine peuvent nécessiter des délais de mise en œuvre manifestement incompatibles avec cet enjeu, et à l'incapacité récurrente des pouvoirs publics à instaurer une gouvernance adaptée transcendant les égoïsmes communaux.

REPÈRES

La France compte plus de 32 millions de logements, alors que la production annuelle est de 300 000 à 420 000 unités (record atteint en 2011). Les enjeux de développement durable y concernent aussi bien le parc existant que la production neuve, avec toutefois des problématiques et des approches sensiblement différentes.

nagement conduites par les collectivités locales *via* leurs Schémas de cohérence territoriale et Plans locaux d'urbanisme doivent désormais privilégier une densification de l'espace déjà urbanisé.

Nouvelles normes

La seconde réponse est d'ordre technique : il s'agit de promouvoir la réalisation de bâtiments sobres en énergie, s'inscrivant du reste pour certains dans des « écoquartiers » dont la conception même découle des principes du développement durable. On assiste ainsi depuis cinq ans à la multiplication de ces « écoquartiers », au risque de voir cette appellation se vider progressivement de son sens et imposer une standardisation des *process* d'aménagement. Au niveau des bâtiments, la recherche de la performance environnementale passe par la norme, les innovations techniques et le développement de « labels » toujours plus exigeants. Les effets sur la qualité de la production de logements en France en sont indéniables. Avec néanmoins quelques réserves tenant aux coûts induits et au fait que ces dispositifs peuvent conduire à des choix discutables tant en termes d'architecture (risque parfois de systématisation de « thermos » cubiques) que de solutions techniques (quasi-obligation de recourir à des solutions énergétiques non fondées sur l'électricité, cette dernière étant pénalisée par les modèles de calcul associés à la



Un surcoût significatif

En premier lieu, le surcoût engendré par les normes est sensible (environ 10% à chaque génération de bâtiments répondant à une évolution de la réglementation thermique), au risque de conduire à des coûts de construction difficilement compatibles avec un prix de vente bas ou un loyer de sortie « social » ou maîtrisé.

norme alors que l'électricité peut avoir dans certains cas un réel intérêt économique pour les futurs occupants). Enfin, les retours d'expérience des premiers bâtiments BBC livrés mettent en évidence des difficultés dans l'appropriation par les habitants des spécificités de fonctionnement de leur habitat et soulignent la nécessité de mesures d'accompagnement des habitants, au risque sinon de ne pas atteindre les objectifs initiaux.

Une préoccupation économique et sociale

Les enjeux sociaux et économiques liés à la construction neuve de logements sont tout aussi importants que les problématiques environnementales. On doit être conscient de l'impérieuse nécessité de conserver un rythme de production de logements en France soutenu au regard de l'évolution des caractéristiques sociodémographiques de notre pays. L'allongement de la durée de vie, l'accroissement du nombre de divorces, les soldes naturel et migratoire excédentaires (0,7% par an) sont autant de facteurs qui nous obligent à viser la construction de 400 000 à 500 000 logements par an.

Un soutien politique continu

Depuis 2002, tous les gouvernements se sont efforcés de soutenir la construction : dispositifs d'aide à l'investissement privé (Robien, Borloo, Scellier, Duflot) qui ont dynamisé fortement l'activité de promotion privée au risque parfois de saturer certains marchés locatifs détendus, mesures de soutien à l'accession à la propriété (PTZ, PTZ+, Pass foncier, déduction des intérêts d'emprunt, location-accession, etc.) qui ont souvent favorisé la construction de maisons individuelles en secteur périurbain, et bien sûr le développement de l'offre de logements locatifs sociaux dont les objectifs annuels de production ont été portés progressivement de 50 000 à 150 000 logements.

Le premier enjeu aujourd'hui est de passer d'une approche macroscopique des besoins à l'échelle nationale à une appréciation locale de ces besoins (ce que font de mieux en mieux les Programmes locaux de l'habitat élaborés par les intercommunalités), mais également d'arriver à une conduite effective des politiques de construction par l'échelon local. De ce point de vue, et sans remettre en question la nécessité pour l'État, garant de la cohésion sociale de la nation, de conserver un rôle important dans l'élaboration de stratégies nationales et d'outils financiers, fiscaux et législatifs, il serait utile de franchir une nouvelle étape dans la décentralisation de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat en octroyant, par exemple, la possibilité pour les intercommunalités d'adapter tel ou tel dispositif fiscal, quitte à contingenter les quantités produites de manière à maîtriser la dépense publique d'État associée. On étendrait ainsi au secteur privé le dispositif des conventions de délégation des aides à la pierre aux intercommunalités et départements qui a connu un succès prometteur dans le champ du logement social.

Pour une régulation publique des politiques du logement

La régulation publique du foncier et de l'activité de production de logements est un principe appliqué avec succès depuis de nombreuses années dans des pays réputés plus libéraux que la France. Parce que le logement répond à un besoin essentiel et ne peut être assimilé à d'autres biens de consommation, il convient d'assumer son contrôle et sa régulation par les collectivités publiques tout en étant vigilant quant aux excès propres à cette régulation.

Améliorer le parc existant : une priorité

Les enjeux de développement durable pour le parc de logements ne sauraient évidemment se limiter à la seule production neuve. L'intervention sur le parc existant est déterminante. Qu'elles soient d'initiative nationale (le Grenelle de l'environnement) ou locale (les Plans climat et autres Agendas 21 développés par la plupart des grandes collectivités locales), toutes les politiques publiques de développement durable font aujourd'hui de la rénovation du parc existant de logements une priorité. La performance énergétique du parc

Il serait utile de franchir une nouvelle étape dans la décentralisation

Des problématiques multiples

En sus des questions énergétiques, d'autres problématiques environnementales liées à l'habitat méritent d'être prises en considération. Il en va ainsi des questions de santé (traitement de l'amiante, du plomb, du radon, salubrité de l'air et de l'eau, canalisations d'eau en plomb, etc.), de maîtrise de la consommation d'eau (potable et non potable), de performance des dispositifs de récupération et de traitement des eaux pluviales et usées, etc.

- de logements existants est une préoccupation première au plan environnemental : en effet, 60% des logements en France ont été construits avant 1975, date de la première réglementation thermique, et la consommation d'énergie moyenne des logements est estimée à 260 kWh ep./m²/an pour le secteur privé (et 220 kWh ep./m²/an pour le logement social).

Un parc locatif social exemplaire

Du fait de leur mission d'accueil des ménages aux revenus moyens ou modestes, voire en situation de précarité, de l'ampleur du parc qu'ils gèrent (4,2 millions de logements) et de leur organisation institutionnelle, les bailleurs sociaux sont des partenaires privilégiés des politiques de développement durable dans le parc existant ; et cela, même si la performance énergétique moyenne de leur parc est sensiblement meilleure que celle du parc privé, en raison notamment du développement à la fin des années 1970 des premières politiques d'amélioration thermique du parc de logements sociaux, consécutivement aux premiers chocs pétroliers.

Trouver un équilibre

S'il est possible d'adresser un *satisfecit* d'ensemble aux partenaires de la politique définie par le Grenelle de l'environnement, il convient toutefois de rester vigilant sur les insuffisances ou excès auxquels cette politique pourrait conduire. Il est ainsi nécessaire de s'interroger sur la « limite » à fixer à certaines opérations de réhabilitation thermique. La recherche de la performance maximale peut parfois conduire à ce titre à des surcoûts déraisonnables, le gain des derniers kilowattheures pouvant nécessiter de recourir à des solutions techniques lourdes et onéreuses, en rupture complète avec les dispositifs techniques préexistants. Il est indispensable de

garder à l'esprit que les moyens financiers des bailleurs sociaux sont limités et que l'efficacité de l'allocation de ces moyens aux différentes opérations d'entretien et amélioration de leur patrimoine doit être recherchée, de même que la maîtrise à court terme des loyers. La déclinaison des objectifs du Grenelle de l'environnement chez un bailleur social ne doit pas s'appuyer uniquement sur une stratégie fondée sur la réalisation d'opérations de réhabilitation énergétique importantes du patrimoine le plus énergivore, opérations souvent complexes et coûteuses et ne s'adressant donc, *in fine*, qu'à une minorité de locataires. Elle doit être complétée par d'autres interventions relevant plutôt de travaux plus légers, voire de la « simple » renégociation de contrats de fourniture d'énergie, qui sont à même d'offrir des gains significatifs pour de très nombreux locataires : programmes de remplacement de chaudières, pose de robinets thermostatiques, rééquilibrage de réseau, changement de menuiseries, etc.

Une stratégie pour le parc privé

Dès 2000, face à la résurgence massive de logements insalubres en France, les gouvernements ont souhaité relancer une ambitieuse politique de traitement de cet habitat dégradé particulièrement nocif au plan sanitaire et environnemental, cela doit demeurer la première priorité des politiques publiques de développement durable. Si des dispositifs d'accompagnement à la réalisation de travaux visant les économies d'énergie et l'amélioration de la qualité environnementale des

La recherche de la performance maximale peut conduire à des surcoûts déraisonnables

Conventions d'utilité sociale

L'objectif du Grenelle de l'environnement est de conduire la rénovation énergétique de 800 000 logements sociaux d'ici à 2020. Dans ce contexte, dès 2009, le monde HLM s'est engagé aux côtés de l'État, qui a élaboré des outils financiers au service de cette ambition. Une première convention s'est traduite par l'engagement pour la rénovation énergétique de plus de 100 000 logements énergivores (étiquettes de classement E, F et G essentiellement) en deux ans. Chaque organisme a ensuite été amené à prendre, en 2011, à l'égard de l'État, des engagements de réhabilitation énergétique précis dans les Conventions d'utilité sociale (CUS), cadre contractuel privilégié aujourd'hui.



Précarité énergétique

On estime qu'aujourd'hui plus de 3,3 millions de ménages logés dans le parc privé (dont une majorité de propriétaires) sont en situation de précarité énergétique, c'est-à-dire qu'ils consacrent plus de 10% de leurs ressources au paiement de leurs factures d'énergie.

bâtiments ont été engagés depuis longtemps *via* les subventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et les crédits d'impôt pour l'installation de certains équipements économes, il convient d'admettre que ce sont le Grenelle de l'environnement et le Plan bâtiment Grenelle qui ont fait émerger autour de ces questions une véritable stratégie publique d'ensemble qui s'est traduite par une priorité des interventions de l'ANAH sur ces thématiques, une modification des dispositifs fiscaux existants et la création de nouveaux outils destinés à multiplier le nombre de logements réhabilités (écoprêt à taux zéro et programme «Habiter mieux» de lutte contre la précarité énergétique).

L'écoprêt à taux zéro a rencontré un certain succès à son lancement en 2010 (79 000 prêts distribués) avant d'être confronté à une chute importante en 2011 (moins de 45 000 prêts contractés). Ce résultat, pourtant significatif, reste loin de l'objectif de 400 000 rénovations par an affiché dans la loi. De même, le programme «Habiter mieux» qui vise à développer, par un partenariat entre les collectivités locales et l'ANAH, des dispositifs locaux d'accompagnement des ménages confrontés aux situations de précarité énergétique, a certes permis de traiter 13 000 logements en 2011

L'émergence d'une « valeur verte » du logement ?

La systématisation des diagnostics de performance énergétique lors des locations et des ventes ainsi que la visibilité conférée par les pouvoirs publics à ces enjeux ont pour finalité de générer à moyen terme la création d'une véritable « valeur verte » du logement qui devrait inciter à son tour, par les seules lois du marché, à la réalisation par les propriétaires de travaux d'économie d'énergie.

mais ce résultat demeure modeste comparé à l'objectif initial de 300 000 logements rénovés en 2017. Il semblerait donc que, comme l'ensemble des politiques d'intervention dans le parc privé existant, l'efficacité de ces stratégies reste fondamentalement limitée par leur caractère incitatif sans contraintes ou obligations de résultats.


Le cas difficile des copropriétés

La situation est encore plus complexe pour les copropriétés où les logiques d'acteurs, les modalités de fonctionnement et de vote, les dispositifs de financement ainsi que les statuts mêmes de la copropriété sont particulièrement défavorables au vote de travaux significatifs. Des évolutions législatives récentes permettent cependant d'espérer une amélioration des résultats, même si la réussite à long terme de ces politiques reposera sans doute sur l'imposition par le législateur de plans de travaux pluriannuels dans les copropriétés, sauf à prendre le risque de voir les stratégies de gestion au « fil de l'eau » conserver le dessus dans le fonctionnement des assemblées générales des copropriétés.

Enfin, tant dans le parc locatif social que dans le parc privé, il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés que peuvent poser certaines rénovations au plan architectural. Si l'isolation par l'extérieur est souvent une solution très efficace en termes technico-économiques, elle peut se heurter, logiquement, à un refus de la part des propriétaires eux-mêmes, des services instructeurs des autorisations d'urbanisme ou des architectes des Bâtiments de France en raison de leur esthétique, en particulier dans les secteurs faisant l'objet de protections patrimoniales.

Des intentions aux actes

Les principaux enjeux du développement durable dans le parc de logements sont désormais pleinement intégrés par l'ensemble des acteurs du bâtiment, même si, parfois encore, ils se résument à la seule dimension énergétique. Pour autant, bien que significatifs, les résultats restent encore insuffisants au regard des objectifs quantitatifs fixés par les pouvoirs publics et aux besoins sociaux identifiés. Un chemin important reste ainsi à parcourir pour que la France se montre à la hauteur des engagements pris dans le protocole de Kyoto et lors du dernier sommet de Rio. ■



La situation est encore plus complexe pour les copropriétés