



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Paris, le 16.05.2011

**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 A MI-PARCOURS 2009-2011 – 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 reprogrammer leurs programmes opérationnels régionaux des fonds structurels de façon à promouvoir la rénovation thermique des logements sociaux.*

*Cette révision du règlement FEDER, que nous appelions de nos vœux, a conduit en France à une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés et à une reprogrammation effective du FEDER dans les régions.*

*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 local et l'emploi tout en luttant contre le changement climatique. C'est progresser ensemble dans le sens des objectifs de l'Europe 2020.*

*Parce que l'Europe sera jugée sur ces 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 et les territoires.*

*A l'heure où vous réfléchissez aux priorités de la future politique de cohésion 2013-2020 et au contenu du futur règlement FEDER, j'ai l'honneur et le plaisir de vous transmettre les conclusions de notre rapport d'évaluation à mi-parcours ainsi que nos propositions concrètes pour bâtir l'avenir.*

*L'Union européenne doit être capable d'obtenir des résultats concrets pour ses citoyens. En moins de 22 mois, votre proposition a généré en France plus d'un **milliard d'euros d'investissement** en performance énergétique des logements sociaux et contribué à créer et maintenir **15.000 emplois locaux**. **50.000 ménages à revenus modestes** vont bénéficier concrètement de votre mesure par une réduction sensible de leurs dépenses de chauffage grâce à son effet levier incontesté. 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 à mi-parcours ainsi qu'à nos propositions en vue de la généralisation de votre mesure à l'ensemble des Etats-membres conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020.*

*Thierry Repentin  
Président de l'Union sociale pour l'habitat, Sénateur de Savoie  
Paris, le 16 mai 2011*

## 1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan européen pour la relance économique, les États membres et les institutions de l'UE ont été incités à prendre des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique du parc immobilier et notamment des logements sociaux.

La France a ainsi établi des objectifs exigeants pour veiller à ce que les logements soient conformes aux normes européennes les plus élevées et qu'ils soient soumis à une certification énergétique de manière permanente.

Comme le proposait également le plan européen pour la relance économique, les régions françaises ont massivement reprogrammé leurs programmes opérationnels des Fonds structurels afin de consacrer une part plus importante du FEDER aux dépenses d'investissements axées sur l'efficacité énergétique des logements sociaux et le développement des énergies renouvelables.

Conformément au règlement FEDER révisé, une enveloppe maximale de 320 millions d'euros a été fixée pour la France, dont 230 millions 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 en France 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.

Compte tenu des enjeux en présence et de la nécessité d'enrayer l'engrenage de la crise, cette reprogrammation est intervenue dans un temps record, de même que l'appropriation de cette mesure par les acteurs régionaux et les opérateurs de logement social. 22 mois après cette reprogrammation dans les régions françaises métropolitaines, **97% de l'enveloppe FEDER programmée a été effectivement allouée**<sup>1</sup> mais de nombreux projets d'investissement sont toujours en attente d'instruction et de décisions concernant les dépassements éventuels d'enveloppes régionales notifiées. Un second cycle de programmation est engagé dans certaines régions mais nombre d'entre elles ont d'ores et déjà atteint le seuil maximal de 4% ou ont négocié son dépassement dans la limite des 4% de l'enveloppe FEDER nationale.

Cette enveloppe maximale sera fort probablement atteinte avant la fin de l'année 2011. Elle ne permettra donc pas de répondre à l'ensemble des projets d'investissement déposés par les organismes de logement social, ni de maximiser l'impact de la mesure sur la croissance, l'emploi local et le changement climatique. Le risque de rupture de la programmation et son incidence sur la dynamique local de l'emploi devront être gérés.

Conformément au règlement FEDER, l'Etat français a recommandé aux autorités régionales d'utiliser le plafond national de 4% au niveau des programmes opérationnels régionaux comme base de travail et de saisir la DATAR, en charge de la coordination de la politique régionale, en cas de dépassement de ce plafond. Ainsi, 14 régions sur 22 ont décidé de consacrer la totalité de l'enveloppe des 4% à l'efficacité énergétique des logements sociaux. 5 régions ont procédé à une augmentation de l'enveloppe initialement programmée dans la limite du plafond de 4% (Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Limousin et PACA), 2

---

<sup>1</sup> Sur base de notre suivi réalisé sur les régions métropolitaines hors Outre Mer (cf rapports régionaux).

régions, à savoir l'Ile-de-France et le Nord-Pas-de-Calais ont fait une demande de dépassement du plafond des 4% régional à la DATAR, de l'ordre de 67% pour l'Ile de France et de 43% pour le Nord Pas de Calais. Ces deux régions, fortement urbanisées et disposant d'un taux élevé de logements sociaux, enregistrent des besoins importants en la matière malgré la faiblesse relative de leur dotation FEDER.

Depuis le lancement de la reprogrammation, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Fédération nationale des associations régionales Hlm (FNAR) assurent un suivi permanent de la mise en œuvre de cette mesure dans les régions françaises 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.

A ce titre, l'Union sociale pour l'habitat et 6 Associations Régionales HLM ont été auditionnées par le Parlement européen le 9 décembre 2010 à l'initiative de la Députée Karima Delli (Vert-FR) sur les conditions de mise en œuvre de la mesure en France ainsi que par le Comité de Coordination des Fonds Structurels (COCOF) à la demande de la Commission européenne (DG Regio).

Ce suivi permanent permet de dresser une première évaluation à mi-parcours de cette mesure au regard des objectifs conjoncturels du plan européen pour la relance économique mais également des objectifs plus structurels de nature environnementale, sociale et territoriale s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

Une annexe au présent rapport présente la situation de chacune des régions françaises au moyen d'un recueil de fiches régionales de suivi.

#### **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.

**31 mars 2011** : plus de 97% de l'enveloppe programmée est consommée pour des travaux de rénovation thermique, 50.000 ménages en sont les bénéficiaires finaux.

## 2. ETAT DE LA CONSOMMATION DE LA MESURE A MI-PAROURS

Au 31 mars 2011, soit 22 mois seulement après l'entrée en vigueur de la mesure en France, 208,5 millions d'euros, soit 97 % de l'enveloppe FEDER maximale fixée pour les régions hors Outre Mer, ont été reprogrammés et affectés à des projets d'investissement en matière d'efficacité énergétique des logements sociaux.

Sur ces 208,5 millions d'euros programmés, 146 millions ont fait l'objet d'une décision positive d'affectation, les autres étant en cours d'instruction. L'aide moyenne du FEDER s'élève à 2.886 euros par logement, soit en moyenne 14% du montant total de l'investissement nécessaire au projet.

Dans de nombreuses régions, des dossiers sont en attente d'instruction en raison du plafonnement de l'enveloppe. On évalue le montant des dossiers en liste d'attente à environ 15 millions d'euros de FEDER pour un investissement potentiel, actuellement gelé jusqu'en 2013, de 103 millions d'euros. Sur la base des ratios observés dans les régions et de l'enveloppe maximale autorisée de 320 millions d'euros, la mesure concerne potentiellement 110.400 ménages, pour un investissement total 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.

A l'échelle des régions françaises hors Outre Mer, les projets soutenus par le FEDER au 1<sup>er</sup> mars 2011 représentent un **investissement total de 1,013 milliards d'euros** de travaux de rénovation thermique et immobilière, soit **7 fois l'enveloppe FEDER** engagée. Le FEDER a ainsi joué pleinement son rôle de levier dans la mobilisation des cofinancements nationaux par les porteurs de projets et le financement effectif des projets d'investissement intelligent des organismes de logement social. Outre l'Eco-prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations et les aides de l'ADEME, les contreparties nationales relèvent principalement de la mobilisation des collectivités territoriales, et notamment de Conseils régionaux.

Sur la base des ratios emplois induits/investissements communément admis<sup>2</sup>, on estime à près de **15.000 le nombre d'emplois locaux induits** par les travaux générés par les projets d'investissement en matière de rénovation thermique immobilière soutenus par le FEDER.

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

---

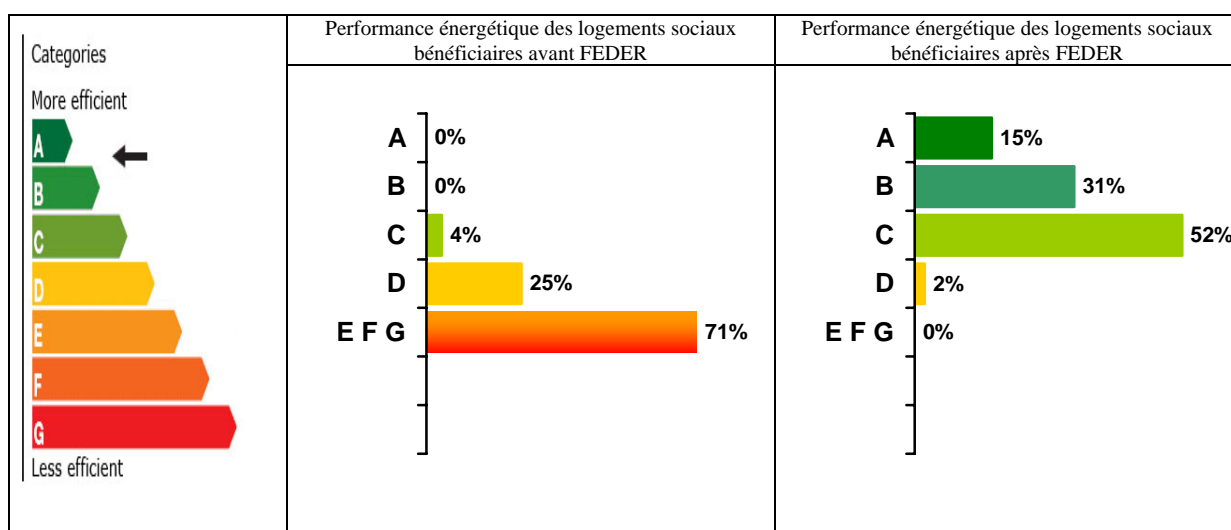
<sup>2</sup> Pour 1 million d'euros d'investissement en matière de rénovation thermique immobilière, 14,2 emplois induits en matière de travaux de performance énergétique selon le MEEDDAT sur base de l'EAE 2006.

programmation dépendra la stabilisation de ces filières et leur ancrage dans le développement des emplois verts dans les territoires.

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 stimuler le niveau de la demande interne. Le logement et les charges de chauffage représentent le principal poste de dépenses des ménages. Une baisse significative des charges de chauffage peut avoir une incidence non négligeable sur la consommation alternative des ménages bénéficiaires en direction de biens et services fournis localement. 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 aux 50.000 ménages bénéficiaires de la mesure au 31 mars 2011, le gain en pouvoir d'achat peut être estimé entre **18 et 54 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. En 22 mois de programmation du FEDER, **50.606 logements sociaux** ont bénéficié de cette mesure soit en moyenne **plus de 2.200 logements sociaux par mois**. 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 31 mars 2011, ce sont donc au total **50.606 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. Sur base d'un rythme de programmation constant, ce sont plus de **100.000 ménages** qui vont recevoir le soutien de l'Union européenne d'ici au 31 décembre 2012. 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 (cf point 1).

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 campagne de communication ambitieuse sur l'engagement de l'Europe dans l'amélioration concrète des conditions de vie de ses citoyens les plus modestes.

## 6. PREMIERES CONCLUSIONS DE L'EVALUATION A MI-PAROURS

Il ressort de cette première évaluation à mi-parcours 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 nationale et de sa reprogrammation en cours d'exercice (mi-2009). Ces conditions de mise en œuvre ont conjugué leurs effets en termes d'appropriation limitée par l'ensemble des Etats-membres.

En France, la mesure a toutefois fait la preuve de son efficacité en termes de création ou de maintien 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.

Le tableau ci-après reprend les principaux indicateurs de cette mesure. Sur la base des ratios moyens présents dans les régions françaises, il extrapole son potentiel au niveau de l'UE 27 si la mesure était appliquée dans l'ensemble des Etats-membres.

Indicateurs	France			UE 27
	06/2009- 03/2011 <i>réel</i>	04/2011- 12/2012 <i>potentiel</i>	Total potentiel 06/2009-31/12/2012	Potentiel 2009/2012 <i>sur base des ratios FR</i>
Enveloppe FEDER 4%	320 millions €	320 millions €	320 millions €	8 milliards €
Enveloppe programmée	208,2 millions € (65%)	111,8 millions € (solde à programmer)	-	-
Enveloppe engagée	146 millions € (70%)	-	-	-
Investissements générés <i>cofinancement FEDER moyen de 14% constaté sur 21 Régions</i>	1,013 milliards €	771 millions €	2,2 milliards €	55,2 milliards €
Emplois locaux induits (X 14,2) sur base MEEDDAT	14.393	10.954	31.353	783.000
Ménages bénéficiaires Logements rénovés	50.606	38.571	110.400	2,76 millions

Le tableau de bord de suivi des programmes opérationnels régionaux ci-après témoigne de la grande diversité des situations régionales et de la capacité du FEDER à s'y adapter.

### Tableau de bord de la programmation régionale (au 31 mars 2011)

Régions françaises hors Corse et Départements d'Outre Mer

FEDER	4% de l'enveloppe M euros	Programme logement initial M euros	Programme logement additionnel M euros	Total M euros	% de l'enveloppe régionale des 4%	Projets engagés M euros FEDER	Projets en instruction M euros FEDER	Total M euros	Ménages / logements concernés	Invests générés M euros	Effet de levier FEDER/ invests	Emplois induits	FEDER / logement euros
Alsace	3	3	0	3	100%	1,03	0,00	1,03	1 118	6,6	16%	94	921
Aquitaine	15	15	0	15	100%	6,80	9,80	16,60	5 677	79,8	21%	1 133	2 924
Auvergne	8	4	0	4	50%	1,68	0,00	1,68	448	13,5	12%	192	3 750
Basse Normandie	7	6	0	6	86%	0,00	2,00	2,00	650	16,6	12%	236	3 077
Bourgogne	7,4	4,5	0	4,5	61%	0,74	6,00	6,74	2 302	55,5	12%	788	2 929
Bretagne	12	5	5,7	10,7	89%	4,30	0,00	4,30	2 103	53,5	8%	760	2 045
Centre	7,8	4	1	5	64%	2,20	1,60	3,80	1 516	17,2	22%	244	2 507
Champagne Ardenne	7,5	1,8	1	2,8	37%	2,20	0,00	2,20	2 297	47,7	5%	677	958
Franche Comté	5,8	5,8	0	5,8	100%	2,90	0,88	3,78	1 037	29,8	13%	423	3 646
Haute Normandie	8,8	8	0	8	91%	7,40	0,00	7,40	2 069	29,3	25%	416	3 577
Ile de France	6	6	4	10	167%	10,00	0,00	10,00	3 953	40,6	25%	577	2 530
Languedoc Roussillon	10,8	10,8	0	10,8	100%	5,70	2,70	8,40	2 390	28,2	30%	400	3 515
Limousin	5	1	1	2	40%	0,41	1,15	1,56	1 558	22,5	7%	320	1 001
Lorraine	13,2	13,2	0	13,2	100%	4,90	9,90	14,80	5 392	40,9	36%	581	2 745
Midi Pyrennées	17,2	17,2	0	17,2	100%	0,33	8,00	8,33	3 619	49,0	17%	696	2 302
Nord pas de Calais	28	20	20	40	143%	2,40	17,90	20,30	4 502	206,0	10%	2 925	4 509
Pays de la Loire	12	12	0	12	100%	1,29	1,90	3,19	1 538	55,2	6%	784	2 074
Picardie	8	8	0	8	100%	0,76	0,00	0,76	410	8,4	9%	119	1 841
Poitou Charentes	8	8	0	8	100%	0,58	8,60	9,18	2 603	68,2	13%	968	3 527
PACA	12	7,1	2,5	9,6	80%	7,10	0,00	7,10	1 924	58,1	12%	825	3 690
Rhone Alpes	13	12,9	0	12,9	99%	12,90	0,00	12,90	3 500	87,0	15%	1 235	3 686
<b>TOTAL</b>	<b>215,5</b>	<b>173,3</b>	<b>35,2</b>	<b>208,5</b>	<b>97%</b>	<b>75,62</b>	<b>70,43</b>	<b>146,05</b>	<b>50 606</b>	<b>1013,6</b>	<b>14%</b>	<b>14 393</b>	<b>2 886</b>
								70,05%					



## 7. CONTINUER A INVESTIR DANS L'AVENIR : NOS PROPOSITIONS POUR 2013-2020

L'Union européenne doit tirer pleinement partie de cette mesure, qui avait pourtant été introduite en cours de programmation et plafonnée à 4% de l'enveloppe FEDER. Malgré ces deux handicaps majeurs qui en ont limité l'appropriation par les Etats-membres et les acteurs, la mesure a pleinement répondu en France aux objectifs conjoncturels assignés. Elle est allée au-delà au regard de son action concrète et lisible en direction des citoyens mais au prix d'une forte mobilisation du Mouvement HLM aux niveaux européen, national et surtout au niveau régional.

La mesure a suscité un grand intérêt de la part de l'ensemble des partenaires régionaux mobilisés par les Associations Régionales HLM, autorités publiques, opérateurs et représentants des ménages bénéficiaires. Elle doit être pérennisée de façon à garantir la continuité de son action structurante sur la relance de l'économie et de la croissance, sur le développement et l'emploi local, sur le changement climatique et la lutte contre la précarité énergétique et la pauvreté.

Mais il convient désormais de passer à une autre échelle, de lever ces handicaps de jeunesse clairement identifiés pour la nouvelle période de programmation 2013-2020 de façon à garantir une pleine mobilisation de l'ensemble des Etats-membres au bénéfice des citoyens et de la croissance de l'Union européenne. La mesure doit donc être **reconduite** pour l'ensemble de la programmation 2013-2020, dès son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ayant fait ses preuves, elle doit être **déplafonnée** de façon à mieux répondre aux besoins réels des Etats-membres et des territoires régionaux en matière de performance énergétique des logements sociaux. Ce déplafonnement va ainsi pleinement libérer le potentiel pour une croissance durable, intelligente et inclusive de l'Union européenne de cette action lisible en direction des citoyens européens les plus modestes.

### Les 6 propositions opérationnelles du Mouvement HLM pour 2013-2020

- 1- Eviter une rupture de programmation entre la fin de la période actuelle et la mise en œuvre de la prochaine période de programmation (2012-2013).
- 2- Mettre un terme à la période expérimentale de plafonnement à 4% de l'enveloppe FEDER nationale et libérer son potentiel de croissance.
- 3- Mettre à disposition des Régions européennes des outils de financement adaptés et flexibles pour une efficacité de la mesure dans la durée.
- 4- Soutenir des dispositifs spécifiques d'animation et de communication régionales, former les ménages à optimiser le potentiel de réduction des dépenses de chauffage.
- 5- Réduire les charges administratives et réglementaires pesant sur les porteurs de projets d'investissement intelligent.
- 6- Créer un fond européen dédié à la performance énergétique des logements.

**1. Eviter une rupture de programmation entre la fin de la période actuelle et la mise en œuvre de la prochaine période de programmation (2012-2013).** D'ici la fin de l'année 2011, l'enveloppe FEDER de 4% va être entièrement programmée, comme c'est déjà le cas pour 9 régions, avec des projets en liste d'attente faute d'enveloppe disponible. Il nous semble important que la Commission européenne puisse proposer une mesure transitoire afin d'éviter le risque de rupture de continuité de la programmation en 2012 et 2013. Cette rupture de programmation de deux ans serait néfaste en particulier pour la pérennité des emplois créés au niveau local, pour les filières locales constituées autour de ces projets et pour la poursuite de la mobilisation des acteurs au niveau régional. Les enveloppes FEDER non consommées par un Etat-membre doivent pouvoir être affectées, à titre exceptionnel et à sa demande express, à la mesure du plan européen pour la relance économique, en dérogation au plafonnement des 4%.

**2. Mettre un terme à la période expérimentale de plafonnement à 4% de l'enveloppe FEDER nationale et libérer son potentiel de croissance.** La mesure proposée par la Commission a fait la preuve de son efficacité sur les territoires d'intervention, en termes d'emplois locaux induits, d'effet de levier sur la mobilisation des ressources financières complémentaires, de lutte contre la précarité énergétique, de soutien au pouvoir d'achat des plus modestes et de gain en performance énergétique des logements bénéficiaires. La Commission européenne doit tirer tous les enseignements de cette mesure exploratoire et la généraliser dans la prochaine période de programmation sans plafonnement. Les Etats membres, lors de l'élaboration de leur stratégie nationale 2013-2020, doivent pouvoir définir leurs besoins propres en matière de rénovation thermique des logements et programmer librement leur enveloppe FEDER nationale nécessaire, compte tenu de sa contribution active aux objectifs de la stratégie Europe 2020 et de sa lisibilité particulière en direction des citoyens. Le déplafonnement de l'enveloppe FEDER doit permettre aux porteurs de projets d'investissement intelligent d'accroître leurs objectifs de performance énergétique et de cibler les niveaux de classification les plus exigeants (classes A et B).

**3. Mettre à disposition des régions européennes des outils de financement adaptés et flexibles pour accroître l'efficacité de la mesure dans la durée.** Le FEDER doit pouvoir s'adapter à la diversité des situations territoriales et garantir une affectation optimale des ressources publiques dans la durée. Ainsi, nous proposons qu'il puisse, en complément de la subvention, devenir un outil d'ingénierie financière de façon à générer un effet de masse plus durable sur les territoires **sous la forme de bonifications d'intérêts, de fonds de garantie dédiés ou encore de fonds d'investissement revolving.** Un volet classique de type subvention doit pouvoir continuer à exister en complément pour des projets spécifiques en terme d'exigence thermique et par modulation de la subvention. Le choix de l'affectation du FEDER en mode subvention et/ou en mode ingénierie financière doit rester de la compétence des Etats-membres. Mais la Commission européenne doit activement inciter les Etats-membres à mettre en œuvre cette mesure structurante pour l'avenir et à en optimiser l'usage dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

**4. Soutenir des dispositifs spécifiques d'animation et de communication régionales, former les ménages à optimiser le potentiel de réduction des dépenses de chauffage.** 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 que sont les autorités de gestion, les régions, les agences de l'énergie et autres cofinanceurs. Ce travail est nécessaire pour identifier les

besoins régionaux, fixer les priorités et les critères communs d'accès au FEDER, inciter les opérateurs de logement social à soumettre des projets d'investissement intelligent. Au titre de l'assistance technique, il faut aider financièrement à la mise en place de **dispositifs spécifiques d'animation** dans les régions européennes pour la mobilisation de cette mesure, son suivi et son évaluation régulière. L'assistance technique doit permettre la mise en place d'un **coordinateur régional de la mesure**, l'animation d'un **réseau européen de ces coordinateurs régionaux** doit être soutenue par la Commission européenne dans le cadre du COCOF. Ces dispositifs régionaux doivent intégrer **un volet communication ambitieux** en direction des ménages bénéficiaires et du grand public sur le rôle positif et très concret que l'Europe peut jouer dans l'amélioration de leurs conditions de vie. Le FEDER, en liaison avec le FSE, doit également intégrer un volet **formation et accompagnement** des ménages bénéficiaires de façon à leur permettre de faire un usage optimal de leur logement rénové en termes de réduction effective de leurs dépenses de chauffage.

**5. Réduire les charges administratives et réglementaires pesant sur les porteurs de projets d'investissement intelligent.** Les charges administratives et réglementaires induites par les procédures d'instruction, de contrôle et notamment de contrôle des aides d'Etat, sont un frein à la pleine mobilisation des porteurs de projets d'investissement. Nombre d'opérateurs ont renoncé à porter leurs projets d'investissement face à la lourdeur administrative des procédures et aux risques juridiques induits. La simplification de ces procédures et de ces contrôles doit être un **axe majeur de la réforme** de la politique de cohésion afin de libérer pleinement le potentiel de croissance du FEDER. **Le principe d'un dossier unique de demande de subvention (FEDER et contreparties nationales) et une unification des critères de performance énergétique doivent être introduits dans le futur règlement.** Une clarification et une simplification du régime de contrôle des aides d'Etat applicable aux investissements énergétiques dans le champ du logement social doivent être apportées, notamment pour les Etats-membres dans lesquels le logement social relève du régime des compensations de service public propre aux services d'intérêt économique général. Ce régime est en cours de révision d'ici à novembre 2011. Le raisonnement en termes de juste compensation de subventions annuelles d'exploitation propre à la notion de compensation de service public n'est pas nécessairement pertinent pour apprécier la compatibilité d'aides d'Etat à l'investissement dans le secteur du logement social, a fortiori en matière d'investissement intelligent de long terme en rénovation thermique immobilière.

**6. Mettre en place un fonds européen dédié à l'efficacité énergétique des logements.** L'Union européenne a pris des engagements ambitieux en matière de réduction de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments. Le secteur du bâtiment et en particulier le logement, a le potentiel nécessaire pour contribuer de manière significative à la réalisation de ces objectifs tout en consolidant l'emploi local et en soutenant le pouvoir d'achat des ménages. Aux côtés et en synergie avec le FEDER, l'Europe pourrait mettre en place et alimenter un fonds dédié, notamment par l'intermédiaire de la Banque Européenne d'Investissement, afin de réaliser ces objectifs et de permettre aux opérateurs d'accéder aux ressources financières nécessaires aux investissements en matière de rénovation thermique des logements, quel que soit le territoire concerné.

\* \* \*

Etude réalisée par Carine Puyol (USH) et Louise de Verneuil (FNAR),  
en collaboration avec les associations régionales HLM,  
sous la direction de Laurent Ghékiere (USH)

Union Sociale pour l'Habitat – mai 2011