

QUEL RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DE MASSIFICATION DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES COPROPRIÉTÉS ?



Crédits : DALL-E

Simon Corne
Mémoire professionnel
Master 2 Urbanisme et aménagement

Sommaire

Remerciements.....	2
Introduction	3
Etat de l'art : la copropriété et la rénovation énergétique	5
Annonce de la problématique et du plan.....	7
Contexte.....	7
Méthodologie.....	8
I/ Une accélération des incitations et obligations à la rénovation des copropriétés malgré la subsistance de nombreux freins.....	9
1) Les copropriétés en marge de la politique de massification des rénovations énergétiques.....	9
2) Des freins inhérents à la copropriété : un besoin de politiques nationales ou locales ciblées	10
3) Une évolution récente.....	13
II/ Des collectivités locales compétentes pour encourager la rénovation des copropriétés de leur territoire.....	17
1) Des compétences de planifications et de financement en matière de logement	17
2) Un besoin de sensibiliser et communiquer pour mobiliser	18
3) Un rôle de coordinateur, de conseiller et de tiers de confiance à assurer	20
4) Quelles formes d'actions pour inciter au passage à l'acte de rénovation ?	22
III/ Un enjeu encore peu abordé au niveau local, amené à prendre de l'importance dans les prochaines années.....	24
1) La difficulté de passer le cap de l'engagement	24
2) La prévalence des échelons supra-locaux, facteur d'incertitudes et d'opportunités ..	26
Conclusion	29
Bibliographie	30
Résumé	32

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement Edgar, pour m'avoir fait connaître Auxilia ainsi que pour ses conseils et son encadrement au quotidien

Je remercie Yohan et Margot pour leur accompagnement sur la mission Rénovons Collectif.

Je tiens également à associer à ces remerciements toute l'équipe d'Auxilia, et plus spécifiquement l'équipe Energie-Climat pour leur sympathie et la richesse de nos échanges.

Je remercie également l'équipe enseignante du Master d'Urbanisme et Aménagement de Paris 1 ainsi que mes camarades de promotion pour la richesse de ces deux années de master.

Introduction

La rénovation énergétique des bâtiments est un des piliers de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) de la France pour tendre vers la neutralité carbone en 2050 alors que le secteur résidentiel tertiaire consomme 43 % de l'énergie finale consommée en France et émet 23 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire national¹. Étant donné que 80 % des logements de 2050 sont déjà construits, il est nécessaire d'intervenir en priorité sur l'existant. Au-delà de la dimension environnementale, la rénovation énergétique est également une nécessité sociale alors que plus d'un million de ménages déclarent souffrir du froid en hiver et avoir des difficultés à payer leurs factures². Dans un contexte d'inflation des prix de l'énergie, l'amélioration de la performance des bâtiments est un enjeu fort pour lutter contre la précarité énergétique. Également, la rénovation énergétique est un secteur économique important, capable en partie d'absorber une éventuelle décroissance du nombre de travailleurs de la construction neuve, souvent fortement émettrice de gaz à effet de serre et consommatrice de terres non-artificialisées³. Située au croisement des enjeux environnementaux, sanitaires et sociaux, la rénovation énergétique représente un potentiel de co-bénéfices important et l'urgence de sa massification est un constat partagé par la totalité des acteurs politiques.

Face à la multiplicité des bienfaits que présente la rénovation des bâtiments, des politiques publiques et locales ont été déployées depuis plus de vingt ans en France pour permettre sa massification. À partir des années 2000, les premiers services publics de l'efficacité énergétique (SPEE) ont été implantés sur le territoire. Dans les années 2010, la transition énergétique est devenue une priorité nationale en France. La loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) de 2015 a fixé des objectifs ambitieux, notamment la réduction de la consommation d'énergie de 50 % d'ici 2050. Dans le cadre de cette loi, de nouveaux dispositifs ont été mis en place, tels que les certificats d'économie d'énergie (CEE)⁴ et le programme "Habiter Mieux" pour la rénovation énergétique des logements. Plus récemment la France continue de renforcer son engagement en faveur de l'efficacité énergétique. L'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 a été inscrit dans la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Des mesures incitatives, telles que des primes à la rénovation énergétique et des aides financières, sont disponibles pour encourager les particuliers et les entreprises à adopter des pratiques économes en énergie et France Rénov' a été lancé en 2022 pour donner de la cohérence et de la visibilité aux différents dispositifs existants.

¹ « Construction et performance environnementale du bâtiment », Ministères Écologie Énergie Territoires, consulté le 7 juillet 2023, <https://www.ecologie.gouv.fr/construction-et-performance-environnementale-du-batiment>.

² « Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) », Ministères Écologie Énergie Territoires, consulté le 7 juillet 2023, <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>.

³ The Shift Project, « Habiter dans un société bas carbone », 2021.

⁴ ADEME, « Les Certificats d'Économies d'Énergie et la rénovation énergétique des copropriétés », 2021.

Pourtant, malgré la mobilisation de nombreux acteurs, les objectifs fixés par les différents gouvernements et institutions sont rarement atteints. Du retard a déjà été pris par rapport à la trajectoire de décarbonation du secteur résidentiel de la stratégie nationale bas-carbone et “le nombre de rénovations performantes stagne, avec un rythme de 0,2 % par an en moyenne”⁵. On observe en effet de très nombreux freins au déploiement à large échelle de la rénovation énergétique des bâtiments en France parmi lesquels le coût élevé des travaux⁶, la complexité administrative et technique des systèmes d’incitation à la rénovation⁷ et le manque de professionnels qualifiés⁸.

Certains types de bâti sont particulièrement ciblés par les politiques de rénovation énergétique. C’est le cas du bâti public qui fait l’objet d’un fort investissement à travers la libération de fonds européens, nationaux et locaux et le lancement d’appels à projets⁹. Les bailleurs sociaux ont également des objectifs importants de rénovation énergétique de leur parc. Selon le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, d’ici 2023, 120 000 logements sociaux devraient être rénovés chaque année pour améliorer leur performance énergétique. Concernant le parc privé de logements, l’encouragement et l’accompagnement à la rénovation se concentrent sur les maisons individuelles.

À l’inverse, d’autres typologies de bâti ont été historiquement délaissées. C’est le cas des copropriétés. Selon une étude de l’Agence nationale de l’habitat (ANAH) publiée en 2020, seulement 3 % des copropriétés en France ont réalisé des travaux de rénovation énergétique majeurs. Or, on comptait 526 063 copropriétés en France Métropolitaine en 2022, ce qui représente 11,4 millions lots d’habitation, soit près d’un tiers des logements français. Les copropriétés étant inégalement réparties sur le territoire et principalement situées dans les pôles urbains, certains territoires concentrent une majorité de copropriétés. Ainsi, 57 % des parcelles cadastrales Parisienne sont en copropriété¹⁰. Ce constat montre l’importance de l’enjeu de rénovation énergétique des copropriétés pour atteindre les objectifs de décarbonation du secteur résidentiel.

⁵ Marie MOISAN, « Recommandations du Haut Conseil pour le climat pour accélérer la rénovation énergétique des bâtiments », RAPPEL (blog), 3 décembre 2020, <https://www.prekarite-energie.org/recommandations-du-haut-conseil-pour-le-climat-pour-accelerer-la-renovation-energetique-des-batiments/>.

⁶ Ministères Écologie Énergie Territoires, « Plan Bâtiment Durable, Étude sur les freins à la rénovation énergétique. », 2019.

⁷ Pouget A., et al. « Les déterminants des choix de rénovation énergétique des ménages : analyse des freins à partir de l’enquête Habiter 2006-2013. » Développement durable et territoires, 9(3), 1-21 (2018).

⁸ ADEME, « Rénovation énergétique des logements : de la formation à la certification des professionnels », 2018.

⁹ « Rénovation énergétique des bâtiments publics », consulté le 7 juillet 2023, <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/mesures/renovation-energetique-batiments-publics>.

¹⁰ APUR, « La propriété foncière et immobilière à Paris », décembre 2003.

Etat de l'art : la copropriété et la rénovation énergétique

On trouve des traces du principe de la copropriété, soit le fait qu'un bien, en l'occurrence bâti, soit la propriété de plusieurs parties, à diverses périodes historiques, chez les babyloniens¹¹ ou dans l'Empire romain¹². En France, la copropriété existait de facto sous différentes formes dès le Moyen Âge, mais elle a été codifiée dans la loi française pour la première fois en 1804 dans le Code Napoléonien. Cependant, à cette époque, la réglementation était limitée, se concentrant principalement sur les dépenses communes. Le document le plus crucial était le règlement de copropriété, qui pouvait varier considérablement d'une copropriété à l'autre. C'est après la Première Guerre mondiale, lorsque le nombre de logements en copropriété a connu une augmentation notable, que l'État français a commencé à s'intéresser davantage à la copropriété et a cherché à la réguler. La loi du 28 juin 1938 a été un tournant majeur dans l'histoire de la copropriété en France en lui donnant un réel statut et en définissant la gouvernance des copropriétés telle que nous la connaissons aujourd'hui¹³. Désormais, chaque immeuble en copropriété doit être doté d'une organisation collective, appelée syndicat, dont le représentant légal est le syndic. Ce dernier ayant pour responsabilité la gestion et l'administration des parties communes de l'immeuble. La base de la réglementation actuelle en matière de copropriété est issue de la loi du 10 juillet 1965, qui a été élaborée pour résoudre les problèmes relevés dans la loi de 1938 parmi lesquels l'intangibilité du règlement de copropriété et l'exigence d'un vote à l'unanimité pour approuver des travaux¹⁴. Depuis son instauration, cette loi fondatrice a fait l'objet de nombreuses modifications législatives visant dans un premier temps principalement à clarifier les règles de gestion des copropriétés (loi Bonnamaison en 1985, loi Carrez de 1996), à inclure des mesures de mixité sociale (loi Solidarité et Renouvellement Urbain en 2000) puis plus récemment à faciliter et simplifier la réalisation de travaux en copropriété et à améliorer la gestion des immeubles collectifs (loi Engagement National pour le Logement en 2006, loi ALUR en 2014 et loi ELAN en 2018)¹⁵.

Soumise à un corpus réglementaire et législatif complexe en France, la copropriété est une forme juridique d'organisation et de gouvernance où sont discutés des sujets relatifs au cadre de vie quotidien et à des enjeux financiers importants. Cette dimension concrète renforce les tensions et les désaccords potentiels, d'où la nécessité d'établir des règles claires et des mécanismes de gouvernance efficaces. La diversité des cas rencontrés dans chaque copropriété engendre fréquemment des litiges, la copropriété est ainsi un domaine classique du droit immobilier et de nombreux ouvrages et articles juridiques détaillent ses aspects réglementaires complexes. Les évolutions législatives, telles que les réformes mentionnées

¹¹ Patrice LEBATTEUX, « Les origines de la copropriété », AJDI 2006, p. 519.

¹² Jean-François BRÉGI, Droit romain, les biens et la propriété, Ellipses, 2009

¹³ Jean-Marc ROUX, « Brèves remarques sur l'évolution du règlement de copropriété », Droit et Ville, 2022/2 (N° 94), p. 7-15. DOI : 10.3917/dv.094.0007. URL : <https://www-cairn-info.ezpaarse.univ-paris1.fr/revue-droit-et-ville-2022-2-page-7.htm>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pierre-Edouard LAGRAULET, « Les fonctions du syndic de copropriété » (thèse), s.d. Hugues PÉRINET-MARQUET, Université Paris 2, Panthéon-Assas, Paris, 2018.

précédemment, sont des tentatives de répondre à la complexité inhérente aux copropriétés qui peut parfois entraîner une inertie dans la gestion des immeubles collectifs¹⁶.

Cette inertie qui se retrouve au moment de la prise de décision d'engager des travaux de rénovation énergétique a été étudiée par un sociologue, Gaëtan Brisepierre¹⁷. Il identifie trois facteurs déclencheurs d'une rénovation énergétique. Premièrement, les conflits durant les réunions d'assemblées générales à propos de la gestion du chauffage collectif et de la température dans les différents logements peuvent inciter la copropriété à aborder la question du chauffage de manière plus approfondie. Deuxièmement, les besoins de réalisation de travaux d'entretien, tels qu'un ravalement de façade peut amener les copropriétaires à envisager d'associer des gestes de rénovation énergétique. Troisièmement, les augmentations soudaines du coût de l'énergie rendent la rénovation thermique plus rentable. Cette réflexion est particulièrement présente dans les immeubles à chauffage collectif, où les copropriétaires partagent les coûts liés à l'énergie. Gaëtan Brisepierre met également en avant l'importance des « leaders énergétiques » pour faire émerger et aboutir ce type de projet. Ce sont des profils de copropriétaires disposant de ressources de compétences sur les enjeux de rénovation, de temps ou d'un réseau social important au sein de la copropriété pour être capable de fédérer une partie suffisamment importante conseil syndical. Enfin son travail montre que malgré l'importance des procédures cadrées par la loi, centrées sur l'organisation et la codification d'une assemblée générale annuel, qui régissent la prise de décision en copropriété, la communication informelle au sein de la copropriété est un des éléments clé de compréhension d'un vote de rénovation énergétique.

Le travail de Brisepierre fait partie des rares travaux universitaires existants sur la rénovation énergétique des copropriétés. Le domaine reste un sous-champ peu exploré de l'enjeu de rénovation énergétique, ce qui s'explique notamment par un faible investissement du sujet des copropriétés par la sphère de la recherche. Selon la docteure en politiques du logement Eva Simon, « on compte une trentaine de thèses en science sociale par an s'intéressant au logement social, contre moins d'une à la copropriété »¹⁸. La plupart de la littérature disponible est dédiée à un usage professionnel à destination des acteurs de l'immobilier en copropriété pour couvrir les sujets juridiques et techniques. On retrouve également tout un corpus de guides et de documents de communications à destination des copropriétaires pour les inciter à passer à l'acte de rénovation thermique, édités par les pouvoirs publics, parmi lesquels des collectivités.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Gaëtan BRISEPIERRE, « Comment se décide une rénovation thermique en copropriété ? Un nouveau mode d'organisation de l'habitat comme condition de l'innovation énergétique », Flux, 2014/2 (N° 96), p. 31-39. DOI : 10.3917/flux.096.0031. URL : <https://www.cairn.info/revue-flux1-2014-2-page-31.htm>

¹⁸ ANAH, « La copropriété c'est le logement ordinaire », Les cahiers de l'ANAH, Hors-série n°4, ANAH.fr, Septembre 2023.

Annnonce de la problématique et du plan

Ces quelques guides et documents de communication démontrent que, malgré le faible investissement par les pouvoirs publics de la question de la rénovation énergétique des copropriétés, le sujet est tout de même adressé au plan national et local. Ce constat pose la question de la répartition des moyens, des compétences et des actions entre les échelons nationaux et locaux. Quel est le rôle des collectivités locales dans les politiques publiques de la copropriété et quels sont les moyens mis en œuvre pour traiter l'enjeu de la rénovation des copropriétés par les échelons nationaux et locaux ?

Pour étudier le rôle de ces collectivités locales, il s'agira d'abord de dresser le cadre des difficultés et interventions et des difficultés de l'Etat dans la conduite d'une politique spécifique à la rénovation des copropriétés. Nous présenterons ensuite les rôles que les collectivités peuvent tenir pour encourager la rénovation en copropriété. Enfin, nous présenterons les défis et les difficultés rencontrées par les collectivités sur le sujet.

Contexte

La rédaction de ce mémoire professionnel se situe dans le contexte d'une expérience professionnelle de fin d'études du Master 2 en Urbanisme et Aménagement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Durant ma période de césure (2021-2022) entre mon Master 1 et mon Master 2, j'ai effectué un stage de six mois en tant que consultant stagiaire Energie-Climat au sein de l'association de conseil Auxilia. Grâce à l'accord de l'équipe pédagogique du Master, je travaille depuis le 4 avril 2023 en CDI à temps plein en tant que consultant Energie-Climat chez Auxilia, en substitution du stage de fin d'études.

Auxilia est une structure associative qui conseille principalement les collectivités locales dans l'élaboration de stratégies de transitions socio-environnementale. Son activité couvre un large champ d'expertises (mobilité, urbanisme, économie circulaire, énergies renouvelables, biodiversité, développement économique) parmi lesquelles figurent les enjeux d'efficacité énergétique et de rénovation thermique du bâti.

Les éléments de recherche et d'analyse présentés dans ce mémoire s'appuient principalement sur la participation à une mission d'élaboration d'une politique publique local afin de massifier les rénovations énergétiques en copropriétés pour sept collectivités (Tours Métropole Val-de-Loire, Morlaix Communauté, Val d'Yerres Val-de-Seine, CC du golfe de Saint-Tropez, CC Saône Beaujolais, La Rochelle Agglomération et le Département du Cantal) engagées dans la démarche Rénovons Collectif¹⁹. Ces sept collectivités ont des niveaux d'engagement, de connaissance et de compétence différents sur le sujet en plus de présenter des profils de collectivités et de parc de copropriété hétérogènes. Cette diversité offre une opportunité précieuse d'observer l'élaboration de politiques publiques similaires sur différents terrains pour renforcer leur analyse. La mission qui constitue l'objet d'étude pour ce mémoire s'étend sur une période spécifique, débutant en novembre 2022 et se clôturant en décembre

¹⁹ Le projet Rénovons Collectif est porté par la financée par la SEM Île-de-France Energies. Il a pour but de stimuler la demande de rénovation énergétique dans les copropriétés à l'échelle national et cible les collectivités territoriales, les copropriétaires, les syndics, et les professionnels de la rénovation.

2023. Elle est structurée en trois phases distinctes : le diagnostic, la stratégie, et l'opérationnalisation. Au moment de la rédaction de ce mémoire, la mission entre dans sa phase d'opérationnalisation pour les collectivités les plus avancées.

Méthodologie

Ce mémoire a été construit à partir des éléments recueillis dans le cadre de cette mission. À savoir, les échanges réguliers avec les clients, les partenaires et les collègues qui m'accompagnent sur la mission, le traitement des données de diagnostics locaux et la participation à l'organisation et l'animation de quatre ateliers sur les territoires permettant d'échanger avec les acteurs locaux de la copropriété (syndics, copropriétaires, artisans, bureaux d'études, conseillers info-énergie). Il intègre également des éléments de réflexions initiées lors de mon stage de césure (septembre 2021 - mars 2022) pendant lequel j'avais participé à plusieurs missions de déploiement du service public de l'efficacité énergétique (SPEEH) dans des territoires ruraux aux côtés de collègues experts sur le sujet de la rénovation énergétique. En complément, un travail de compilation et d'analyse de l'importante littérature grise existante sur le sujet (rapports, texte de loi, bilans annuels, documentation institutionnelle, guides, fiches retours d'expérience, communication publique et privée ...) a été réalisé.

I/ Une accélération des incitations et obligations à la rénovation des copropriétés malgré la subsistance de nombreux freins

Les enjeux de l'intégration de la rénovation énergétique des copropriétés dans les politiques locales ne peuvent être compris qu'au regard de la faible prise en compte des copropriétés dans les politiques publiques de rénovation énergétique. De même l'émergence de cet enjeu au niveau local s'explique en grande partie par un contexte national récemment plus favorable.

1) Les copropriétés en marge de la politique de massification des rénovations énergétiques

En 2021 l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) affichait un bilan de 751 646 logements rénovés dont 32 781 logements en copropriété soit 4,4 % des rénovations alors que 28 % des logements français sont en copropriété d'après les chiffres du programme Rénovons Collectif. Au plan financier, cette même année, 5,9 % des subventions de l'ANAH ont été fléchées vers les copropriétés. De plus, on observe que 88 % des copropriétés rénovées par l'ANAH, en 2021, le sont au titre du traitement de l'habitat indigne et très dégradé ou de la lutte pour le redressement financier des copropriétés en difficulté. Le travail de lutte contre l'indécence des logements est historiquement la première mission de l'ANAH et cette problématique rejoint souvent les objectifs d'efficacité énergétique, car un des premiers facteurs de vulnérabilité des habitants d'un logement dégradé ou indigne est la précarité énergétique. La rénovation des logements les plus dégradés est donc une priorité au plan social et au plan des gains énergétique, mais cette structure de répartition des rénovations aidées en 2021 démontre la quasi-nullité du nombre de rénovations subventionnées par l'ANAH sur le parc de copropriétés ne présentant pas de difficultés (on estime que les copropriétés considérées comme fragilisées financièrement, structurellement, techniquement, socialement ou au plan de la gouvernance représentent environ 10 % du parc métropolitain)²⁰.

Les retards d'intégration des copropriétés dans les politiques publiques du logement sont constants. D'après la sociologue Marie-Pierre Lefeuve, la loi fondatrice de la copropriété moderne de 1965 a détaché la copropriété des prérogatives du ministère de l'Équipement en charge des enjeux de logement pour la rattacher au ministère de la Justice²¹. Ce changement a ainsi en partie exclu les copropriétés des politiques urbaines et a entraîné un retard qui s'est fait ressentir dans les politiques de lutte contre l'habitat dégradé, d'abord concentrées sur le logement social. Les premières politiques publiques ciblées sur la réhabilitation des copropriétés ont été mises en place dans les années 1980. L'exemple des opérations

²⁰ Registre National des copropriétés. Extraction trimestre 2 2023.

²¹ Marie-Pierre LEFEUVRE, La copropriété, faillite d'une structure de confiance, Recherche n°242, Editions PUCA, 1999.

programmées de l'habitat (OPAH)²² illustre ce décalage. L'OPAH copropriétés a été créé en 1994 alors que les OPAH datent de 1977.

Ce retard s'est reporté sur les politiques de rénovation énergétique et les chiffres de 2021 montrent que l'essentiel des politiques publiques vis-à-vis des copropriétés vise à résorber le nombre de copropriétés en difficultés financières. Les nombreuses difficultés de gestion des copropriétés ont semblé focaliser l'attention aux dépens d'autres objectifs. Pourtant, les copropriétés nécessitent la mise en place de politiques publiques d'aide à la rénovation au regard des nombreux freins existants.

Ces freins, certainement plus encore que la faiblesse des politiques publiques de soutien, expliquent le faible nombre de rénovations énergétiques en copropriété. Il s'agira ici de restituer les freins qui expliquent le retard des copropriétés en termes d'efficacité énergétique et en termes de politique publique.

2) Des freins inhérents à la copropriété : un besoin de politiques nationales ou locales ciblées

Les copropriétés sont d'abord mal connues des pouvoirs publics. Avant 2017 il n'existait aucune statistique ou recensement fiable des copropriétés françaises et les rares éléments de diagnostics étaient compilés à travers les enquêtes logement menées par l'INSEE. Il était donc impossible de connaître précisément le nombre de copropriétés, leur structure, leur mode de gouvernance et leurs potentielles difficultés. Pour y remédier, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR et votée en 2014, a acté la création d'un registre national des copropriétés et a obligé les copropriétés françaises à s'y inscrire. Ce registre permet désormais de disposer de données nationales et territoriales sur l'identité, le type de gestion, les données financières et l'état du bâti des copropriétés mais pour de nombreuses copropriétés les informations sont mal remplies ou manquantes. Ainsi, certaines données comme les diagnostics de performance énergétique (DPE) ou le type de gestion sont incomplètes. De même, toutes les copropriétés ne sont pas encore enregistrées, souvent par méconnaissance de l'obligation légale. Selon l'avocat Pierre-Edouard Lagravelle, ce sont 20 % des copropriétés qui ne sont pas enregistrées dans le registre national des copropriétés²³. Cette méconnaissance est particulièrement présente au niveau local. À défaut de disposer de données agrégées, les territoires qui portent l'enjeu copropriétés doivent engager des moyens humains importants pour conduire des études locales de recensement et d'analyse du parc de copropriété puis pour actualiser l'information. Cette absence de donnée fiable peut expliquer qu'un grand nombre de plans locaux de l'habitat (PLH) ne mentionnent pas les copropriétés qui se retrouvent exclues implicitement des politiques publiques locales du logement.

²² L'OPAH est un programme visant à réhabiliter les logements sur une zone donnée, définie lors d'une phase de préfiguration. Il repose sur une convention entre un EPCI, l'ANAH, l'État, et éventuellement d'autres parties. Pendant la durée de l'OPAH (5 ans) un opérateur assure l'animation du dispositif pour faire aboutir les projets subventionnés d'aménagement de l'habitat.

²³ De la Rome antique à la France de l'après-guerre, histoire(s) de la copropriété, Les cahiers de l'ANAH, Hors-série n°4, ANAH.fr, Septembre 2023.

Ce registre attribue un matricule à chaque copropriété et sa mise en place avait également pour objectif, en plus de l'amélioration de la connaissance des copropriétés et de l'identification des copropriétés en difficultés, la structuration ou à la création de syndicats de copropriété, organe nécessaire pour assurer la prise de décision en copropriété. Car l'absence d'une gouvernance structurée est un des freins du passage à l'acte en copropriété. Or, beaucoup d'entre elles ne disposent pas de syndic pour prendre les décisions. D'après les données 2023 du registre national des copropriétés, c'est le cas de 35 % des 562 524 copropriétés recensées en France. Ce chiffre apparaît gonflé et témoigne de la faible qualité de la donnée mais également de la faible structuration des copropriétés alors que seulement 57 % des copropriétés disposent d'un syndic professionnel. Cet enjeu nécessite un travail de formation et d'information des copropriétaires sur le terrain pour les amener à se structurer. C'est notamment sur certains territoires le rôle des agences départementales d'information sur le logement (ADIL). Ce problème de structuration concerne particulièrement les copropriétés de moins de dix lots qui représentent près de la moitié des copropriétés françaises (49 %) et qui sont faiblement structurées : pour ces copropriétés le taux d'absence de syndic monte à 49 %. Au-delà du manque de structuration, les petites copropriétés cumulent également des problématiques de partage du coût des travaux entre un petit nombre d'acteurs. Si la prise de décision peut être plus rapide que dans une grande copropriété, les économies d'échelles sont moins importantes et les coûts moyens des opérations par copropriétaire sont plus élevés²⁴, ce qui peut bloquer le passage à l'acte.

Les statuts différents et les intérêts divergents des copropriétaires constituent un autre facteur de blocage ou d'allongement de la temporalité de la prise de décision. Les copropriétaires sont divisés de façon paritaire en deux groupes : les propriétaires occupants qui vivent dans la copropriété et profitent des gains de confort permis par le vote de travaux et les propriétaires bailleurs qui ne perçoivent que les gains financiers des opérations d'amélioration de l'habitat dont la rentabilité est parfois espérée sur plus de 20 ans²⁵. Traditionnellement, les propriétaires bailleurs sont donc plus réfractaires au vote de travaux, et la proportion de propriétaires bailleurs ou occupant dans la copropriété est un facteur important susceptible de faciliter ou de limiter le passage à l'acte. L'interdiction par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat et Résilience), de mettre en location les logements avec les plus mauvaises étiquettes énergétiques à partir de 2025 renverse en partie cette situation en incitant très fortement les propriétaires bailleurs à s'engager. Pour autant, au-delà de la situation économique très variée des différents ménages d'une copropriété, des divergences d'intérêt subsistent notamment sur les gains inégaux obtenus par une rénovation globale selon la configuration du logement mais également du fait des performances énergétiques parfois variées entre plusieurs logements d'une même copropriété. D'après les retours des différents professionnels de la copropriété pendant les ateliers (gestionnaires de copropriété, agents immobiliers, thermiciens), on peut régulièrement observer des écarts de deux étiquettes énergétiques entre plusieurs logements d'un même immeuble. Cela en fonction de leur taille, de leur position dans l'immeuble, du type de chauffage et du profil de consommation. À titre d'exemple, un propriétaire bailleur d'un logement classé D car situé au second étage coté mur

²⁴ Retours d'expérience de divers bureaux d'études thermique lors des ateliers conduit dans le cadre de la mission.

²⁵ *Ibid.*

mitoyen pourra s'opposer à un projet de rénovation globale porté par le propriétaire bailleur d'un logement classé F sous les toits. Ce type de configuration est souvent bloquant alors que le vote des travaux doit se faire à la majorité absolue défini par l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis pour les rénovations énergétiques, soit à la majorité des présents, représentés et absents.

Cette différence entre les performances énergétiques de plusieurs parties de la copropriété illustre la complexité technique de la thermique d'une copropriété. Dans de nombreux cas, il n'y a pas de modèle de répliquabilité des solutions techniques d'un bâtiment à l'autre. C'est une règle globale concernant la rénovation énergétique mais elle s'applique encore plus en copropriété ou à la diversité des modes constructifs et des configurations, s'ajoute à des contextes sociaux et relationnels parfois complexes. Si certaines typologies de copropriétés comme les grands ensembles présentent de nombreuses caractéristiques communes et favorables (standardisation des logements, absence de bâtiment mitoyen, bonne acceptabilité des rénovations par l'extérieur), les nombreuses copropriétés situées dans les centres urbains sont quant à elle confrontées à des enjeux de patrimoine, de mitoyenneté et à des coûts d'intervention plus élevés. Concernant le changement de mode de chauffage (41 % du chauffage des logements collectif est assuré par du gaz naturel et 1 % par du fioul)²⁶, les configurations du bâti limitent l'installation de pompes à chaleur air-air qui sont largement déployées sur le parc résidentiel et qui permettent, malgré de nombreuses limites et cas de mal-dimensionnement, de rapides gains de consommation d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dû au chauffage. Ainsi, pour bon nombre de copropriétés, le maintien d'une chaudière au gaz est privilégié du fait des coûts associés à la mutation du mode de chauffage, notamment lorsqu'il est collectif.

Ces complexités techniques sont facteur d'incertitudes d'une part sur les gains réels potentiellement réalisables et surtout sur le prix des travaux à engager. Or, dans le contexte de copropriété, l'incertitude est un fort facteur de blocage. De même, les montants importants associés à une rénovation globale sont susceptibles de freiner le passage à l'acte d'une partie des copropriétaires. À l'inverse de la doctrine de la rénovation globale en logement individuel qui permet d'obtenir une meilleure efficacité de la rénovation au meilleur prix, par nécessité, c'est la méthode des petits pas qui permet de faire avancer le sujet de la rénovation énergétique en copropriété. Ainsi, une première opération bien réalisée avec des gains énergétiques constatés permettra de légitimer l'étape suivante. C'est en partie le sens de l'obligation de voter un plan pluriannuel de travaux pour 15 ans acté par la loi Climat et Résilience en 2021. Cet étirement des interventions dans le temps permet également d'étaler l'investissement alors que la rentabilité des opérations promises par les thermiciens tourne souvent autour de 20 ans²⁷.

Face à ces freins, des acteurs privés s'adaptent pour offrir des solutions commerciales afin de faciliter le financement ou de trouver des solutions techniques innovantes. C'est par exemple le cas de quelques entreprises qui proposent d'utiliser la vente des droits à bâtir en surélévation pour financer tout ou partie des travaux de rénovation. À titre d'exemple, l'entreprise Up Factor fonctionne sur ce modèle en se positionnant en tant qu'aide à maîtrise d'ouvrage (AMO) auprès des copropriétés pour les accompagner dans leur projet

²⁶ Données extraites de l'Observatoire des DPE de l'Ademe.

²⁷ Information recueillie auprès de thermiciens lors des ateliers organisés par Auxilia.

d'amélioration de l'habitat et de surélévation par un promoteur tiers le plus souvent, qui apporte les financements²⁸. C'est également un des rôles des syndics professionnels de copropriété d'apporter un conseil et un soutien de gouvernance pour faire aboutir ces projets. Mais les principaux leviers de massification de la rénovation en copropriété appartiennent aux pouvoirs publics à travers l'intervention de l'Etat pour légiférer, contraindre, inciter et des collectivités pour sensibiliser, accompagner et conseiller est nécessaire. Du fait de la mise à l'agenda toujours plus importante des enjeux environnementaux, les copropriétés commencent à être intégrées avec ambition aux politiques publiques ces dernières années.

3) Une évolution récente

La seconde partie de la décennie des années 2010 a été marquée par plusieurs avancées pour la facilitation de la rénovation énergétique des copropriétés en France. Plusieurs mesures législatives et initiatives gouvernementales ont convergé pour mettre en avant l'importance cruciale de la réhabilitation des bâtiments collectifs dans la transition énergétique du pays. D'abord la loi Alur de 2014 a mis en place plusieurs petites mesures parmi lesquelles la création du registre des copropriétés, déjà évoquée, et la facilitation de la surélévation des copropriétés qui est un levier financier à la rénovation globale. Ces initiatives par petites touches témoignent d'un intérêt plus important pour les copropriétés par les pouvoirs publics, notamment sensibilisés par un petit nombre d'acteurs relais de cette problématique auprès des décideurs de la politique du logement²⁹. En 2018, le Plan de rénovation énergétique qui visait à déployer des actions pour atteindre l'objectif de 500 000 logements rénovés par an (l'objectif actuel est de 700 000 rénovations par an) a pris en compte la spécificité des copropriétés qui tiennent une place particulière avec deux actions dédiées et cinq leviers d'actions identifiés : mieux connaître l'état du parc et sa dynamique, faire évoluer le cadre réglementaire, mettre en place des solutions de financement adaptées, susciter une envie et une capacité à rénover de la part des copropriétaires et proposer des offres globales de rénovation.

La même année, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a lancé le Plan Initiative Copropriétés (PIC) qui rassemble différents acteurs publics impliqués dans le traitement des copropriétés. Dans la lignée de la mission de lutte contre l'habitat indigne de l'ANAH, ce plan se concentre sur les copropriétés dégradées ou en difficultés. La création, au premier janvier 2021 de Ma Prime Rénov' Copropriété, une aide ouverte à toutes les copropriétés, a constitué un geste important en faveur de la massification des rénovations des copropriétés qui ne sont pas spécialement en difficulté ou dégradées. Elle vise ainsi à financer les rénovations globales en copropriété sous conditions de l'atteinte d'une baisse de 35 % de la consommation énergétique et est versée au syndic de copropriété. D'après les éléments rassemblés par la Commission d'enquête du Sénat sur la rénovation énergétique des bâtiments, cette aide permet de couvrir jusqu'à 30 à 35 % des coûts des rénovations, et alors que les plafonds ont

²⁸ Simon CORNE, La surélévation, quelles politiques publiques ?, Université Paris 1 panthéon-Sorbonne, 2021, Paris.

²⁹ *Ibid.*

déjà été relevés en 2023, des discussions sont en cours pour envisager la réévaluation du montant des aides alloué pour augmenter son impact³⁰.

Tableau 1 : Nombre de demandes, de dossiers engagés et de dossiers soldés pour les trois volets du programme Ma Prime Rénov' entre 2020 et 2022. Source : Commission d'enquête du Sénat sur la politique de rénovation énergétique de la France.

	2020	2021	2022
Nombre de demandes			
MaPrimeRénov'	192 342	765 134	747 553
MaPrimeRénov' Sérénité	33 796	33 789	30 998
MaPrimeRénov' Copropriétés	-	162	521
Total	226 138	799 085	779 072
Nombre de dossiers engagés			
MaPrimeRénov'	141 144	658 464	628 594
MaPrimeRénov' Sérénité	39 859	39 876	32 807
MaPrimeRénov' Copropriétés	-	152	463
Total	181 003	698 492	661 864
Nombre de dossiers soldés			
MaPrimeRénov'	52 964	366 369	530 521
MaPrimeRénov' Sérénité	7 623	27 162	31 394
MaPrimeRénov' Copropriétés	-	2	72
Total	60 587	393 533	561 987

L'étude du tableau 1 ci-dessus permet cependant de souligner le déséquilibre qui existe entre le volume de dossiers traités et accordés en monopropriété (Ma Prime Rénov') et en copropriété (Ma Prime Rénov' Copropriété).

³⁰ Sénat. Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. 29 juin 2023. Paris.

Le vote de la loi Climat et Résilience, le 22 août 2021, marque un tournant réglementaire en faveur de la rénovation des logements en copropriété. Cette législation ambitieuse a introduit une série de mesures impactantes et surtout obligantes. En effet, en plus de l'instauration d'un plan pluriannuel des travaux et de la création d'un diagnostic de la performance énergétique (DPE) collectif pour l'instant non-contraignant, l'une des dispositions clé de cette loi est l'interdiction de mise à la location des logements classés G (2025) et F (2028) à court terme et classés E (2034) à moyen terme. Cette mesure, si elle s'étend à tous les logements vise particulièrement les copropriétés dont la moitié du parc est détenue par des propriétaires bailleurs³¹. De plus, des incitations financières supplémentaires ont été mises en place pour encourager les copropriétaires à entreprendre ces rénovations, notamment des subventions et des prêts à taux réduits.

Tableau 2 : échéances des principales mesures de la Loi Climat et Résilience affectant les copropriétés

Mesure	Article	Date d'entrée en vigueur
Gel du loyer des passoires thermiques	Article 158	2023
Obligation pour les copropriétés d'adopter un plan pluriannuel de travaux dédié à la rénovation énergétique sur une durée de 15 ans	Article 171	2023
Obligation pour les copropriétés de réaliser un DPE collectif à renouveler tous les 10 ans.	Article 158	2024
Interdiction de mettre en location les logements dont l'étiquette énergétique est G	Article 160	2025
Interdiction de mettre en location les logements dont l'étiquette énergétique est F	Article 160	2028
Interdiction de mettre en location les logements dont l'étiquette énergétique est E	Article 160	2034

Alors que la mesure d'interdiction de location touche environ 32 % des logements collectifs³², certains territoires sont particulièrement touchés par cette mesure. Ainsi, selon l'Institut Paris Région, c'est 22 % du parc locatif qui pourrait être interdit à la location dès 2025, 30 % en 2028 et près de la moitié (48 %) en 2034. À Paris, ce sont près des deux tiers du parc locatif qui ne pourront pas être loués en 2034³³. Ces situations constituent à la fois de réelles menaces pour certaines collectivités qui risquent de perdre une partie importante de leur parc locatif de logement mais surtout une grande opportunité. Le vote de la loi Climat et Résilience a changé en partie le paradigme de l'inaction des copropriétaires sur le sujet. De plus, la forte hausse des prix de l'énergie à partir de l'hiver 2021 a également poussé à la hausse de l'intérêt

³¹ ANAH, Les cahiers de l'ANAH, Hors-série n°4, anah.fr, Septembre 2023.

³² Donnée issue de l'observatoire des DPE mis à disposition par l'ADEME.

³³ Sénat. Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. 29 juin 2023. Paris.

pour engager des travaux de rénovation énergétique. Ces éléments ont agi comme un coup d'accélérateur pour les projets des acteurs privés mais également pour les sollicitations entrantes coté collectivités. Car ces dernières peuvent remplir de nombreuses missions de sensibilisation, de conseil et d'accompagnement sur les territoires et sont parfois en première ligne pour répondre aux demandes des copropriétaires.

Elles ont donc un rôle à jouer et s'il s'agira de présenter les leviers de soutiens à la rénovation des copropriétés par les collectivités dans la partie suivante il apparaît important de souligner que, dans la lignée du mouvement de déploiement de moyens à l'échelle nationale en faveur des copropriétés, un effort est réalisé pour mobiliser les collectivités et visibiliser leur action. C'est l'objectif du programme Rénovons Collectif, lancé en 2021 et qui accompagne cinquante et une collectivité plus ou moins engagées dans la démarche pour les aider à initier ou à renforcer leur politique en faveur de la rénovation des copropriétés à travers le financement d'un accompagnement stratégique et de campagnes de communication ou l'animation d'un réseau des collectivités engagées sur le sujet. C'est ainsi qu'en octobre 2022 la première édition des Trophées des collectivités pour la rénovation énergétique des copropriétés a été organisé par l'association Amorce³⁴ et Rénovons Collectif dans le but de visibiliser l'action des collectivités et d'en inspirer d'autre. Pour poursuivre cette logique de réseau, la journée Rénov'acteurs a été créée cette année. C'est un moment de prise de parole, de débat et de partage d'expérience entre acteurs de la copropriété sur les territoires.

³⁴ L'association AMORCE organise un réseau d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement de collectivités et d'acteurs locaux engés sur les sujets de transition énergétique, de gestion des déchets et de gestion de l'eau.

II/ Des collectivités locales compétentes pour encourager la rénovation des copropriétés de leur territoire

Les collectivités locales disposent de plusieurs compétences en matière de politique locale de l'habitat et de maîtrise de l'énergie qui leur permettent de porter des actions de sensibilisation, d'accompagnement et de financement en faveur de la rénovation énergétique des copropriétés.

1) Des compétences de planifications et de financement en matière de logement

Les régions et les départements disposent d'abord de compétences de planification à travers l'élaboration à minima d'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) pour les régions et d'un Plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD) et d'un Plan départemental de l'habitat (PDH) départements. Ces deux types de collectivités disposent de compétences portant sur le financement de l'aide à la rénovation énergétique puisque les régions financent les plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE)³⁵ et les départements peuvent être délégataire des aides à la pierre et participer au financement de la rénovation. Les régions possèdent aussi des compétences de formation des professionnels. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes disposent également de ces compétences de planification (Programme Local de l'Habitat et Plan Climat Air Énergie) et d'aide à la rénovation à travers la délégation des aides à la pierre, la mise en œuvre des plateformes territoriales de la rénovation énergétique et la possibilité de distribuer des aides pour la rénovation énergétique. Nous porterons principalement notre analyse sur les EPCI qui sont traditionnellement les acteurs les plus légitimes pour porter une politique locale de la rénovation énergétique des copropriétés même si sur des territoires ruraux, les Pôles d'équilibre territoriaux (PETR) ou même des départements (comme le montre l'exemple du Département du Cantal qui porte une plateforme territoriale de la rénovation énergétique), sont parfois plus pertinents.

Le travail de planification et de stratégies constitue la première pierre d'une politique publique car il permet, par la réalisation d'un diagnostic, l'émergence des enjeux du territoire, leur publicisation aux acteurs concernées et le ciblage d'actions prioritaires. La connaissance de ces enjeux doit ensuite permettre l'arbitrage politique sur le sujet. Concernant les copropriétés, le plan climat air énergie territorial (PCAET) et le programme local de l'habitat (PLH) sont deux

³⁵ Les plateformes territoriales de la rénovation énergétique (PTRE) sont des structures locales chargées de missions d'information et de conseil relatives à l'amélioration énergétique des logements. Elles sont mises en place par des collectivités locales et financées notamment par un programme géré par les régions.

documents parfaitement appropriés pour traiter de l'enjeu de rénovation des copropriétés. Le Grand Chalon, fait par exemple figurer une action de développement des missions d'accompagnement des copropriétés dans son PLH tandis que la Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie a intégré cet enjeu dans son PCAET avec à la clé un dispositif de suivi des copropriétés rénovées et la mise en place de bonifications aux aides régionales³⁶. À noter que les communes et les EPCI peuvent également mobiliser leurs compétences d'urbanisme, d'aménagement ou encore de planification énergétique (schéma directeur des énergies) pour appuyer leur politique publique vis-à-vis des copropriétés. Par exemple la création ou l'extension d'un réseau de chaleur peut être un bon moyen de décarboner les modes de chauffage des copropriétés sur un périmètre donné comme c'est le cas à Pau dans le cadre de la rénovation urbaine du quartier Saragosse³⁷.

Pourtant la grande majorité des documents de planification et de stratégie des collectivités locales ne mentionnent pas la rénovation énergétique des copropriétés spécifiquement. Cela invisibilise les enjeux des copropriétés, or, il existe un besoin d'informer et de sensibiliser tous les acteurs locaux. Le fonctionnement complexe des copropriétés et les nombreux freins au vote de travaux de rénovation démontre les besoins d'information de tous les acteurs à tous les niveaux.

2) Un besoin de sensibiliser et communiquer pour mobiliser

Sur leur territoire, les collectivités peuvent mobiliser avec un maillage plus fin qu'au niveau national. Si la force de frappe communicationnelle de l'Etat est sans commune mesure avec celle de la plupart des collectivités, elle est souvent porteuse d'un message générique qui nécessite d'être adapté aux territoires. Par exemple un territoire pourra cibler plus finement les copropriétaires par des opérations de boitage ou organiser des conférences thématiques. Des territoires ruraux comme le Département du Cantal peuvent centrer leur discours sur les petites copropriétés. La Ville de Paris a édité des guides de la rénovation des copropriétés qui ciblent des typologies de bâti en copropriété spécifiques comme l'haussmannien ou le faubourien. Les territoires peuvent également éditer des guides qui reprennent les aides disponibles sur le territoire reprenant les strates nationales, régionales, départementales et locales comme cela a été fait par l'Agence locale de l'énergie (ALEC) de Ouest Essonne³⁸. Ancrées dans le territoire, les collectivités peuvent également donner de la visibilité à des réalisations concrètes et locales en promouvant des initiatives exemplaires, novatrices, ambitieuses et susceptibles d'être reproduites, afin de définir la voie vers une généralisation et une massification de la rénovation. Cela peut par exemple prendre la forme de concours locaux comme dans les Yvelines avec l'organisation par l'ALEC de Saint-Quentin-en-Yveline de l'événement « Les Trophées des Copros des Yvelines » ou d'aide à l'émergence de projets modèles sur le territoire. C'est une voie qu'a suivie le Grand Chalon en 2016 en lançant le Programme d'Intérêt Général « Rénovation Énergétique des copropriétés pilotes » qui a

³⁶ Eléments recueillis ans le cadre de la mission de benchmark d'Auxilia.

³⁷ « Le Réseau de Chaleur Urbain arrive dans l'écoquartier Saragosse », consulté le 30 septembre 2023, <https://www.pau.fr/article/le-reseau-de-chaleur-urbain-arrive-dans-lecoquartier-saragosse>

³⁸ Eléments recueillis ans le cadre de la mission de benchmark d'Auxilia.

permis de faire accompagner cinq syndicats par l'agence Urbanis et d'autre partenaire pour mener leurs projets de rénovation avec l'objectif d'atteindre au minimum un gain énergétique de 35 %. Sept ans après, les gains moyens sont de 41 % d'économies d'énergies et quatre copropriétés ont obtenu le label Bâtiment Basse Consommation (BBC)³⁹. Ce type d'opération permet de structurer des filières professionnelles et le partage des bonnes pratiques auprès des acteurs locaux en vue de répliquer l'expérience avec efficacité. Le travail de mobilisation doit également être mené auprès des acteurs professionnels des copropriétés afin qu'ils s'emparent du sujet, montent en compétences et puissent travailler ensemble sur ces sujets car de la qualité du tissu professionnel local dépend la qualité des opérations de rénovation. Cela peut passer par l'animation d'un réseau informel des professionnels avec l'organisation de petits-déjeuners thématiques par exemple. Pour ces acteurs les collectivités peuvent être des facilitateurs en recommandant des partenaires efficaces, en organisant des formations ou en essayant de faciliter le dialogue avec les Architectes des Bâtiments de France (ABF) qui sont susceptibles de bloquer des projets pour des raisons patrimoniales.

Évidemment, ce travail de mobilisation doit avant tout se faire auprès des copropriétaires qui sont les décideurs en organisant des événements dédiés et en occupant le terrain au sein même des copropriétés. L'échelon local est d'ailleurs innovant en la matière comme le montre l'exemple de la création de Coach Copro par l'Agence Parisienne du Climat en 2013, une plateforme en ligne qui constitue un centre de ressource à destination des copropriétaires pour les former aux enjeux de la rénovation énergétique et en faire des leaders énergétiques et dont le développement a en partie été repris par l'ADEME. Pour assurer ce travail d'animation auprès des copropriétaires, le Grand Annecy a créé trois postes pour des agents référents sur les copropriétés qui travaillent au quotidien auprès des syndicats de copropriété et se rendent très régulièrement dans les assemblées générales pour informer les copropriétaires. De son côté, Grenoble Alpes Métropole, par le biais de son dispositif *Mur Mur*⁴⁰, organise des réunions avec des syndicats et forme des présidents de syndicats de copropriété dans une logique de pédagogie de proximité incluant des visites de rénovations réussies et un accompagnement au plus près des copropriétaires. Pour citer un dernier exemple d'un EPCI plus petit, Morlaix Communauté a de son côté misé sur le travail de structuration des copropriétés (un enjeu spécifique du territoire qui présentait de nombreuses copropriétés sans syndicat) pour établir un premier lien, former et sensibiliser des copropriétaires afin qu'ils créent un syndicat, s'enregistrent dans le registre national des copropriétés et soient en mesure de prétendre à des aides et de voter des travaux⁴¹.

Ces exemples d'intervention relèvent autant du travail de sensibilisation que d'un travail plus poussé d'accompagnement et de conseil qui est également, directement ou indirectement, porté par les collectivités.

³⁹ Eléments recueillis dans le cadre de la mission de benchmark d'Auxilia.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Eléments recueillis lors d'échanges avec des agents de Morlaix Communauté.

3) Un rôle de coordinateur, de conseiller et de tiers de confiance à assurer

Les collectivités sont porteuses du service public de la performance énergétique de l'habitat. Depuis le début des années 2000, certaines d'entre elles structurent et financent des organismes locaux chargés d'accueil, d'information et de conseil auprès des habitants des territoires sur la rénovation et qui ont prit successivement le nom de Point Info Énergie (PIE), Espace Info Énergie (EIE) puis Points Rénovation Info Service (PRIS) qui assument des missions de conseil et d'accompagnement neutre et indépendant à destination des habitants du territoire. Depuis 2014 ces structures sont renommées Plateformes de la Rénovation Énergétique (PTRE), financées en grande partie par l'Ademe et les Régions, portées par les collectivités locales, du département aux EPCI, et leurs missions sont étendues à la structuration du marché et des filières de la rénovation énergétique. Depuis 2022, ces plateformes sont des espaces France Rénov', rassemblée sous la marque nationale France Rénov' lancée en 2021 mais les collectivités gardent leur prérogative sur le dimensionnement et le portage de ces structures. Un des enjeux est donc, avant de former les professionnels et les copropriétaires, de former les conseillers des plateformes de la rénovation énergétique aux enjeux spécifiques des copropriétés.

Les collectivités disposent également de la possibilité de lancer des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à travers la signature d'une convention pour trois à cinq ans qui permet de libérer des fonds pour dresser un diagnostic et cibler précisément à la parcelle les besoins d'intervention. Un opérateur est ensuite chargé de l'animation en contactant les propriétaires des biens ciblés. Il existe différentes OPAH thématiques dont une OPAH copropriétés dégradées. Ces dispositifs sont particulièrement impactant car ils permettent de débloquent des financements d'aide à la rénovation importante.

Au-delà du portage de ces initiatives, les collectivités ont vocation à jouer un rôle de coordination et de mise en cohérence de tous les dispositifs et acteurs ressources existant afin d'assurer une offre de soutien la plus complète mais également la plus lisible possible. Les EPCI peuvent par exemple mobiliser sur leur territoire l'expertise des agences départementales de l'information sur le logement (ADIL) qui ont également des missions de conseil à l'échelle départementale sur les questions juridiques et d'accès à l'habitat. Cette compétence juridique est particulièrement utile pour conseiller les copropriétés. Le Département d'Indre-et-Loire a ainsi décidé, à l'occasion de la création d'une agence départementale de l'information sur le logement à la fin de l'année 2021, de supprimer l'Agence locale de l'énergie qui portait la plateforme territoriale de la rénovation énergétique pour créer une structure qui rassemble les compétences d'une ADIL (juridiques et sociales), d'une plateforme territoriale de la rénovation énergétique (conseil pour la rénovation énergétique) et d'un Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement⁴². De son côté, Morlaix Communauté a lancé dès 2009 des partenariats avec l'ADIL 29 pour organiser des formations grand public « Pour tout savoir sur la copropriété » et des sessions de formations individualisées aux copropriétés avec syndic bénévole. Dans le même temps un travail de coordination pour mener des actions communes et une présence commune à des

⁴² Entretien téléphonique réalisé avec le directeur adjoint de la structure.

événements comme le salon de l'habitat avec l'Adil 29, l'Agence locale de l'énergie Héol qui porte l'espace conseil local, l'opérateur qui anime l'OPAH locale et du service habitat de l'EPCI. Des partenariats ont également été mis en place avec des banques pour préfinancer des subventions ANAH ou accorder des prêts spécifiques en copropriétés à travers la signature d'une convention. Plus globalement le travail de connaissance des professionnels du territoire est particulièrement important. Les collectivités et leurs structures, en représentant l'intérêt général, représente des figures neutres, perçues comme des interlocuteurs de confiance par les copropriétaires alors qu'il existe une défiance traditionnelle vis à vis de certaines professions de l'immobilier, que les différents dispositifs d'aide (rénovation à un euro, Ma Prime Rénov' actuellement) entraînent la mise en place de nombreuses escroqueries, et que le manque d'artisans pousse la qualité des opérations à la baisse. Certaines collectivités engagent ainsi l'élaboration d'annuaires des professionnels de la rénovation énergétique sur leur territoire.

Cette action de conseil est primordiale d'autant que les territoires peuvent difficilement compter sur les syndicats professionnels de copropriété pour mobiliser leurs copropriétaires sur le sujet et les informer. Pourtant en théorie ces acteurs doivent être des alliés dans l'accompagnement des copropriétaires vers la rénovation. Ce sont des professionnels spécialisés dans le domaine de la copropriété qui gèrent des portefeuilles importants de copropriété ce qui leur permet de récolter de nombreux retours d'expérience. Sur certains territoires quelques acteurs gèrent une part importante du parc de copropriété. À titre d'exemple sur le territoire de Tours Métropole Val-de-Loire, cinq gestionnaires de copropriétés gèrent 40 % des 3 270 copropriétés recensées⁴³. Pourtant, si au plan national les syndicats portent un discours volontariste, à l'échelon local plusieurs indicateurs montrent une faible implication des gestionnaires de copropriété sur le sujet. Ces acteurs étaient par exemple étonnamment souvent absents lors des ateliers organisés sur les territoires par Auxilia à l'occasion de la mission d'accompagnement Rénovons Collectif. A cette occasion, plusieurs copropriétaires ont fait état des manquements de leurs gestionnaires. Historiquement les syndicats de copropriété sont réfractaires à aborder le sujet de la rénovation énergétique⁴⁴. D'abord, aborder ce sujet particulièrement clivant où inciter à la conduite d'un projet qui risque d'être critiqué représente un risque de perte du contrat de gestion. Surtout, la conduite d'un tel projet nécessite un travail supplémentaire conséquent pour les syndicats qui n'ont pas l'assurance d'être rémunéré pour cela, d'autant que les procédures sont particulièrement longues en copropriété. Dans le même temps, on observe ces vingt dernières années une concentration continue du marché des syndicats de copropriété avec un rachat des TPE-PME locales du secteur par les majors de l'immobilier (Nexity, Foncia, Citya, Square habitat ...) qui misent sur le nombre pour faire des bénéfices, au dépend de la qualité de l'accompagnement⁴⁵. Les gestionnaires de copropriété sont donc de moins en moins des

⁴³ Données issues du registre national des copropriétés.

⁴⁴ BRISEPIERRE Gaëtan, « Comment se décide une rénovation thermique en copropriété ? Un nouveau mode d'organisation de l'habitat comme condition de l'innovation énergétique », Flux, 2014/2 (N° 96), p. 31-39.

⁴⁵ « Immobilier : la concentration s'accélère sur le marché des syndicats de copropriétés », La Tribune, 27 juillet 2022, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/biens-d-equipement-btp-immobilier/immobilier-la-concentration-s-accelere-sur-le-marche-des-syndics-de-coproprietes-926960.html>.

spécialistes, ils réalisent également des transactions et administrent des biens et se limitent à une stricte gestion financière et administrative. Aussi, s'il faut souligner que certains gestionnaires s'engagent et souhaitent se former à cet enjeu, ils disposent souvent de peu de connaissances et de ressources sur le sujet pour dispenser un conseil ou un accompagnement pertinent.

4) Quelles formes d'actions pour inciter au passage à l'acte de rénovation ?

Les collectivités peuvent aussi aller plus loin dans la démarche en actionnant le levier financier qui constitue le dernier niveau d'incitation au passage à l'acte de rénovation. Ce levier est déjà en partie actionné par les prestations d'accompagnement et de conseil à travers l'aide à la constitution des dossiers de demande de subventions des habitants du territoire qui est une des missions des plateformes territoriales de la rénovation. Le premier levier financier pour les collectivités est de réussir à capter sur son territoire les aides existantes aux échelons supérieurs. Les collectivités peuvent également devenir délégataires des aides à la pierre sur leur territoire. Ainsi, dans le cadre de l'existence d'une opération programmée de l'habitat (OPAH) sur le territoire, c'est l'EPCI qui gère l'attribution des subventions aux copropriétés. Si cette compétence implique des coûts de gestion pour la collectivité, elle lui permet de disposer d'une bonne visibilité sur les besoins de ses copropriétés et sur l'avancement ou le blocage des aides. Une collectivité délégataire dispose d'une enveloppe annuelle de subvention attribuables fixée par l'ANAH mais peut parfois négocier pour augmenter cette enveloppe. Cette stratégie est par exemple celle de Morlaix Communauté qui dispose d'environ 200 000 euros annuels à accorder mais qui, en 2019, a finalement réussi distribuer deux millions d'euros en récupérant auprès de l'ANAH certaines enveloppes de subventions destinées à d'autres projets bretons en retard⁴⁶. Comme évoqué précédemment les collectivités peuvent également mobiliser du financement privé à travers le tissu bancaire local ou en développant des solutions de tiers-financement.

Cependant, ces mécanismes ne sont pas toujours adaptés aux besoins de rénovation de toutes les copropriétés. C'est pourquoi la plupart des collectivités les plus avancées mettent en place des dispositifs d'aides financées sur leur propre budget. Cette approche a l'avantage de pouvoir donner une grande liberté à la collectivité dans la forme du dispositif pour répondre aux mieux aux enjeux locaux mais, au-delà de l'important coût financier qu'elle implique, elle nécessite également un travail de communication spécifique et de mise en cohérence avec les aides existantes aux autres échelons (départements, régions, Etat) afin d'éviter la confusion ou le doublonnage. Cela peut par exemple passer par la bonification des aides nationales comme Ma Prime Rénov'. Afin d'obtenir des résultats de qualité certaines collectivités mettent en place de grosses subventions qui permettent de convaincre les copropriétaires de passer à l'action. Ainsi les dispositifs déployés par la CARENE Saint Nazaire peuvent faire monter les aides à hauteur de 40 % du montant des travaux⁴⁷. Ces fortes dépenses impliquent donc de sélectionner un petit nombre d'opérations où intervenir

⁴⁶ Eléments recueillis lors d'échanges avec des agents de Morlaix Communauté.

⁴⁷ Saint Nazaire Agglomération CARENE, Rapport d'activité 2020.

en soutien. Cette concentration de moyens sur quelques projets est également illustrée par le cas de l'outil innovant que met en place Morlaix Communauté pour débloquer les situations d'impossibilité de rénovation de certaines copropriétés dégradées. Cela prend la forme de l'octroi d'une concession d'aménagement de dix ans à une société d'économie mixte rattachée à Brest Métropole pour racheter des copropriétés dont la situation serait bloquée sur le territoire pour faire réaliser les travaux par la société d'économie mixte et revendre ensuite le bien rénové.

La sortie de ce paradigme de concentration des efforts des collectivités sur un petit nombre de copropriétés, est un des objectifs du programme Rénovons Collectif qui vise, dans une perspective de massification à encourager les collectivités à se tourner vers une intervention éventuellement moins importante mais plus large sur le territoire pour s'adresser à toutes les copropriétés. Il est difficile d'objectiver les potentiels effets de cette orientation car la dilution des interventions publiques limite également l'objectivation de son impact sur le passage à l'acte des copropriétaires. Une solution souvent plébiscitée qui permet d'adresser un soutien financier à plus de copropriété est le financement des audits énergétiques qui remplissent une fonction de pédagogie à destination des propriétaires sur la thermique de leur bâtiment et un rôle d'expertise puisque l'audit permet de dresser le diagnostic précis des performances du bâtiment et de chiffrer des scénarios de travaux d'amélioration en gain de performance et en coûts. Cette action est par exemple portée par La CARENE Saint-Nazaire qui met ensuite les copropriétés en contact avec des maîtres d'œuvre chargés de suivre le projet. L'audit est donc une des principales actions préparatoires et présente l'intérêt d'être relativement peu coûteux comparé au financement du reste à charge par exemple tout en générant un nombre important de dossier mais son impact peut être questionné puisque selon plusieurs thermiciens interrogés lors d'ateliers, parfois pas plus de 20 % des audits qu'ils réalisent conduisent aux votes de travaux ambitieux.

III/ Un enjeu encore peu abordé au niveau local, amené à prendre de l'importance dans les prochaines années

Le Programme Rénovons Collectif est gratuit pour les collectivités engagées dans la démarche et il leur permet d'avoir accès à un accompagnement gratuit, de faire financer des actions de communication et de participer à des événements du réseau. Pourtant l'objectif d'engager soixante collectivités dans la démarche n'a pas été atteint. Ce sont tout de même cinquante et une collectivités qui sont partenaires de la démarche mais l'impossibilité d'atteindre l'objectif fixé malgré les nombreux avantages à la clé montre que le sujet de la rénovation des copropriétés, en dépit de son actualité, reste peu considéré par beaucoup de collectivités.

1) La difficulté de passer le cap de l'engagement

La part des collectivités intégrant à leur politique publique l'enjeu de rénovation des copropriétés est compliquée à estimer et n'a pas été l'objet de recherche dans le cadre de ce mémoire. On peut considérer que les collectivités accompagnées par Auxilia dans le cadre de cette mission, si elles sont pour la plupart débutantes, sont tout de même, par leur participation au programme Rénovons Collectif, plus engagées sur le sujet que la grande majorité des collectivités locales. Alors que certaines collectivités sont déjà peu engagées sur la question de la rénovation énergétique, l'enjeu des copropriétés apparaît complètement secondaire. Beaucoup de collectivités doivent partir de zéro pour engager des premières actions et ne savent pas par où commencer. La Communauté d'Agglomération Val d'Yerres Val de Seine qui découvre le sujet a par exemple mis plusieurs mois uniquement pour récupérer une extraction des données du registre national des copropriétés sur son territoire car cela nécessitait d'abord de questionner l'Agence locale de l'énergie puis de se tourner vers l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour signer une convention de divulgation des données, deux acteurs avec lesquels elle n'avait pas l'habitude de travailler.

Les coûts d'entrées ne sont pas négligeables puisqu'il faut dans un premier temps mener un travail de diagnostic ciblé d'une part et réussir à fédérer l'ensemble des acteurs territoriaux. L'agent de Tours Métropole Val de Loire en charge du sujet a par exemple mis près de deux ans pour réussir à contacter et rencontrer la majorité des professionnels du territoire afin de se faire connaître et d'être en mesure de les mobiliser malgré leur manque temps. Le travail de diagnostic est également exigeant. Lorsqu'il n'est pas en partie financé par l'ANAH dans le cadre du lancement d'une Opération programmée de l'habitat (OPAH) ou d'autres dispositifs existants comme la veille et observation des copropriétés (VOC) ou le Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement des Copropriétés (POPAC) dont bénéficie

notamment la Communauté d'Agglomération Paris Vallée de la Marne⁴⁸, il nécessite un important temps de travail humain ou le financement d'une étude de terrain.

Pour les collectivités, s'emparer d'un nouveau sujet comme celui des copropriétés sérieusement implique à moyen terme la création d'un poste au moins partiellement dédié au sujet. Pour les plus petits EPCI, la création d'un poste demande des efforts importants et une fois la création de poste actée, il est difficile de trouver un profil compétent sur le sujet des copropriétés alors que tous les métiers associés à la rénovation énergétique sont en tension. Par ailleurs il faut noter que si 28 % des logements français sont en copropriétés, celles-ci sont très inégalement réparties et sur de nombreux territoires elles représentent moins de 10 % des logements. Pourtant la mission conduite dans le cadre de Rénovons Collectif permet d'observer que l'importance de la part de copropriété dans le parc de logement de la collectivité n'est pas le premier facteur explicatif de la mobilisation locale sur cet enjeu. Comme tout autre sujet au sein d'une collectivité, celui-ci doit être porté en interne à minima au plan technique (par les services) ou politique (par les élus) pour pouvoir émerger et il suffit souvent de la mobilisation d'une poignée de personnes sensibilisées et engagées sur le sujet pour lancer une dynamique. A l'inverse, le cas, majoritaire, d'une faible connaissance du sujet par les agents et les élus, rend difficile l'engagement sur les copropriétés. Il faut noter ici que certaines collectivités qui ne disposent pas de service habitat ou alors celui-ci est très peu développé (celui de la Communauté d'Agglomération Val d'Yerres Val de Seine s'est structuré pendant l'année 2023). En ce sens l'accompagnement proposé par Rénovons Collectif est une solution adaptée pour aider les collectivités volontaires à s'emparer du sujet. Cependant plusieurs problèmes rencontrés au cours de la mission illustrent le faible engagement de beaucoup de collectivités. Une collectivité a cessé de donner des nouvelles à partir du mois de mai, une autre s'est retirée du dispositif car l'engagement de la collectivité a été invalidé par les élus qui ne considèrent pas le sujet comme prioritaire et une dernière a failli se désengager de la démarche par faute de temps. Car si l'accompagnement est gratuit, il demande d'abord un minimum d'investissement coté collectivité mais surtout il concerne la construction d'une stratégie et la planification d'actions qui impliquent la mobilisation de moyens financiers et humains et une validation politique. Plusieurs élus comme le maire de Chambéry et président de l'ANAH Thierry Repentin, insistent sur le rôle de ses collègues, l'association Amorce a d'ailleurs édité un guide destiné aux élus détaillant les différentes postures à adopter⁴⁹. Or a plusieurs reprise, la frilosité des élus à participer lors des ateliers a été observée, ces derniers se déclarant peu concernés ou du moins peu légitime car n'habitant pas en copropriétés. Selon un agent interrogé, il est difficile de mobiliser les élus sur le sujet de l'aide aux travaux car les retombées économiques sur le territoire sont difficiles à estimer au regard des coûts associés.

C'est en particulier le cas pour les actions de diagnostic et d'aide au passage à l'acte par des subvention car les missions d'accompagnement sont normalement déjà mises en place à travers les plateformes territoriales de la rénovation et profitent de financements nationaux et régionaux. Coté diagnostic, une bonne connaissance du parc de copropriétés est nécessaire pour construire une stratégie de rénovation et définir des objectifs de atteignables et adapté, une des actions envisagées est alors de créer un observatoire local des copropriétés mais

⁴⁸ Eléments recueillis à l'occasion du travail de benchmark pour la mission Rénovons Collectif.

⁴⁹ AMORCE, L' élu et la rénovation énergétique des copropriétés.

certaines collectivités limitent leurs investissements sur ce volet. C'est le cas de Morlaix Communauté. L'EPCI a fait réaliser une étude sur l'état des copropriétés de son territoire en 2005 et réalisé plusieurs diagnostics dans le cadre d'opérations programmées de l'habitat (OPAH) qui permettent de connaître finement la situation de certains secteurs, d'identifier les vulnérabilités et d'estimer le nombre de copropriétés à rénover mais juge inutile d'engager des moyens dans la mise à jour d'un observatoire car le facteur limitant de leur action ne se situe pas dans la connaissance du parc mais dans le nombre de projets qui aboutissent sur le territoire. Ainsi l'étude réalisée en 2005 recensait une cinquantaine de copropriétés nécessitant une intervention. Lors des sept dernières années, malgré le travail d'une collectivité considérée comme impliquée sur le sujet, seules neuf copropriétés ont été rénovées. Pour l'agent de Morlaix Communauté interrogés, les deux facteurs limitants sont l'identification, au-delà des copropriétés nécessitant une intervention, des copropriétaires motivés sur le territoire et le montant des financements mobilisables. L'intervention du Grand Chambéry pour soutenir l'aboutissement de projets sur des copropriétés du centre-ville correspond à un investissement de 635 000 euros, dont 400 000 euros en aide aux travaux. Cette somme témoigne d'une ambition politique mais toutes les collectivités ne disposent pas des mêmes moyens. Sans surprise, un travail de benchmark permet d'observer que les grandes métropoles qui bénéficient d'une ingénierie développée, peuvent mutualiser leurs actions à grande échelle plus simplement et peuvent également mobiliser des partenaires solides. La région Île-de-France dispose par exemple d'une cartographie des collectivités grâce au travail mené par l'AREC Île-de-France⁵⁰.

Ces différents facteurs expliquent que de nombreuses collectivités ne s'engagent pas réellement dans la démarche ou ne peuvent pas aller aussi loin qu'elles le souhaitent, d'autant que si elles disposent de compétence en la matière, elles sont aussi très largement dépendantes d'un cadre national qui les surplombe et parfois les dépassent.

2) La prévalence des échelons supra-locaux, facteur d'incertitudes et d'opportunités

L'appropriation des enjeux de rénovation énergétique par les collectivités peut prendre la forme d'une stratégie intégrée déclinée en objectif puis en action ou se traduire par la mise en place d'actions plus éparpillées intégrées aux différents documents de planification et de stratégie (PLH, PLU, PCAET...). L'impact de ces actions et donc l'efficacité de l'activité de la collectivité est objectivée par l'atteinte ou non de ces objectifs, or en réalité le volume du nombre de rénovations opérées sur le territoire est largement impacté par différents facteurs qui échappent à la collectivité. Ce fait est relativement commun pour toutes les politiques locales qui se situent en aval des politiques internationales, nationales et supra-local mais la copropriété revêt quelques particularités qui renforcent cette dépendance.

Les collectivités sont par exemple souvent impuissantes face au manque d'artisans de la rénovation énergétique sur leur territoire. Dans de nombreux cas, au-delà du montant des aides et des effectifs, la pénurie d'artisans ou d'architectes maîtres d'œuvre qui travaillent sur

⁵⁰ AREC, consulté le 30 septembre 2023, <https://www.arec-idf.fr/une-cartographie-interactive-pour-identifier-les-besoins-de-renovation-energetique-des-coproprietes-franciliennes/>

ces sujets de rénovation est un facteur limitant. Les régions disposent de la compétence de la formation professionnelle mais les autres collectivités locales ne disposent que de très peu de marge de manœuvre.

Il existe aussi une dépendance financière puisque les différentes aides à la rénovation pour les particuliers conditionnent en partie les travaux des plateformes de la rénovation énergétique. Surtout les collectivités sont dépendantes du financement de ces plateformes qui est assuré par les régions via le programme SARE qui s'étend sur la période 2020-2024 sans visibilité sur l'après 2024. La Région Auvergne-Rhône-Alpes a par exemple annoncé se désengager en 2024 en retirant trois millions d'euros à la structuration de ses services conseil⁵¹. Plus largement cela pose la question des moyens et de la pérennité qui doivent être donnés à un service public de la rénovation énergétique assuré par les collectivités. Aujourd'hui celui-ci est financé à court terme par une multitude de fonds différents (régions, EPCI départements, FEDER...), dont l'évolution constante limite la mobilisation et qui crée une distorsion de la qualité du service rendu selon les territoires.

Comme nous l'avons évoqué, la structure de la copropriété est un des facteurs explicatifs majeurs de la particularité de cette forme d'habitat et des difficultés à engager un projet de rénovation énergétique. L'approche ciblée sur les copropriétés est pensée pour parer à ces blocages or ces dispositions d'organisation des copropriétés dépendent du droit. Ainsi, une loi modifiant les règles de vote pour une rénovation énergétique comme cela est demandée par plusieurs acteurs de la copropriété, du bâtiment et un rapport sénatorial⁵², aura certainement bien plus d'impact que le laborieux travail de sensibilisation des copropriétaires même si ces deux éléments sont complémentaires. Les collectivités ont principalement un rôle d'accompagnateur à jouer et en cela elles sont largement dépendantes des injonctions législatives vis-à-vis des copropriétaires. Le levier réglementaire est très puissant et apparaît nécessaire au regard de l'urgence à agir. À court terme, une autre innovation législative préconisée par le même rapport sénatorial paru en juin 2023, le diagnostic de performance collectif opposable, pourrait faciliter à large échelle la rénovation des copropriétés. Ce diagnostic de performance calculé à l'échelle d'un bâtiment d'habitat collectif est obligatoire à titre indicatif à partir de 2024 et pourrait, s'il devient opposable, gommer les inégalités de performance énergétique entre les logements d'un même bâtiment pour pousser toutes les copropriétaires à agir. Cette dépendance a été particulièrement visible lors de l'organisation par Auxilia des ateliers sur les territoires avec les copropriétaires, les professionnels de la rénovation, les agents des collectivités et leurs partenaires. Leur objectif était de faire se rencontrer ces acteurs et de les amener à proposer des actions que la collectivité puisse porter pour aider au développement de la rénovation sur son territoire. Or la plupart des discussions informelles et de la participations formelles ont tournée autour de sujets dont la compétence échappe aux collectivités locales (mode de calcul des diagnostics de performance énergétique et bon fondé de leur caractère opposable, posture des Architectes des Bâtiments

⁵¹ « France Renov' : le service public de l'efficacité énergétique sur le gril », La Gazette des Communes, consulté le 30 septembre 2023, <https://www.lagazettedescommunes.com/884449/france-renov-le-service-public-de-lefficacite-energetique-sur-le-gril/>

⁵² Sénat. Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. 29 juin 2023. Paris.

de France, règles de vote en copropriété, montant des aides nationales, orientations de l'ANAH ...).

La prévalence du cadre législatif a été largement observée à l'occasion du vote de la loi Climat et Résilience en 2021. Alors que les collectivités avaient de grandes difficultés pour convaincre les copropriétaires de passoires énergétiques d'engager des travaux ou pouvaient totalement éluder le sujet, l'opposabilité du diagnostic de performance énergétique qui interdit la location des passoires thermiques à court et moyen terme a tout changé. Le nombre de demandes de conseil et d'accompagnement de la part des copropriétaires a connu une croissance exceptionnelle et certaines collectivités sont maintenant en première ligne pour faire face à un risque de baisse de l'offre locative sur leur territoire. Du fait de leur retard sur le volet copropriété, beaucoup de collectivités se retrouvent dans une posture de réaction plutôt que d'anticipation mais cette dynamique nationale représente une véritable opportunité pour passer le pas de l'accompagnement des copropriétés.

Conclusion

Les collectivités ont donc un rôle important à jouer pour favoriser la massification des rénovations énergétiques des copropriétés car elles sont détentrices de nombreuses compétences dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. Les collectivités locales sont d'ailleurs largement impliquées dans des politiques locales d'aides à l'amélioration énergétique de l'habitat depuis plus de vingt ans, centrées principalement sur des missions de diagnostic, de communication, de conseil, d'accompagnement, éventuellement de soutien financier et enfin de coordination entre différents acteurs du territoire.

Ces compétences sont les mêmes vis-à-vis des copropriétés que pour la rénovation des monopropriétés mais elles impliquent des actions différentes et de la collaboration avec de nouveaux acteurs ce qui implique une séparation de fait entre le soutien aux copropriétés et aux monopropriétés à tous les échelons des politiques publiques. Les copropriétés sont structurellement plus difficiles à faire rénover énergétiquement et une politique de sensibilisation et d'accompagnement à leur égard est donc nécessairement plus exigeante en termes de compétences et coûteuse. Cela explique que pour la plupart des collectivités la rénovation énergétique des copropriétés représente un niveau d'implication supérieur, voire un horizon inatteignable.

Dans un contexte de fortes évolutions réglementaires en faveur de la massification des rénovations énergétiques leur rôle d'accompagnement local est pourtant crucial et leur difficulté à s'emparer du sujet pose la question plus large de leur dépendance à des financements extérieurs et de leur capacité à monter en ingénierie et en compétences sur le sujet. Sur ce dernier point, le programme Rénovons Collectif joue un rôle nécessaire d'accompagnement des collectivités, de formation des élus et de mise en réseaux de ces acteurs mais sa fin programmée pour 2024 illustre les problématiques de continuité des dispositifs existants.

Plus largement, l'étude du rôle des collectivités dans l'accompagnement à la massification des rénovations énergétiques en copropriété amène à dépasser l'analyse des éléments techniques spécifiques à ce sujet pour questionner plus globalement le mode de gouvernance et de fonctionnement des collectivités porteuses des politiques locales dans un contexte d'urgence écologique.

Bibliographie

ADEME, « Les Certificats d'Économies d'Énergie et la rénovation énergétique des copropriétés », 2021.

ADEME, « Rénovation énergétique des logements : de la formation à la certification des professionnels », 2018.

ADEME, « Rénover en copropriété », 2021.

AMORCE, L'Élu et la rénovation énergétique des copropriétés.

ANAH, « La copropriété c'est le logement ordinaire », Les cahiers de l'ANAH, Hors-série n°4, ANAH.fr, Septembre 2023.

« Construction et performance environnementale du bâtiment », Ministères Écologie Énergie Territoires, consulté le 7 juillet 2023, <https://www.ecologie.gouv.fr/construction-et-performance-environnementale-du-batiment>.

Gaëtan BRISEPIERRE, « Comment se décide une rénovation thermique en copropriété ? Un nouveau mode d'organisation de l'habitat comme condition de l'innovation énergétique », *Flux*, 2014/2 (N° 96), p. 31-39. DOI : 10.3917/flux.096.0031. URL : <https://www.cairn.info/revue-flux1-2014-2-page-31.htm>

Jean-François BRÉGI, Droit romain, les biens et la propriété, Ellipses, 2009

Jean-Marc ROUX, « Brèves remarques sur l'évolution du règlement de copropriété », *Droit et Ville*, 2022/2 (N° 94), p. 7-15. DOI : 10.3917/dv.094.0007. URL : <https://www.cairn-info.ezpaarse.univ-paris1.fr/revue-droit-et-ville-2022-2-page-7.htm>

Margot PELLEGRINO, "Les acteurs du bâtiment face au défi de la massification de la rénovation énergétique très performante : le cas de la démarche Energiesprong aux Pays-Bas et en France" *Riurba* 2019/Numéro 8. URL : <http://www.riurba.review/Revue/les-acteurs-du-batiment-face-au-defi-de-la-massification-de-la-renovation-energetique-tres-performante-le-cas-de-la-demarche-energiesprong-aux-pays-bas-et-en-france/>

Marie MOISAN, « Recommandations du Haut Conseil pour le climat pour accélérer la rénovation énergétique des bâtiments », RAPPEL (blog), 3 décembre 2020, <https://www.precarite-energie.org/recommandations-du-haut-conseil-pour-le-climat-pour-accelerer-la-renovation-energetique-des-batiments/>.

Patrice LEBATTEUX, « Les origines de la copropriété », AJDI 2006, p. 519.

Pierre-Edouard LAGRAULET, « Les fonctions du syndic de copropriété » (thèse), s.d. Hugues PÉRINET-MARQUET, Université Paris 2, Panthéon-Assas, Paris, 2018.

Pouget A., et al. « Les déterminants des choix de rénovation énergétique des ménages : analyse des freins à partir de l'enquête Habiter 2006-2013. » Développement durable et territoires, 9(3), 1-21 (2018).

France Inter, « Quels sont les freins à la rénovation énergétique des logements... et les leviers ? », 26 février 2023, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-urbanisme-demain/l-urbanisme-demain-du-dimanche-26-fevrier-2023-4697127>.

« Rénovation énergétique des bâtiments publics », consulté le 7 juillet 2023, <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/mesures/renovation-energetique-batiments-publics>.

Sénat, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. », 29 juin 2023. Paris.

« Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) », Ministères Écologie Énergie Territoires, consulté le 7 juillet 2023, <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>.

The Shift Project, « Habiter dans un société bas carbone », 2021.

Résumé

La rénovation du bâti ancien est une nécessité pour atteindre les objectifs climatiques de la France à horizon 2050. Les copropriétés représentent 28 % du parc de logement national, il est donc nécessaire de s'atteler à leur rénovation. Pourtant, les copropriétés sont longtemps restées les grandes oubliées des politiques publiques de soutien à la rénovation énergétique. Cela est dû à plusieurs facteurs limitant qui rendent le passage à l'acte de rénover difficile, parmi lesquels la complexité de l'organisation des copropriétés, la structure des copropriétés ou encore la divergence des profils et des intérêts qui co-existent au sein des copropriétés. Ces dernières années, plusieurs évolutions législatives, dont l'interdiction de la mise à la location des passoires énergétiques à court et moyen terme, ont permis d'inciter fortement les copropriétaires à engager des travaux de rénovation.

Ces initiatives nationales sont déterminantes, mais les collectivités ont également un rôle à jouer pour massifier la rénovation énergétique des copropriétés. Elles disposent en effet de nombreuses compétences en la matière à travers leurs prérogatives en termes d'urbanisme et d'habitat. Elles ont un rôle de sensibilisation à jouer auprès de tous les acteurs. Informer les copropriétaires sur la réglementation, leur avantage à engager une rénovation énergétique et les modalités d'aides et d'accompagnement et faire monter en compétences les professionnels locaux afin de maximiser la qualité et le nombre d'opérations. Les collectivités portent également depuis plus de vingt ans une compétence de conseil et d'accompagnement des copropriétaires et peuvent aussi aller plus loin en aidant à la structuration de filières locales ou en finançant directement des projets de rénovation par la distribution de subventions sur fonds propres. Ces champs d'intervention sont similaires à l'aide à la rénovation des logements en monopropriété qui est prodiguée depuis bien plus longtemps par les collectivités mais pour autant le traitement de l'enjeu copropriété n'est pas aisé car le mode de fonctionnement est différent, les acteurs professionnels également et les opérations sont encore plus compliquées à faire aboutir. Les collectivités rencontrent donc des difficultés à se saisir de cet enjeu, mais il est amené à s'imposer de plus en plus à elles, au regard des évolutions législatives attendues et des enjeux socio-environnementaux sous-jacents.