



Coûts de l'énergie : la pérennité du logement accompagné est en danger !

5 octobre 2022

L'envolée des coûts de l'énergie met en danger la pérennité du secteur du logement accompagné. Aux prix de marché actuels du gaz et de l'électricité, les prévisions budgétaires de l'ensemble des gestionnaires font état d'une augmentation des charges bien supérieure aux excédents d'exploitation que le secteur est en mesure de dégager en temps normal.

Sans mesures correctrices, les prévisions de déficit sont telles qu'elles remettent en cause l'existence même de certains gestionnaires y compris parmi les opérateurs importants du secteur, y compris à court terme. Leur fermeture aurait pour conséquence la mise à la rue de milliers de personnes logées dans les résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs et pensions de famille, quand bien même ces résidences participent pleinement aux objectifs du Logement d'abord.

L'Unaf0 et l'Unhaj se sont mobilisées, dès le mois d'octobre 2021, pour demander des mesures spécifiques pour les gestionnaires du logement accompagné : un décret du 9 avril 2022¹ a ainsi élargi le bouclier tarifaire sur le prix du gaz aux logements-foyers, dont font partie les résidences sociales.

Cette première mesure devrait partiellement limiter la hausse du poste énergie en 2022, même si l'application du tarif du bouclier tarifaire gaz correspond déjà à une hausse de coût notable pour nombre de gestionnaires qui bénéficiaient de contrats à prix fixe. Les hausses constatées des coûts de l'énergie s'expliquent également par l'exclusion des gestionnaires de tout dispositif d'aide sur l'électricité, alors que cette dernière constitue un poste majeur de charges : l'enquête Unhaj souligne que l'électricité représente 50% de la facture énergétique moyenne en 2021. A la différence des particuliers, les gestionnaires de logements accompagnés ne bénéficient pas du bouclier sur l'électricité ni de l'aide exceptionnelle versée aux bénéficiaires du chèque énergie ; à la différence des entreprises, ils n'ont pas accès aux aides d'urgences mises en place pour les grands consommateurs de gaz et d'électricité.

L'Unaf0 et l'Unhaj demandent donc conjointement que les gestionnaires puissent être intégrés au bouclier tarifaire sur l'électricité et puissent bénéficier d'une aide exceptionnelle pour faire face aux hausses historiques des coûts, sur le modèle de l'aide spécifique « chèque énergie » en résidence sociale.

¹ Décret n° 2022-514 du 9 avril 2022 relatif à l'aide en faveur de l'habitat collectif résidentiel face à l'augmentation du prix du gaz naturel

Le logement accompagné protège les personnes de la hausse des coûts de l'énergie

Les hausses des prix de l'énergie accentuent l'exposition à la précarité énergétique de nombreux ménages. Les mesures mises en place par l'Etat pour protéger les particuliers (boucliers tarifaires, revalorisation du chèque énergie) doivent permettre aux plus précaires d'absorber ce choc.

Les personnes logées en résidence sociale et apparenté - pension de famille et résidence accueil, Foyer de Jeunes Travailleurs (en résidence sociale ou non), Foyer de Travailleurs Migrants - sont naturellement protégés de cette hausse grâce au mécanisme de la redevance qui inclut l'ensemble des charges liées au logement prises en compte forfaitairement, sans régularisation ou prise en compte des coûts réels. Ainsi, la personne logée ne peut connaître qu'une revalorisation annuelle du montant de sa redevance, au 1^{er} janvier, selon l'IRL².

En revanche cette hausse impacte directement les gestionnaires de logement accompagné sans possibilité de répercussion sur les redevances

La protection des personnes logées contre les hausses de tarifs est donc assurée par le gestionnaire puisque la redevance facturée aux ménages est forfaitaire et qu'il ne peut y avoir de régularisation de charges.

En outre les redevances étant indexées à l'IRL, indice qui ne comporte pas de référence directe aux coûts de l'énergie, il n'y aura pas d'effet de rattrapage à la prochaine revalorisation annuelle.

Le chèque énergie ne constitue pas une réponse adaptée au logement accompagné

Le chèque énergie, qu'il soit versé directement aux personnes ou par l'intermédiaire des gestionnaires (système de l'aide spécifique en résidences sociales), est une aide personnelle au paiement des dépenses d'énergie. En résidence sociale, elle permet d'acquitter tout ou partie de la redevance, qui comprend forfaitairement une part de ces dépenses d'énergie.

Le Gouvernement a annoncé le versement d'une aide exceptionnelle à tous les bénéficiaires du chèque énergie pour compenser la hausse des coûts de l'énergie. Or, cette hausse des coûts de l'énergie ne touche pas les personnes logées en résidence sociale, protégées par le système de redevance.

Le chèque énergie est une aide indispensable aux personnes pour consolider leur solvabilité au même titre que l'APL. Il est toutefois sans effet sur l'équilibre d'exploitation du gestionnaire puisqu'il vient en déduction d'une redevance qui, elle, ne prend pas en compte les hausses des prix des énergies.

Le bouclier tarifaire gaz a partiellement amorti la hausse des prix

Le poste gaz représente en moyenne, avant augmentation des tarifs, environ 4% du CA des gestionnaires de logement accompagné.

L'extension du bouclier tarifaire gaz aux gestionnaires de résidences sociales a permis d'atténuer le choc budgétaire pour les organismes qui arrivaient en fin de contrat à prix fixe en 2022. Bien qu'en ayant bénéficié, certains gestionnaires ont été confrontés à une hausse du budget gaz de 80% (au lieu de 200% si le bouclier ne s'était pas appliqué).

² En application de l'article L. 353-9-3 du CCH, les redevances maximales et pratiquées sont révisées chaque année au 1er janvier en fonction de l'indice de révision des loyers (IRL) du deuxième trimestre de l'année précédente.

Il est donc indispensable de prévoir le prolongement du bouclier tarifaire gaz jusqu'au 31 décembre 2022 puis pour l'exercice 2023. En connaître rapidement les modalités de mise en œuvre permettra une meilleure visibilité et facilitera le pilotage des dépenses, d'autant que le rehaussement du tarif du bouclier constitue une nouvelle marche à franchir, passant d'une hausse de 4 % des prix du gaz à une hausse de 15 % en janvier 2023.

Les hausses des coûts de l'électricité ne sont pas absorbables par l'exploitation des gestionnaires et deviennent une préoccupation majeure

Le poste électricité représente en moyenne, avant augmentation des tarifs, près de 6% du CA des gestionnaires de logement accompagné adhérents à l'Unaf. Selon l'enquête de l'Unhaj, l'électricité représente 50% de la facture énergétique moyenne en 2021, contre 33% pour le gaz, alors même que seulement 10% des logements sont chauffés à l'électricité (70% sont chauffés au gaz).

Les gestionnaires dont les contrats arrivent à échéance en 2022 sont confrontés à des augmentations de tarifs insoutenables : les prix de MWh proposés par les fournisseurs s'établissent entre 7 et 10 fois les prix négociés sur les contrats antérieurs. L'enquête de l'Unaf montre que l'impact budgétaire 2023 sur le poste électricité s'établit entre +35 % et +175 % selon la situation des contrats des organismes, et que **les volumes de logements des opérateurs concernés n'ont que peu d'impact sur les prix négociés.**

Même si pour beaucoup de gestionnaires, le prix du MWh du bouclier tarifaire électricité représente une augmentation sensible du tarif de leurs anciens contrats (X4 en moyenne), **son extension au logement accompagné est indispensable et il doit porter sur l'ensemble de l'électricité domestique et non seulement sur le chauffage collectif électrique.**

Une érosion du modèle économique qui remet en cause la pérennité des acteurs du logement accompagné

L'enquête menée par l'Unaf auprès de ses adhérents fait ressortir la situation suivante : sur le panel, le coût moyen des consommations en énergie au logement ressort à :

- 498,30 € en 2021
- 619,35 € en 2022 avec l'application du bouclier tarifaire gaz
- **989,10 € projeté en 2023** avec poursuite du bouclier tarifaire gaz, mais sans application d'un bouclier tarifaire sur l'électricité

Il s'agit donc bien d'un quasi doublement du poids de l'énergie sur les comptes d'exploitation des structures, ce poste passant de 10 % du CA en moyenne à près de 20%.

Pour certains adhérents, l'augmentation est encore plus sensible, notamment pour l'un d'entre eux, qui loge 9000 personnes en Ile-de-France et indique le passage d'un poste énergie à 11% de son CA à 26 % en 2023 si aucune mesure de soutien, notamment sur l'électricité ne devait être mise en place. Pour cet adhérent, cela représente un surplus de charges de près de 7 M€, évidemment bien au-delà de l'excédent qu'il est en mesure de réaliser chaque année.

A partir des données de l'enquête réalisée par l'Unhaj, analysant le cas des 16 adhérents qui ont subi en 2022 une hausse significative (+ 50 %) de leur tarif d'électricité et/ou de gaz et qui ont été en mesure d'estimer l'impact de l'augmentation observée sur le gaz après l'application du bouclier tarifaire :

- La facture énergétique moyenne par adhérent va passer de 160 k€ (7 % des charges d'exploitation) en 2021 à 300 k€ en 2022 ;
- Rapportée au nombre de logements, la facture énergétique moyenne annuelle va passer de 650 euros à 1 200 euros ;

- La hausse des charges d'énergie en 2022 conduit 6 de ces adhérents, qui sont à l'équilibre ou excédentaire en 2021 au déficit d'exploitation ; la hausse accroît le déficit d'exploitation pour 2 autres adhérents (déjà en déficit en 2021).

Les gestionnaires sont des organismes à gestion désintéressée, dont l'activité est généralement centrée sur le logement très social à faible marge, empêchant toute péréquation avec des formes de logements disposant de plus de marge de manœuvre. **Un doublement du poste énergie ne peut être absorbé par la marge opérationnelle de ces structures qui se situe nettement en dessous de ce niveau. Cette hausse va se traduire à court terme par des difficultés importantes pour la majorité de acteurs, voire remettre en cause la pérennité de certains, y compris majeurs.**

En outre, d'autres hausses de coût viennent s'ajouter à ceux de l'énergie : la hausse du livret A vient renchérir le coût de mise à disposition immobilière, l'application du Ségur de la Santé augmente la masse salariale, les prestataires d'entretien et de maintenance réévaluent leurs tarifs...

Ces différentes hausses viennent accélérer l'érosion du modèle économique de la résidence sociale avec le décrochage constant depuis 2009 et la fin de l'indice composite entre la revalorisation de la redevance et l'évolution réelle des charges supportées par les gestionnaires.

Cet alourdissement des charges d'exploitation va également entraîner une réduction importante de la capacité d'investissement des organismes propriétaires de leur parc, notamment pour les opérations de rénovation énergétique qui auraient justement pour conséquence de réduire l'exposition au risque de renchérissement de l'énergie.

La crainte est réelle que certaines résidences sociales touchées par cette inflation soient dans l'obligation de fermer, ce qui aurait pour conséquence la mise à la rue de milliers de personnes.

Un soutien d'urgence et ciblé est indispensable pour les gestionnaires qui en ont besoin.

Les demandes de l'Unaf et de l'Unhaj

Le secteur a donc besoin d'une action forte des pouvoirs publics.

Au-delà de la prolongation du bouclier tarifaire sur le gaz après le 31 décembre 2022 qui a déjà été annoncée, l'Unhaj et l'Unaf demandent l'extension du bouclier tarifaire sur l'électricité aux gestionnaires du logement accompagné qui n'en bénéficient pas actuellement, malgré les hausses très importantes des tarifs. Ce bouclier doit porter sur la totalité de l'électricité domestique, pour tenir compte de la spécificité du logement accompagné et non seulement sur le chauffage collectif électrique.

Nous souhaitons également pouvoir bénéficier d'une aide d'urgence exceptionnelle pour compenser la hausse des coûts de l'énergie, au même niveau que le chèque énergie exceptionnel dont pourront bénéficier les particuliers.

A plus long terme se pose la question d'un rééquilibrage du mode de revalorisation de la redevance et d'un accompagnement fort du secteur dans sa démarche de rénovation énergétique.

L'Unaf et l'Unhaj insistent sur le fait que ces propositions sont cumulatives. Se limiter à élargir le « bouclier électricité », qui plus est limité au chauffage collectif comme nous l'entendons en ce moment, et à une aide exceptionnelle pour les personnes logées qui ne sont pas impactées par la hausse des prix, ne permettrait pas de garantir une réponse complète au secteur du logement accompagné.

>> Des réponses à l'urgence

- **Un maintien du bouclier tarifaire sur le gaz**

Au-delà de la prolongation du bouclier tarifaire sur le gaz après le 31 décembre 2022 qui a déjà été annoncée, son maintien est demandé en 2023 pour les gestionnaires du logement accompagné.

- **Un accès au bouclier tarifaire sur l'électricité**

De même que pour l'accès au bouclier tarifaire sur le gaz, l'Unaf et l'Unhaj demandent l'accès au bouclier tarifaire sur l'électricité. Contrairement aux dispositions du logement social « classique », le bouclier doit couvrir l'ensemble des usages liés au bon fonctionnement de la résidence sociale, ainsi que **l'électricité domestique des logements et parties communes (et non seulement pour le chauffage collectif électrique)** puisque c'est bien le gestionnaire qui en assume intégralement la charge. A la différence du logement social familial où le bailleur répercute les charges des parties communes et installations collectives au ménage, ménage par ailleurs titulaire de son propre contrat lié à son logement, le gestionnaire assume la contractualisation pour l'ensemble des espaces de la résidence, sans point de comptage différencié.

- **Mettre en place une aide d'urgence au secteur du logement accompagné**

L'Unaf et l'Unhaj demandent la mise en place d'une aide exceptionnelle forfaitaire par logement, au bénéfice du gestionnaire.

Le contour de cette aide pourrait être le suivant :

Organismes éligibles : organismes gestionnaires de logements-foyers³ touchés par une hausse significative des coûts de l'énergie, quel que soit le dispositif de logement accompagné concerné : résidence sociale, pension de famille et résidence accueil, Foyer de Jeunes Travailleurs (avec ou sans le statut de résidence sociale), Foyer de Travailleurs Migrants.

Logements concernés : logements conventionnés à l'APL Foyer ou non, qu'ils soient propriété de l'organisme ou simplement gérés par lui, dès lors qu'ils font l'objet du paiement d'une redevance comprenant un forfait de charges.

Modalités : versement via l'Agence de Service et de Paiement (ASP) d'une aide forfaitaire au logement.

Montant de l'aide : 300 € par logement. Comme pour l'aide spécifique Chèque Energie actuelle, un bilan annuel d'utilisation serait réalisé au cours du 1^{er} trimestre 2024, avec restitution éventuelle de la part d'aide dépassant la couverture de la hausse de tarif, l'aide restant plafonnée si le montant perçu s'avérait inférieure à la hausse des coûts subit par le gestionnaire. L'évaluation de la hausse des coûts se fera par comparaison avec les factures d'énergie de l'année précédente, corrigées des variations de volume de consommation.

- **Flécher l'aide exceptionnelle « chèque énergie » vers les gestionnaires**

Le chèque énergie est actuellement versé :

- soit directement à l'occupant d'un logement dans un logement foyer conventionné APL (résidences sociales, pensions de famille, FTM, FJT), dans la mesure où il est imposable à la taxe d'habitation : chèque énergie individuel.

³ Logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation

- soit au gestionnaire de la résidence sociale (dont les pensions de famille) qui le déduit des redevances acquittées par les résidents, lorsque ces derniers ne sont pas soumis directement à la taxe d'habitation : aide spécifique « résidence sociale ».

Ce chèque bénéficie donc au résident, lui permettant de régler la part des charges prises en compte de manière forfaitaire dans le montant de la redevance.

Dans le contexte inédit de hausse des coûts de l'énergie, l'aide exceptionnelle annoncée (pour la 2^{ème} année consécutive) par le Gouvernement devrait pouvoir être fléchée vers la structure gestionnaire, qui est seule dans ce modèle à faire face à la hausse des coûts.

Pour permettre que l'aide exceptionnelle « chèque énergie » bénéficie au gestionnaire confronté à la hausse, il faudrait :

- pour le chèque énergie individuel : permettre une augmentation exceptionnelle du montant de la redevance correspondant au montant de l'aide exceptionnelle ;
- pour l'aide spécifique : autoriser le gestionnaire à ne pas déduire des redevances acquittées par les résidents, le montant correspondant à l'aide exceptionnelle.

Cette évolution trouverait d'autant plus son sens dans le cadre du retour à la revalorisation des redevances selon un indice composite (cf paragraphe ad hoc ci-après).

- **Un accès à l'aide « gaz et électricité » destinée aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité**

Tout comme les particuliers bénéficient de mesures protectrices dans ce contexte inédit, une aide d'urgence à destination des entreprises a été annoncée dans le cadre du Plan de résilience économique et sociale, aide temporaire, ciblée et plafonnée, visant à compenser les surcoûts de dépenses de gaz ou d'électricité des entreprises grandes consommatrices d'énergie.

L'une des conditions permettant l'octroi de cette aide est d'être une entreprise grande consommatrice d'énergie c'est-à-dire avoir des achats de gaz et/ou d'électricité atteignant au moins 3 % de son chiffre d'affaires 2021. A cet égard, avec des coûts de l'énergie de l'ordre de 9 % avant les hausses, on constate que **les gestionnaires de résidences sociales sont bien au-delà de ce seuil.**

L'Unaf et l'Unhaj demandent donc que soit étudiée la possibilité pour les gestionnaires de résidences sociales et assimilés d'accéder à l'aide « gaz et électricité » destinée aux entreprises grandes consommatrices de gaz et d'électricité.

>> *Une démarche à plus long terme*

- **Un retour à l'indice composite**

L'Unaf et l'Unhaj demandent que soit engagée, dès maintenant, une réflexion pour la mise en place des solutions adaptées et pérennes à la question de l'évolution inéluctable des coûts de l'énergie. L'érosion du modèle économique de la résidence sociale avec le décrochage constant depuis 2009 entre la revalorisation de la redevance et l'évolution réelle des charges supportées par les gestionnaires n'est pas tenable. Il convient donc de faire évoluer le mode de revalorisation de la redevance afin de mieux prendre en compte sa composante « charges », **tout en assurant une solvabilisation des personnes logées.** Si les hausses des coûts de l'énergie ne peuvent être absorbées par les gestionnaires, elles ne sauraient reposer sur les ménages logés dont les situations restent précaires.

En effet, l'IRL ne prend pas assez en compte le poids de l'entretien, de la construction, de l'énergie, des fluides et des services, dans le secteur du logement accompagné. Le poids des combustibles est largement plus important dans la réalité de l'activité des gestionnaires de logements accompagnés que celui qui lui est accordé dans l'IRL. Depuis 2009, la différence cumulée avec l'IRL est de **près de 8 points** en défaveur de l'indice composite.

Il est donc indispensable de revenir à un indice composite dans le secteur du logement accompagné car, comme déjà évoqué, les charges ne sont pas récupérables sur les résidents.

Toute possibilité de revalorisation de la redevance doit être associée à un mécanisme de maintien du niveau de solvabilisation des résidents. Ce type de réflexion pourrait par exemple redonner tout son sens au chèque énergie. Une revalorisation de l'APL-foyer devrait être également envisagée.

Une note spécifique sur les différences d'évolution entre l'IRL et les différents indices que comprenaient l'indice composite a été réalisée par l'Unafo (cf. pièce jointe).

- **Prévoir la possibilité de facturer en prestations annexes la surconsommation d'électricité**

Par décret du 30 mars 2011⁴, la convention type APL-foyer a été modifiée pour permettre la possibilité de facturer en prestations annexes la surconsommation d'eau au-delà de 165 litres par jour et par personne, lorsque les logements sont équipés de compteurs individuels.

Dans ce contexte de forte inflation et d'incitation aux économies d'énergie, l'Unafo propose que cette même faculté soit admise pour les surconsommations d'électricité, sous réserve que ses modalités de facturation soient inscrites dans le règlement intérieur et dans le contrat d'occupation du résident.

- **Améliorer la performance énergétique des logements**

Par ailleurs, l'Unafo et l'Unhaj demandent que les acteurs soient mieux épaulés dans leurs efforts pour l'amélioration de la performance énergétique des logements, notamment ceux qui sont propriétaires de résidences sociales :

- Par un accompagnement dans la démarche d'audit énergétique des patrimoines
- Par la mise en place d'outils financiers pérennes, sur le modèle de ceux proposés dans le cadre du plan de relance, pour permettre de financer des opérations ambitieuses de rénovation et/ou de restructuration du bâti, dans le cadre d'une redevance maîtrisée.

ANNEXES :

- Principaux résultats de l'enquête Unhaj
- Note sur les différences d'évolution entre l'IRL et les différents indices que comprenait l'indice composite

⁴Décret n° 2011-356 du 30 mars 2011 relatif aux conventions conclues en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation pour les logements-foyers