



Pour une meilleure articulation des acteurs de la mise en œuvre du service public de la rénovation de l'habitat

Le service public de la rénovation de l'habitat : une brique indispensable de la politique publique de rénovation énergétique

La France compterait actuellement au moins 4,8 millions de passoires thermiques dans le parc résidentiel privé¹. Un peu plus d'un tiers des Français déclarent avoir souvent ou de temps en temps froid chez eux en hiver malgré l'utilisation du chauffage et près de la moitié estiment nécessaire de réaliser des travaux de rénovation dans leur logement². Or, 66 % d'entre eux n'ont pas connaissance des aides financières existantes pour effectuer des travaux de rénovation énergétique et 58 % ne connaissent pas l'étiquette énergétique de leur logement³. De plus, les rénovations globales n'ont représenté que 0,1 % des travaux soutenus par le dispositif MaPrimeRénov' au premier semestre 2021⁴.

Face à la complexité des chantiers de rénovation performante, les ménages ont besoin d'un conseil technique et d'un accompagnement humain de qualité pour les guider dans leur parcours de rénovation, comme souligné notamment dans le « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés » d'Olivier Sichel⁵. En effet, un quart des personnes ayant un projet de rénovation mentionnent un accompagnement technique tout au long du projet comme un élément manquant pour réaliser les travaux nécessaires⁶. Il apparaît ainsi urgent de nous orienter vers la stabilisation et le renforcement d'un service public de la rénovation de l'habitat (SPRH) de qualité et une meilleure clarification des rôles des acteurs qui l'incarnent.

Pour le CLER – Réseau pour la transition énergétique, un réseau comptant parmi ses adhérents plus de 110 Espaces Conseil France Rénov'⁷ (ECFR) dotés de compétences développées depuis plus de 20 ans dans l'accompagnement à la rénovation des logements, l'essence du SPRH est avant tout de contribuer à l'intérêt général, tant pour répondre aux besoins de confort de la population et lutter contre la précarité énergétique que pour atteindre les objectifs de la France en matière de rénovation du parc immobilier et tenir ses engagements climatiques. L'association a d'ailleurs cosigné en juillet 2021 une note avec des associations d'élus et de collectivités territoriales (AdCF, ADF, ANPP, France Urbaine, Régions de

¹ Rapport du service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique, septembre 2020

² Sondage OpinionWay pour monexpert-renovation-energie.fr « Les Français et la rénovation énergétique », octobre 2021

³ Ibid.

⁴ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-evaluation-plan_france_relance-octobre.pdf

⁵ <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-03/RAPPORT%20sichel.pdf>

⁶ Sondage OpinionWay pour monexpert-renovation-energie.fr « Les Français et la rénovation énergétique », octobre 2021

⁷ Anciennement Espace Conseil FAIRE

France) et les têtes de réseau de l'ingénierie territoriale (AMORCE, ANIL, FLAME, FNCAUE)⁸ pour définir les grands principes d'un accompagnement à la rénovation énergétique au service de l'intérêt général⁹. Une autre note de position commune (avec AMORCE, ANIL, FNCAUE) a été élaborée en janvier 2022 sur le décret relatif à l'accompagnement obligatoire¹⁰.

Dans un contexte d'évolution du SPRH et de forte tension pour le réseau de conseil et d'accompagnement à la rénovation énergétique, le CLER – Réseau pour la transition énergétique a mis en place en mai 2021 et animé pendant plusieurs mois un groupe de travail composé d'une vingtaine de membres représentatifs de son réseau (associations, collectivités, entreprises) dans l'objectif de prendre du recul par rapport à l'actualité et de mener une réflexion stratégique sur l'organisation de l'accompagnement à la rénovation énergétique dans les territoires. Ce travail collectif a conduit à l'élaboration de deux notes complémentaires :

- La note « La place des Régions dans l'accompagnement à la rénovation énergétique »¹¹ publiée en octobre 2021, qui visait à émettre des propositions sur la gouvernance du SPRH (pilotage, financements, animation) entre les différents échelons territoriaux, en particulier les Régions ;
- La présente note qui a pour objet de préciser l'articulation des acteurs en charge de la mise en œuvre du service public (ECFR, accompagnateurs, professionnels du bâtiment, etc.).

Propositions du CLER pour garantir l'intérêt général dans l'organisation et la mise en œuvre du SPRH

1. Les Espaces Conseil France Rénov' au cœur du SPRH

On peut noter une certaine confusion concernant la répartition des rôles entre les acteurs qui mettent en œuvre le SPRH : en effet, des acteurs publics, des acteurs privés à but non lucratif¹² et des acteurs privés (entreprises) interviennent sur des périmètres qui se superposent tout au long du parcours de rénovation, ce qui se traduit par une mise en concurrence entre ces acteurs et un manque de fluidité du point de vue des ménages¹³.

Afin de dissiper cette confusion, le CLER a élaboré une cartographie proposant une articulation clarifiée entre les acteurs du service public (voir ci-dessous et en annexe 2).

⁸ Sigles : AdCF = Intercommunalités de France ; ADF = Assemblée des départements de France ; ANPP = Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays ; ANIL = Agence Nationale pour l'Information sur le Logement ; FLAME = Fédération des Agences Locales de maîtrise de l'énergie et du climat ; FNCAUE = Fédération nationale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

⁹ Contribution sur l'accompagnateur rénov' : pour un accompagnement à la rénovation énergétique au service de l'intérêt général https://cler.org/wp-content/uploads/2021/07/103_Contribution-accompagnateur-renov-SPRH-dinteret-general_VF7.pdf

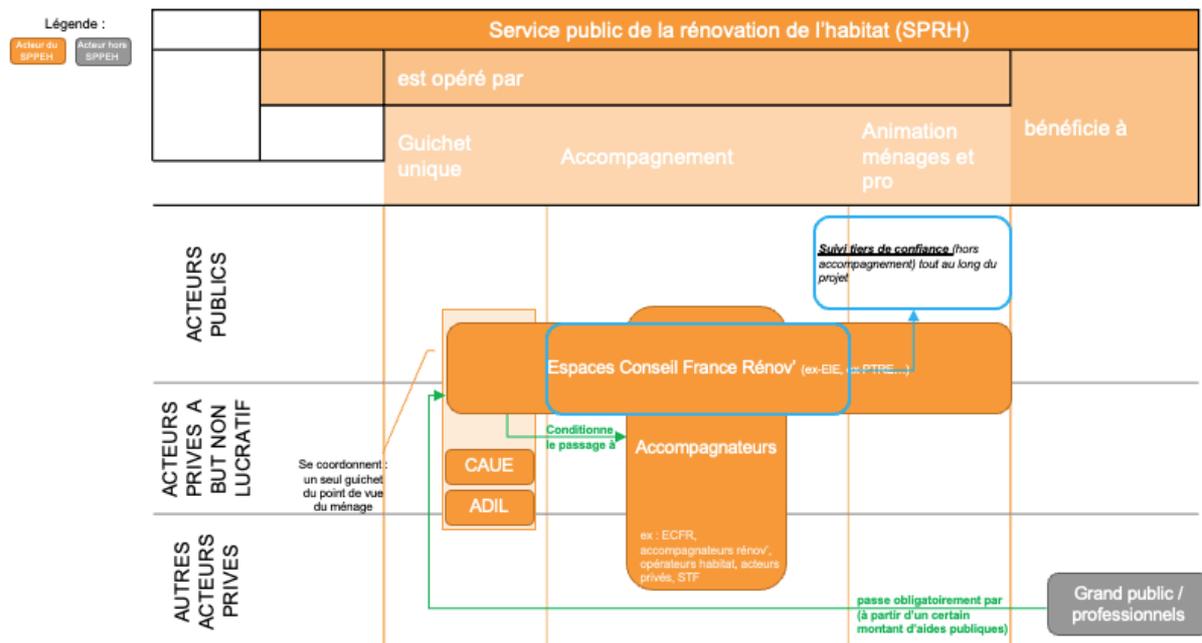
¹⁰ <https://cler.org/wp-content/uploads/2022/02/Note-de-position-commune-sur-le-projet-de%CC%81cret-Accompagnateur-re%CC%81nov.pdf>

¹¹ <https://cler.org/la-place-des-regions-dans-laccompagnement-a-la-renovation-energetique/>

¹² Ce terme englobe des associations, des fédérations professionnelles, des fondations, etc.

¹³ Voir la cartographie d'acteurs actuelle en annexe

Proposition d'articulation entre les acteurs de la mise en œuvre du SPRH



Dans cette proposition, les ECFR sont les acteurs de référence pour les ménages et syndicats de copropriétés ayant un projet de rénovation énergétique ou d'amélioration de l'habitat. Ils incarnent, en premier lieu, le guichet unique¹⁴ avec des missions d'information et de conseil ainsi qu'une nouvelle mission de suivi tiers de confiance (cf. ci-dessous) permettant aux usagers de les consulter à tout moment de leur projet. Ils conservent, d'autre part, un rôle d'accompagnement en fonction des besoins identifiés et de l'offre présente sur le territoire (ex : absence d'une offre d'accompagnement) ainsi qu'un rôle d'animation des ménages et des professionnels.

Afin de placer les ECFR au cœur du SPRH, le CLER – Réseau pour la transition énergétique plaide ainsi pour que :

- Le recours à un accompagnement soit conditionné à un passage par le guichet unique afin de bénéficier d'un échange avec un conseiller France Rénov'. Ce dernier pourra fournir un conseil personnalisé, qualifier la demande de l'utilisateur et lui présenter les différentes solutions de rénovation énergétique, dont la rénovation globale et performante, avant de l'orienter vers un accompagnateur ;
- Tout ménage sollicitant une aide publique (selon un montant à déterminer) passe par un ECFR.

Cette organisation permettrait de garantir la qualité des projets de travaux, de prendre en compte l'intérêt des ménages et de s'assurer de l'efficacité de la dépense publique.

2. L'introduction d'une mission de suivi tiers de confiance

Le CLER – Réseau pour la transition énergétique propose l'intégration, dans les missions des ECFR, d'un rôle spécifique de suivi tiers de confiance neutre tout au long du parcours de rénovation. Nous estimons qu'il est indispensable pour les ménages de pouvoir se tourner vers un tiers de confiance en cas de doute sur leur projet de rénovation, notamment par rapport à des prestations privées. Il est, en effet, à noter que les ménages fragiles, tels que des personnes âgées et/ou en situation de handicap, sont les

¹⁴ Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et Agences départementales d'information sur le logement (ADIL) pourraient également être intégrés dans le guichet unique sous réserve d'une coordination étroite avec les ECFR de manière à ne représenter qu'un seul point d'entrée du point de vue des ménages.

principales cibles de manœuvres frauduleuses et d'abus de faiblesse. Ce tiers de confiance serait mobilisable à tout moment du parcours pour conforter les particuliers dans leur projet, les conseiller et leur éviter au maximum des erreurs ou des escroqueries, contribuant ainsi à améliorer la lisibilité et la cohérence du parcours. Cette mission de suivi tiers de confiance pourrait être menée pendant une phase transitoire, le temps que les dispositifs d'accompagnement se mettent en place.

3. Un rôle d'accompagnement encadré

Partant du constat qu'il n'y a actuellement pas assez d'acteurs pour faire de l'accompagnement à la rénovation auprès des ménages, il apparaît nécessaire de faire entrer de nouveaux acteurs sur ce marché. L'enjeu réside désormais dans le fait de bien définir le rôle de ces acteurs ainsi que les conditions d'agrément et de contrôle de façon à garantir les principes de continuité, d'universalité, de neutralité et d'indépendance de tout intérêt commercial du SPRH.

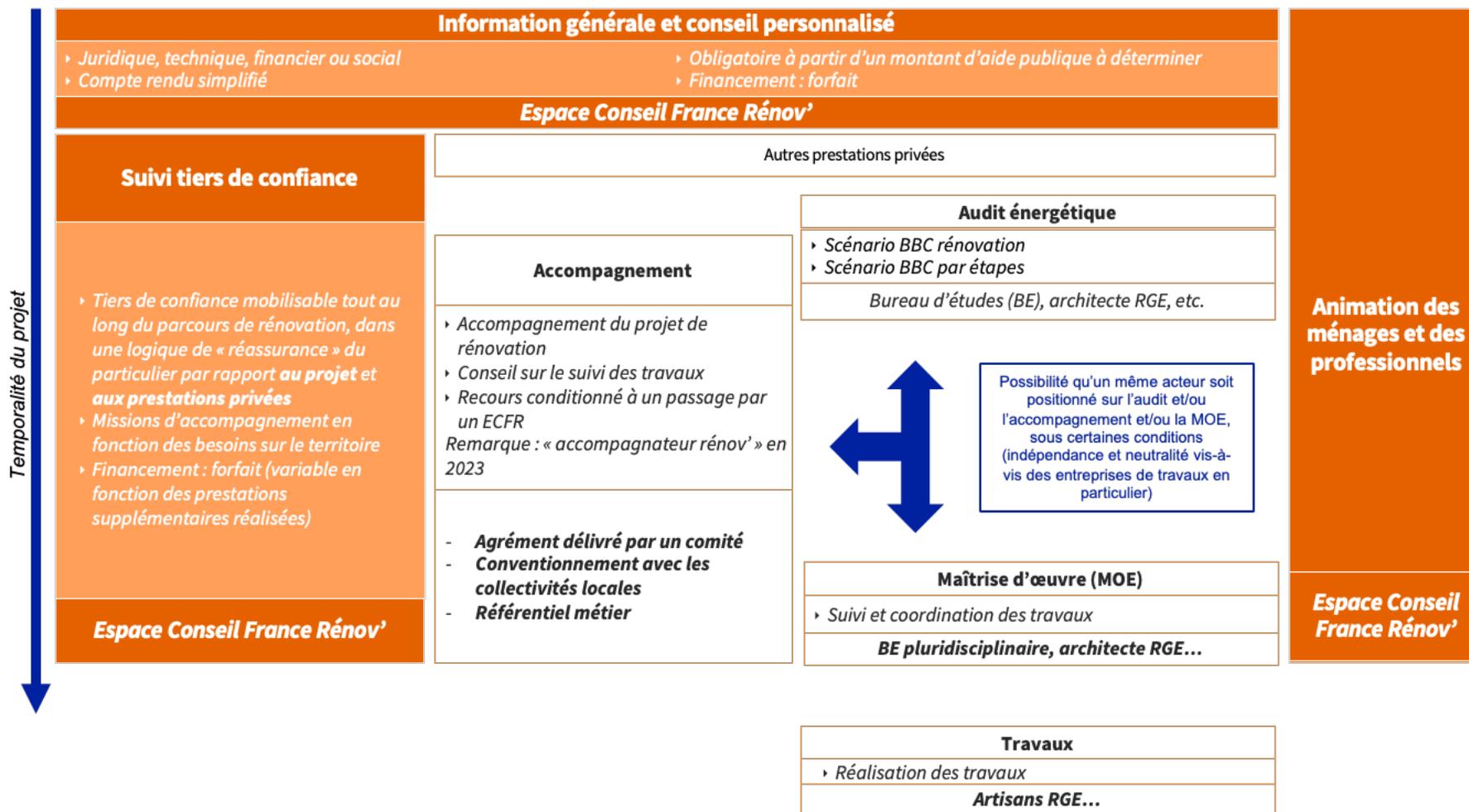
Le CLER – Réseau pour la transition énergétique appelle donc à ce que les acteurs faisant de l'accompagnement soient encadrés par les mesures suivantes :

- La mise en place d'un comité d'agrément intégrant les acteurs concernés, notamment l'Anah, les représentants des collectivités, et autres têtes de réseau pourrait être mis en place. Le comité d'agrément serait chargé d'étudier les demandes d'agrément reçues par l'Anah et de se prononcer sur l'issue de ces demandes au regard du dossier ;
- Une convention signée avec les collectivités de mise en œuvre du SPRH : les collectivités locales doivent avoir la possibilité de choisir qui seront les accompagnateurs pouvant intervenir sur le territoire, de la même façon qu'elles peuvent choisir un opérateur dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou d'un programme d'intérêt général (PIG), et avec la liberté de réaliser cette action en régie ou bien de déléguer tout ou une partie à un autre acteur ;
- La mise en place d'un référentiel métier avec des prérequis nécessaires, notamment en termes de formation spécifique en matière de rénovation performante, pour tous les types d'acteurs exerçant des missions d'accompagnement.

À noter qu'un accompagnement ne serait pas toujours nécessaire selon les projets et les segments (maison individuelle versus copropriété) : par exemple, la maîtrise d'œuvre peut être intégrée, comme c'est fréquemment le cas en copropriété.

La cartographie ci-dessous synthétise les éléments développés dans les trois premières propositions.

Répartition des tâches entre acteurs sur le segment de l'accompagnement en habitat privé



Acronymes : BBC : Bâtiment Basse Consommation ; Anah : Agence nationale de l'habitat ; RGE : Reconnu Garant de l'Environnement ; CEE : Certificats d'économie d'énergie, ECFR : Espace Conseil France Rénov'

4. Des financements pérennisés et adaptés

Le CLER – Réseau pour la transition énergétique réaffirme son désaccord de fond avec le principe de la tarification à l'acte pour les missions du guichet unique. Ce mode de financement va à l'encontre de l'intérêt général car il privilégie la quantité au détriment de la qualité pour des missions qui nécessitent de prendre du temps avec les usagers, risquant ainsi d'entraîner des effets délétères tels qu'un moindre accompagnement des ménages modestes, une moindre exhaustivité des conseils apportés ou encore une moindre recherche de performance des rénovations. Nous nous interrogeons également sur la complexité actuelle du schéma de financement du programme SARE et la rigidité d'un système qui n'a pas permis de délivrer rapidement (moins d'un an) une aide d'urgence visant à soutenir et soulager les acteurs du service public dans un contexte de charge de travail croissante ayant conduit à un état de saturation.

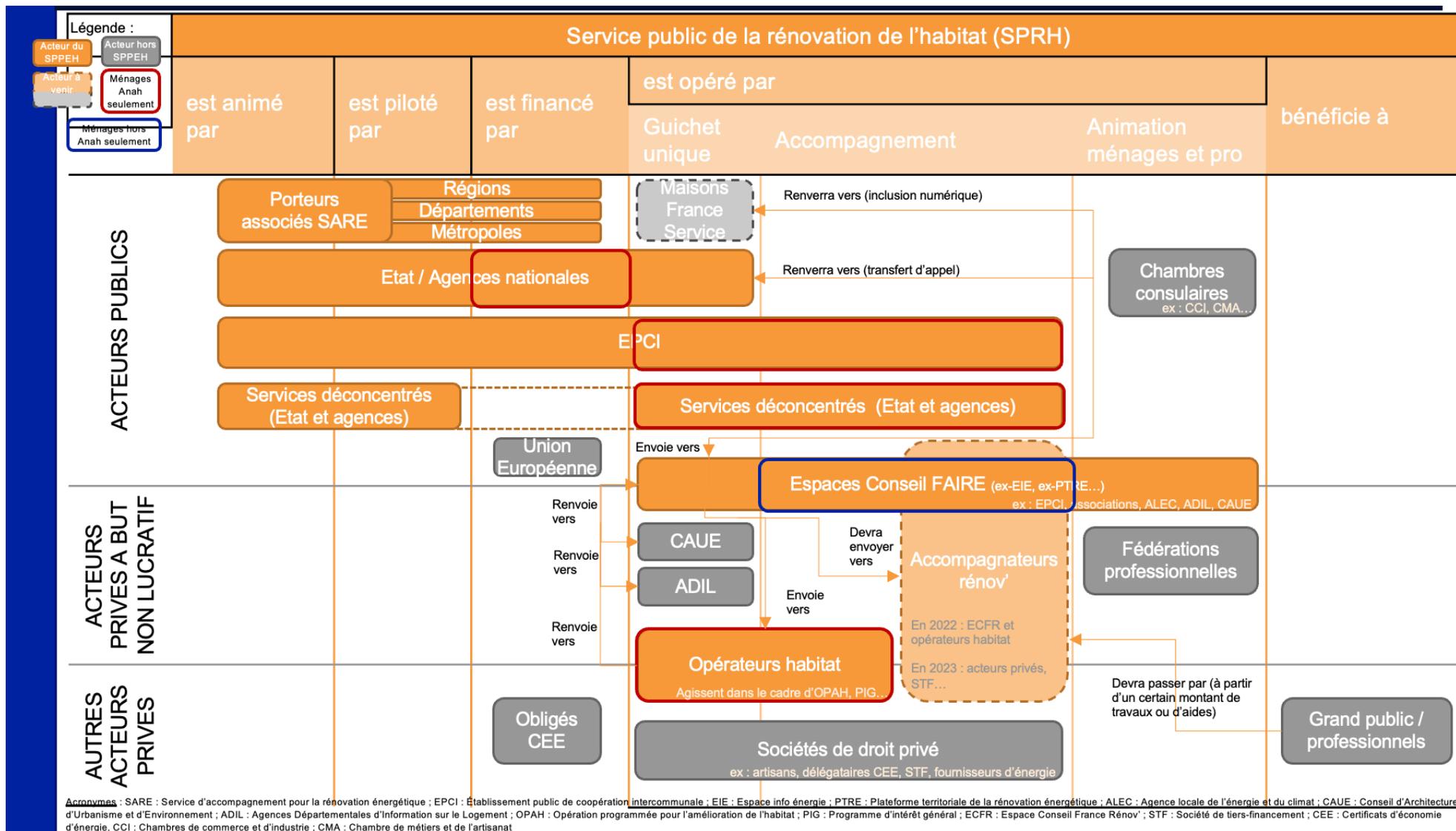
Afin de garantir un service public de qualité sur le long terme et au service de l'intérêt général, nous plaidons pour un financement permanent et adapté aux objectifs que s'est donnés la France en matière de rénovation (500 000 rénovations performantes par an). Ce financement doit être bien calibré, que ce soit pour le guichet unique et l'accompagnement, notamment pour permettre d'absorber la charge de travail liée aux propositions d'obligation de passage par un ECFR avant recours à un accompagnateur et pour toucher une aide publique (à partir d'un certain montant).

5. Un pilotage régional pour un déploiement permettant l'égalité d'accès au service et au droit

Le déploiement du SPRH doit permettre une égalité d'accès à l'information (technique, financière, juridique, fiscale, etc.) sur l'ensemble du territoire. La façon dont est déployée le programme SARE à l'heure actuelle met en avant la volonté politique inégale des Régions et des collectivités infrarégionales, entraînant des disparités dans l'accès au service public. C'est pourquoi, le CLER – Réseau pour la transition énergétique a appelé à ce que les Régions soient dotées d'une compétence obligatoire de pilotage, d'animation et de cofinancement du SPRH, en tant que cheffes de file dans le domaine de l'efficacité énergétique, et qu'elles y associent les collectivités infrarégionales à travers une gouvernance partagée afin de prendre en compte les spécificités locales dans l'organisation du service public de la rénovation¹⁵.

¹⁵ <https://cler.org/wp-content/uploads/2021/10/Comprendre-WEB-Final-12-10.pdf>

Annexe 1 : cartographie d'acteurs avant les annonces gouvernementales du 20 octobre 2021 sur le déploiement de France Rénov'



Description de la cartographie :

Pilotage du SPRH

Le SPRH est animé et piloté par :

- Les Porteurs associés du Service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE) : des régions, des départements, des métropoles ;
- L'État et ses agences (Agence nationale de l'habitat - Anah, ADEME) ;
- Les EPCI ;
- Les services déconcentrés de l'État, tels que les Directions départementales des territoires (DDT) participent également à l'animation et au pilotage du SPRH.

Il est financé par :

- Les Porteurs associés du programme SARE
- L'État et ses agences pour les ménages éligibles aux aides Anah uniquement ;
- Les EPCI ;
- L'Union européenne à travers le Fonds européen de développement régional (FEDER) accessible aux collectivités ;
- Les obligés CEE à travers le programme SARE notamment.

Mise en œuvre du SPRH

Le SPRH est composé des périmètres suivants : le guichet unique, l'accompagnement et l'animation des ménages et des professionnels.

Une multitude d'acteurs publics, acteurs privés à but non lucratifs (associations, fédérations professionnelles, fondations, etc.) et autres acteurs privés (entreprises, etc.) étaient jusqu'ici positionnés sur les segments du guichet unique et/ou de l'accompagnement, les mêmes missions pouvant être portées par des structures différentes selon les territoires :

- Les EPCI ;
- Les services déconcentrés de l'État, via un instructeur de l'Anah dans une DDT par exemple ;
- Les Espace Conseil FAIRE (ECF) – désormais dénommés Espaces Conseil France Rénov' – qui informent et conseillent les ménages intermédiaires et aisés. Les ECF orientent les ménages modestes et très modestes vers les opérateurs habitat ;
- Les opérateurs habitat qui informent et conseillent les ménages modestes et très modestes et agissent dans le cadre d'opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) et de programmes d'intérêt général (PIG). Ils orientent les ménages intermédiaires et aisés vers les ECF ;
- Les CAUE qui disposent d'une expertise architecturale mais qui ne sont pas formellement intégrés dans le SPRH ;
- Les ADIL qui disposent d'une expertise juridique mais qui ne sont pas formellement intégrés dans le SPRH ;
- Les sociétés de droit privé telles que des délégataires CEE mais qui ne sont pas formellement intégrés dans le SPRH.

Les Maisons France Service (hors SPRH) font de la sensibilisation à la rénovation énergétique auprès des publics rencontrés et les orientent vers les Espaces Conseil FAIRE. De leur côté, les ECF renvoient vers les Maisons France Service pour des problématiques d'inclusion numérique.

Le guichet unique renvoie vers les centres d'appels nationaux (anciennement FAIRE et Anah, nouvellement France Rénov') pour les demandes concernant les aides financières.

Les centres d'appels nationaux orientent vers les acteurs du guichet unique pour des conseils personnalisés.

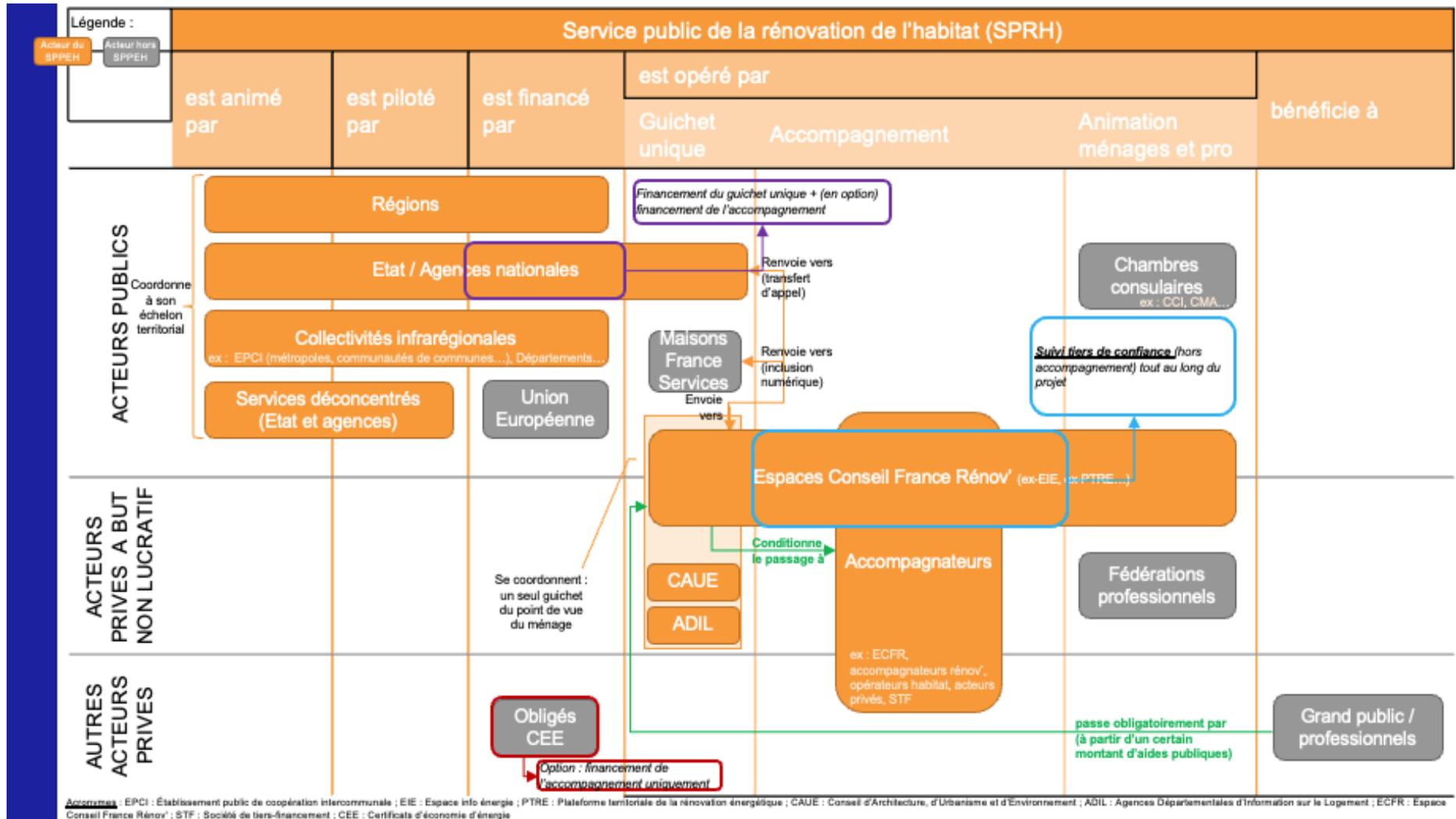
Acteurs en dehors du SPRH :

- Les fédérations professionnelles (ex : CAPEB¹⁶, FFB¹⁷) : elles animent sur chaque territoire le réseau des professionnels de la rénovation énergétique, qui ont un rôle important à jouer dans le parcours de rénovation des particuliers, par exemple en tant que maîtres d'œuvre ;
- Les chambres consulaires : certains conseillers des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des Chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) mettent en place des formations et font de l'animation du réseau des professionnels sur la rénovation énergétique.

¹⁶ Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

¹⁷ Fédération Française du Bâtiment

Annexe 2 : cartographie d'acteurs – proposition d'articulation



Description de la cartographie

Pilotage, financement, animation du SPRH

Chaque acteur coordonne le SPRH à son échelon territorial :

- L'État et ses agences doivent piloter, cofinancer et animer le SPRH ;
- Les Régions doivent toutes être impliquées de la même manière dans son déploiement (pilotage, cofinancement, animation) ;
- Les collectivités infrarégionales doivent mettre en œuvre le SPRH en lien avec les ECFR tout en étant impliqués dans le pilotage, le cofinancement et l'animation.

L'Union européenne cofinance le SPRH au travers des collectivités et, en option, les obligés CEE pourraient cofinancer la brique « accompagnement » du SPRH (via un programme CEE), si l'État et les agences nationales ne le prennent pas déjà en charge. Ces dernières cofinancent quoi qu'il arrive le guichet unique.

Mise en œuvre du SPRH

Comme indiqué dans la note, les ECFR sont au cœur du SPRH :

- Ils représentent le guichet unique avec des missions d'information et de conseil personnalisé et assurent un rôle spécifique de suivi tiers de confiance neutre tout au long du parcours de rénovation ;
- Ils réalisent des missions d'accompagnement en fonction des besoins identifiés sur le territoire d'intervention ;
- Ils réalisent des missions d'animation des ménages et des professionnels.

Le grand public et les professionnels sollicitant une aide publique (selon un montant à déterminer) passent par un ECFR pour obtenir des informations et un conseil personnalisé sur leur projet de rénovation.

Le grand public et les professionnels passent par un ECFR avant d'être orientés vers un acteur de l'accompagnement.

La plateforme nationale France Rénov' constitue le point d'entrée pour les ménages et les orientent vers le guichet unique pour des conseils personnalisés.

Les fédérations professionnelles, les chambres consulaires et les maisons France Services ont le même rôle que dans l'annexe 1.