

Contribution de France urbaine à la concertation nationale pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov'

7 juillet 2023

Dans le cadre de la concertation nationale pour un pacte territorial entre l'État et les collectivités sur le service public de la rénovation de l'habitat France Rénov', et notamment en réaction à la réunion du 26 juin sur la structuration du partenariat État/collectivités territoriales et les modalités de gouvernance, France urbaine fait part de son avis sur l'esprit du modèle et les pistes de travail présentés aux parties prenantes. Il sera d'abord question de noter les convergences avec les messages que France urbaine porte depuis longtemps auprès du gouvernement sur le sujet du pilotage territorial de la rénovation énergétique. Des points de vigilance et propositions dans ce cadre, et sur la rénovation énergétique des logements de manière plus large, seront ensuite formulés. Nous concluons par quelques exemples de collectivités s'étant emparées des enjeux de rénovation.

1. Une philosophie et des pistes de travail qui convergent globalement avec les demandes de France urbaine

- **Points de convergence quant au dispositif proposé :**

-France urbaine salue le fait que la logique de s'inscrire dans une gouvernance plus claire et plus souple, permettant aux collectivités du bloc communal d'avoir plus d'autonomie et de visibilité à moyen terme, a bien été transcrite dans la vision proposée aux parties prenantes.

-France urbaine souligne que l'articulation proposée lui paraît pertinente, avec un étage régional consacré à l'établissement d'une feuille de route et dont l'animation serait pilotée par le Préfet de région et la DREAL, comprenant la possibilité d'une co-animation des régions souhaitant s'impliquer, ainsi qu'un échelon plus opérationnel au plan départemental, animé par le Préfet de département et la DDT-M. L'implication de l'Etat garantit ainsi une continuité, en l'absence de celle de la région. De plus, la possibilité d'une contractualisation directe entre EPCI et Etat sur la base d'objectifs et d'un suivi annuel correspond également à nos attentes.

-La pluri-annualité des financements, qui est une demande forte de France urbaine sur de nombreuses politiques publiques de transition écologique, est visible dans les propositions présentées, avec l'idée d'un modèle de financement socle de l'Etat (information, conseil, accueil, orientation et animation territoriale) basé sur un contrat Etat/collectivité d'une durée de 5 ans, avec possibilité d'avenants. Cette durée est accueillie positivement par France urbaine dans la mesure où cela contribue à la stabilité du dispositif d'aide qui permet aux territoires et, plus précisément, aux structures locales portant ce service de mieux se projeter sur l'avenir. Les territoires urbains signalent en outre que la moyenne du parcours d'une copropriété dans un projet de rénovation, depuis le premier accompagnement jusqu'à la fin des travaux, est généralement de 5 ans. De plus, pour l'accompagnement des ménages en maison individuelle (de l'audit à la réalisation des travaux), la moyenne est de 3 à 4 ans, notamment sur un projet BBC rénovation. Si les ménages déjà convaincus peuvent être plus rapides dans la concrétisation de leurs travaux, le processus reste soumis à l'obtention des devis et à la disponibilité des artisans, dans un contexte de manque chronique d'effectifs dans les entreprises du bâtiment (couvreur, entreprises d'isolation...), tout comme les bureaux d'études thermiques.

-S'agissant des clés de répartition des financements socle de l'Etat proposées selon les territoires, France urbaine serait plutôt favorable à l'option 4 "en fonction des besoins consolidés exprimés par les collectivités à l'échelle régionale" permettant aux territoires présentant un niveau de maturité suffisant d'exprimer leurs besoins, quitte à ce que l'on adopte l'option 1 pour les autres territoires, à savoir "en € / habitants et/ou de la densité de population" (en pensant à la possibilité d'une bonification pour les territoires peu denses).

France urbaine note avec satisfaction, dans les premiers échanges, que le gouvernement prévoit une possibilité de différenciation dans ces modalités.

-Pour ce qui est des financements spécifiques de l'Etat, dans une logique de résultats, concernant l'accompagnement, l'adaptation des logements, le traitement des copropriétés, la lutte contre l'habitat indigne, France urbaine voit positivement la proposition d'une logique similaire que pour le financement socle, sur une base pluriannuelle et assortie d'objectifs pouvant être revus annuellement.

- **Points d'attention quant au dispositif proposé :**

-Concernant l'animation régionale et départementale portée par les services déconcentrés de l'Etat, France urbaine alerte sur les moyens à mettre en place pour leur permettre d'assumer ces nouvelles missions. A cet égard, il est essentiel que l'Etat local puisse accompagner une responsabilisation croissante des territoires dans le domaine de la transition écologique et, plus particulièrement, dans celui de la rénovation énergétique.

-France urbaine plaide pour que les montants des financements aux collectivités leur permettent d'avoir les moyens suffisants pour mener à bien leur politique de rénovation, dans un contexte où les collectivités ont également des ressources de fonctionnement tendues, accentuées par la hausse significative du coût de l'énergie. France urbaine préconise par exemple un Emploi Temps Plein (ETP) pour un bassin de population d'environ 30 000 habitants, plutôt qu'un ETP par EPCI. Nous faisons notamment le constat de la nécessité de moyens suffisants et pérennes pour le maintien d'un service public "amont" (information, conseil et animation territoriale/"aller vers"), c'est-à-dire le service France Rénov' assuré par les Espaces Conseil France Rénov', dont le rôle de "guichet d'accueil" et de tiers de confiance public est particulièrement important, là où il est implanté.

Pour rappel, France urbaine milite depuis longtemps, aux côtés de plusieurs associations d'élus et associations spécialisées, pour un financement pérenne des actions des territoires en faveur de la transition écologique. Elle s'était ainsi mobilisée en faveur de la territorialisation d'une partie de la contribution climat énergie, afin qu'une partie de celle-ci soit fléchée en direction des intercommunalités chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et des régions pour le volet climat énergie de leur SRADDET.

2. Des propositions de France urbaine sur la philosophie du modèle de gouvernance présenté et au-delà

❖ Proposition #1 : Déléguer les crédits consacrés à la politique de rénovation énergétique (missions d'information, de conseil, d'orientation, etc et missions d'accompagnement aux travaux) aux EPCI sur la base du volontariat

France urbaine note avec satisfaction l'abandon de la tarification à l'acte et observe que le modèle présenté confère une grande marge de manœuvre aux territoires sur la manière de travailler et d'atteindre les objectifs, et donc de dépenser l'enveloppe dédiée. Cela converge avec la proposition, portée depuis longtemps par France urbaine, de s'inspirer du modèle de la délégation des aides à la pierre. En effet, la co-construction des objectifs et l'autonomie dans la gestion des crédits semblent être une condition indispensable pour qu'ils s'impliquent encore davantage, notamment sur le plan financier, dans cette politique, sur le modèle de ce qui s'est passé sur le logement. Cette délégation pourrait venir enrichir le **statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH)** proposé par la loi 3DS.

❖ Proposition #2 - Autoriser les acteurs historiques à devenir Mon Accompagnateur Rénov' quelle que soit leur organisation

France urbaine alerte que l'esprit de souplesse et de différenciation territoriale prôné par l'Etat dans la gouvernance proposée doit également transparaître dans le modèle d'agrément Mon Accompagnateur Rénov', ce qui n'est pas le cas.

Dans son décret, l'Etat a défini très précisément les missions à réaliser par un MAR et a décidé que seul l'audit énergétique pouvait être sous-traité. La totalité des autres missions doit être réalisée par la même structure. Force est de constater que de nombreux territoires ont organisé leur service public sur la base des structures existantes et souvent dans une logique de coopération multi partenariale qui n'est donc pas compatible avec MAR. Une situation similaire est constatée pour les sociétés de tiers financement. Ainsi, les territoires urbains sont particulièrement inquiets concernant la pérennisation des outils de service public de rénovation qu'ils ont mis en place ces dernières années. Il existe un risque réel d'écrasement des dispositifs locaux existants, alors que certains acteurs historiques se voient refuser l'agrément MAR. **France urbaine s'oppose à ce modèle unique des services de l'Etat qui ne prend pas en compte l'existant dans les territoires et va donc à contre-sens des objectifs d'optimisation du système d'accompagnement et d'accélération de la rénovation. Il est impératif d'assouplir ce modèle afin de permettre aux opérateurs historiques territoriaux (ECFR et collectivités) qui le souhaitent de continuer leurs missions et ne pas mettre en péril le travail en place depuis plusieurs années.**

❖ Proposition #3 : Mieux encadrer les Accompagnateurs Rénov' portés par des structures privées

Sur le dispositif Mon Accompagnateur Renov, le rôle des collectivités locales est essentiel pour garantir l'indépendance de l'accompagnement et son articulation avec les politiques de l'habitat et climat-air-énergie. Or, les collectivités locales ne sont pas suffisamment intégrées dans le dispositif de

l'accompagnateur rénov', puisqu'elles ne sont consultées que pour avis simple sur les demandes d'agrément dans le cadre du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (cf. VI. de l'art. R. 232-5), alors que celles-ci sont les principales actrices des services publics de l'efficacité énergétique dans l'habitat.

Les retours d'expérience des territoires urbains montrent l'importance du rôle de tiers de confiance des acteurs publics qui conseillent et accompagnent les porteurs de projet. **Donner une identité analogue aux opérateurs privés et publics nous semble faire porter un risque important en termes d'image et de confiance en cas de malversations par un opérateur privé, pour peu qu'il soit médiatisé.**

Ainsi, en ce qui concerne le parcours du ménage ayant un projet de rénovation, **il nous semble nécessaire d'imposer un passage par le guichet de service public (France rénov') avant de s'adresser à un accompagnateur rénov' afin d'éviter les dérives.** Il n'y aurait donc pas de recours direct à l'accompagnateur sans l'étape d'information – conseil préalable par un tiers de confiance : si le ménage s'adresse directement à l'accompagnateur, celui-ci devra le diriger vers un guichet France rénov' avant d'engager le projet. **La question des moyens permettant de satisfaire cet objectif se pose** et il sera nécessaire de bien les mesurer, notamment en termes de ressources humaines à déployer pour un service public de qualité.

En termes d'organisation territoriale, il convient de **prévoir que tout accompagnateur rénov' soit agréé / ait l'obligation de conventionner avec l'EPCI du territoire où il compte exercer.** Néanmoins, pour le suivi et l'animation qu'induirait cette démarche, France urbaine souligne que le futur programme SARE devra le prendre en compte pour permettre de rémunérer le temps passé sur ces sujets.

❖ **Proposition #4 : Autoriser l'accès aux données sur Ma Prime Rénov - les collectivités comme tiers de confiance**

La transmission des données Ma Prime Rénov' aux collectivités leur permettrait de mesurer l'impact de leurs politiques publiques, et également d'améliorer le suivi des rénovations. France urbaine souligne que cet accès est indispensable afin d'ajuster les politiques locales dans la perspective de l'atteinte des objectifs du PCAET. Alors que l'objectif est, sans ambiguïté, l'amélioration de l'animation du service public, et non une quelconque démarche commerciale, il devient urgent de reconnaître les collectivités comme tiers de confiance.

Si les collectivités ont déjà accès à des données MPR Sérénité ainsi que des données des actes A4bis de leur ECFR, nous rappelons que cela est insuffisant car ne représentant qu'une petite part de l'activité de la rénovation sur les territoires.

❖ **Proposition #5 : Assurer un reste à charge nul pour les particuliers, notamment les plus précaires et rappeler aux acteurs bancaires, dont la Caisse des Dépôts, la nécessité de se mobiliser en faveur de la rénovation, notamment globale performante**

Le nombre de rénovations énergétiques performantes globales n'est pas à la hauteur. Il y a un manque de visibilité sur le long terme sur l'évolution des dispositifs d'aide, les aides par gestes sont souvent trop attractives, détournant les propriétaires de la rénovation globale, et le reste à charge est encore

important. Notons que les propriétaires-bailleurs, contraints de faire des travaux par la loi climat et résilience, sont très peu aidés, alors que l'aide servirait également au locataire. Les mono-propriétés sont également faiblement subventionnées.

S'agissant de l'accès au financement privé pour les particuliers, qui est un enjeu essentiel dans le contexte d'inflation actuelle, les offres bancaires ne sont pas adaptées, et il est du rôle de l'Etat de rappeler aux acteurs bancaires, dont la Caisse des Dépôts, la nécessité de se mobiliser sur le sujet de la rénovation. Qu'il soit question de l'éco-prêt à taux zéro, ou encore, du Prêt Avance Rénovation, leur développement concret dans les territoires n'est pas réellement observé.

On peut se féliciter de la mise en place depuis le début de l'année, d'un dossier simplifié entre La Prime Rénov par poste et l'éco-prêt à taux zéro, les banques étant plus favorables envers ces dossiers dont les pièces administratives sont déjà contrôlées par les services de l'Etat. **Cependant, les banques ont ainsi tendance à orienter systématiquement les ménages vers ce prêt à 30 000€ plutôt que sur l'éco-prêt rénovation globale à 50 000€ pour lequel il n'y a pas de dossier simplifié.**

Notons aussi que pour les copropriétés, l'éco-prêt collectif n'est proposé que par deux établissements.

3. Des préoccupations remontées par les membres de France urbaine sur la rénovation énergétique des logements

Forfait MAR - France urbaine observe que l'annonce récente du forfait MAR estimé à 2000€ TTC, de l'audit jusqu'au dépôt du dossier, pose question sur la qualité du service qui sera dispensé aux publics. Elle alerte sur le risque d'un service au rabais par les structures privées soumises aux règles du marché et de la concurrence et insiste sur le fait que le reste à charge doit être nul pour les ménages les moins favorisés.

Une préoccupation actuelle importante est de savoir comment le MAR est financé pour l'utilisateur lorsque le dispositif est déployé en régie par une collectivité car il est évoqué une relation contractuelle payante entre le ménage et le MAR. Il conviendrait de garantir que la mission d'un MAR par une collectivité puisse continuer à être dispensée gratuitement pour éviter d'engager une facturation qui irait à l'encontre de la simplification des démarches administratives en augmentant la gestion du dispositif (devis/factures à éditer, paiements...).

Freins liés aux CEE - En dehors des aides MPR et MPR Sérénité, les CEE sont une source de subvention très importante dans les projets, mais plusieurs freins sont apparus sur ce dispositif :

- Variabilité forte des aides tout au long de l'année.
- CEE Réno Global sont très difficiles à obtenir. Les contrôles effectués mettent en avant la non prise en compte des Documents Techniques Unifiés par les artisans, pouvant bloquer les aides.
- Les devis qui n'étaient pas contrôlés au moment de la dépose du dossier provoquent des blocages à la fin du chantier.

Copropriétés - Il paraît souhaitable d'insister sur la **particularité de l'accompagnement des copropriétés**, notamment en phase "amont". Cette phase, du fait des modalités et de la temporalité de

décision, nécessite un accompagnement au long cours, nécessitant les moyens budgétaires dédiés afin que la copropriété mène son projet sereinement. Alors que la rénovation des copropriétés est majeure pour atteindre les objectifs de transition écologique, les financements d'ingénierie d'accompagnement des copropriétés sont insuffisants à ce jour (forfaits SARE insuffisants pour les copropriétés de plus de 20 logements, volet MPR copropriétés en OPAH ou PIG mal financé et annuel donc incertain...). Par ailleurs, les prêts collectifs pour la rénovation énergétique en copropriété restent très difficiles à obtenir, freinant d'autant plus les projets alors même qu'ils ont été votés en assemblée générale.

Lisibilité - La lisibilité de l'information manque pour les particuliers, alors que l'identification de France Rénov' est encore difficile (succédant à Espaces Infos Énergie, puis FAIRE, en l'espace de 5 ans), que les dispositifs s'accumulent avec plusieurs parcours de rénovation, et que la segmentation des publics dans l'accès aux aides rend assez compliquée la tenue d'un discours simplifié sur les montants d'aide.

Dédoublage des guichets - La mise en place de Ma Prime Rénov' (MPR) a conduit à un dédoublement des guichets de la rénovation énergétique, pouvant mener à des prises de décision mal fondées pour des particuliers qui rentreraient dans l'un sans avoir connaissance de l'autre. De plus, le budget MPR est limité au regard des objectifs.

Inquiétude sur la capacité quantitative et qualitative de la filière de rénovation énergétique des bâtiments : Il existe un fort besoin en termes d'accompagnement au développement de la filière avec des enjeux d'emplois non délocalisables et pérennes au vu de l'ampleur des travaux à réaliser. La capacité de l'industrie à satisfaire la demande sur les matériaux et équipements se pose. Brest Métropole nous a informés avoir une étude en cours de son agence d'urbanisme afin d'identifier les priorités d'accompagnement à la filière bâtiment de son territoire. Les effets d'inflation induits par l'absence d'élasticité prix s'ajoutent également en tant que facteur limitant à l'intensification des politiques de rénovation (sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité ou en accompagnement). Le constat peut être fait d'une augmentation des coûts des travaux sur les territoires, tant du fait de la main d'œuvre que des matériaux/équipements.

Le déficit de main d'œuvre, en termes d'artisans ou d'ingénieurs, à l'échelle locale comme nationale est notable. Pour illustrer ce phénomène, l'Eurométropole de Strasbourg nous a indiqué un besoin de 5778 emplois supplémentaires dans le secteur au niveau de son territoire pour atteindre les objectifs de son Plan Climat. En Bretagne, les études réalisées montrent le manque chronique d'effectifs dans les entreprises du bâtiment (couvreur, entreprises d'isolation) tout comme les bureaux d'études thermiques. A Rennes Métropole, le délai d'attente peut atteindre 18 mois pour la réalisation de travaux d'isolation par l'extérieur, et plus de 5 mois pour obtenir un audit. **L'appui sur les acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire pour la montée en capacité et en compétence de la filière, pourrait être une piste à explorer** (ex. conventionnement avec les compagnons bâtisseurs pour aider à l'auto-réhabilitation mais en étant accompagné).

Une forte tension en matière de ressources humaines pour faire vivre le service public de la rénovation énergétique. Il semble également important de souligner qu'en période de tension forte et durable de compétences sur les métiers techniques et dans un contexte de besoin de renforcement de l'ingénierie interne, l'écart grandissant entre les salaires publics et privés, mène à de plus en plus de postes ouverts au sein des collectivités qui restent vacants plus d'un an. Lié à la problématique des salaires, avec de

grandes disparités entre structures, un fort turnover est particulièrement visible au niveau des Espaces Conseil France Rénov'. A noter que les collectivités ont également des ressources de fonctionnement tendues, accentuées par la hausse significative du coût de l'énergie.

4. Quelques exemples de collectivités qui se sont emparées des enjeux de rénovation

L'Eurométropole de Strasbourg : Pour venir en appui à la structuration de la filière de la rénovation énergétique des bâtiments, une démarche partenariale a été mise en place avec un consortium d'acteurs : [« Ensemble Ecorénovons Strasbourg & Eurométropole »](#) est le seul Pôle Territorial de Coopération Économique (PTCE) en France dédié à la filière de la rénovation énergétique. Le PTCE permet de réunir les partenaires clés pour faire converger leurs stratégies à l'échelle du territoire de l'Eurométropole de Strasbourg et de mettre en place des actions concrètes pour mobiliser la filière en cohérence avec les objectifs fixés par le Plan Climat de l'Eurométropole de Strasbourg (rénovation de 8000 logements niveau BBC par an d'ici 2030 et de 6,5 millions de m² de bâtiments à usage tertiaire d'ici 2030).

La Métropole Rouen Normandie a pu structurer en novembre 2022 son [nouveau service public de la Transition Énergétique](#) comme réel guichet unique (tous secteurs confondus - Tertiaire, Collectivités, Ménages, Copropriétés) dont une des ambitions est de massifier la rénovation énergétique des bâtiments. Ce service public "Énergies Métropole", positionne ses actions sur 4 piliers : [Fédérer/engager les acteurs territoriaux](#) (la Métropole impulse, les actions, via son PCAET, et souhaite que les objectifs soient partagés et saisis par tous), [Mobiliser les porteurs de projets](#) (Engager les maîtrises d'ouvrage dans des projets de rénovation et de développement d'énergies renouvelables ambitieux), [Accompagner les publics](#) (proposer une ingénierie publique et privée d'accompagnement cohérente, globale, complémentaire, lisible et simple d'accès), et [Structurer les réseaux professionnels](#) (montée en compétence des filières de la transition énergétique, créer des relais du service public, décarboner la rénovation).

Grand Besançon : Il existe une démarche multi-partenariale sur le sujet de la rénovation énergétique performante, appelée [« 3,2,1...BBC! »](#). Sont conviés autour de la table le Rectorat et le lycée du bâtiment, les professionnels du bâtiment, les partenaires institutionnels (Pôle Énergie, Ademe, etc.), les représentants de consommateurs, les banques, agences immobilières, etc. Parmi ses objectifs : (i) améliorer la formation continue et initiale des professionnels, notamment pour aller vers la rénovation énergétique performante, (ii) faciliter le parcours du ménage face à la multiplicité d'aides et d'interlocuteurs, et (iii) favoriser les offres globales, avec l'action d'un architecte par exemple, qui garantit le travail des autres entreprises et coordonne leur action pour le confort du ménage.

La Métropole européenne de Lille : Depuis une dizaine d'années, il existe un lieu physique qu'est [la Maison de l'habitat durable](#) de la Métropole européenne de Lille, porte d'entrée principale vers les services et dispositifs du réseau [AMELIO](#). Ce dernier est le guichet unique de l'habitat sur la MEL (labellisé par la Région Hauts de France) qui permet à chacun des 8 territoires définis sur la MEL d'avoir un conseiller avec un numéro unique. L'accompagnement est gratuit pour toutes et tous, et adapté en fonction de la situation de chacun dans le parc privé (maisons individuelles et copropriétés).

Rennes Métropole : Depuis 2019, la Métropole a créé le dispositif [écoTravo](#) dans une logique multi-partenariale entre les différents acteurs locaux de la rénovation énergétique. Il propose aux ménages un

accompagnement technique, financier et administratif, et ce en maison individuelle comme en copropriété. Les aides financières votées sont conséquentes en phase audit comme en phase travaux et peuvent atteindre jusqu'à 15 000€/logement. Les retours des bénéficiaires sont positifs ; le dispositif est reconnu et apprécié par les ménages comme les professionnels. À date, environ 1 500 logements ont bénéficié d'une aide de la Métropole pour financer un projet de travaux BBC.