



## MASSIFIER LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS : QUELLE ORGANISATION ET QUELLE IMPLICATION DES INTERCOMMUNALITÉS ?



## INTRODUCTION

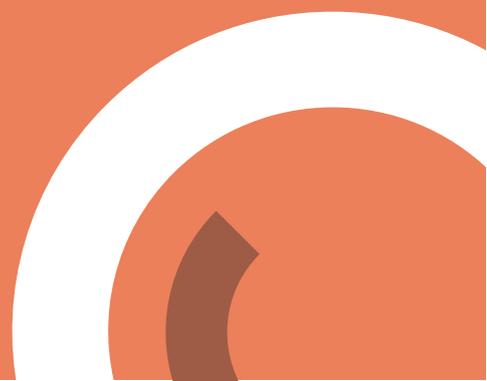
---

La rénovation énergétique des logements est au cœur de la politique de transition énergétique portée par le gouvernement. L'enjeu est de taille, l'objectif national est la rénovation de l'ensemble du parc de bâtiments au niveau Bâtiment basse consommation (BBC rénovation) d'ici 2050. Pour atteindre cet objectif, le recours à une massification des aides en faveur de la rénovation des logements s'est imposée. Cette politique repose sur plusieurs leviers : la mise en place au niveau national d'un dispositif d'aides irrigant l'ensemble du territoire, la mobilisation des collectivités pour relayer cette politique et mettre à disposition des ménages une information et un accompagnement adapté dans le choix des travaux à entreprendre, et le cas échéant la mise en place de financements complémentaires. C'est dans cette logique qu'ont été introduits les dispositifs MaPrimeRénov' et les espaces FAIRE.

Au travers de leurs compétences habitat et climat-air-énergie, les intercommunalités sont pleinement concernées et impliquées dans la réussite de la politique de rénovation énergétique des logements. Elles sont toutefois conduites à intervenir en collaboration avec d'autres acteurs afin de rendre le « parcours de rénovation » des ménages plus efficace et plus mobilisateur.

Si la massification des interventions en faveur de la rénovation énergétique est une condition nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques du secteur bâtiment en 2050, la capacité de ces dispositifs à s'adapter à la diversité des politiques locales et leur bonne prise en main par les territoires sera un gage de réussite.

Afin de mieux cerner la façon dont les intercommunalités se saisissent de ces dispositifs, d'évaluer les différentes modalités d'interaction avec les outils existants, l'AdCF a enquêté auprès de ses adhérents. 52 intercommunalités y ont répondu. Il en ressort que les intercommunalités interviennent préférentiellement sur le diagnostic des priorités de rénovation, l'attribution de subventions et l'information aux ménages. Elles n'agissent pas seules mais mobilisent un ensemble de partenaires. La rénovation énergétique des logements s'inscrit en effet dans les enjeux d'amélioration de l'habitat et de mobilisation des acteurs du territoire en faveur de la transition énergétique. Les moyens mobilisés sont encore faibles pour répondre aux objectifs, et la pérennisation des financements reste l'une des principales difficultés. La coordination des acteurs et la mise en cohérence des dispositifs construits séparément et à des périodes différentes s'avèrent souvent complexes. C'est pourtant sans aucun doute un point clé pour accompagner la massification et l'ambition des rénovations.



## QUELLES ACTIONS ENTREPRISES PAR LES INTERCOMMUNALITES EN MATIERE DE RENOVATION ENERGETIQUE DES LOGEMENTS ?

**L'intercommunalité intervient rarement seule pour la rénovation énergétique des logements du parc privé. Dans la majorité des territoires, les différentes missions constitutives du service public de la performance énergétique de l'habitat sont portées par une ou plusieurs autres structures.** Les missions prises en compte dans l'analyse sont les suivantes : Information et conseil de premier niveau, Subventions et aides à la rénovation énergétique, Accompagnement des ménages pour la réalisation des travaux, Contrôle de la qualité des rénovations, Animation du réseau d'acteurs, Montée en compétence des artisans, Diagnostic des priorités de rénovation énergétique à l'échelle du territoire.

**Les actions sur lesquelles les intercommunalités interviennent plutôt seules sont le diagnostic des priorités de rénovation et l'attribution de subventions aux ménages.** Près des trois quarts des intercommunalités répondantes ont effectué un diagnostic des priorités de rénovation sur leur territoire. Ce diagnostic s'effectue souvent dans le cadre d'une OPAH ou de l'élaboration des PCAET, de l'élaboration d'un PLH, plus rarement du schéma directeur de énergies. Certains répondants ont pu bénéficier d'un appui de la DREAL ou du CEREMA.

**Les moyens mobilisés par les intercommunalités se renforcent et les budgets 2021 devraient confirmer la place croissante donnée aux politiques de rénovation énergétique.** Les équipes internes sont réduites, mais quelques intercommunalités tirent la moyenne vers le haut avec un service important, jusqu'à 10 ETP. En interne, la politique de rénovation énergétique des logements relève souvent d'une double approche, d'un côté politique de l'habitat et de l'autre politique climat-énergie, sans qu'il n'y ait toujours de stratégie commune ou de budget global. Si certaines intercommunalités ont mis en place un service interne, dans ce cas souvent rattaché à la direction en charge de l'habitat, d'autres s'appuient sur leurs partenaires en fonction de leurs objectifs politiques.

**De 20 000 euros à 3,6 millions d'euros, les budgets annuels varient considérablement selon les ambitions et la taille de l'intercommunalité.** Peu d'intercommunalités communiquent un budget couvrant l'ensemble des dispositifs visant la rénovation énergétique des logements : les budgets relevant de dispositifs Anah et les budgets destinés à accompagner les ménages non-modestes sont souvent distincts. Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le budget annuel moyen pour le fonctionnement du SPPEH est de 2,7€ par habitant.

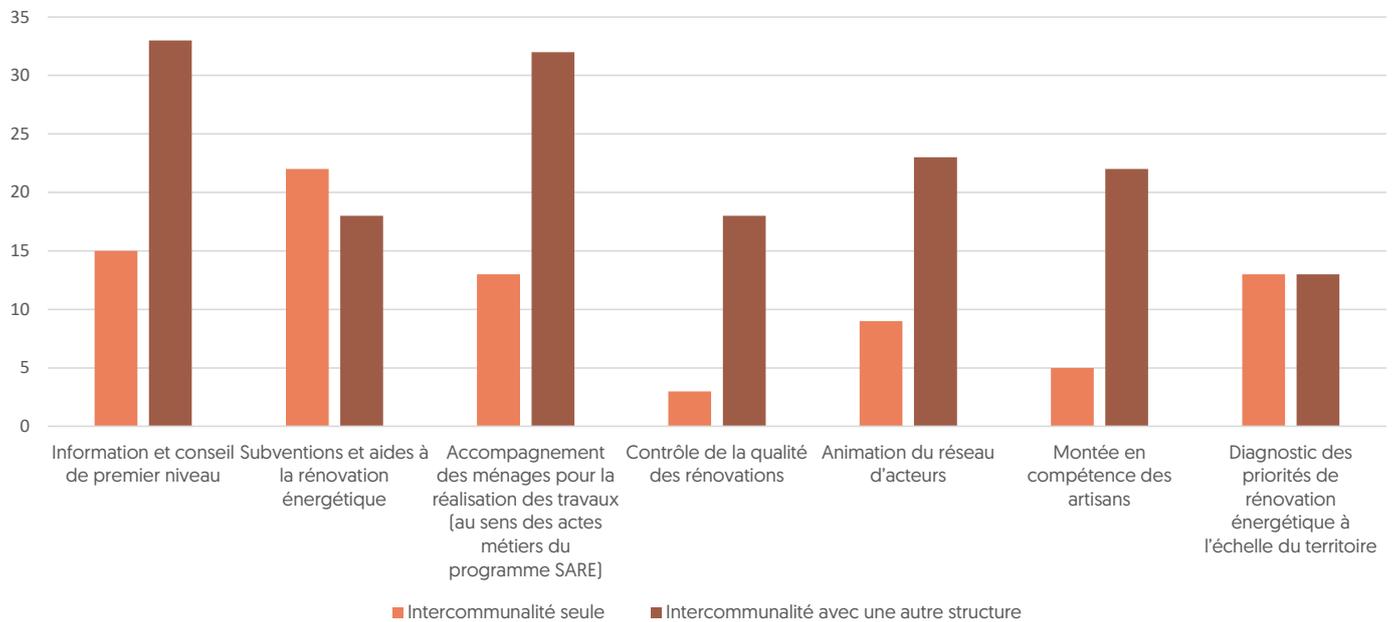
**De nombreux acteurs autres que l'intercommunalité interviennent sur une ou plusieurs actions à l'échelle de chaque territoire<sup>1</sup>. Les actions d'information, d'accompagnement et d'animation pour la rénovation énergétique sont dans la majorité des cas pour les intercommunalités interrogées mises en œuvre avec l'implication d'autres structures.** L'information et le conseil de premier niveau sont les actions qui mobilisent le plus d'acteurs : jusqu'à cinq structures peuvent intervenir sur un même territoire, avec une moyenne par territoire est de 2,13 structures. Celle-ci varie peu selon la taille de l'intercommunalité. La rénovation énergétique des logements étant un enjeu majeur pour l'amélioration des conditions d'habitat ainsi que pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'information et le conseil ont été pris en main par des structures intervenant dans ces deux politiques. Les différents soutiens à la mise en place de structures d'information et d'accompagnement ont également contribué à renforcer cette diversité. Certaines structures ne s'adressent qu'à certains ménages, par exemple les ménages non-bénéficiaires des aides Anah. Difficilement lisible pour les ménages, cette fragmentation brouille également le pilotage au niveau local.

.....

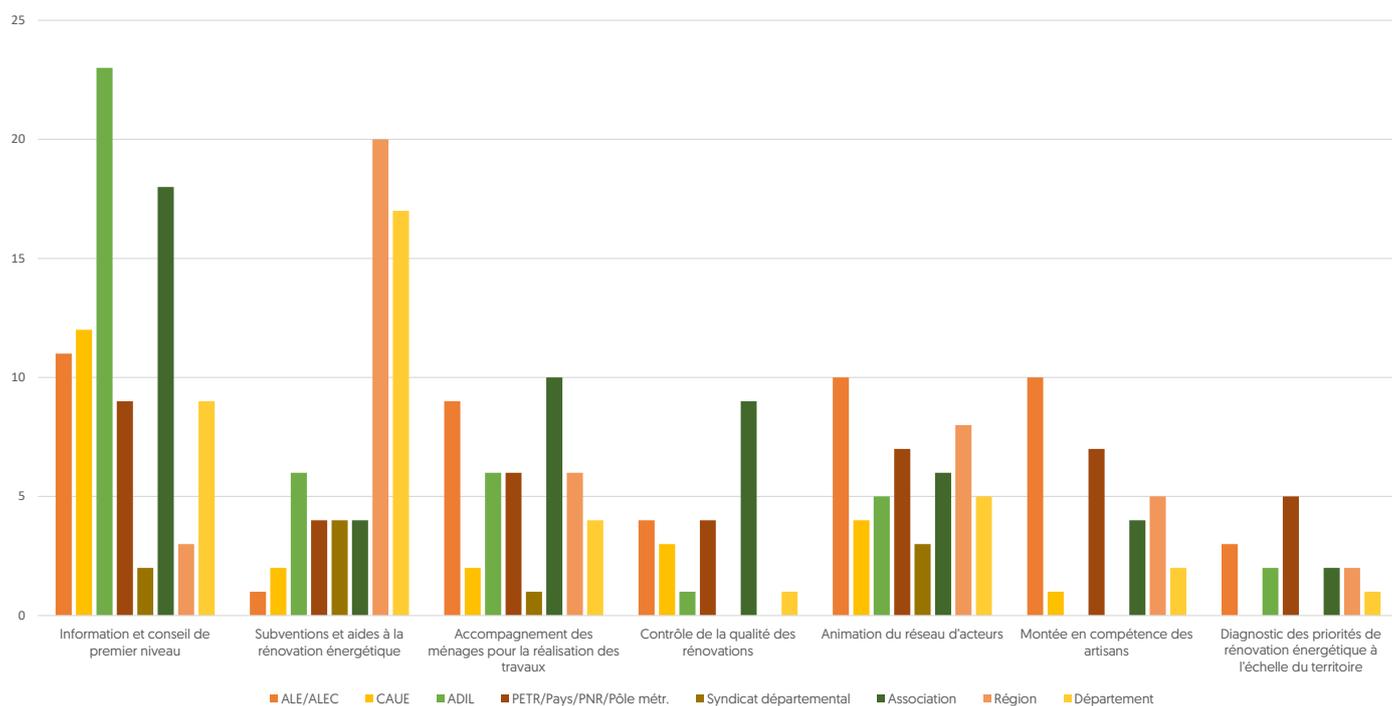
<sup>1</sup> ALE/ALEC, CAUE, ADIL, PETR/Pays/PNR/Pôle métropolitain, Syndicat départemental, Association, Région, Département.

**Peu d'acteurs interviennent en revanche sur le contrôle de la qualité des rénovations, sur le diagnostic des priorités de rénovation et sur la montée en compétence des artisans.** Le contrôle de la qualité des rénovations nécessite, en effet des moyens humains importants, et n'est pas toujours perçu comme prioritaire. En outre, la massification des dispositifs d'aides n'est-elle pas contradictoire avec la recherche de rénovations à l'ambition énergétique plus marquée. On observe que la montée en compétences des artisans réussit rarement sans l'implication d'acteurs spécialisés ou de fédérations professionnelles.

*Actions réalisées par l'intercommunalité seule ou avec une autre structure*



*Structures impliquées dans les missions du service public de la performance énergétique de l'habitat (nombre d'intercommunalités dans lesquelles la structure intervient)*



	ALE/ALEC	CAUE	ADIL	PETR/Pays/PNR/Pôle métr.	Syndicat départemental	Association	Région	Département
Information et conseil de premier niveau								
Subventions et aides à la rénovation énergétique								
Accompagnement des ménages pour la réalisation des travaux								
Contrôle de la qualité des rénovations								
Animation du réseau d'acteurs								
Montée en compétence des artisans								
Diagnostic des priorités de rénovation énergétique								

Cartographie des structures impliquées pour la rénovation énergétique des logements, hors intercommunalités. Le blanc indique que la structure n'intervient sur cette action dans aucun des territoires de l'enquête. Plus la couleur est sombre, plus cet acteur est fréquemment cité par les répondants pour l'action correspondante.

### GUICHET UNIQUE, INTERPRETATIONS MULTIPLES

Dans les trois quarts des intercommunalités répondantes, un guichet unique est en place, mais les interprétations sont multiples. Pour certains, il s'agit d'avoir un seul point d'entrée pour les ménages, quels que soient leurs revenus et donc les dispositifs auxquels ils sont éligibles. Pour d'autres, le guichet unique propose un accompagnement pour des projets de travaux ne se limitant pas à la consommation énergétique [mise en accessibilité, par exemple], voire ouvert à d'autres cibles [acteurs économiques et collectivités notamment]. Certains guichets uniques n'effectuent que le premier contact avant de rediriger vers d'autres dispositifs ; d'autres optent pour un accompagnement de A à Z et coordonnent les différents acteurs impliqués. Les principes de gratuité et de neutralité sont fréquemment évoqués.

« Le guichet unique ? Un espace d'accueil inconditionnel, d'orientation et d'informations de premier niveau sur toutes les questions liées à la rénovation énergétique, aux usages et aux économies d'énergie ; un lieu ressources créant du lien entre les différents acteurs du champ de l'insertion/action sociale, de la santé, du logement et du développement durable pour faciliter la réussite des parcours de rénovation énergétique ; un service intercommunal proposant des actions itinérantes de sensibilisation et d'informations locales ciblées à destination de tous les habitants du territoire, et particulièrement pour les propriétaires occupants, les bailleurs privés, les personnes âgées en situation de perte d'autonomie et les locataires en situation de précarité ; en fin, un espace de concertation intercommunale pour l'identification des secteurs d'intervention géographique prioritaires et le suivi des actions engagées. »

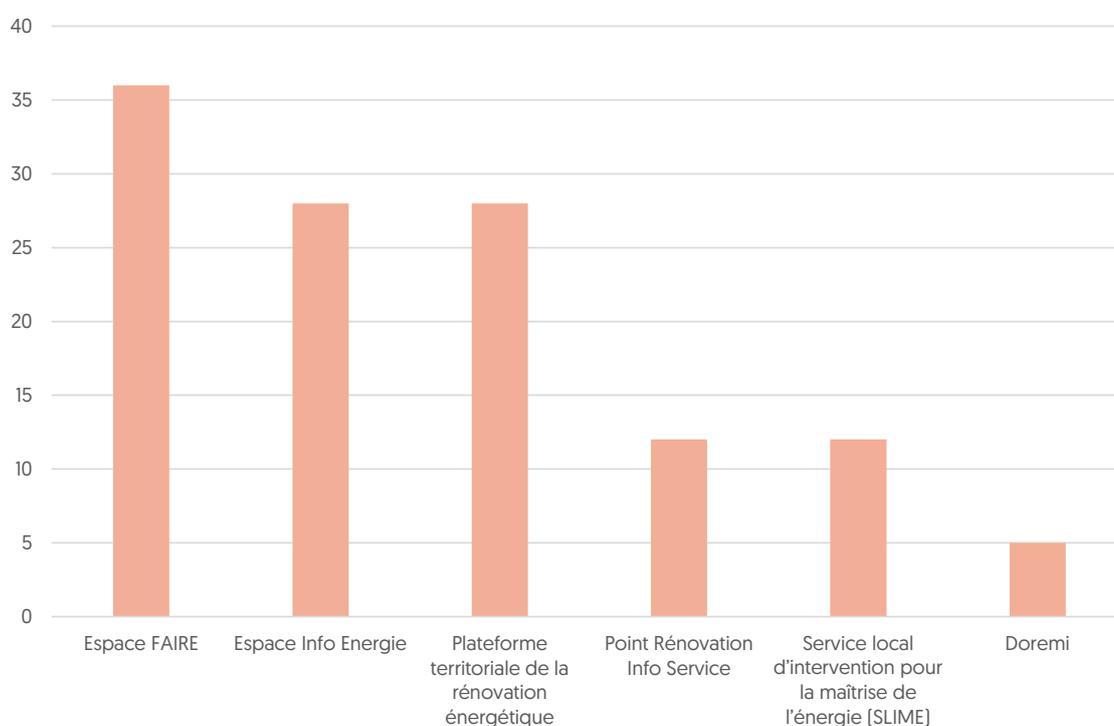
## COMMENT S'ARTICULE L'ACTION DES INTERCOMMUNALITES AVEC LES DISPOSITIFS NATIONAUX ET DES AUTRES COLLECTIVITES ?

La politique de rénovation énergétique se construit à différentes échelles. Des objectifs de rénovation, des financements à destination des ménages ou des services, des outils d'information et d'accompagnement, sont élaborés par l'Etat, les régions, les départements et le bloc local. Leur traduction opérationnelle à l'échelle territoriale se heurte à une mise en cohérence complexe.

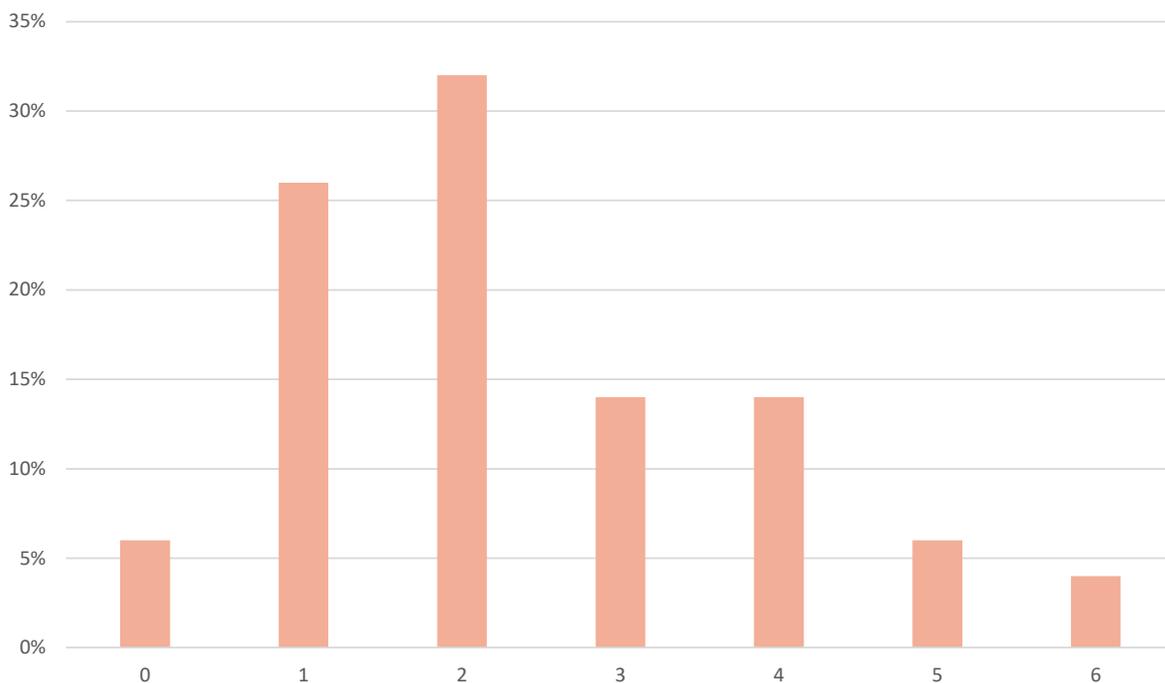
De nombreux dispositifs sont disponibles pour appuyer l'accompagnement à la rénovation énergétique des logements. En pratique, **les missions et les articulations locales entre ces outils sont hétérogènes et il est difficile de leur donner une définition unique**. Certains espaces FAIRE réalisent des audits énergétiques, proposent un accompagnement à la rénovation globale ou appuient la montée en compétences des artisans. Ces spécificités dépendent des objectifs politiques et des autres acteurs présents sur le territoire, tant les structures publiques ou associatives que les acteurs économiques.

L'enquête s'est concentrée sur les suivants : Espace Info Energie, Point Rénovation Info Service, Plateforme territoriale de la rénovation énergétique, Espace FAIRE, SLIME (coordonné par le CLER) et Dorémi (porté par la SAS Dorémi, filiale de l'Institut négaWatt). **Les outils les plus déployés sont les Espaces FAIRE, les Espaces Info Energie et les Plateformes Territoriales de la Rénovation Energétique**. La majorité des répondants ont mis en œuvre deux outils sur leur territoire, un répondant sur cinq en a déployé quatre ou plus. Dorémi et le SLIME ne sont concernés que dans des territoires ayant par ailleurs d'autres outils, et systématiquement un espace FAIRE.

### Outils déployés pour la rénovation énergétique des logements au niveau de l'intercommunalité



Nombre d'outils déployés pour la rénovation énergétique des logements au niveau de l'intercommunalité [en part des répondants]



**On constate que pour le moment, l'articulation entre actions locales et actions nationales reste faible. Elle est pourtant nécessaire afin d'accroître l'efficacité de la politique de rénovation.**

A titre d'illustration, des aides basées sur des critères différents peuvent amener les ménages à choisir entre différents travaux, alors qu'il serait préférable d'encourager la rénovation globale et réduire le reste à charge.

Les messages multiples communiqués aux ménages, concernant les aides ou l'accompagnement disponible par exemple, génèrent de la complexité. Le soutien à la massification de la rénovation énergétique reste encore très descendant dans son approche. Cela conduit les intercommunalités à revoir leur organisation et bouleverse les pratiques établies.

Selon les intercommunalités interrogées, l'articulation entre les actions locales et les dispositifs nationaux s'améliore en ce qui concerne les subventions aux ménages et leur accompagnement bien que certaines rencontrent encore des difficultés. En revanche de réels progrès restent à faire concernant l'animation du réseau de professionnels et l'appui à la montée en compétence des artisans.

Quelques illustrations de difficultés rencontrées : la communication sur l'évolution des aides auprès des conseillers est concomitante de la communication grand public, ne permettant pas aux conseillers d'anticiper les sollicitations des ménages. La communication nationale ne tient pas compte des moyens humains disponibles dans les territoires pour faire face à l'afflux des demandes et crée de la confusion au niveau local, certains services ont ainsi été débordés de demandes suite à la communication nationale sur MaPrimeRénov'. Les aides telles que MaPrimeRénov' et Habiter Mieux Sérénité se font parfois concurrence auprès des ménages modestes. Enfin, les collectivités se plaignent de devoir régulièrement faire évoluer leurs dispositifs selon les ajustements nationaux.

**Le niveau d'articulation avec les actions des autres collectivités est légèrement plus élevé, malgré de fortes disparités entre régions.**

Certains répondants soulignent une multiplicité des dispositifs, d'autres font en revanche état d'une concertation entre collectivités, permettant une meilleure coordination. Les aides financières et l'accompagnement envers les ménages que proposent les collectivités s'inscrivent parfois dans le parcours structuré au niveau local. Dans d'autres cas, les aides peuvent être demandées par les ménages directement auprès de la région ou du département. Le niveau de satisfaction est significativement plus élevé en régions Centre Val-de-Loire et Pays de la Loire. L'articulation concernant les aides financières est clivée : presque autant de répondants indiquent une faible articulation qu'une bonne articulation. Il reste qu'il y a parfois peu à articuler, certaines collectivités n'ayant investi le sujet de la rénovation énergétique que récemment.

**Les trois quarts des répondants ont contractualisé avec le porteur associé dans le cadre du programme SARE.** Près de la moitié des répondants indique que la région apporte des aides aux travaux dans ce cadre. Parmi ceux qui organisent le service à une échelle intercommunale, 52 % des répondants indiquent que le programme SARE a fait évoluer l'organisation en place : sont concernés les modalités et montants de financement, la cible (notamment en intégrant le petit tertiaire et les copropriétés) et le périmètre géographique des structures de mise en œuvre, évolution qui n'a pas toujours été consensuelle.

## QUELS OBJECTIFS SE FIXENT LES INTERCOMMUNALITES ? QUELLES DIFFICULTES RENCONTRENT-ELLES ET QUELLES SONT LES BONNES PRATIQUES ?

---

**Près des trois quarts des répondants ont défini des objectifs en matière de rénovation énergétique des logements.** Les objectifs portent généralement sur le nombre de ménages informés, le nombre de logements rénovés, voire le nombre de rénovations globales. La définition d'objectifs de réduction de la consommation énergétique totale des bâtiments à l'échelle du territoire est rare. Les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone sont souvent perçus comme trop ambitieux eu égard aux moyens disponibles localement.

**Les objectifs en matière de rénovation énergétique des logements sont souvent inscrits dans le PCAET et dans une moindre mesure au PLH.** La moitié des répondants qui ont un PLH y ont inscrit ces objectifs, les deux tiers des répondants qui ont un PCAET y ont inscrit ces objectifs. On peut regretter que ces documents soient construits, encore assez souvent, de façon cloisonnée. Cela peut être lié à leur degré d'ancienneté (les PCAET sont relativement récents, bien que certaines intercommunalités disposaient d'un PCET) mais aussi aux pratiques d'organisation interne applicable à chaque thématique (environnementale, habitat, etc.), qui est portée par des services et des élus différents. Le projet de territoire, quand il existe, peut être un vecteur de transversalité, de meilleure intégration et de lissage de ces difficultés.

**L'habitat individuel est la principale cible des politiques de rénovation énergétique.** Seuls 37 % des répondants indiquent avoir une politique spécifique à destination des copropriétés, du fait surtout de la prédominance de l'habitat individuel pour de nombreux répondants et mais aussi de la complexité de l'accompagnement des copropriétés.

**L'offre de rénovation par les artisans sur le territoire est globalement jugée suffisante, mais pas forcément structurée.** Moins d'un répondant sur cinq indique que l'offre est insuffisante. Un quart des répondants indique que l'offre de rénovation est suffisante et structurée, et un tiers qu'elle est suffisante mais pas structurée.

**L'articulation entre l'accompagnement à la rénovation énergétique soutenue par le programme SARE et les dispositifs Anah sur le territoire (OPAH, OPAH-RU, PIG) est complexe et la majorité des répondants n'y est pas encore parvenue.** Différentes solutions sont évoquées pour mutualiser les dispositifs : un guichet unique accueillant tous les ménages, éventuellement porté par la Maison de l'Habitat, le recours à un même prestataire et le recours à la régie. Cette articulation est perçue comme nécessaire mais complexe et chronophage : les interlocuteurs sont nombreux, les dispositifs mouvants et leurs modalités parfois concurrentes.

*« Les dispositifs d'accompagnement tels que les OPAH fonctionnent bien avec les collectivités mais les autres dispositifs dont MaPrimeRénov' viennent en contradiction avec les objectifs des OPAH de rénovation énergétique pertinente. »*

**Selon les répondants, les trois principales difficultés que les ménages rencontrent sont des aides peu lisibles, peu attractives ou insuffisantes, le manque de cohérence entre les dispositifs d'aide et la multiplicité des services d'accompagnement à la rénovation énergétique.**

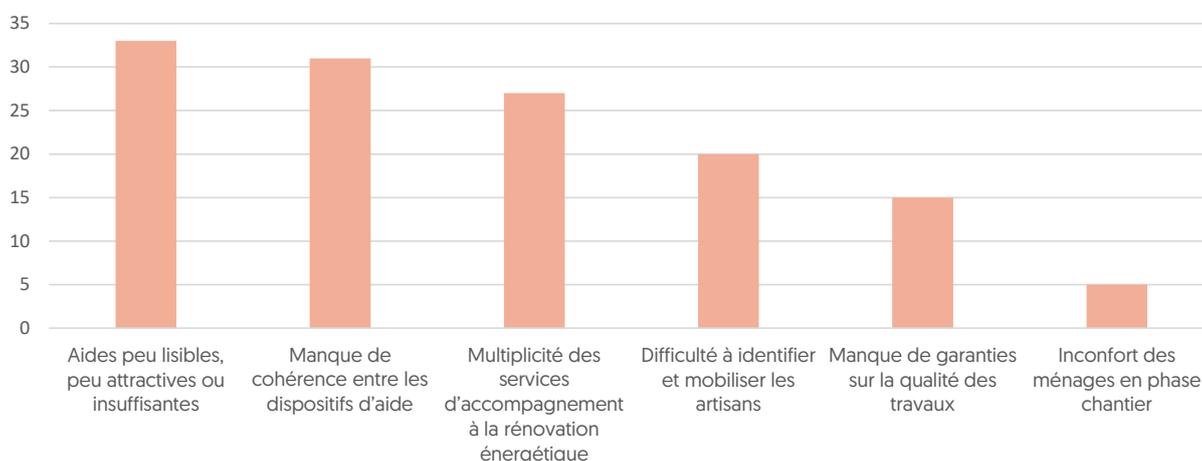
Ces difficultés interrogent l'articulation de l'action locale avec l'action nationale et des autres collectivités. D'autres difficultés partagées par les répondants sont le manque de message cohérent en faveur des rénovations performantes, le recours croissant au numérique, excluant une partie de la cible, et le manque de dispositifs pour le préfinancement des travaux de rénovation.

*« Le projet de rénovation de l'habitat est pour les ménages souvent le projet d'une vie. Il est nécessaire d'être un acteur de proximité et de confiance afin de les rassurer et les accompagner au mieux à toutes les étapes du projet. Le service a la responsabilité de les accompagner techniquement, à les aider à obtenir le maximum d'aides financières et enfin de les confier à une équipe de confiance pour la réalisation des travaux. Ce service générateur d'une formidable économie de proximité non-délocalisable doit rester un service public gratuit, neutre et indépendant. »*

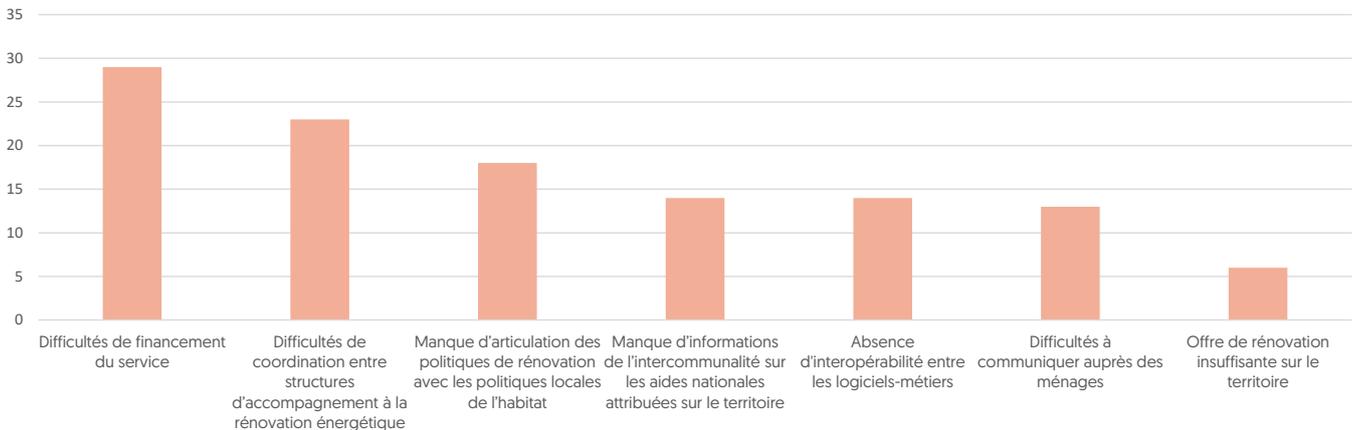
**Les trois principales marges de progrès des structures du SPPEH sont le financement du service, la coordination entre structures d'accompagnement à la rénovation énergétique et l'articulation entre politiques de rénovation et politiques locales de l'habitat.**

Le financement du service est particulièrement difficile pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Les difficultés de coordination entre structures d'accompagnement concernent principalement les communautés de communes, dues possiblement à des moyens humains en interne souvent très limités. Les répondants soulignent également le manque d'anticipation et de concertation dans la définition des politiques nationales.

Perception par les services des points de blocage rencontrés par les ménages



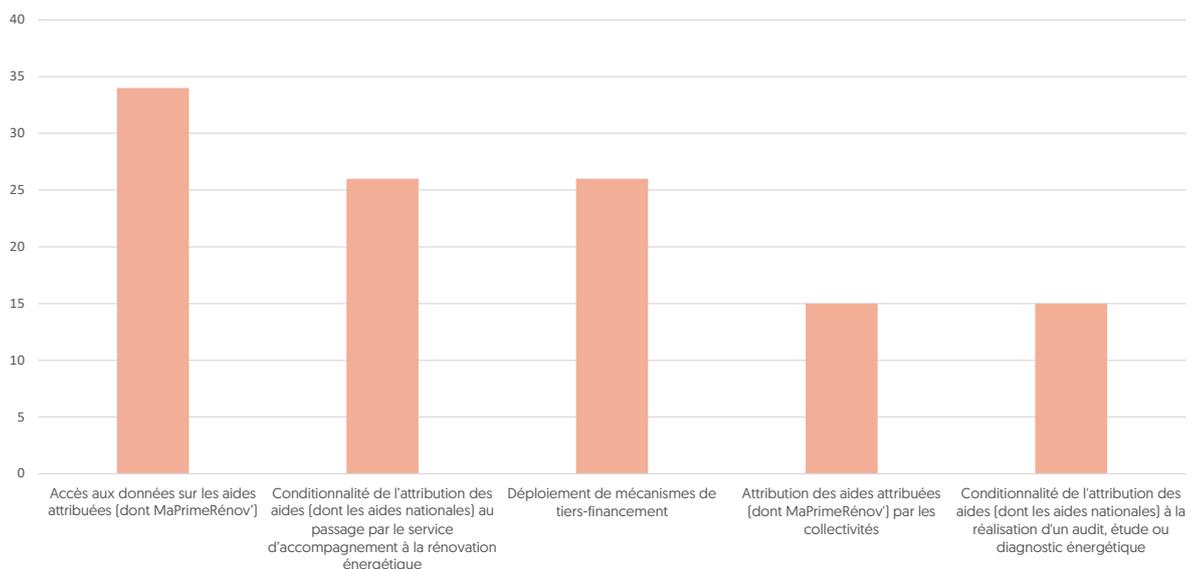
### Points de blocage pour les services



**Comment renforcer l'accompagnement ? Les répondants soutiennent prioritairement l'accès aux données sur les aides attribuées (dont MaPrimeRénov'), la conditionnalité de l'attribution des aides (dont les aides nationales) au passage par le service d'accompagnement à la rénovation énergétique, puis le déploiement de mécanismes de tiers-financement.**

L'accès aux données sur les aides attribuées pourrait permettre, s'il est suffisamment précis et disponible à une maille géographique pertinente, d'alimenter le diagnostic sur les priorités de rénovation et de cibler les politiques d'accompagnement. L'attribution des aides par les collectivités et la conditionnalité de l'attribution des aides à la réalisation d'un audit, étude ou diagnostic énergétique convainquent peu.

### Leviers d'actions favorisés par les répondants



Les Maisons de l'Habitat sont un outil en devenir ; pour l'instant, moins d'une intercommunalité sur cinq a mis en place une Maison de l'Habitat physique. La Maison de l'Habitat est parfois portée à une autre échelle, notamment départementale. Certaines Maisons de l'Habitat adressent l'ensemble des problématiques de logement, notamment l'acquisition ou l'adaptation au handicap et au vieillissement.

## ABRÉVIATIONS UTILISÉES

---

**ADIL** : Agence départementale pour l'information sur le logement

**ALE** : Agence locale de l'énergie

**ALEC** : Agence locale de l'énergie et du climat

**Anah** : Agence nationale de l'habitat

**CAUE** : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

**ETP** : équivalent temps-plein

**OPAH** : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

**PCAET** : Plan climat-air-énergie territorial

**PLH** : Programme local de l'habitat

**PTRE** : Plateforme territoriale de la rénovation énergétique

**SARE** : Service d'accompagnement pour la rénovation énergétique

**SLIME** : Service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie

**SPPEH** : Service public de la performance énergétique de l'habitat

## CONTACTS

---

### Réalisation et suivi:

Oriane Cébile, Conseillère environnement, [o.cebile@adcf.asso.fr](mailto:o.cebile@adcf.asso.fr)

Claire Delpech, Conseillère habitat, [c.delpech@adcf.asso.fr](mailto:c.delpech@adcf.asso.fr)

### Réalisation graphique et crédits photos :

Mathilde Lemée, Chef de projets événementiels, Coordinatrice éditoriale des études AdCF,  
[m.lemee@adcf.asso.fr](mailto:m.lemee@adcf.asso.fr)

Photo by Barthelemy de Mazenod on Unsplash

Photo by Milivoj Kuhar on Unsplash