

ETUDE COMPARATIVE SUR LE ROLE DES AGENCES DU CLUB EⁿR DANS LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE RENOVATION DES BATIMENTS

SYNTHESE

Janv.
2022



EXPERTISES



European Energy Network

Club EⁿR

Le Club EⁿR est un réseau volontaire comprenant actuellement 25 agences nationales européennes de l'énergie. Elles sont principalement responsables de la planification, de la gestion ou de l'examen des programmes nationaux de recherche, de développement, de démonstration ou de diffusion dans les domaines de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique. Les organisations membres qui composent le Club EⁿR sont les principaux responsables de la mise en œuvre des politiques dans leurs pays respectifs et, par conséquent, sont régulièrement en contact direct avec les parties prenantes. En ce sens, ce réseau rassemble des informations et des expériences de tous horizons et agit comme un canal de communication bidirectionnel entre les décideurs politiques centraux et les citoyens européens.

www.enr-network.org/about-enr

Cet ouvrage est disponible en ligne <https://librairie.ademe.fr/>

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon le Code de la propriété intellectuelle (art. L 122-4) et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (art. 122-5) les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'oeuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même Code, relatives à la reproduction par reprographie.

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé

BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01 | France

Etude réalisée par Algoé Consultants pour le compte de l'ADEME.

Algoé
consultants

SOMMAIRE

1. CONTEXTE DE L'ETUDE	4
2. ROLES ET LEVIERS DES AGENCES DU CLUB E ⁿ R POUR ACCOMPAGNER LES POLITIQUES DE RENOVATION	5
3. PRINCIPAUX FREINS AUX POLITIQUES DE RENOVATION ENERGETIQUE DU BATIMENT	6
4. RECOMMANDATIONS	8

1. Contexte de l'étude

- Dans le cadre de sa présidence du Club EⁿR en 2021 et consciente de l'ambition de la « Vague de rénovation » lancée par la Commission européenne en octobre 2020, l'ADEME a lancé **une étude comparative sur le rôle des agences du Club EⁿR dans la mise en place des politiques publiques de rénovation des bâtiments** qui identifie, analyse et présente les rôles et les différentes modalités d'intervention des agences nationales de l'énergie dans la mise en œuvre des politiques publiques de rénovation des bâtiments.
- Cette étude veut **mettre en avant les principaux enseignements tirés de l'expérience des agences** pour outiller l'ensemble des parties prenantes du Club EⁿR sur les leviers les plus efficaces et efficients pour massifier la rénovation performante des bâtiments.
- Cette étude vise par ailleurs à **souligner les principaux obstacles que les agences rencontrent dans les politiques de rénovation et les meilleurs moyens de les dépasser** ; elle propose des recommandations stratégiques et opérationnelles pour les groupes de travail du Club EⁿR.
- Un **questionnaire** a été transmis à l'ensemble des agences/organisations membres du Club EⁿR en Juin-Juillet 2021. Ce questionnaire était constitué de trois parties :
 1. Présentation des dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des bâtiments portés par l'agence/organisation (nom des programmes phares ; principaux facteurs de réussite / atouts ; principaux écueils / faiblesses) ;
 2. Focus sur quatre thématiques : les guichets uniques, l'auto-rénovation ; l'accompagnement des ménages modestes et la place de la rénovation dans les plans de relance ;
 3. Perception des principaux freins et facteurs de succès des politiques de rénovation nationales et de la spécificité / la plus-value de l'action du Club EⁿR et de l'agence/organisation.
- Des **entretiens qualitatifs** ont été menés auprès de huit agences¹ parmi les treize qui ont contribué à la consultation en répondant au questionnaire.

¹ DENA (Allemagne), ADEME (France), ENEA (Italie), ADENE (Portugal), RVO (Pays-Bas), SEA (Suède), IDEA (Espagne) and EST (Royaume-Uni).

2. Rôles et leviers des agences du Club EⁿR pour accompagner les politiques de rénovation

- **Programmes d'information et de sensibilisation** : les actions d'information et de sensibilisation mises en œuvre par les agences à destination des ménages et des gestionnaires de parcs de bâtiments visent à apporter des informations adaptées à chaque groupe cible pour déclencher des décisions d'investissements dans la rénovation énergétique et/ou changements de comportements pour une des occupations et usages performants des bâtiments. Les agences interviennent aussi dans l'information des professionnels de la filière bâtiment pour les sensibiliser aux enjeux de la performance énergétique.
- **Actions d'observation, collecte et mise à disposition de données** : les actions d'observation, collecte et mise à disposition de données permettent de disposer d'une connaissance fiable et partagée de l'état du parc bâti existant (période de construction, matériaux de construction, mode et énergie de chauffage, etc.) et de ses performances énergétiques. Elles permettent aux pouvoirs publics (administrations, collectivités territoriales de toutes échelles) de proposer des politiques publiques de rénovation ciblées et de suivre l'impact des programmes de rénovation sur le parc bâti.
- **Dispositifs d'accompagnement financier** : les Etats accordent différentes aides publiques pour encourager les particuliers, les entreprises et les collectivités territoriales à réaliser des travaux de rénovation énergétique, sous forme de crédits d'impôts, subventions, prêts à taux réduits, etc. Ces dispositifs d'aides publiques visent à accélérer la rentabilité des opérations de rénovation pour aider à l'engagement des maîtres d'ouvrage. Les agences contribuent à la définition et à la diffusion de ces aides.
- **Dispositifs d'assistance technique aux porteurs de projets** : l'assistance technique apportée par les agences joue un rôle clé dans l'amélioration attendue du nombre et de la qualité des opérations de rénovation énergétique des bâtiments. Certaines agences portent ou accompagnent des offres d'assistance technique des gestionnaires, propriétaires et/ou usagers de bâtiments à différentes échelles de territoire, pour : appréhender le niveau de performance énergétique du logement ou bâtiment, définir le projet de rénovation / le plan de travaux, identifier et accompagner la sollicitation des aides financières disponibles.
- **Mise en réseau des acteurs** : les Agences mènent un travail de proximité et d'animation de terrain, et contribuent à la création, l'animation ou le développement de réseaux d'acteurs dont les objectifs sont de favoriser la mutualisation des savoirs et savoir-faire, valoriser et échanger les bonnes pratiques, massifier la demande en produits / travaux de rénovation pour stimuler une offre performante et à coûts maîtrisés, faire émerger et animer des programmes pilotes de démonstration, afin d'expérimenter et évaluer de nouvelles solutions et manières de faire.
- **Formation et qualification des acteurs** : face aux mutations technologiques et numériques et aux impératifs de transition énergétique, la formation (initiale et continue) des professionnels du bâtiment est un levier indispensable pour accompagner l'évolution des emplois existants et accompagner l'émergence de nouveaux profils d'emplois, tels que spécialistes de la rénovation lourde des bâtiments, installateurs de solutions technologiques avancées ou responsables de la modélisation des informations de la construction. Les Agences accompagnent la formation et la qualification des acteurs, afin d'assurer leur montée en compétences, de permettre aux particuliers et aux maîtres d'ouvrage d'identifier les professionnels compétents et de permettre la mise en place d'une éco-conditionnalité des aides publiques, en favorisant l'intervention de professionnels certifiés.

3. Principaux freins aux politiques de rénovation énergétique du bâtiment

➤ ENJEUX ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

- **Un volume d'investissement dans la rénovation énergétique insuffisant pour atteindre les objectifs de réduction des émissions :** la massification de la rénovation énergétique nécessite d'accroître fortement et de manière pérenne les montants investis par rapport aux tendances passées.
La Commission estime que l'Union européenne investit chaque année entre 85 et 90 milliards d'euros dans l'efficacité énergétique des bâtiments et que pour atteindre l'objectif proposé de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55% d'ici à 2030, environ 275 milliards d'EUR d'investissements supplémentaires sont nécessaires chaque année². Une augmentation des investissements est en particulier nécessaire pour améliorer les gains unitaires des opérations de rénovation ; les aides aux porteurs de projets sont décisives dans cette perspective.
- **Des aides complexes à mobiliser, et qui ne ciblent pas tous les profils de bâtiments à rénover :**
Dans le secteur résidentiel, les coûts initiaux d'investissement, la complexité des mécanismes de financement, la dispersion des incitations, les délais de retour sur investissements, et l'absence de produits de financement classiques sont souvent mentionnés comme des obstacles.
Dans le secteur non résidentiel, le manque de financement pour la rénovation des bâtiments publics et le manque d'incitations financières adaptées pour les bâtiments commerciaux constituent deux des obstacles les plus importants.
- **Une capacité financière limitée pour certains segments de la population et aux moments les plus opportuns pour engager des travaux de rénovation :** en période de crise économique et de mutations sociétales, la capacité financière des ménages à entreprendre des travaux de rénovation est réduite.
Dans les zones tendues, le prix élevé de l'immobilier oblige souvent les ménages à s'endetter fortement, réduisant leur capacité d'emprunt pour réaliser des travaux de rénovation. Dans les secteurs détendus, la baisse de la valeur de l'immobilier n'incite pas les propriétaires à investir dans la rénovation de peur d'une perte financière.
Un frein majeur à la rénovation pour les ménages modestes réside dans la difficulté d'avancer le montant des travaux, avant perception des aides publiques, et plus largement dans l'incapacité de financer le reste à charge.
- **Des aides qui ne ciblent pas spécifiquement les rénovations profondes :** pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de 55 %, l'UE devrait réduire les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments de 60 % d'ici à 2030³, par la rénovation performante d'une grande majorité du parc.
La Commission européenne estime que chaque année, seul 0,2 % du parc immobilier européen bénéficie de rénovations lourdes⁴. La performance insuffisante des opérations de rénovation est un frein majeur à l'atteinte des objectifs de décarbonation du secteur du bâtiment fixés à l'échelle européenne. La réhabilitation globale doit être encouragée pour atteindre des objectifs ambitieux en matière d'économie d'énergie et de confort.
- **Les leviers de la fiscalité sont peu mobilisés :** la réduction de la fiscalité supportée par les ménages ayant réalisé une opération de rénovation (performante) de leur logement peut être un levier d'accélération du retour sur investissement des opérations qui semble aujourd'hui peu mobilisé.

2 Commission Européenne, Octobre 2020. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions. Une vague de rénovations pour l'Europe: verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie.

3 Par rapport aux niveaux de 2015.

4 Commission Européenne, Octobre 2020. Idem

➤ ENJEUX SOCIO-TECHNIQUES

- **Un manque d'assistance technique pour accompagner la conception des projets** : pour les particuliers ou les gestionnaires de petits patrimoines, il s'avère souvent difficile de mettre au point un projet de rénovation complet et d'accéder aux financements disponibles.
- **Un manque de main d'œuvre qualifiée** : déjà avant la crise du COVID-19, une pénurie de main-d'œuvre qualifiée pour procéder à des travaux de rénovation profonde des bâtiments était constatée. Dans ce secteur, le potentiel de création et de maintien d'emplois était et reste très élevé.
Les entreprises existantes ont des difficultés à recruter, dans un secteur confronté à un déficit d'attractivité de ses métiers, notamment auprès des jeunes.
La formation (initiale et continue) est également un enjeu fort pour accompagner les mutations dans le secteur (transition énergétique, transition numérique).
- **Une offre encore trop fragmentée par domaines** : la fragmentation de l'offre de rénovation énergétique oblige les maîtres d'ouvrage à solliciter une multitude d'acteurs. Cette offre éclatée complexifie le parcours de rénovation depuis l'identification des professionnels compétents, l'obtention de devis, la gestion et la réception du chantier et la gestion d'un projet de rénovation peut s'avérer très compliquée.
Les organisations de solutions intégrées, ou « one stop shop », offrent un service d'agrégation des services liés à la rénovation, permettant au maître d'ouvrage de passer outre la fragmentation de la chaîne d'acteurs.
- **Un manque de confiance dans les gains escomptés** : les gains financiers réels des opérations de rénovation dépendant de facteurs exogènes (le comportement des usagers, l'entretien des équipements, les conditions climatiques, l'évolution des prix de l'énergie, etc.), il est difficile de déterminer et vérifier le gain énergétique attendu de la réalisation de travaux d'amélioration de la performance énergétique, ce qui complique la prise de décision des maîtres d'ouvrage.
Le principal obstacle ici porte le nom d'« effet rebond », qui peut être direct (ex. l'amélioration de la performance de chauffage entraîne une augmentation de la température demandée) ou indirect (ex. une augmentation du nombre d'équipements électroniques consommateurs financée par les économies réalisées sur le chauffage). Un accompagnement des ménages à la prise en main des logements rénovés, comprenant des recommandations sur les éco-gestes, permet de limiter l'effet rebond.
- **Un manque d'information sur le niveau de performance des bâtiments** : le point de départ d'un projet de rénovation est une décision individuelle mettant en balance les avantages (gain en confort, gain de valeur marchande du bien, économie de charge) et les coûts escomptés. La compréhension insuffisante de la consommation d'énergie du bâtiment et des avantages potentiels d'une rénovation constituent autant de freins à la prise de décision des ménages et des gestionnaires de bâtiments.
- **Une communication axée uniquement sur le volet énergétique** : selon certaines agences/organisations, l'angle efficacité énergétique ne suffit pas à convaincre de rénover, et les usagers sont encore insuffisamment sensibilisés aux autres plus-values à attendre de travaux menés sur leur bâti : confort, santé, valorisation du bien, etc.
- **La relation propriétaire – locataire et les problèmes de « clivage des incitations »** : selon que l'on soit locataire ou propriétaire bailleur individuel, les intérêts divergent quant à la nécessité de réaliser des travaux. Lorsque la facture énergétique est à la charge du locataire, le bailleur ne retire aucun bénéfice du financement de travaux de performance énergétique. Le locataire, lui, n'est pas incité à engager des travaux de performance dans la mesure où il n'est pas sûr de rester dans le logement, et qu'il ne bénéficiera pas de l'éventuelle valorisation du logement.
- **Des freins propres à la rénovation énergétique en copropriété** : les copropriétés font face à des blocages additionnels, liés en particulier à la complexité de leur gouvernance. Le montage des dossiers et la prise de décision collective pour la réalisation de travaux peuvent être très longs.

4. Recommandations

Les travaux de rénovations profondes et presque totales du parc immobilier européen existant à l'horizon 2050 apparaissent comme une nécessité pour répondre aux objectifs énergétiques et climatiques à long terme. Par ailleurs, la rénovation du parc immobilier existant aux normes de basse consommation apportera des avantages socio-économiques importants pour la société, tels que la réduction de la charge énergétique, l'amélioration de la qualité de vie, la création d'emplois et d'investissements économiques dans de nouveaux moyens d'approvisionnement en énergie et en conséquence une réduction de la dépendance à des ressources énergétiques importées.

L'identification des principaux freins à la rénovation énergétique des bâtiments a permis de faire émerger une première liste de recommandations pour orienter les travaux des groupes de travail du Club E²R pour son positionnement vers la Commission européenne.

- **Faciliter l'organisation de parcours d'accompagnement simples et lisibles en soutenant le développement de guichets uniques comme des outils d'appui global aux porteurs de projets**: il y a un enjeu à impulser ou accompagner le déploiement de guichets uniques, en communiquant sur leur offre de services, en appuyant le financement de tout ou partie des services proposés, en outillant et en mettant en réseau les conseillers pour favoriser les échanges d'expériences.
 - *Déployer des guichets qui appuient les porteurs de projets de manière transversale, interviennent dans une approche d'accompagnement multithématique, de montée en compétences des porteurs de projets au-delà du simple fait de fournir des informations, du financement, des cahiers des charges types, etc.*
- **Faciliter le financement des travaux de rénovation pour tous les segments de population en créant un mécanisme de prêt dédié à la rénovation énergétique des bâtiments**: l'idée est ici d'accompagner la Commission dans la mise en place d'un prêt "rénovation performante", dispositif de prêt à taux zéro couvrant l'intégralité des travaux de rénovation, plafonné et remboursable sur une durée ajustable pouvant aller jusqu'à 30 ans, dont l'encours serait rattaché au bien rénové (le capital restant dû serait transféré au nouveau propriétaire en cas de mutation).
 - *Mettre en place un mécanisme de prêt accessible à tous les ménages, quelles que soient leurs conditions de ressources, dédié à la rénovation performante, donc conditionné à des résultats ambitieux mesurés.*
- **Conduire un projet de recherche-innovation sur les opportunités et risques de l'auto-rénovation pour accélérer la rénovation énergétique ambitieuse des logements et définir des lignes directrices pour développer l'auto-rénovation**: l'objectif est d'étudier les opportunités et risques de l'auto-rénovation énergétique des logements en vue de définir des lignes directrices d'un accompagnement par les agences pour encourager, accompagner et sécuriser les gains des projets. Il s'agit de mener une action de recherche-innovation et d'expérimentation pour définir les modalités d'un accompagnement de l'auto-rénovation performant, avec le souci de valoriser l'expertise et le savoir-faire des professionnels pour la réalisation des tâches les plus techniques, et ainsi de démocratiser la rénovation énergétique performante (l'auto-rénovation peut aider à faire le « saut quantitatif » attendu sur l'offre face à une demande massive).
 - *Promouvoir une exigence de qualité des réalisations à travers un suivi structuré et sérieux des opérations d'auto-rénovation et de leurs gains, en s'appuyant sur les professionnels devenant des accompagnateurs/vérificateurs sur les opérations (avec un "statut" reconnu et valorisé par un label).*
- **Déployer des plans de formation professionnelle ambitieux pour une vague de montée en compétence générant une croissance de l'offre d'opérations de rénovation énergétique performante**: le changement d'échelle de l'offre de rénovation performante à coût maîtrisé est un enjeu. Pour répondre au besoin de montée en compétence des acteurs intervenant sur les opérations de rénovation énergétique des bâtiments dans le cadre de démarches groupées et interdisciplinaires de professionnels, cette action vise à accroître, de façon massive, la diffusion de formations sur les matériaux et techniques de la performance énergétique, et plus

spécifiquement à agir sur la formation et la labellisation de groupements d'entreprises coordonnées (reconnaissance de la compétence d'un collectif de professionnels).

- *Un programme de déploiement massif de formations pour une mise à jour des savoir-faire des acteurs de la construction et de la rénovation pour mieux prendre en compte la performance énergétique dans les opérations qu'ils conduisent. Une démarche pour former les acteurs sur l'ensemble des maillons de la chaîne d'une opération de rénovation performante, de l'animation des cibles sur la décision d'investir à la réalisation et au suivi des travaux.*
- **Dresser un état des lieux de la mise en œuvre des matériaux bas carbone dans les opérations de rénovation énergétique des bâtiments:** les acteurs du secteur vont devoir s'adapter, se former aux matériaux et à leur application et les agences et organisation du Club EⁿR doivent jouer leur rôle dans la diffusion de l'information et la formation des professionnels.
 - *Fournir des informations sur les matériaux de construction à faible empreinte carbone dans les plans de formation et veiller à l'intégration des enjeux du contenu carbone des matériaux dans les savoir-faire des professionnels impliqués dans les accompagnements des guichets uniques.*
- **Renforcer les approches territoriales de la rénovation énergétique pour massifier les opérations:** l'objectif est de mettre en place des dispositifs d'animation collective de la rénovation à la maille de quartiers pour favoriser des mutualisations et économies d'échelles.
 - *Ces approches territoriales doivent considérer la rénovation thermique des logements et la production d'énergie renouvelable (thermique et électrique) intégrée au projet.*
- **Accompagner le recours aux outils numériques pour faciliter la projection et l'engagement des acteurs dans des opérations de rénovation énergétique performante:** Une action peut être engagée au niveau de la Commission européenne pour démocratiser l'accès aux outils de simulation numérique (web), intégrant les données en *open data*, pour permettre aux ménages/maîtres d'ouvrage de bâtiments, de simuler les gains d'opérations de rénovation énergétique, comprendre les séquences des opérations, la gestion des chantiers, etc. Ces outils peuvent permettre par ailleurs d'optimiser la coordination des interventions des professionnels.
 - *Le déploiement et la mise à disposition de ces outils doit **garantir un accès large des maîtres d'ouvrage aux données** (travail sur l'open data sur les données de consommation) et intégrer les données des opérations réalisées pour donner à voir des résultats d'opérations.*

L'ADEME EN BREF

À l'ADEME - l'Agence de la transition écologique -, nous sommes résolument engagés dans la lutte contre le réchauffement climatique et la dégradation des ressources.

Sur tous les fronts, nous mobilisons les citoyens, les acteurs économiques et les territoires, leur donnons les moyens de progresser vers une société économe en ressources, plus sobre en carbone, plus juste et harmonieuse.

Dans tous les domaines - énergie, économie circulaire, alimentation, mobilité, qualité de l'air, adaptation au changement climatique, sols... - nous conseillons, facilitons et aidons au financement de nombreux projets, de la recherche jusqu'au partage des solutions.

À tous les niveaux, nous mettons nos capacités d'expertise et de prospective au service des politiques publiques.

L'ADEME est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



FAITS ET CHIFFRES

L'ADEME référent : Elle fournit des analyses objectives à partir d'indicateurs chiffrés régulièrement mis à jour.



CLÉS POUR AGIR

L'ADEME facilitateur : Elle élabore des guides pratiques pour aider les acteurs à mettre en œuvre leurs projets de façon méthodique et/ou en conformité avec la réglementation.



ILS L'ONT FAIT

L'ADEME catalyseur : Les acteurs témoignent de leurs expériences et partagent leur savoir-faire.



EXPERTISES

L'ADEME expert : Elle rend compte des résultats de recherches, études et réalisations collectives menées sous son regard.



HORIZONS

L'ADEME tournée vers l'avenir : Elle propose une vision prospective et réaliste des enjeux de la transition énergétique et écologique, pour un futur désirable à construire ensemble.



EXPERTISES

ETUDE COMPARATIVE SUR LE ROLE DES AGENCES DU CLUB EⁿR DANS LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE RENOVATION DES BATIMENTS

