



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

AIDES AUX TRAVAUX DE RENOVATION ENERGETIQUE DES MENAGES PRECAIRES

LES FACTEURS D'ALLONGEMENT DU TRAITEMENT DES DEMANDES

-

Enquête sociologique et ergonomique, rapport final

23/08/2024

Isolde Devalière | Florence Bui | Christèle Assegond | Mariane Galbat



SYNTHESE

Une étude longitudinale menée en 2022 auprès de 30 ménages en situation de précarité énergétique¹ a mis en évidence, entre autres résultats, les lourdes conséquences des difficultés et des lenteurs observées dans l'accompagnement et l'instruction de certains dossiers de demande de financement des travaux de rénovation énergétique. À la lumière de ce résultat, le Groupe de Travail (GT) Ménages de l'ONPE a souhaité se saisir de cette question pour comprendre le plus finement possible les conditions de traitement et de circulation de ces dossiers pour les ménages les plus modestes.

La présente étude concerne les processus d'instruction observés de l'identification des besoins à la réception des travaux d'efficacité énergétique. Son objectif est d'identifier ce qui contribue à un traitement optimal ou a contrario à un allongement des délais d'instruction de ces dossiers, elle n'a pas pour ambition de répondre aux nombreux enjeux de changement de modèle pour la prise en charge de la précarité énergétique.

L'étude dont les résultats sont présentés ici s'est appuyée dans un premier temps sur une analyse secondaire d'une partie des données produites par l'étude de 2022. Leur exploitation a permis d'identifier les différentes étapes du parcours des ménages, leurs interlocuteurs, les grandes séquences du processus d'instruction des dossiers, des points critiques et des problématiques susceptibles d'apparaître. À partir de cette première étape, le groupe de travail de l'ONPE a priorisé les problématiques à investiguer et délimité le périmètre de l'étude aux propriétaires occupants en situation de précarité voire en grandes difficultés économiques et sociales, intégrés au dispositif MaPrimeRénov' Sérénité.

L'étude a ensuite été conduite à partir d'une double approche ergonomie et sociologie des organisations dont les données ont été croisées pour analyser finement le processus de traitement des dossiers. L'approche ergonomique s'est attachée à documenter l'activité réelle mise en œuvre par les différents instructeurs du dossier. De façon complémentaire, l'approche sociologique s'est penchée sur l'activité de traitement des dossiers dans le contexte organisationnel des différentes structures concernées. Une série d'entretiens a été menée auprès de profils d'acteurs variés, représentatifs des différents intervenants dans le traitement des dossiers de demande de financement (collectivités, secteur associatif, secteur économique, représentants de l'État).

Le questionnement à l'origine de cette étude portait principalement sur les causes de temps long dans le traitement des dossiers de demande d'aides aux travaux de rénovation énergétique. Le temps effectif de traitement administratif des dossiers aux différentes étapes du processus reste un enjeu central pour éviter la dégradation de la situation des ménages, leur démotivation voire leur abandon.

Mais l'enquête montre que la question du temps se pose moins sous l'angle quantitatif que sous l'angle qualitatif. Un délai de 12 à 18 mois pour l'ensemble du processus depuis le dépôt jusqu'à la réalisation des travaux est considéré par les différents acteurs comme « normal » pour le traitement des dossiers des ménages en précarité, un délai parfois plus long est admis lorsque le ménage cumule des difficultés. La question de la qualité de l'accompagnement et de la disponibilité et compétence de l'accompagnant apparaît comme plus stratégique pour faire aboutir favorablement les dossiers et éviter le gaspillage de ressources. Les questions essentielles portent donc sur l'accompagnement et son financement, les compétences des différents acteurs et leur coordination, sur la qualité du dialogue avec les ménages et les moyens de les informer pour mieux anticiper les différentes étapes du processus.

¹<https://www.precarite-energie.org/wp-content/uploads/2021/12/synthese-longue-enquete-longitudinale---onpe.pdf>



Quant au temps effectif de traitement des dossiers :

- **Toutes les étapes du processus s'accompagnent potentiellement de ralentissements (de quelques jours à plusieurs semaines) qui peuvent se cumuler.** C'est l'addition de ces différents temps, dans la plupart des cas peu importants, qui peut devenir problématique et avoir des conséquences négatives sur la situation des ménages. Les phases de traitement « technique » du dossier ne sont pas pointées comme les plus chronophages. Ce sont plutôt les délais observés pour élaborer un dossier recevable qui sont les plus difficiles à maîtriser, comme par exemple l'élaboration d'un financement prévisionnel et la recherche d'un complément pour couvrir le reste à charge, l'établissement de devis par l'artisan ou encore la recherche d'un compromis avec les ménages entre travaux souhaités, financements disponibles et conditions d'éligibilité,
- **Les ménages peuvent également jouer un rôle important dans les ralentissements observés :** temps de l'acceptation, du compromis entre besoins, désirs et contraintes des dispositifs, temps de préparation du chantier... Si les ménages peuvent être responsables de certains délais, ces temps sont le plus souvent nécessaires pour qu'ils s'approprient les travaux et pour éviter ainsi les mésusages par exemple.

Ce sont finalement les freins structurels parfois aggravés par des facteurs conjoncturels qui multiplient les occasions de ralentissements du processus, et qui finalement pèsent le plus lourdement sur le processus, avec principalement :

- **Une instabilité des dispositifs d'aide à la rénovation énergétique et des différentes sources de financement du reste à charge** qui sont elles-mêmes soumises à des fluctuations en fonction des priorités des acteurs locaux. Cette instabilité induit des temps d'adaptation et de familiarisation potentiellement longs chez les différents intervenants, qui doivent prendre en compte de nouvelles modalités d'accompagnement et de financement des situations de précarité énergétique. Cette instabilité peut jouer négativement sur la qualité des relations entre les différents acteurs impliqués dans le parcours d'un dossier de demande de financement,
- **À partir du dispositif national MaPrimeRénov' Sérénité, une diversité de configurations locales avec des approches, des parcours différents.** À côté des parcours « standards », certains parcours d'accompagnement renforcé sont « expérimentaux », d'autres bénéficient de financements de la part de collectivités locales. Le caractère local est un atout par sa capacité à identifier les problématiques spécifiques et à s'y adapter, à mobiliser les ressources pour y répondre. Il peut aussi constituer une faiblesse sur le plan du transfert de bonnes pratiques entre territoires qui s'avèrent difficiles voire impossibles au regard de la disparité observée dans la prise en charge des enjeux et situations de précarité énergétique.
- **Des contours du périmètre des missions et des compétences de chacun des acteurs qui font l'objet de redéfinitions régulières** dans un contexte de tensions autour des moyens humains. Les zones opaques sont nombreuses et constituent autant d'espaces de frictions ou de délaissement qui nuisent à la fluidité des parcours. La multiplicité des acteurs peut engendrer une plus forte segmentation du parcours des ménages, et donc une pluralité des temps de transmission et de traitement des informations, facteur d'allongement du processus,
- **La coordination des différents acteurs (parfois plus d'une dizaine) avec des cultures professionnelles et des modes d'intervention spécifiques, mobilisés tout au long du processus, qui reste sans solution globale malgré les nombreuses initiatives.** Les personnes interrogées pointent notamment la coordination plus ou moins fluide entre les acteurs, l'absence d'outil numérique unifié qui oblige à de multiples saisies, la multiplicité des profils d'acteurs avec chacun leur fonctionnement, leur culture de métier, leur organisation propre... Les configurations d'acteurs sont élaborées localement en fonction des financements disponibles, de l'historique des relations, des profils d'acteurs ou encore du volontarisme des collectivités locales.



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Si les organisations locales sont un atout lorsque les relations sont fluides et équilibrées, leur forte dépendance au contexte ne permet pas leur transfert vers d'autres territoires. Les réseaux formels mais surtout informels d'acteurs apparaissent indispensables à la bonne prise en charge d'un dossier, les dysfonctionnements ont souvent des conséquences lourdes sur le processus,

- **Des difficultés observées en partie compensées par la capacité d'adaptation des acteurs.** Les différents intervenants sont contraints de s'adapter à des configurations mouvantes, de s'ajuster rapidement à de nouvelles modalités, souvent par une implication au-delà du périmètre de leurs missions. La capacité à « bricoler » à partir des ressources disponibles sur le territoire permet de trouver des solutions localement adaptées mais le plus souvent difficiles à transférer, limitant la capitalisation et la mutualisation des bonnes pratiques à une échelle plus large.

Les résultats de cette étude ont été présentés lors d'un Forum organisé en ligne au mois de juin 2024. À l'issue de la présentation, la cinquantaine de participants a été invitée à proposer des pistes de solution. Le riche échange, le plus souvent illustré par des initiatives locales et des expérimentations en cours, a permis d'identifier les grands axes de réflexion dont nous proposons une synthèse sans présager de leur faisabilité. Les pistes d'amélioration les plus souvent évoquées portent sur le financement du reste à charge, sur la mutualisation et la coordination des acteurs, sur le renforcement de la sensibilisation et de la formation aux enjeux spécifiques de la précarité énergétique en particulier pour les acteurs qui interviennent en « périphérie » comme par exemple les artisans, les assistants de service social, les agents France Service...

Il est à noter que les résultats présentés ici sont situés dans le temps, l'étude ayant été menée dans le courant de l'année 2023. Si certains éléments descriptifs sont a priori moins d'actualité à la suite de la réforme du dispositif ANAH mise en œuvre au début de l'année 2024, les enseignements restent pertinents, les besoins et processus d'instruction étant restés relativement stables.

Deux évolutions importantes du dispositif ANAH en 2024 sont à souligner :

- Un rôle renforcé et mieux financé de l'accompagnement, avec l'apparition du rôle de MAR' (Mon Accompagnateur Rénov') et un accompagnement pouvant être financé jusqu'à hauteur de 2000€ pour les ménages très modestes,
- Des taux et plafond de financement améliorés (la part de financement allant jusqu'à un potentiel de 90%, le plafond d'aides allant jusqu'à 70 k€), permettant une réduction du reste à charge des ménages.

Pour plus de précisions : <https://onpe.org/les-fiches-aides-de-lonpe>



SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| 1. Introduction | 8 |
| 1.1. Le contexte | 8 |
| 1.2. Le périmètre de l'étude | 8 |
| 1.2.1. Une étude située dans le temps | 8 |
| 1.2.2. Le dispositif ciblé | 9 |
| 1.2.3. Les ménages concernés | 9 |
| 1.2.4. Le regard posé sur les processus d'instruction | 9 |
| 1.3. La démarche mise en œuvre | 9 |
| 1.4. Les personnes rencontrées | 10 |
| 2. Le processus, sa mise en oeuvre | 11 |
| 2.1. Le processus macro (rappel) | 11 |
| 2.2. Une diversité de parcours et d'intervenants | 11 |
| 2.2.1. Une pluralité d'intervenants | 11 |
| 2.2.2. Une gestion territorialisée, à la fois force et faiblesse | 12 |
| 2.2.3. Deux types de parcours | 14 |
| 2.2.4. Une approche plus ou moins globale de la rénovation | 16 |
| 2.2.5. Un positionnement varié entre le social et le technique | 17 |
| 2.2.6. Des cultures professionnelles à concilier, des compétences à mutualiser | 20 |
| 2.2.7. Un acteur singulier : le bénévole | 21 |
| 2.2.8. Un équilibre en danger ? | 23 |
| 2.3. Une forte segmentation, qui impacte les temps de traitement | 24 |
| 2.3.1. La segmentation des parcours de traitement des dossiers | 24 |
| 2.3.2. Un cumul des temps d'indisponibilité | 25 |
| 2.3.3. Une multiplication des outils, peu de transmission des informations | 26 |
| 2.3.4. Une méconnaissance du rôle et de l'activité des autres intervenants | 29 |
| 3. À différents moments dans le processus, des causes de temps longs | 31 |
| 3.1. Le temps d'identification / de repérage des ménages | 31 |
| 3.2. Le temps de contrôle de l'éligibilité avant l'entrée dans le processus | 32 |
| 3.3. Le temps d'élaboration du programme de travaux : de multiples contraintes à prendre en compte | 34 |
| 3.3.1. L'élaboration du diagnostic et l'identification des travaux à réaliser | 34 |
| 3.3.2. Des contraintes à prendre en compte | 34 |
| 3.4. Les temps d'élaboration des devis par l'artisan | 36 |
| 3.5. Le temps d'élaboration du financement prévisionnel | 38 |



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

| | |
|---|-----------|
| 3.5.1. L'identification du reste à charge envisageable | 38 |
| 3.5.2. L'identification des financements envisageables | 40 |
| 3.6. L'établissement du compromis travaux / finances | 40 |
| 3.7. Les temps d'élaboration et de dépôt des dossiers de demande de subvention | 42 |
| 3.7.1. L'élaboration des dossiers | 42 |
| 3.7.2. Le moment de dépôt des dossiers | 45 |
| 3.7.3. La modalité de dépôt des dossiers | 45 |
| 3.8. Les temps d'instruction | 46 |
| 3.8.1. Des temps d'instruction connus approximativement | 46 |
| 3.8.2. La question des dates de commission | 47 |
| 3.8.3. Un temps d'instruction dépendant de la qualité des dossiers déposés | 47 |
| 3.9. Le temps des travaux : un démarrage dépendant de l'obtention effective des financements | 50 |
| 3.10. Les temporalités sociales des ménages comme facteur d'allongement du processus | 51 |
| 3.10.1. Le temps de l'acceptation : prendre conscience des besoins | 52 |
| 3.10.2. Le temps de l'implication : la disponibilité des ménages | 53 |
| 3.10.3. Le temps du compromis : construire un projet de rénovation recevable | 54 |
| 3.10.4. Le temps de l'organisation : se préparer au chantier | 55 |
| 3.10.5. Le temps du chantier : assumer les changements | 56 |
| 3.11. Accompagner pour fluidifier le parcours | 56 |
| 3.11.1. Le rôle central de l'accompagnement social et psychologique | 57 |
| 3.11.2. Un accompagnement pour créer de la continuité | 58 |
| 3.11.3. Informer et communiquer pour maintenir la motivation | 59 |
| 3.11.4. Un frein : le coût de l'accompagnement | 60 |
| | |
| 4. Des facteurs structurels et conjoncturels liés aux dispositifs de financement | 61 |
| 4.1. L'instabilité des dispositifs | 62 |
| 4.1.1. Une gageure dans un contexte de changements permanents : monter en compétence, capitaliser et mutualiser | 62 |
| 4.1.2. Des stratégies de mise en stand-by volontaire des dossiers | 63 |
| 4.1.3. Parfois la recherche d'une plus grande stabilité du financement | 64 |
| 4.2. Une multiplicité et une diversité des financeurs et des financements pour couvrir le reste à charge | 64 |
| 4.2.1. Une ingénierie financière complexe | 64 |
| 4.2.2. Une mosaïque instable de financements complémentaires | 66 |
| 4.2.3. Le recours parfois nécessaire à des alternatives pour réduire le reste à charge | 66 |
| 4.3. La coordination des acteurs : une solution qui reste à trouver malgré de nombreuses initiatives | 67 |
| 4.3.1. Des réseaux nationaux et locaux pour répondre aux enjeux de coordination et de coopération | 67 |
| 4.3.2. La nécessité d'une intégration dans les réseaux existants | 69 |
| 4.3.3. Des réseaux indispensables mais parfois à la peine | 70 |



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

| | |
|--|-----------|
| 5. Quelques points de conclusion | 72 |
| 6. Annexe : pistes de solutions | 73 |
| 6.1. Le financement | 73 |
| 6.2. La coordination et la mutualisation | 75 |
| 6.3. La sensibilisation, la formation | 76 |
| 6.4. Quelques freins à prendre en compte | 76 |
| 7. Annexe | 76 |



1. INTRODUCTION

1.1. Le contexte

Une étude longitudinale auprès de 30 ménages en situation de précarité énergétique, conduite pour le GT Ménages de l'ONPE, a produit des données éclairant le parcours des ménages en situation de précarité énergétique. Cette étude avait mis en évidence le rôle essentiel de l'accompagnement des ménages précaires porté par les différentes structures, tout en soulignant les limites. Elle a, entre autres, pointé des lenteurs et des difficultés dans l'accompagnement et l'instruction de certains dossiers sans pouvoir les décrire et les expliquer avec précision, ces questions échappant au cadre de l'étude. Or, les conséquences décrites pèsent lourdement sur la probabilité de voir aboutir favorablement les démarches visant la réalisation de travaux de rénovation, et de fait sur les conditions de sortie de la précarité énergétique. Compte tenu de ces éléments, le GT Ménages de l'ONPE a souhaité comprendre de l'intérieur la manière dont circulent et sont instruits les dossiers relatifs au traitement de la précarité énergétique, et plus particulièrement les dossiers de demande de financement des travaux de rénovation concernant le logement des ménages précaires (demandes faites dans le cadre du dispositif MaPrimeRénov' Sérénité).

L'objectif de la présente étude n'est pas de reconstituer un parcours dysfonctionnel en s'adressant à chacun des intervenants sur des dossiers particuliers pour élucider les conditions non optimales de traitement ou pour établir des responsabilités. Les « anomalies » observées sur des cas particuliers peuvent, en effet, être liées à des aléas exceptionnels ou encore relever de difficultés conjoncturelles. Leur examen ne permet généralement pas d'aboutir à une analyse généralisable. Il s'agit ici d'envisager les processus d'instruction sous l'angle structurel et organisationnel dans une visée diagnostique par la compréhension fine des trajectoires des dossiers au sein des différentes organisations concernées. Nous avons cherché à identifier ce qui contribue à un traitement optimal ou a contrario à un allongement des délais d'instruction pour permettre d'imaginer des pistes d'amélioration en vue de fluidifier et sécuriser le (ou les) processus de traitement. En aucun cas il ne s'est agi d'évaluer les objectifs ni le travail de chacun des intervenants, mais bien d'analyser le processus en lui-même et l'impact des actions, pratiques, contraintes de chacun sur ce processus.

1.2. Le périmètre de l'étude

1.2.1. Une étude située dans le temps

Faisant suite à l'étude longitudinale conduite en 2021-22, cette nouvelle étude s'est attachée au traitement de dossiers au moment des entretiens, c'est-à-dire au cours de l'année 2023 et au début de l'année 2024. Elle s'efforce, de façon aussi factuelle que possible, de rendre compte du processus effectif ainsi que des forces et faiblesses observées en contexte réel. Le dispositif MaPrimeRénov' Sérénité destiné aux ménages les plus précaires a été modifié de façon importante dans les premiers mois de l'année 2024 (nouveau plafond, obligation d'accompagnement par un MAR, rénovation globale privilégiée...). Si les différentes personnes interrogées au cours de cette étude ont pu faire mention de ces changements en cours ou à venir ainsi que des conséquences prévisibles, il n'a pas été possible d'en analyser la portée (ce d'autant plus que le dispositif continue d'être réévalué et modifié et que la mise en œuvre de certaines dispositions a été différée).

Les résultats d'étude présentés ici sont ainsi situés dans le temps, le lecteur doit en tenir compte en particulier lorsque sont évoqués des éléments descriptifs qui sont a priori moins d'actualité à la suite de la réforme du dispositif ANAH mise en œuvre au début de l'année 2024. Il nous semble cependant que les grands résultats de cette étude ne sont pas fondamentalement remis en question par le nouveau contexte. Les besoins et processus d'instruction sont a priori restés pour leur part relativement stables. Ce contexte particulier a lui-même pu faire ressortir certaines fragilités ou au contraire mettre en évidence des éléments de stabilité, il a aussi mis en exergue certains enjeux.

Deux évolutions importantes du dispositif ANAH en 2024 sont à souligner :

- Un rôle renforcé et mieux financé de l'accompagnement, avec l'apparition du rôle de MAR' (Mon Accompagnateur Rénov') et un accompagnement pouvant être financé jusqu'à hauteur de 2000€ pour les ménages très modestes,
- Des taux et plafond de financement améliorés (la part de financement allant jusqu'à un potentiel de 90%, le plafond d'aides allant jusqu'à 70 k€), permettant une réduction du reste à charge des ménages.

Pour plus de précisions : <https://onpe.org/les-fiches-aides-de-lonpe>

1.2.2. Le dispositif ciblé

La présente étude s'intéresse au processus d'accompagnement et d'instruction de dossier faisant appel au dispositif « MaPrimeRénov' Sérénité », aide financière destinée à soutenir les travaux de rénovation pour améliorer l'efficacité énergétique des habitations des ménages modestes et très modestes. Dans la plupart des cas, ces ménages ont recours à des dispositifs d'aides complémentaires que ce soit dans le domaine de l'accompagnement social, technique ou encore financier.

L'analyse englobe l'ensemble du processus, qui débute au moment du repérage des ménages en précarité ou de la première demande de subvention jusqu'à la réalisation des travaux.

1.2.3. Les ménages concernés

L'étude s'intéresse au traitement des demandes de financement des travaux de rénovation énergétique pour les ménages propriétaires occupants modestes et très modestes au sens de l'ANAH, voire en grande difficultés sociales et économiques. Il est entendu que tous les ménages concernés ne parviennent pas nécessairement à intégrer le dispositif ciblé. D'autres travaux pourraient explorer les conditions d'entrée dans le processus et les facteurs d'exclusion du dispositif. Il serait par exemple pertinent de s'intéresser aux enjeux de repérage et d'alerte qui ont été identifiés comme particulièrement critiques par nos interlocuteurs. Ces points ne font cependant pas partie du périmètre de la présente l'étude, qui se concentre sur les processus en lien avec le dépôt effectif d'une demande d'aide ANAH.

1.2.4. Le regard posé sur les processus d'instruction

L'étude conduite s'intéresse aux processus eux-mêmes, au niveau du traitement des dossiers.

Analysant ces processus dans la réalité de leur mise en œuvre, à un niveau « micro », elle permet d'identifier des caractéristiques transverses susceptibles d'être décrites à un niveau plus macroscopique. Mais c'est bien ce regard orienté par le terrain « à hauteur de dossier » qui conduit aux résultats présentés ici, et non un regard porté par les politiques publiques et les organisations mises en place à un niveau macro. Cette étude n'a ni la prétention ni les moyens de répondre à des enjeux de changement de modèle pour le financement de travaux d'efficacité énergétique à destination des ménages les plus modestes.

1.3. La démarche mise en œuvre

L'étude a consisté en une série de recueils mobilisant des méthodologies issues de l'ergonomie et de la sociologie, auprès de profils d'acteurs variés, représentatifs des différents intervenants dans le traitement des dossiers de demande de financement et in fine dans l'ensemble du processus qui va de l'identification des besoins à la réception des travaux d'efficacité énergétique.



L'étude s'est déroulée en trois phases complémentaires :

- Une première phase a permis de prendre connaissance du sujet et de préparer les phases ultérieures de recueil. Elle a consisté à repérer les principales étapes du processus d'instruction des dossiers de demande d'aide ANAH « MaPrimeRénov' Sérénité », d'identifier les enjeux prioritaires et les acteurs clés. Nous avons pris connaissance de documents relatifs à ce processus, procédé à l'analyse des différentes étapes perçues par les ménages à partir des matériaux recueillis lors des entretiens réalisés dans le cadre de l'étude portant sur les parcours des ménages précaires. Nous avons par ailleurs réalisé des entretiens exploratoires dont un entretien avec une personne ayant bénéficié d'un accompagnement dans le cadre d'une demande d'aide ANAH,
- Une seconde phase, la plus importante en termes de recueil, nous a permis de rencontrer une vingtaine d'acteurs impliqués à divers niveaux dans l'accompagnement des ménages et/ou l'instruction des dossiers de demande d'aide. Les différents entretiens réalisés nous ont permis d'accéder à la réalité du travail de terrain et au quotidien des personnes impliquées dans l'instruction des dossiers et/ou dans l'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique,
- Enfin, une dernière phase complémentaire conduite après échange avec le Groupe de Travail Ménages de l'ONPE a porté plus spécifiquement sur le rôle clé des collectivités locales dans l'appui aux acteurs de l'accompagnement, dans la sensibilisation et l'information des ménages ainsi que dans la participation à la réduction d'un reste à charge souvent pointé comme réhibitoire pour les ménages les plus en difficultés économiques.

Ce rapport présente les résultats de ces travaux. Il est élaboré conjointement par les deux compétences, pour une analyse croisée des situations de traitement, des causes de dysfonctionnements et des facteurs facilitants identifiés à ce stade.

1.4. Les personnes rencontrées

Des acteurs de différentes structures ont été rencontrés, interlocuteurs de différents profils au niveau de l'encadrement pour la sociologue, acteurs opérationnels du processus pour l'ergonome. Les personnes rencontrées sont représentatives des différents acteurs du processus de traitement des dossiers de rénovation énergétique pour les ménages précaires / très précaires :

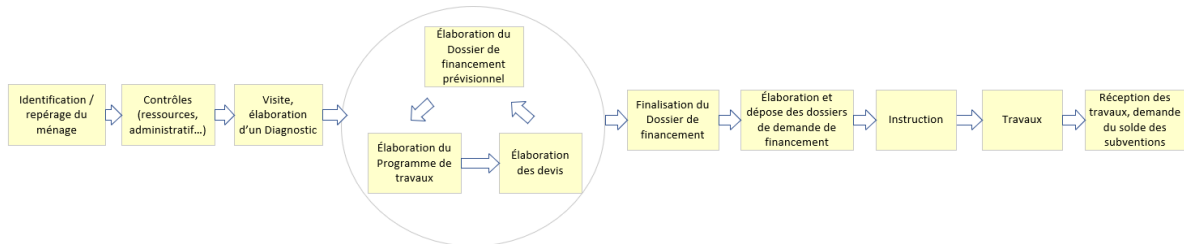
- Le Réseau Éco Habitat (REH), et en lien avec REH le Secours Catholique et un artisan,
- Le SLIME 93, avec un CCAS, un conseiller France Rénov' d'une ALEC MVE, la Croix-Rouge Insertion Logiscité
- Deux opérateurs ANAH (SOLIHA Amiens, SOLIHA 37)
- Des instructeurs ANAH
- Un Conseil Départemental
- La CCCPS (Communauté de Communes du Crestois et du Pays de Saillans)
- Une communauté de communes en milieu rural région Centre Val de Loire
- ARTEMIS (au service d'une communauté de communes)
- Le Réseau Rappel
- La Fondation Abbé Pierre
- Les Compagnons Bâisseurs Centre Val de Loire et Rhône Alpes

2. LE PROCESSUS, SA MISE EN OEUVRE

2.1. Le processus macro (rappel)

L'étude vise à identifier dans le processus de traitement des dossiers et à expliquer compte tenu de la mise en œuvre de ce processus, du point de vue des intervenants, les aspects qui conduisent à la forte durée de ce processus (points critiques).

Sans rentrer ici dans le détail des processus identifiés ni des points critiques, qui seront détaillés dans la suite de ce document, nous rappelons ici le macro processus de traitement des dossiers, pour les aspects communs aux différents parcours :



Macro processus de traitement des dossiers

Au début des travaux et en cours de travaux, des demandes d'avances sont faites, qui pour celles faites à l'ANAH n'ont jamais été évoquées comme sources de difficultés.

NB : Des extraits des processus « réels » mis en œuvre sont présentés dans le corps du document pour illustrer le discours.

2.2. Une diversité de parcours et d'intervenants

Sur la base d'une structure commune, on constate une forte variabilité des parcours. Il apparaît toutefois un partage de points critiques susceptibles d'expliquer les temps longs.

2.2.1. Une pluralité d'intervenants

Le parcours des ménages en précarité énergétique souhaitant accéder aux aides à la rénovation de leur logement s'étale sur plusieurs mois voire 2 ou 3 années pour les dossiers les plus complexes et mobilise une pluralité d'intervenants. Le caractère multiforme du problème au croisement de plusieurs enjeux (logement, énergie, social, santé...) implique l'intervention d'acteurs aux profils très différents. Les compétences sont en effet réparties entre acteurs de la précarité énergétique relevant de secteurs institutionnels, associatifs et économiques et d'organisations publiques et privées. L'éclatement des compétences impose des formes de coopérations multi partenariales.

C'est l'État qui intervient en premier titre en structurant par divers moyens les actions en faveur de la réduction de la précarité énergétique, par exemple en fixant les grandes orientations, en définissant les moyens et spécifiant les conditions d'accès aux aides, en instruisant les dossiers de demande d'aide (ou en déléguant cette responsabilité), etc.



Les collectivités apportent un soutien qui se manifeste sous différentes formes : mobilisation des services traditionnels (services sociaux, services techniques, services administratifs... dont le périmètre des compétences est alors repensé), instauration de guichets, sensibilisation et informations des habitants pour l'accès aux droits, subventions directement attribuées aux ménages pour réduire le reste à charge, conventions avec le secteur associatif... Elles ne font cependant pas toutes face aux mêmes enjeux et ne disposent pas toutes des mêmes ressources ni de la même sensibilité aux enjeux de précarité énergétique. On observe notamment des lignes de partages entre territoires ruraux, urbains et périurbain soumis à des problématiques différentes en fonction du profil de leur population, de leur histoire ou encore de leur géographie. Des collectivités font preuve de créativité pour impulser des initiatives innovantes dans le traitement de la précarité et l'accompagnement des ménages, d'autres s'estiment plus démunies pour faire face à des situations pour lesquelles elles ne disposent pas de moyens.

Le secteur associatif est l'allié « naturel » dans la mise en œuvre effective des politiques publiques en faveur de la lutte contre la précarité énergétique. Les associations sont potentiellement présentes à tous les niveaux du parcours d'un ménage en précarité: repérage, alerte, diagnostic, orientation, accompagnement, animation, aides techniques, matérielles, financières, soutiens ciblés en fonction des situations... Elles peuvent avoir une dimension nationale avec des actions locales en relation étroite avec les autres intervenants ou encore agir dans un périmètre plus circonscrit. Dans tous les cas elles assurent un maillage sur l'ensemble du territoire et sont souvent proches des collectivités. Elles portent des compétences très pointues sur la précarité énergétique sans se spécialiser uniquement sur le sujet, ce qui leur confère une capacité à envisager les situations dans leur globalité et leur transversalité. Le secteur associatif est force de proposition, initie des expérimentations, explore de nouveaux outils ou de nouveaux modes d'intervention, avec ou sans le soutien des pouvoirs publics. Les associations, avec leurs activités salariées et bénévoles, sont des acteurs incontournables sans lesquels les politiques en faveur des ménages en situation de précarité énergétique auraient beaucoup de difficultés à atteindre les objectifs.

Enfin **le secteur économique** est représenté par un ensemble d'acteurs qui contribuent à différents niveaux. Le secteur bancaire, mutualiste ou encore le secteur du bâtiment sont traditionnellement présents. Les premiers participent au financement du reste à charge, les seconds réalisent les travaux d'efficacité énergétique.

Aujourd'hui, on observe en outre l'émergence de formes d'intermédiation mises en œuvre par des acteurs déjà présents (ex : les entreprises mandataires), d'accompagnement, qui gèrent les difficultés que les ménages ne parviennent pas à prendre en charge.

2.2.2. Une gestion territorialisée, à la fois force et faiblesse

Si le dispositif ANAH garantit un accès à une aide financière basée sur des conditions nationales d'éligibilité, il existe, selon les territoires concernés, une disparité dans les modalités d'organisation des parcours des ménages demandeurs de l'aide ainsi que de leur accompagnement. Résultat de la conjonction de plusieurs facteurs, cette diversité s'exprime sur plusieurs plans : poids et rôles des collectivités au regard de leurs missions respectives et délégation, types d'outils de mutualisation et d'échanges entre les différents acteurs concernés, présence d'un ou plusieurs opérateurs (OPAH, secteur diffus), ressources associatives, montant des aides...

[Soliha] « Selon les départements, c'est pas pareil. Déjà c'est pas les mêmes montants. Il y a juste l'ANAH où c'est les mêmes règles, encore que c'est pas tout à fait les mêmes dans le détail »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Selon les personnes interrogées, cet ancrage local présente des bénéfices importants en particulier lorsque le système d'acteurs est stable et rodé dans l'instruction et l'accompagnement des dossiers. Pour les ménages, l'instruction locale de leur dossier permet d'avoir accès à des « humains qui répondent au téléphone et pas seulement à une plateforme », « à des gens qui écoutent et qui cherchent des solutions plutôt que des problèmes administratifs ».

La meilleure prise en compte des enjeux locaux de précarité énergétique mais aussi la qualité des relations entre acteurs institutionnels et opérateurs ainsi que la capacité à introduire une certaine souplesse dans un dispositif national sont soulignés. Un tissu local de collectivités et d'associations permet par ailleurs un maillage plus fin dans le repérage comme dans l'accompagnement des ménages. La mobilité professionnelle des acteurs s'effectue souvent localement, ce qui permet de renforcer les collaborations. Les acteurs ont alors tendance à parler de réseau même lorsque ce dernier reste informel.

[CG 37] « On se connaît, souvent personnellement, s'il y a un problème, on s'appelle. Il y a aussi des comités de suivi qui permettent de se connaître et d'échanger. Les chargés de mission des communautés de communes dialoguent aussi beaucoup. Ça permet de bien prendre en compte les enjeux et les fonctionnements locaux. On travaille aussi dans la durée. Nous avons de la chance, il n'y a pas beaucoup de turnover. Le réseau est stable, ça simplifie beaucoup les choses »

Cet ancrage local présente toutefois des contreparties qui sont autant de faiblesses :

- La fluidité du processus semble dépendre avant tout des relations entre différentes personnalités et pas seulement reposer sur une coordination efficace, ce qui constitue sans doute une fragilité,

[Soliha] « Il y a un acteur qui ne joue pas le jeu et ça rend les choses tout de suite plus compliqués. Mais franchement ça tient à la personne pas à l'institution »

- Certains opérateurs se trouvent sur plusieurs territoires avec des fonctionnements particuliers impliquant des outils, des méthodes et des dispositifs complémentaires différents. Dans ce cas, les configurations locales nécessitent des apprentissages multiples qui complexifient leur intervention,

[Soliha] « En fonction des institutions, ils demandent des tableaux différents, on doit gérer ça. Là je suis sur trois programmes, c'est trois suivis différents. À chaque fois, des dossiers différents, des suivis différents, des logiciels différents à utiliser pour le suivi... Après, ils ont tous des comptes à rendre à leurs responsables. Si le président du conseil départemental veut des stats, il faut lui donner l'info. Ça ajoute des infos en plus à donner »

- L'intégration des innovations et/ou les résultats d'expérimentations menées sur d'autres territoires apparaissent comme plus complexes car très dépendantes des conditions locales. Le caractère singulier et souvent peu transposable des organisations du point de vue structurel et des dynamiques d'acteurs limite le transfert de pratiques qui ont montré leur intérêt dans d'autres configurations. D'ailleurs, les personnes interrogées se réfèrent peu voire pas du tout à d'autres fonctionnements même si chacun souligne « que ce n'est pas partout pareil » ou « qu'ailleurs c'est différent ».

[CG 37] « C'est vrai que l'on regarde peu ce qui se passe ailleurs sur le territoire national. On aimerait avoir le temps mais non...il y a tellement de changements que c'est un métier à part entière de gérer ça »

[SLIME ALEC MVE] « Je me demande si c'est différent selon la région. SOLIHA travaillait comme opérateur SLIME, la Croix-Rouge et SOLIHA, dans le Val de Marne. Est-ce qu'à ce moment-là il y a plus de continuité, ça serait intéressant à savoir »

Les outils de partage d'expérience et d'échange tels que les réseaux institutionnels, les réseaux associatifs, existent pourtant. Ils sont mobilisés pour l'établissement de constats transverses, la mise en œuvre d'évaluations et de diagnostics, le repérage des expérimentations menées localement. Il semble cependant que dans un contexte de dispositif ANAH perçu comme instable et peu prévisible, les différents acteurs soient surtout mobilisés sur la mise en œuvre de stratégies d'adaptation au détriment de la mise en perspective des différentes pratiques.

Même si les informations semblent circuler activement, les personnes interrogées ne font que très rarement mention de ces réseaux transversaux lorsqu'on aborde l'organisation des parcours et des accompagnements. C'est la référence à une dynamique locale ainsi qu'à un historique des orientations prises par les différents acteurs qui sont systématiquement mis en avant.

[SLIME ALEC MVE] « C'est aussi lié aux dynamiques en place. Il y a des gens sur le territoire avec qui on va travailler plus facilement, parce que les villes sont motrices, elles ont envie, elles cherchent à former leurs équipes, à s'informer des nouveaux dispositifs etc. Dans d'autres villes c'est plus compliqué de rentrer en contact avec eux parce que les personnes ont changé, il n'y a pas forcément de temps disponible de leur part... D'un point de vue politique il y a une volonté de travailler sur ces sujets, les CCAS par exemple, aujourd'hui parfois on a l'impression qu'il y a peu de suivi social, c'est devenu juste de l'instruction de demandes, donc c'est-à-dire qu'il y a quasiment 100% de leur temps dédié aux questions d'impayé d'énergie, je pense qu'ils travaillent déjà sur ces sujets. Mais est-ce qu'ils ont le temps pour aller un peu plus loin... ? »



La gestion locale du dispositif ANAH, lorsque le système d'acteurs fonctionne de manière optimale, permet de fluidifier le parcours des ménages et favorise les adaptations aux enjeux locaux. Dans une configuration moins favorable, elle peut induire des dysfonctionnements, des lenteurs liées à la coordination des acteurs. Cet enjeu de coordination peut être lui aussi pris en charge de diverses manières en fonction des territoires : commission de suivi, réunions de régulation, figure du tiers de confiance...

2.2.3. Deux types de parcours

L'étude met en évidence deux types de parcours distincts :

- **Des parcours « institutionnels »**, avec une succession d'acteurs intervenant à mesure de la progression du dossier, selon des rôles et des périmètres bien définis. Les opérateurs ANAH par exemple sont mandatés et travaillent pour les institutions publiques, leur action est cadrée par le CCTP auquel ils ont répondu. Dans ces parcours, différents acteurs peuvent intervenir en amont du dépôt de la demande MaPrimeRénov', un opérateur ANAH prend ensuite le relais jusqu'à la fin des travaux. Ici il s'agit surtout d'aider le ménage à bénéficier des aides, avec le plus souvent des ménages susceptibles de mettre en œuvre les démarches préconisées,
- **Des parcours hors système institutionnel standard**, que l'on pourrait qualifier d'expérimentaux, portés par différents acteurs (par exemple les Compagnons Bâisseurs, REH...), avec la mise en place d'un accompagnement renforcé. Ces parcours « alternatifs » peuvent être portés par des initiatives locales, avec le financement partiel ou total d'un accompagnement par une même personne ou une même structure interlocutrice du ménage sur l'ensemble du processus. Cette dernière est susceptible de solliciter des acteurs traitant de problématiques identifiées comme par exemple les situations d'habitat indigne, les risques sanitaires, les enjeux de sécurité, mais ne relevant pas uniquement ou spécifiquement de la précarité énergétique. Si les initiatives sont nombreuses, ce type de parcours est souvent illustré dans ce document à partir de l'exemple REH, étudié de façon plus approfondie. Les problématiques rencontrées apparaissent toutefois comme partagées avec les autres acteurs concernés.



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

REH accompagne le ménage sur l'ensemble du processus et crée son propre réseau (entreprises affiliées, bénévoles...), tant pour l'accès aux financements que pour les travaux et le soutien aux ménages par exemple pour les aspects pratiques liés à la mise en place des travaux (hébergement...). Il s'agit de coordonner les acteurs susceptibles de répondre aux besoins du ménage, et de permettre l'accès aux aides pour des ménages en difficulté face aux démarches administratives que cela implique.

[REH] « Les familles qui en ont le plus besoin n'accèdent pas au dispositif. Nous on fait alors le lien, on est là pour faciliter cet accès au droit en fait, pour les personnes les plus fragiles »

[REH Tiers de C] « On est là pour aider tous ceux qui ne sont pas dans les clous des services publics »

[REH] « Mon activité, c'est beaucoup de relations avec les financeurs, avec les familles, les tiers de confiance, les services sociaux au sens large, pour essayer de trouver les bonnes solutions »

Dans la CCPS, l'instructeur accompagne le ménage jusqu'au dépôt de dossier ANAH mais il continue à suivre et accompagner le ménage autant que nécessaire, selon le ménage en aidant à faire ou en faisant, pour l'élaboration de devis et le choix d'artisans, pour les aspects propres aux autres demandes de subventions, pour la réception des aides... Il est présent sur sollicitation du ménage, il a pu pour des dossiers qui le nécessitaient demander l'intervention des Compagnons Bâisseurs et de HIA (habitat indigne) et a coordonné les différentes interventions...

[CCPS] « Des fois on peut continuer côté travaux, quand c'est des propriétaires occupants, où il y a aussi besoin de conseils travaux énergétiques. Dans ce cas on peut avancer à plusieurs, aussi avec d'autres partenaires comme les Compagnons bâtisseurs s'il y a de l'auto réhabilitation accompagnée, on peut être pas mal de dispositifs en même temps, et on doit se coordonner pour tout ça »

Dans les Hauts de France, ces deux types de parcours se complètent : REH travaille pour les ménages les plus précaires, souvent dans des situations d'habitat indigne, potentiellement à la demande d'autres opérateurs. Les opérateurs ANAH, et les acteurs intervenant en amont, s'occupent de ménages précaires mais plus susceptibles d'être autonomes. Après une première analyse, REH peut leur transmettre un dossier susceptible d'être pris en charge par un opérateur standard.

[Soliha] « Ce qui arrive vers nous, ce que nous missionnent les différentes institutions, ce sont les ménages précaires très modestes et modestes, c'est lié aux revenus. Ils sont automatiquement retournés vers nous »

[Soliha] « Parfois on envoie des dossiers à REH. Ils ont des prérogatives par rapport à ces ménages-là, donc si c'est en très grande précarité on sait qu'on peut les renvoyer vers eux »

[Soliha] « Les ménages en très grandes précarité, c'est souvent aussi des ménages qui sont un peu perdus, le plus souvent les dossiers un peu compliqués, les personnes avaient du mal à faire les démarches. On va essayer de plus les accompagner. On va prendre plus de temps. Et on va essayer de trouver des financements alternatifs avec la fondation Abbé Pierre. Après, on ne peut pas non plus... on va faire ce qu'on peut. Y'a aussi la possibilité qu'ils soient accompagnés par REH, c'est des dossiers en plus qui sont souvent très longs... mais je sais que c'est une solution qui existe. Le mieux c'est qu'ils soient directement basculés vers eux, après c'est eux qui gèrent tout »

Les personnes interrogées estiment que le taux d'abandon est nettement plus faible dans le cadre d'un accompagnement renforcé.

2.2.4. Une approche plus ou moins globale de la rénovation

Les acteurs du parcours « institutionnel » abordent la rénovation liée à la précarité énergétique sur les aspects directement liés à l'énergie, et visent les travaux permettant d'atteindre le gain énergétique attendu. Ils peuvent identifier des travaux complémentaires nécessaires, les signaler au ménage, mais ne prennent pas en charge leur financement si ces travaux ne sont pas éligibles aux subventions sollicitées.

[Soliha] « Si on n'a pas vraiment d'orientation, on réalise l'étude énergétique et on crée différents scénarios, pour voir ce que ça donne en termes de gain énergétique. Comment on peut jouer pour atteindre les 35%. Y'a différentes options. Soit on sait tout de suite qu'on aura le gain énergétique et qu'il y a rien d'autre à faire, si on voit que ça risque d'être juste on voit le diagnostic, si c'est pas suffisant on essaye de voir pour ajouter d'autres travaux qui permettraient de l'atteindre »

Plusieurs initiatives se développent à partir du constat d'un besoin de prise en compte d'un ensemble de problématiques pour plus d'efficacité dans l'intervention :

- Par exemple, REH envisage les interventions d'un point de vue plus global, dans une perspective de qualité de vie du ménage et de pérennité des améliorations,

[REH] « S'il y a des pathologies sur la structure, etc., des infiltrations, ça sera des travaux prioritaires, préalables, incompressibles, qu'on pourra pas retirer du programme de travaux avant qu'on pense l'amélioration énergétique. Une maison qui est bonne énergétiquement mais qui n'est pas vivable pour la famille c'est pas la peine, il faut vraiment réfléchir sur le long terme. L'isolation c'est cool, mais en dernier. Sinon, l'argent public investi sert, mais seulement pour 2 ans »

- Dans une optique similaire à celle de REH, la Fondation Abbé Pierre est plus encline à financer les dossiers qui témoignent d'une prise en charge globale,

[FAP] « Un dossier bien fait c'est quand le choix de travaux réalisés est un programme de travaux complet, qui répond vraiment à tous les désordres qui ont été décelés dans le logement (au diagnostic), et quand le reste à charge du ménage ne dépasse pas un reste à charge soutenable, notamment vis-à-vis de l'endettement du ménage. On regarde ça aussi. On n'est pas empêchés d'aider des ménages qui sont déjà endettés ou sur endettés, en revanche on va regarder que le programme de travaux ne vienne pas rajouter de l'endettement. Sinon il y a un risque de ne pas pouvoir maintenir le ménage dans son logement. Le but c'est le maintien du ménage dans son logement »

- L'approche des Compagnons Bâisseurs vise également à traiter les enjeux de précarité énergétique dans une optique globale pour sortir durablement les ménages de la précarité sociale en les associant autant que possible à la démarche engagée par l'Auto Réhabilitation Accompagnée (ARA).

[CB] « Nous préférons toujours développer une approche globale qui prend en compte l'ensemble de la situation. Ce n'est pas seulement parce que nous faisons face parfois à des absurdités comme par exemple isoler des murs alors que le toit tient à peine debout ou alors un changement de chaudière alors que franchement ça ne sert pas à grand-chose compte tenu de l'état du logement. Il faut différencier ce qui est fait en urgence, on ne peut pas laisser les gens sans chauffage par exemple et une approche qui vise à sortir d'une situation vraiment dégradée. Il faut avoir une approche ambitieuse dans ce cas. Et là, ça ne rentre pas bien dans le moule des aides très ciblées »

2.2.5. Un positionnement varié entre le social et le technique

L'orientation des acteurs du processus se positionne sur un axe technique / social, avec une sensibilité différente à ces deux aspects qui impacte le mode d'accompagnement et le périmètre d'intervention. Plus la situation des ménages est complexe et comporte un ensemble de difficultés économiques, sociales et parfois psychologiques, plus la tension entre ces deux pôles est importante. L'approche technique est pertinente et souvent suffisante dès lors que le ménage est en capacité de prendre en charge de manière quasi-autonome les différentes étapes du processus. Le besoin s'exprime alors plutôt au niveau du conseil et d'un accompagnement simple pour réaliser les démarches. Lorsque le ménage doit gérer de manière simultanée un ensemble de problématiques dont la précarité énergétique ne représente qu'un des aspects, l'approche sociale se révèle indispensable en plus des recommandations techniques. Ce sont ces situations qui engagent une approche spécifique portée par différents acteurs souvent hors parcours institutionnel.

Par exemple :

- REH traite l'ensemble du dossier. Traitant des dossiers de personnes très précaires, REH a une approche très sociale tout en cherchant à concilier les deux approches (sociale et technique), avec une recherche d'aides diverses, un accompagnement social par un bénévole, la recherche de solutions..., et finalement une intégration de son intervention dans une prise en charge plus globale du ménage, avec un large spectre d'actions et d'objectifs qui débordent le cadre du dossier ANAH, en relation avec une grande variété d'interlocuteurs,

[REH Tiers de C] « Normalement le but c'est qu'avec une maison saine, ma prochaine étape ça va être de le raccrocher au milieu du travail. Il est en burn out, il est sans activité depuis plusieurs années, je l'ai raccroché à l'informatique, j'ai fait réparer son ordinateur, je lui ai créé des codes pour Ameli, pour les impôts, cette année il était très fier il a fait sa déclaration d'impôts sur l'ordinateur, donc petit à petit on les raccroche à une vie sociale, et je lui ai dit, la prochaine étape c'est le boulot. C'est pas gagné, mais voilà, la maison c'est un tremplin »

[REH] « Quand on parle de précarité énergétique, on est d'abord sur le mot précarité. C'est des gens qui ont un parcours pro haché, chaotique, voire qui n'ont jamais travaillé, des personnes handicapées, en invalidité... »

[REH] « Nos interlocuteurs, c'est l'ANAH, le tiers de confiance, les partenaires sociaux, mais aussi toute la sphère des entreprises, toute la sphère des financeurs, toute la sphère des travailleurs sociaux, toute la sphère caritative très importante (par exemple le secours catholique qui va donner accès à l'aide alimentaire à la famille, pour emmener en vacances, pour débayer le grenier avant qu'on fasse les travaux...). C'est des coûts évités dans un projet. S'il faut faire venir une entreprise pour débayer un grenier, ça a un coût. Si c'est fait en mobilisant la famille, une association caritative, ou d'insertion, ben... Les gens voient d'autres gens qui aident d'autres gens »

- Un opérateur ANAH qui traite notamment les dossiers transmis par la plateforme France Rénov' a une démarche plus technique et plus limitée de la rénovation énergétique. Il applique les règles d'attribution des subventions, reste surtout sur l'accompagnement technique prévu par le dispositif,

[Soliha] « On va chercher le maximum d'aides qu'on peut solliciter auprès des institutions, pour que le projet du ménage puisse être réalisé en partie ou au maximum »

- Certains, se situent entre ces deux positions, avec une approche technique mais susceptible d'aborder des aspects plus sociaux en sortant des prérogatives institutionnelles, a minima en orientant si nécessaire vers les services sociaux (souvent faute de temps et de compétences dédiées).

[SLIME ALEC MVE] « Pour les personnes qui ont des situations très complexes, on va les accompagner. Ça peut être prendre rdv pour eux auprès d'une structure tierce, par exemple un CCAS pour une aide. On sort du domaine de l'énergie, parfois on est plus dans des questions d'insalubrité du logement, aussi des questions d'emploi, finalement tout est assez lié. Donc là on va accompagner la personne »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Ces différences d'approches apparaissent par exemple :

- Dans le mode d'entrée dans le processus (entrée par les associations d'aide aux ménages précaires, par les services sociaux, ou par France Rénov', par un guichet unique...),

[SLIME Croix-Rouge] « J'ai des échanges avec des travailleurs sociaux pour envoyer le rapport des ménages, ou parfois quand ils orientent la personne pour essayer de comprendre un peu mieux la situation si je vois qu'il y a des choses comme de l'insalubrité par exemple, pour essayer de comprendre ce qui s'est passé, est-ce qu'il y a eu un rapport du service hygiène etc., essayer de bien cerner la situation »

- Dans la nature des solutions mobilisées pour la question du reste à charge, avec le recours plutôt à des ressources associatives (Compagnons bâtisseurs, Solibat...) qui en contribuant à minimiser les achats et/ou les travaux vont permettre de réduire le montant du reste à charge, ou l'orientation vers des solutions de type prêt à taux zéro,

[SLIME Croix-Rouge] « Sur le 93 on a aussi l'association des Compagnons Bâtisseurs, ils font des chantiers ARA, auto réhabilitation accompagnée, où ils vont accompagner des ménages à rénover une partie du logement, ils font de l'aide au bricolage, réparation de fuites d'eau, débouchage de VMC, des petits travaux comme ça qui peuvent être faits, et gratuits pour le ménage. Donc quand on peut orienter vers eux c'est une mine d'or »

[Soliha] « S'il y a un reste à charge, on voit avec eux comment ils le financent. Des fois ils ont pas de fonds propres pour ça, donc ces travaux, comme ce sont des travaux d'économies d'énergie, ils peuvent demander des prêts auprès de leur banque. Des OPTZ, liés aux aides de l'ANAH. Après c'est à eux de voir ce qu'ils financent. La totalité du projet, en fonction des aides qu'ils reçoivent ils versent leurs subventions à leur banque pour diminuer à mesure le prêt... Sinon, d'autres ne demandent que le reste à charge »

- Dans la facilité / capacité à élaborer des dossiers de demande d'aide à des financeurs plus orientés « social » (Fondation Abbé Pierre par exemple),

[FAP] « Ce qui nous fait gagner du temps, c'est d'avoir plus d'informations sociales sur le ménage. Souvent c'est light de ce côté-là. Mais c'est des questions de culture professionnelle. Quand la culture professionnelle c'est le bâti, forcément le social on l'appréhende moins »

- Dans les priorisations de dossiers (pour des questions de charge de travail, de disponibilité de l'instructeur...), sur des critères propres au positionnement de l'acteur. La difficulté du dossier quand elle est perçue, et de ce fait le temps à passer sur un dossier, n'apparaît pas comme un critère de priorisation, même si les dossiers transmis à REH sont considérés comme des dossiers plus longs à traiter.

[Soliha] « Il n'y a pas de temps maximum sur un dossier. On a des objectifs par rapport aux opérations, par exemple 100 dossiers par an, mais c'est pas un critère... y'a des dossiers on passe plus de temps, y'a des dossier plus rapides, mais c'est comme ça, ça fait partie du... Après on essaye de pas passer trop de temps, parce que le but c'est d'aller jusqu'à la fin, on peut pas leur dire vous avez écoulé votre temps. C'est compliqué. Après, on sait qu'on en gagne et qu'on en perd, ça s'équilibre »

On trouve ainsi, comme critères de priorisation :

- Des situations du type chaudière HS en hiver, fuite de la toiture, pour lesquelles il faut intervenir rapidement,
- Des « urgences » liées à l'intervention d'autres acteurs,

[SLIME Croix-Rouge] « On priorise certains ménages, par exemple si le ménage était pressé d'avoir la visite, ou s'il est dans une situation urgente. Une situation urgente, c'est par exemple il a bientôt rdv avec son travailleur social pour une démarche administrative, du coup ça serait bien qu'il ait la visite avant pour voir si y'a pas une demande d'aide qui peut être faite, parce que son fournisseur lui a coupé le gaz par exemple. Ça lui permettra d'en parler au travailleur social »

- La très grande précarité, l'insalubrité, notamment quand des enfants vivent dans le logement,



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

- Plus généralement, l'arrivée des dossiers par les services sociaux, qui laissent présager d'une plus grande précarité,
[Soliha] « S'il y a des situations en urgence, par exemple des dossiers qui viennent des AS, faut pas trainer, donc on priorise. Sinon, c'est par ordre d'arrivée »
- Le manque d'autonomie du ménage, quand il est identifié,
- ...

La nature plus ou moins sociale de l'approche apparaît y compris pour des acteurs intervenant dans des parcours « institutionnels », elle peut être mise en avant au moment de l'appel d'offre, elle peut être facilitée par des décisions des acteurs locaux.

[SLIME Croix-Rouge] « La particularité du 93 c'est que les Compagnons Bâisseurs font partie du SLIME. Le département du 93 a monté un fond d'aide aux petits travaux, où c'est les Compagnons Bâisseurs qui prennent la suite après notre visite, avec des financements possibles pour les petits travaux »

L'approche plus « technique » n'exclut pas la prise en compte des aspects sociaux, mais avec si besoin une orientation vers les acteurs dédiés. Les instructeurs d'un opérateur ANAH, sensibilisés en formation à la précarité énergétique, sont ainsi donneurs d'alerte pour les aspects qui s'éloignent de la seule rénovation énergétique. Ils restent dans leur rôle d'aide à l'obtention du financement des travaux, mais intègrent leur activité dans le réseau social existant par ailleurs.

[Soliha] « Généralement, ceux qui sont en situation très précaire ne savent pas où aller. Donc on peut les orienter vers tel ou tel type de travaux, et aussi sur des institutions qui pourraient les aider autrement. Par exemple sur la prise en charge du ménage, ou autre. Ça s'arrête pas que au montage du dossier. C'est aussi essayer de résoudre cette précarité à la suite des travaux »

[Soliha] « Si j'identifie des personnes en très grande précarité, si le département n'est pas au courant, j'échange avec les AS du secteur. Pour qu'elles puissent rapidement reprendre contact avec la personne, et voir ce que eux peuvent mettre en place, autre que les travaux. Comme on est employés par le département, toutes ces choses-là ils nous le disent, ils nous remontent toutes ces infos. Quand on arrive dans une maison où les gens n'ont pas les moyens de se nourrir, on le remonte »

Elle peut comporter une prise en compte des difficultés sociales du ménage concerné quand elles sont identifiées, avec une aide renforcée pour ces ménages. Mais ces situations relèvent de l'exception, l'aide renforcée reste majoritairement au niveau du financement des travaux.

[Soliha] « On s'occupe aussi de très précaires. Ce qui change, ça peut être le montage du dossier, où on va peut-être préconiser plus de choses que ce qu'on pourrait préconiser normalement. Sur l'approche de la personne, ou si on voit que le logement est très dégradé, on va l'aider à plus de choses »

[Soliha] « Pour les personnes en très grande précarité, on peut aussi solliciter des aides qu'on sollicite pas forcément, qui sont toujours sur critères. La fondation Abbé Pierre par exemple. Parce qu'on sait que les travaux ont besoin d'être faits, s'il y a un trop gros reste à charge on les sollicite, ce qu'on fait pas pour ceux qui peuvent financer le reste à charge »

L'approche très « sociale », plus globale, implique des relations avec des acteurs non dédiés précarité énergétique, et une bonne intégration dans un réseau plus large.

[REH] « Sur l'aspect éducatif, on a des gens qui ont un soutien à la parentalité, si on veut pas flinguer des mômes des fois on est obligés d'évoquer avec l'AS le mode de vie des gens qui peut impliquer des difficultés éducatives derrière. On va jusque-là, on va discuter... toujours la globalité de la situation. On a un regard transversal sur toutes les situations, mais on n'est pas experts, on renvoie aux experts »



Le besoin de collaboration avec une diversité d'acteurs, dans une approche plus « sociale », peut susciter des difficultés et des temps longs quand cette collaboration n'est pas déterminée formellement en amont.

Des initiatives locales cherchent un équilibre entre une approche technique et administrative et une approche qui prendrait en compte les dimensions sociales, économiques voire psychologiques des ménages concernés. Le constat d'un taux d'abandon élevé, ou encore de la mise à l'écart du dispositif de certains profils de ménages, les amène à proposer des solutions que ce soit sur des modes de coopération inédits, sur le rôle des guichets uniques, le périmètre d'interventions des différents acteurs ou leur coordination...

2.2.6. Des cultures professionnelles à concilier, des compétences à mutualiser

La mise en œuvre du dispositif MaPrimeRénov' Sérénité et l'accompagnement des ménages impliquent l'intervention de profils d'acteurs différents qui doivent se coordonner et éventuellement coopérer pour faire aboutir les dossiers dans un délai raisonnable.

[REH] « Je pense qu'on touche du doigt quelque chose que vous avez sûrement déjà en vue dans l'étude, c'est la multiplicité des interlocuteurs dans un parcours de traitement d'une situation de précarité énergétique. On peut avoir jusqu'à 10 interlocuteurs, du travailleur social qui détecte jusque à la fin des travaux et donc la coordination entre ces acteurs qui n'ont peut-être pas le même discours, n'ont pas les mêmes objectifs. Enfin, ça rajoute à la complexité, d'où l'intérêt aussi d'avoir des tiers de confiance qui sont là de A à Z pour justement l'accompagnement moral du ménage »

[ComCom] « La difficulté pour moi, elle est par rapport à la complexité de l'accompagnement, du fait de la multitude de possibilités, d'acteurs, de situations, de préconisations, de connaissances générales à avoir sur du juridique, du social, des connaissances de tout ce qui nous entoure, des aides financières... »

Le traitement des dossiers nécessite en effet un ensemble de compétences qui peuvent être techniques, financières, sociales, juridiques, psychologiques le plus souvent détenues par des acteurs issus de champs différents : institutionnels, associatifs, acteurs économiques, opérateurs agissant au sein de dispositifs relevant de métiers différents (assistant de service social, ingénieur, technicien, administratif, artisans...) et relevant de secteurs publics et privés.

Le discours des personnes interrogées peut être analysé sous l'angle de tensions multiples qui nécessitent des régulations complexes. L'accompagnement des ménages en situation de précarité énergétique demandeurs d'une aide ANAH met en effet à jour un certain nombre de tensions entre :

- L'approche technique et l'accompagnement socioéconomique,
- L'instruction administrative et l'accompagnement sociale et psychologique,
- Les acteurs publics et les acteurs privés,
- Les professionnels et les bénévoles,
- Les logiques de marché et les approches sociétales de la précarité énergétique.

Il semble par ailleurs qu'une entrée dans le processus privilégiant soit un angle technique soit un angle social, à l'exclusion de l'autre, peut induire des frictions d'autant plus importantes que les temporalités sont difficiles à concilier.



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Pour les acteurs de l'accompagnement, l'approche technique ne peut pas se suffire à elle-même, la précarité énergétique n'étant qu'un symptôme de problématiques plus globales. Si tous les acteurs ont conscience de la complémentarité des approches, il existe des stratégies différentes pour les concilier. Ainsi REH a mis en place des interventions en binôme, les Compagnons Bâisseurs recrutent des animateurs technique et les forment régulièrement aux enjeux sociaux et psychologiques des travaux, certains opérateurs sensibilisent leurs intervenants aux enjeux du social, des CCAS invitent les assistants de service social à se former aux problématiques autour de l'énergie et de l'habitat, des associations montent en compétence par l'expérience et/ou par l'apport des savoir-faire et savoir-être des bénévoles, d'autres privilégient le recrutement de profils portant cette double compétence... Certains acteurs, sans nier l'intérêt d'une complémentarité, ont tendance à cloisonner les approches en fonction des problématiques et des missions relevant de leur périmètre.

Dans tous les cas, cette double approche induit des questions sur la façon dont les compétences sont hiérarchisées et partagées, sur la légitimité institutionnelle des interventions, sur la reconnaissance des savoir-faire des différents acteurs. L'analyse du discours des personnes interrogées met en évidence des conséquences négatives sur la fluidité du processus, sur l'enchaînement des différentes étapes et sur leurs temporalités.

L'interprétation de la nature de la contribution des ménages peut également jouer sur les délais dans la mesure où les acteurs laissent plus ou moins d'autonomie aux ménages dans la réalisation des différentes démarches. Certaines postures peuvent conduire à des ralentissements assumés par les acteurs de l'accompagnement.

[Soliha] « Il ne s'agit de faire tout à la place des gens, ça doit être leur projet même si on est là pour les aider. Ça prend plus de temps mais c'est mieux qu'ils fassent les démarches, les devis, les choses comme ça. C'est leur logement, ils restent décideurs »

[SLIME Croix-Rouge] « Le but c'est que les ménages identifient les personnes, les structures, qui peuvent prendre le relais sur ces questions-là. Qu'ils soient autonomes. Parce que nous on sera là mais juste le temps des visites et pour parler économies d'énergie et un peu des démarches, des demandes d'aides financières et autres. À la visite, on fait tout pour leur laisser un document avec des traces, ou un papier qui résume nos recos, avant le rapport, qu'ils l'aient avec eux pour leur rdv. Et les médiateurs laissent leur carte de visite, et il sont disponibles pour que l'AS les appelle quand ils sont en rdv avec elle »

[Artemis] « Si les documents ne sont pas fournis, on peut relancer mais au bout d'un moment, on considère que ça n'ira pas au bout. Nous, on s'arrête à un moment. Ensuite c'est à eux de jouer »

2.2.7. Un acteur singulier : le bénévole

Les bénévoles ou équivalents (par exemple les personnes en services civiques, en stage...) qui exercent notamment dans le secteur associatif, constituent une ressource importante et parfois indispensable dans l'accompagnement des ménages, en particulier les ménages les plus en difficultés. De l'aveu des différentes parties prenantes, certaines actions ne pourraient pas être conduites sans leur intervention ou selon des modalités moins pertinentes faute de moyens.

[REH] « Un bénévole fait tout un tas de petites démarches essentielles pour faire avancer les choses »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Trois cas de figure se présentent :

- Les bénévoles constituent une ressource tout au long du processus de demande d'aide. Parfois présents avant même l'entrée dans le processus de demande d'aide (ils peuvent en effet orienter le ménage vers le dispositif MaPrimeRénov'), les bénévoles, en accord avec les opérateurs, prodigent des conseils techniques et financiers, encouragent, rassurent, trouvent des solutions adaptées à chaque ménage et assurent pour certains d'entre eux une continuité de suivi après la réception des travaux.

Dans ce cas, le bénévole est un élément clé du dispositif sur lequel repose une responsabilité importante, il est d'ailleurs parfois « tiers de confiance » et deviennent les interlocuteurs pour les institutions,

[FAB] « Dans l'équipe, on a deux bénévoles qui traitent les demandes en direct. Et on a une réunion mensuelle avec eux, pour étudier et orienter ces demandes »

[REH] « Le bénévole qui nous a remonté la situation, de son côté continue à avoir du dialogue, en demandant des documents administratifs, etc. »

[REH] « Si y'avait pas le tiers de confiance, un bénévole à côté, qui maintient le lien, qui maintient la motivation des gens, ben y'en a qui nous laisseraient tomber »

- Les bénévoles peuvent également intervenir en marge du cadre institutionnel pour répondre à des situations d'urgence ou des situations inextricables pour lesquelles le dispositif ANAH se révèle inopérant par exemple à cause des délais d'instruction et de réalisation. Leur capacité d'évaluation-diagnostic et leur rapidité d'intervention permet de prendre en charge une situation dans l'urgence et d'éventuellement orienter le ménage vers les dispositifs d'aides à la rénovation énergétique. Les bénévoles représentent alors une porte d'entrée qui facilite l'accès aux aides,

[REH] « Il prend sa voiture et emmène la personne pour aller à un rdv avec l'AS, ou le médecin... »

- Les bénévoles ou équivalents peuvent intervenir ponctuellement pour soutenir certaines actions ou offrir un service que les opérateurs ne peuvent porter. Il peut s'agir de solidarité familiale, amicale ou de voisinage ou d'un accompagnement proposé par une association. Ces aides peuvent être de différentes natures et n'ont pas prétention à accompagner le ménage dans la durée. Il s'agit par exemple de participer au déménagement des meubles le temps des travaux, d'aider aux démarches administratives, de régler des difficultés en marge des questions de précarités énergétiques permettant de débloquer une situation... Il peut aussi s'agir d'aide technique ciblée comme le proposent par exemple les Compagnons Bâisseurs avec l'auto réhabilitation accompagnée qui implique les ménages dans la rénovation de leur habitation. Les animateurs techniques professionnels peuvent être appuyés par des jeunes en service civique qui interviennent alors auprès des ménages.

La figure du bénévole est très présente dans les discours des personnes interrogées, qui soulignent toutefois l'ambiguïté de son rôle. Ils le perçoivent généralement comme un atout dans le suivi des situations les plus complexes et les plus urgentes. Mais ils soulignent également le manque de moyens qui imposent le recours au bénévolat, qui vient souvent compenser un accès limité aux ressources matérielles et financières nécessaires à la réalisation des différentes missions.

Au-delà du dévouement dont font preuve les bénévoles, leurs actions sont très dépendantes du temps qu'ils peuvent y consacrer, de leur technicité et de leurs compétences, parfois même de leur sensibilité personnelle. La disponibilité et la maîtrise des sujets techniques sont identifiées à la fois comme des leviers importants pour assurer un suivi efficace des ménages et comme des sources potentielles d'allongement du processus.

Leur présence pose parfois également la question de la professionnalité qui ne peut être exigée des bénévoles, bien que souvent présente. Elle interroge aussi les enjeux de coordination entre les acteurs qui peuvent compromettre la cohérence et l'efficacité des actions déployées auprès des ménages.

2.2.8. Un équilibre en danger ?

On note des complémentarités entre les différents acteurs, avec un équilibre qui s'établit dans le temps. Mais chaque évolution dans les aides et modalités de prise en charge et de traitement de la précarité énergétique oblige très régulièrement les acteurs à se repositionner, tandis que des formes de concurrence imposent de renégocier les relations entre « partenaires ». Dans ce contexte, les différents intervenants cherchent à trouver ou maintenir un équilibre permettant le traitement efficace des dossiers, mais ces recompositions ne sont pas sans conséquences sur les jeux d'acteurs et sur la fluidité des parcours.

Fin 2023 et début 2024, ils expriment leur inquiétude quant aux évolutions à venir : le repositionnement d'acteurs historiques, mais aussi l'arrivée de nouveaux acteurs à la faveur de l'obligation de l'intervention d'un Accompagnateur Renov (MAR) qui doit se mettre en place en début d'année 2024, viennent réinterroger les consensus et les équilibres dans les différentes configurations d'intervenants. Ceci interroge d'autant plus les différentes personnes rencontrées que l'ancrage local est remis en question, les candidats de stature nationale étant nombreux à solliciter l'agrément.

[CD 37] « Il y a des inquiétudes et des questions, effectivement sur l'arrivée de Mon Accompagnateur Renov, comment il va s'articuler avec les SLIME, avec les ensembliers solidaires. J'en parlais avec les Compagnons Bâisseurs l'autre fois aussi, tout le monde est un peu en attente là-dessus de savoir comment ça va se mettre en place peut-être pour pas que ça se chevauche aussi »

[CD 37] « On peut craindre un traitement rapide sans signalement des problématiques sociales car il n'y aura pas de lien avec les travailleurs sociaux. C'est l'inconnu. Nous n'avons pas toutes les infos mais par exemple une des visites pourra se faire en visio apparemment. Ça ça pose question sur la capacité de ces acteurs à... comme ils n'ont pas toujours d'ancrage local. On ne sait pas comment ça va se passer »

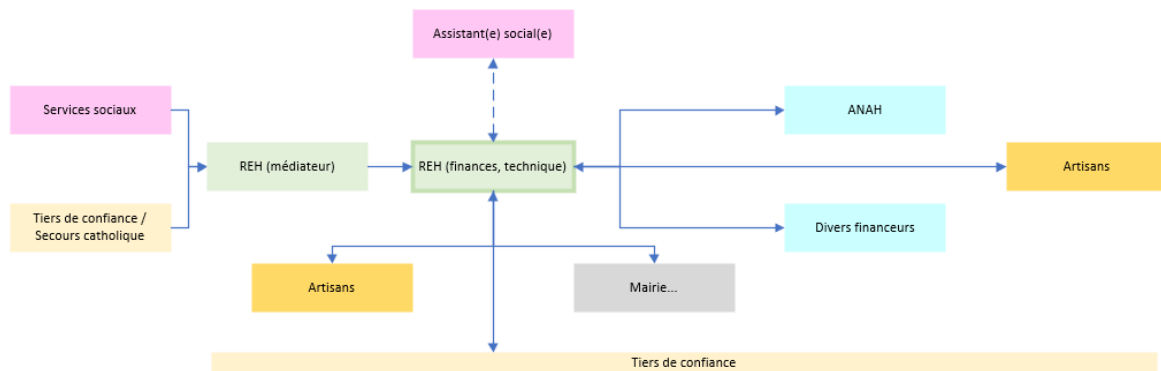
[SLIME ALEC MVE] « Se pose la question après de "mon accompagnateur Renov" qui va arriver, qui va peut-être ajouter une couche dans le mille-feuilles. MaPrimeRénov' sérénité ne sera plus limitée aux opérateurs ANAH. Et donc la question c'est est-ce que les protocoles des opérateurs ANAH seront les mêmes dans les entreprises privées qui deviendront MaPrimeRénov' Sérénité, je ne sais pas. Depuis janvier, les opérateurs ANAH sont Mon accompagnateur Renov. L'ANAH a demandé à ce que toutes les personnes qui veulent devenir Mon accompagnateur Renov remplissent un dossier de candidature. Aujourd'hui sur le territoire on ne sait pas vraiment qui sera accompagnateur. Pas forcément que les opérateurs actuels. Et peut-être que certains opérateurs actuels ne seront pas accompagnateurs Renov »

Les recompositions à l'œuvre en marge de la réforme du dispositif MaPrimeRénov' ne nous permettent pas d'en analyser la portée dans le cadre de cette étude, mais l'entrée de nouveaux partenaires et le repositionnement des acteurs historiques touchent l'ensemble des organisations. Il serait intéressant, après un temps de mise en œuvre, d'en observer les effets concrets sur la fluidité du processus et sur l'efficacité des réponses apportées.

2.3. Une forte segmentation, qui impacte les temps de traitement

2.3.1. La segmentation des parcours de traitement des dossiers

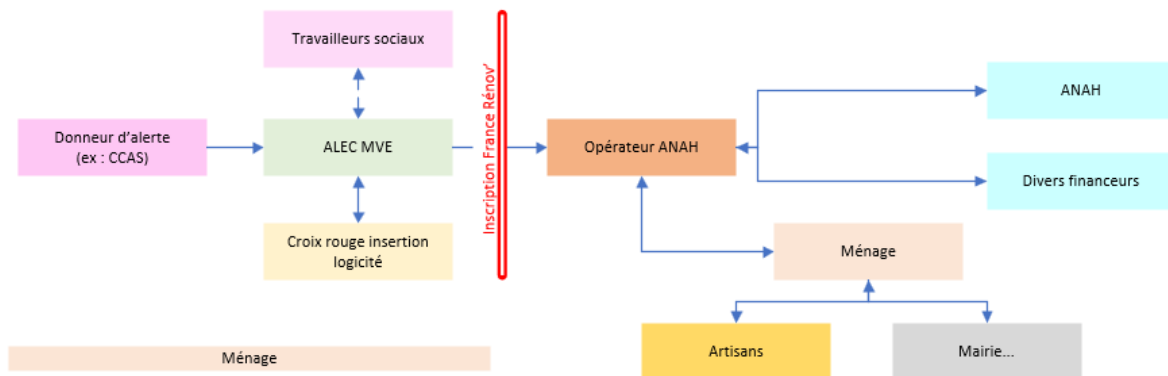
Certains parcours assurent le suivi d'un ménage par un même acteur, du début à la fin du processus. REH par exemple traite l'ensemble du dossier, en lien avec les services sociaux, les entreprises, les financeurs, et est positionné comme acteur central, qui coordonne les différentes actions et centralise l'information et la connaissance sur le déroulement global du traitement d'un dossier. Les Compagnons Bâisseurs accompagnent tout au long du processus, Soliha propose un tel accompagnement en fonction des financements dont les associations locales disposent, la CCCPS a mis en place un suivi sur l'ensemble du processus le cas échéant en lien avec d'autres intervenants...



Exemple : intervenants lors du traitement d'un dossier par REH

Les autres parcours font intervenir successivement plusieurs acteurs, avec une segmentation dépendant des différentes missions (ou étapes du processus) prévues par les dispositifs locaux. Par exemple, dans le parcours du SLIME 93, avant même l'inscription sur le site France Rénov' trois à quatre types d'acteurs interviennent : le donneur d'alerte (CCAS par exemple) qui informe l'ALEC MVE, l'ALEC MVE qui après quelques recherches d'informations inscrit le ménage dans le dispositif SLIME, la Croix-Rouge Insertion qui procède aux premières visites, les travailleurs sociaux quand ils accompagnent le ménage. Puis l'inscription sur le site France Rénov' constitue une rupture dans le processus global, avec une reprise du processus par un opérateur ANAH.

[SLIME ALEC MVE] « On leur explique tout, par contre on n'est pas opérateur de l'ANAH, on n'est pas accompagnateur Rénov, on va pas accompagner le ménage pendant MaPrimeRénov' Sérénité. Le plus loin où on peut aller, c'est de faire le dossier en ligne »



Exemple : intervenants lors du traitement d'un dossier dans le parcours du SLIME 93

Y compris dans le cas des dossiers gérés par REH, chaque intervenant dans le processus a ses propres prérogatives, ses propres besoins.



Une telle segmentation, un tel partage des rôles, font émerger des enjeux de coordination. Ils peuvent constituer un frein quand il n'existe pas des routines rôdées entre acteurs, quand la moindre insertion dans un réseau d'acteurs connus ne permet pas la fluidification des échanges (par exemple pour la résolution de problématiques qui nécessitent la participation de plusieurs acteurs). Ils constituent a minima une gêne quand les acteurs n'ont pas de visibilité sur ce que font les autres acteurs.

2.3.2. Un cumul des temps d'indisponibilité

La segmentation du traitement du dossier conduit à un cumul des temps liés à d'éventuelles indisponibilités, à une trop forte charge de travail, à des temps de réactivité longs, susceptibles de freiner les dossiers.

[REH] « Pour la 1^{ère} visite REH, il n'y a pas vraiment de délai inscrit, dans les faits c'est très variable. Ça peut être très rapide comme ça peut être très long, ça dépend totalement de la charge de travail qu'on a. très long, ça peut aller jusqu'à 6 mois un an. Très rapide, ça peut être le mois. On doit améliorer ça, le rendre plus fluide »

[REH] « C'est le médiateur qui va regarder à quel binôme ils va le transmettre, surtout en fonction du planning. Si on a déjà beaucoup de dossiers en cours, il va pas en remettre d'autres. On l'explique, on est charrette en ce moment, on verra ça à la rentrée, ou en début d'année. On leur donne des perspectives, mais on dit qu'on est booké en ce moment »

[SLIME ALEC MVE] « Sur les signalements, toutes les personnes qui sont éligibles, qui nous appellent, ont une inscription au SLIME. Parfois il y aura peut-être un délai entre l'inscription et la visite parce que il faut aussi que les équipes aient le temps de faire la visite. En général la visite a lieu moins d'un mois après le signalement, entre deux et trois semaines »

[Solih] « Quand on reçoit les dossiers, c'est notre assistante qui les met sous dossier papier, qui nous les transmet ensuite, et ça dépend si on est au bureau on contacte assez rapidement les gens, pour organiser des visites. Des fois, quand on a des plannings déjà assez chargés, il faut compter que les prochaines visites qu'on puisse donner aux gens c'est un mois après. Voir deux mois. Pour des questions de planning. Là, si je devais prendre contact pour une visite ça sera pas avant dans un mois, pour tout nouveau dossier qui arrive »

Tous évoquent notamment la problématique de la surcharge des travailleurs sociaux et de leur plus ou moins forte appétence (ou possibilité) à s'impliquer dans le traitement des dossiers de précarité énergétique.

[REH] »On attend le retour de l'AS sur le budget et tant qu'il est pas au clair on peut pas avancer, donc le collègue aura pu travailler sur le devis mais on pourra pas prendre le relais sur la partie financière, on pourra pas avancer, ça va bloquer le technicien pour aller plus loin, donc on attend »

[REH Tiers de C] « On essaye d'avoir des liens avec les assistantes sociales, mais à leur décharge elles ont 100 dossiers à gérer, c'est compliqué, elles ont pas le temps »

[SLIME ALEC MVE] « Les travailleurs sociaux suivent pas forcément les ménages, souvent ils vont les voir deux à trois fois par an, c'est difficile aussi d'avoir un suivi très régulier, ils sont assez surchargés, certains sont plus répondants, on sait qu'on va avoir des informations très vite, pas toujours »

[SLIME ALEC MVE]s « Les services sociaux ils sont souvent débordés, dès qu'on doit faire un lien avec un travailleur social très souvent soit on n'a pas de réponse, soit les délais de réponse sont si longs que derrière nous c'est difficile d'avoir un suivi régulier avec le ménage, quand on va peut-être voir le ménage trois fois, qu'on n'aura pas eu d'échange avec le travailleur social, ça rend les choses un peu compliquées. La temporalité est pas la même, ça demande un peu de gymnastique »

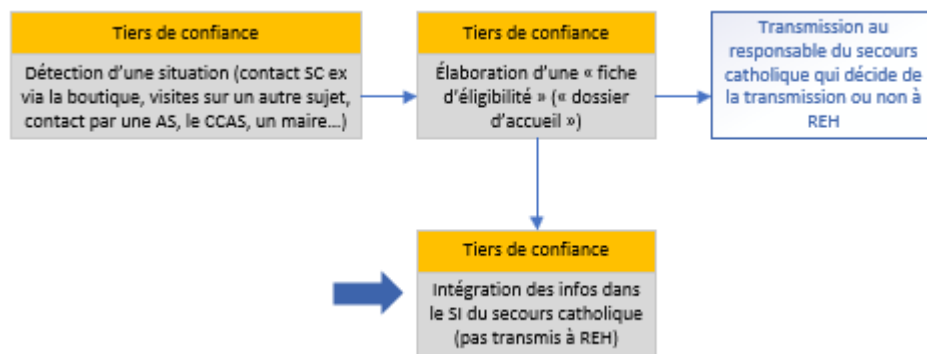
2.3.3. Une multiplication des outils, peu de transmission des informations

Il apparaît que chaque acteur dispose en interne de ses propres outils, qui impliquent chacun une saisie. Ces outils sont souvent prévus pour le suivi interne et parfois le partage d'informations en interne, ils ne sont pas envisagés pour une transmission des informations à d'autres acteurs.

[REH] « Nous on a construit un outil informatique pour nous, où on a tous les dossiers, mon collègue a la même vision du même dossier que moi mais au niveau technique »

[SLIME ALEC MVE] « Pour les statistiques et savoir où on en est des suivis renforcés, on a un tableau partagé où on peut voir, il n'y a aucune info personnelle des ménages, on ajuste le N° Solidiag, le nom, la ville, et les orientations faites, et le rapport de la visite, ce qui nous permet nous de savoir où on en est de l'année, des suivis renforcés à faire, pour nous savoir où on en est et réussir à gérer... »

[SLIME Croix-Rouge] « Chacun a son dossier ! En complément de Solidiag, on a un serveur où on a un dossier par ménage, où on va mettre toutes les photos de visite et le scan de l'attestation de passage. Il est propre à la structure, c'est un serveur interne. C'est pour les photos de visite, les bases de données avec les ménages appelés pour le suivi des appels, les dossiers qu'on génère sur Solidiag on les télécharge et on les met dans le dossier du ménage sur notre serveur, comme ça tout ce qui est autour du ménage est dans le même dossier, qui a un n° qui est le même que dans notre base de données de suivi, ça nous sert à voir si c'est un 1^{er} appel, pour quelle visite... »



Exemple dans le processus REH, élaboration d'une fiche par le bénévole du Secours Catholique, qui reste dans le SI du Secours Catholique

Même quand les liens sont forts entre acteurs, même quand les informations recueillies intéressent un autre acteur, leur saisie dans l'outil interne n'est pas transmise : la transmission reste papier, les informations sont à nouveau saisies dans l'outil de cet autre acteur. On constate alors, sur l'ensemble du processus, une multiplication des « dossiers », une multiplication des saisies (et recherches) d'informations parfois identiques, probablement une perte d'informations :

- Saisie des informations de la fiche d'éligibilité, de la fiche de liaison, transmis(s) au format papier ou Word, dans l'outil de l'acteur prenant en charge le dossier (REH, SLIME...),

[REH] « Dans la fiche d'éligibilité remplie par le bénévole, on a des éléments pour le montage financier. C'est un petit document pour le bénévole, qui a une petite marche à suivre, des cases à cocher. Est-ce qu'il y a de l'eau chaude, est-ce qu'il y a un chauffage principal... les choses évidentes »

[REH Tiers de C] « Le dossier d'accueil c'est un dossier Secours Catholique, un dossier papier qu'on rentre après sur internet, ce qui permet au Secours Catholique de sortir son rapport d'activité. Les infos de ce dossier ne sont pas données à REH, REH a ses propres dossiers »

[SLIME ALEC MVE] « Les informations qu'on saisit, si c'est le travailleur social qui nous en parle, y'a une fiche de liaison qui existe, en format Word, qu'il nous envoie par mail. Avec tous les éléments dont on a besoin »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

- Transmission probablement partielle des informations détenues par le donneur d'alerte,
[SLIME CCAS] « Quand on a repéré une situation de précarité énergétique et qu'on monte le dossier, si une facture est élevée, on fait une fiche contact (fiche « Maîtriser votre énergie ») pour alerter MVE. La fiche contact est sur le bureau de l'ordinateur, elle est remplie en ligne, puis envoyée à MVE »
[SLIME ALEC MVE] « Qu'est-ce qui reste dans le dossier du CCAS de suivi du ménage quand ils nous alertent par mail ? ça n'y reste très certainement pas. Donc en fait, à force de passer d'une plateforme à l'autre, d'une structure à l'autre, on perd beaucoup d'informations au fur et à mesure »
- Double saisie à destination d'acteurs distincts quand la Croix-Rouge Insertion reçoit un signalement (saisie pour l'interne, saisie dans l'outil partagé Solidiag),
[SLIME Croix-Rouge] « Ça passe via une plateforme du département, où on va recevoir un signalement. Là on va inscrire le ménage dans nos bases de données pour que les médiateurs de l'association y aient accès, il faut qu'on le saisisse sur Solidiag aussi »
- Saisie des informations sur des outils différents au moment des demandes de financement, les financeurs ayant chacun sa plateforme dédiée,
[REH] « C'est des étapes informatiques sur chacune des plateformes de chaque financeur, parce que tout le monde y va de sa plateforme maintenant »
- Nouvelle saisie des informations par l'instance destinataire du dossier de demande de financement à l'ANAH dans l'outil OPAL, à la Fondation Abbé Pierre dans leur plateforme de gestion des subventions...
[Instructeur ANAH] « Si le dossier est complet, il est saisi dans OPAL. Les devis sont saisis, avec un renseignement en cas de sortie de passoire thermique dans un onglet dédié, et OPAL calcule la subvention »
[FAP] « En interne, on a une plateforme de gestion des subventions (on appelle ça « contributions financières »), sur laquelle on a un dossier dématérialisé avec toutes les informations échangées, c'est-à-dire qu'on va joindre le formulaire, tous les documents, on a les informations administratives et financières sur l'association... y'a un dossier par association, et ce tiers va nous soumettre différents dossiers qui vont arriver sur cette plateforme, qu'on va accepter ou pas, on va redemander des pièces... Donc un dossier par association, et dedans un dossier par ménage »
- ...

Idéalement, la transmission des informations saisies réduirait le temps passé par chacun des acteurs pour la recherche et la saisie d'informations. Mais cette transmission entre acteurs est aujourd'hui rendue difficile par la multiplication des formats, pour des raisons de confidentialité, ou « tout simplement » pour des raisons techniques. Les formulaires utilisés par chacun peuvent ne contenir qu'une partie des informations nécessaires à un autre intervenant ou ne pas apparaître dans un format attendu, ne pas comporter les justificatifs obligatoires etc.

Des expériences d'outil commun existent, par exemple avec l'outil Solidiag utilisé par les acteurs du programme SLIME. Toutefois, même ici, cet outil n'est pas utilisé sur l'ensemble du processus géré par ce programme (en amont de la saisie dans France Rénov') : l'inscription sur les SLIME se fait sur des plateformes propres à chaque SLIME. Ainsi, dans le SLIME rencontré, une première saisie est faite dans la plateforme du département (qui permet au département de mettre son action en avant), c'est seulement ensuite que les informations sont à nouveau saisies dans Solidiag.

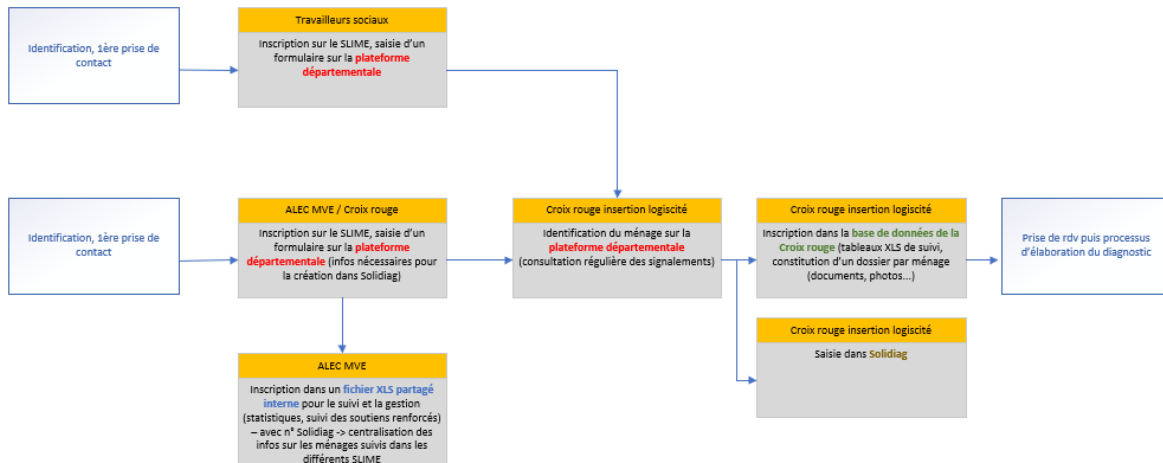
[SLIME ALEC MVE] « Le point positif, c'est la plateforme Solidiag, il y a eu tout un travail fait pour harmoniser un peu les pratiques, je pense qu'il y a quand même des évolutions dans le bon sens »

[SLIME ALEC MVE] « On saisit toutes les données nécessaires afin de bien voir si la personne est éligible au programme SLIME, donc s'il est bien dans la bonne catégorie de ressources etc., sur la bonne ville avant. On le saisit, on a des formulaires différents en fonction du SLIME (rire), c'est ce qui rend les choses un peu compliquées, en fonction du SLIME on va saisir à un endroit bien spécifique »

Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

[SLIME ALEC MVE] « Le formulaire, sur le Val de Marne il est sur le site du Val de Marne, y'a un formulaire qu'on peut remplir et envoyer. Sur le 93, le 93 a créé une plateforme de signalement sur la PE qui va réunir plusieurs données, dont le SLIME qui a été créé. Le signalement se fait via cette plateforme dédiée »

[SLIME ALEC MVE] « Y'a tout le processus de suivi du ménage qui est inscrit sur Solidiag. Du coup on envoie sur un formulaire toutes les informations nécessaires à la saisie du ménage sur Solidiag, pour que la Croix-Rouge les contacte. On donne les informations avec un formulaire qui recense toutes les informations de la partie repérage de Solidiag. C'est eux qui les mettront dans Solidiag »



Programme SLIME : saisies multiples, inscription tardive dans Solidiag

Ces informations et les informations saisies dans Solidiag à mesure du traitement post dépôt seront ensuite utilisables par les autres acteurs du SLIME. Mais ceux-ci ne savent si ces informations seront transmises à l'opérateur ANAH ou s'il devra à nouveau les rechercher.

[SLIME ALEC MVE] « Quand elle a fait sa visite, la Croix-Rouge remplit Solidiag, nous on y a accès »

[SLIME ALEC MVE] « Nous on a peu de contacts avec les opérateurs. Je suis même pas sûr que suite à un SLIME les opérateurs ANAH aient les informations du diagnostic SLIME en main. Je ne sais pas si tous les ménages pensent à le communiquer. On pourrait le transmettre en enlevant les parties pas importantes pour eux, mais il pourrait y avoir le rapport sur le logement qui soit envoyé, qu'ils aient un peu les informations générales, et derrière ça nous permettrait aussi de voir ce qui se passe »

L'opérateur ANAH d'un autre département, également conseiller France Rénov, évoque la saisie des premières informations obtenues lors du premier contact avec le ménage dans le logiciel Sarenov, informations qui restent disponibles aux acteurs France Rénov' via ce logiciel (ce qui est intéressant pas exemple en cas d'un contact ultérieur), sans transmission à l'opérateur ANAH qui repose les mêmes questions.

[Soliha] « Le conseiller France Rénov' trace les contacts sur le logiciel Sarenov. Puis si besoin la personne est renvoyée pour faire sa demande sur le site MaPrimeRénov'. Si le ménage est modeste ou très modeste, avec assez de travaux pour avoir le gain de 35%, il est renvoyés vers un opératieur. Ce qui est dans Sarenov donne une partie du CR qu'on doit transmettre au particulier, mais c'est complètement indépendant des opérateurs ANAH. Si le ménage est renvoyé vers ma structure, je peux faire un petit point avec l'instructeur, ou des fois ça peut être directement moi qui vais prendre le dossier, ma transmission se fait comme ça. Mais si ça arrive chez un autre opérateur, ils sont obligés de reposer les mêmes questions, il peut y avoir une petite perte de temps là-dessus »

La prise en compte des difficultés rencontrées par certains ménages dans l'accès au numérique, largement constatées par les structures d'accompagnement, amène un point de complexité supplémentaire. La constitution d'un dossier papier qui continue d'être privilégiée par certains intervenants permet, en effet, de contourner au moins partiellement l'obstacle des démarches administratives et évite une partie des abandons avant même le dépôt d'un dossier de demande d'aides. Mais ce choix contribue à la multiplication des formats difficilement transmissibles aux autres acteurs du processus.



L'absence de partage de données qui conduit à des pertes d'informations et/ou à une nouvelle recherche de renseignements disponibles auparavant, la multiplication des saisies de mêmes informations du fait de la multiplication des outils indépendants les uns des autres à chaque étape du processus, contribuent au temps de traitement des dossiers de demande de financement. Tout en respectant les règles du RGPD, une harmonisation des outils pourrait être envisagée.

2.3.4. Une méconnaissance du rôle et de l'activité des autres intervenants

On note parfois une certaine méconnaissance du rôle des autres acteurs du processus sans qu'il nous soit possible d'en évaluer exactement l'impact. Les personnes interrogées soulignent cependant que cela nuit à la bonne information des ménages mais aussi à une bonne représentation des suites données au travail réalisé, qui contribue à maintenir la motivation des acteurs.

[SLIME ALEC MVE] « Savoir ce que fait l'opérateur, ça aiderait aussi à comprendre exactement comment ils travaillent et être plus pertinent dans la façon dont on explique la prime Rénov Sérénité aux particuliers. Aujourd'hui, on réexplique en fait ce qui est dans les documents de l'ANAH. On n'a pas d'éléments supplémentaires. Il ne s'agit pas de savoir qui travaille mieux qu'un autre, mais juste de savoir qui fait quoi comment, et ce qu'on peut expliquer au ménage à propos de ce qui va se passer après. Nous on explique de manière très générale en fait ce qui va se passer après, notamment quand on apporte les questions des fondations qui apportent des aides supplémentaires, nous on saurait même pas dire au final quand l'opérateur ANAH va faire la demande »

[SLIME ALEC MVE] « Pour ces aides, les retours qu'on a eu c'est que c'est à l'opérateur de faire la démarche, auprès des fondations, des associations qui donnent ces aides, après est-ce qu'effectivement ils ont le temps, je ne sais pas. J'imagine qu'ils ont pas le temps de tout faire, des dossiers MaPrimeRénov' sérénité il y en a pas mal sur le territoire. Est-ce que les opérateurs eux-mêmes ont une grille pour envoyer vers une fondation ou non on laisse le reste à charge tel quel, je sais pas. Ça m'intéresserait vraiment de le savoir. Ça fait partie des choses, on travaille tous en lien avec l'ANAH, mais entre nous on a très peu de liens, sur le même territoire »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Des rencontres entre acteurs ont parfois lieu dans des journées dédiées (« journées de l'habitat privé » par exemple), dans des webinaires, des colloques, sans que les circonstances permettent des échanges sur les pratiques professionnelles.

[SLIME ALEC MVE] « Que je sache, rien n'est mis en place pour permettre des échanges avec les autres acteurs »

Le partage d'informations issues de l'activité d'un acteur apparaît parfois localement, dans des temps d'échange dédiés et/ou via des retours faits aux donneurs d'alerte, aux assistantes sociales, qui pourront intervenir pour accompagner le ménage.

[SLIME Croix-Rouge] « Il y a le comité d'orientation où on donne déjà les informations dans les grandes lignes sur la situation du ménage »

[SLIME Croix-Rouge] « Ce qu'on peut faire dans certains cas, je fais un mail au travailleur social si c'est lui qui nous a envoyé le ménage, ou si le ménage a donné le contact de son travailleur social et nous a demandé de rentrer avec lui, si je vois des choses qui sont à appuyer, pour faire en sorte que la suite soit bien prise en charge et que le message soit bien passé. S'il y a vraiment des gros besoins on va se permettre de contacter le travailleur social pour faire des points »

[SLIME Croix-Rouge] « On fera un retour vers celui qui a signalé en lui envoyant le rapport de visite. On fait ça surtout pour les travailleurs sociaux, ça leur permet d'avoir une suite au signalement qu'ils ont fait, et souvent dans les préconisations qu'on fait au ménage y'a des démarches administratives à effectuer, ça permet au travailleur social d'en être averti »

Mais de façon plus générale, l'absence de transmission d'informations via le partage d'outils (ou la transmission d'un outil à l'autre), l'impossibilité de consulter des informations disponibles pour d'autres acteurs, renforcent la segmentation du parcours et rend difficile l'accompagnement « informel » des ménages, quand ceux-ci reviennent vers leurs premiers interlocuteurs en cas d'interrogations et/ou de difficultés dans la suite du parcours : ces interlocuteurs ne savent pas où en est le traitement, n'ont plus accès au dossier quand il a été transmis, le ménage est le seul lien entre les différents acteurs et le seul porteur de la connaissance sur la continuité du traitement.

[SLIME ALEC MVE] « Nous dans la réalité on n'arrive pas à voir ça de manière linéaire. Parce que c'est pas la même plateforme (Solidiag) quand on va sur l'opérateur ANAH, que l'opérateur ANAH n'a pas accès au diagnostic qui a été fait avant, alors que ça pourrait lui être utile, et tout ça c'est parce que chacun a son outil. En fait on intervient de manière ponctuelle sur cette chaîne, et à chaque fois sur des outils différents »

[SLIME ALEC MVE] « En fait les ménages qui reviennent vers nous, très souvent c'est qu'il y a un problème avec l'opérateur ANAH. Sauf que nous on n'a aucun levier pour voir où en est le dossier, quelle est la situation, c'est des acteurs différents avec qui on a très peu de contacts nous en tant qu'ALEC conseiller France Rénov', on n'a pas forcément la capacité de les aider autant qu'ils souhaiteraient »

[SLIME ALEC MVE] « En général ils sont tous informés, le problème c'est est-ce qu'ils ont compris l'information ou non. Entre l'information qui est transmise au particulier et les informations que le particulier nous retransmet, très souvent il y a une grosse perte en termes de contenu. Très souvent les gens ne savent même pas qui est leur opérateur ANAH »

3. À DIFFÉRENTS MOMENTS DANS LE PROCESSUS, DES CAUSES DE TEMPS LONGS

La durée moyenne du processus citée par les interlocuteurs est de 12 mois pour les dossiers très simples (par exemple le financement d'une pompe à chaleur), pour des ménages autonomes et en capacité d'assumer une avance et un reste à charge. Elle est de 18 mois pour les dossiers « classiques » MaPrimeRénov' Sérénité, avec éventuellement une recherche de financement complémentaire. La durée de vie du dossier peut aller jusqu'à 3 ans pour les situations les plus problématiques.

Des causes de temps long, parfois incompressibles, apparaissent ainsi à mesure de l'avancement du processus, peuvent se cumuler entre elles, se combinent avec les causes de temps long liées aux caractéristiques des parcours et à leur segmentation.

3.1. Le temps d'identification / de repérage des ménages

La première cause de temps long, dans le processus de traitement des situations de précarité énergétique, est le temps nécessaire à l'identification de ces situations.

Le repérage des ménages susceptibles d'intégrer le dispositif MaPrimeRénov' Sérénité peut se faire de multiples façons, avec une initiative du ménage ou non. Il est souvent aléatoire, parfois opportuniste, à l'occasion d'une rencontre du ménage avec des acteurs sensibilisés à la problématique de la précarité énergétique, en général pour d'autres raisons que les aspects de précarité énergétique.

[REH Tiers de C] « On n'est pas appelés pour un problème d'habitat identifié mais pour une autre aide, et c'est à cette occasion qu'éventuellement on va identifier le problème d'habitat. Les problèmes de précarité énergétique, personne ne va aller taper à la porte d'un service social pour dire j'ai un problème de précarité énergétique. Les gens disent, j'ai un pb pour régler mes factures. Quand je vais chez une maman qui me dit ça vous ennuie si je vous reçois dans la cuisine, parce que le reste de la maison n'est pas chauffé, et qu'il y a un bébé dans un berceau... elle va pas me dire j'ai un problème de précarité énergétique »

Pour favoriser la prise de contact par les ménages, certaines collectivités ou institutions communiquent autour des aides disponibles. C'est à l'occasion de ces contacts que l'interlocuteur, quand il est formé, identifie les probables situations de précarité énergétique.

[Soliha] « Certaines institutions ont mis en place des communications ciblées auprès des propriétaires, des flyers, des bulletins, qui indiquent que l'institution publique a mis en place des aides, et qu'ils ont mis en place un n° vert pour pouvoir nous contacter. C'est le plus souvent à l'initiative du propriétaire qui vient vers nous, pour qu'on puisse l'aider dans ses démarches »

Les alertes peuvent venir de bénévoles d'associations sensibilisés à cette problématique.

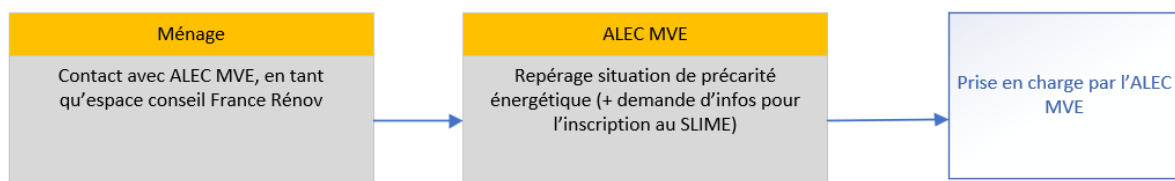
[REH] « C'est les tiers de confiance en général qui nous interpellent, ils sont beaucoup du Secours Catholique, ils ont été sensibilisés depuis longtemps sur la question de la précarité énergétique »

[REH Tiers de C] « Quand on va chez les gens, on se rend compte pas de chauffage, de l'humidité, des dégradations. Ce sont des maisons avec du salpêtre partout. Quand je rencontre une famille pour la première fois, ça dure à peu près 2h. si je vois que la relation de confiance s'établit, si je sens qu'ils sont bien, je leur explique, on va remplir un dossier, j'ai un dossier d'accueil, qui me permet de savoir s'ils sont propriétaires. Dès que je vois que c'est un propriétaire, et que c'est dégradé, j'appelle REH en disant j'ai éventuellement quelqu'un qui serait susceptible d'entrer dans le processus REH »

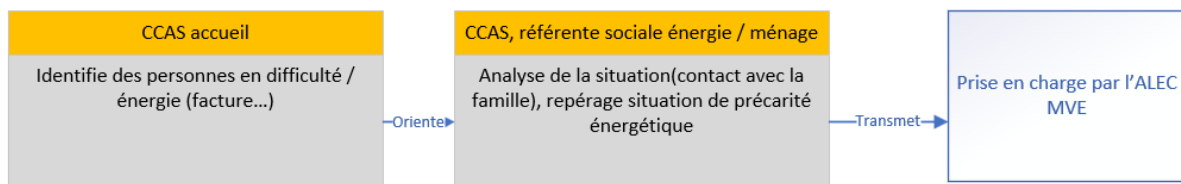
Les SLIME mettent en place un réseau de donneurs d'alerte susceptibles d'identifier les ménages potentiellement concernés. Dans ce cadre, des acteurs sont formés à l'identification des situations de précarité énergétique, certaines structures ont dans leurs attributions l'analyse des situations et le repérage des situations de précarité énergétique

[SLIME CCAS] « Des ménages viennent se présenter au CCAS, en général avec une facture d'un fournisseur d'énergie (électricité, gaz ou eau). La collègue de l'accueil les oriente vers nous, pour analyser et creuser un peu plus les difficultés »

[SLIME ALEC MVE] « Très souvent, la personne appelle en disant je veux changer ma chaudière, ou je veux faire l'isolation de ma maison. En interne avec les autres conseillers, puisque je suis le seul conseiller France Rénov qui ait aussi la caquette Précarité énergétique, je leur explique comment on détecte un ménage, comment on réussit à reformuler le besoin pour comprendre que potentiellement c'est pas que la chaudière qui a un problème, c'est qu'il y a un vrai problème de précarité énergétique, que le problème est plus global, ça demande une certaine expérience de comprendre »



Exemple de repérage de situations de précarité énergétique, conseillers France Rénov formés à identifier les situations de précarité énergétique



Exemple de repérage des situations de précarité énergétique, CCAS donneur d'alerte



L'absence de sensibilisation à la précarité énergétique des intervenants auprès des ménages freine cette première identification.

[REH Tiers de C] « Les AS c'est pareil. Pour elles la précarité énergétique ça veut rien dire. C'est en train de devenir, on commence à en parler, mais on n'a jamais vu quelqu'un venir demander de l'aide pour ça »

[SLIME ALEC MVE] « La précarité énergétique c'est une situation vraiment très particulière dans les gens qui nous appellent, c'est aussi ce qui fait que les autres conseillers ont du mal à la détecter, nous on constate que ça fait partie de la formation des donneurs d'alerte »

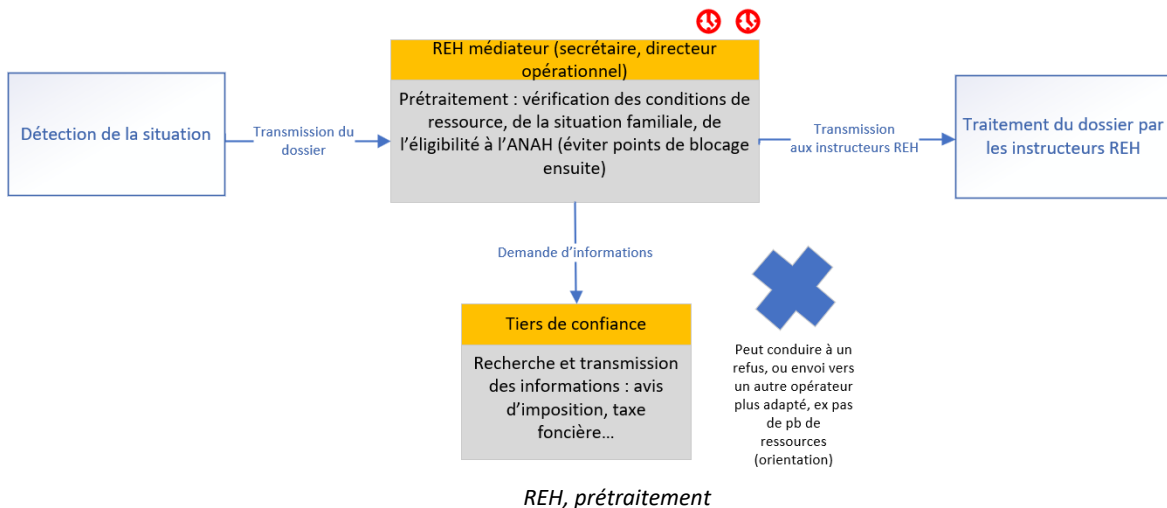
3.2. Le temps de contrôle de l'éligibilité avant l'entrée dans le processus

Avant même le début du processus d'élaboration du programme de travaux et d'élaboration du dossier de financement, des contrôles doivent être mis en œuvre pour s'assurer de l'éligibilité du ménage au dispositif MaPrimeRénov' Sérénité (qui apportera la majeure partie du financement des travaux de précarité énergétique), et éviter des points de blocage ultérieurs : vérifications de l'avis d'imposition, de la situation familiale, du fait que le ménage soit propriétaire, réunion des documents qui font preuve...

Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Il s'agit par ailleurs de réunir les documents nécessaires à l'instruction des dossiers et aux demandes de financement, démarches qui peuvent impliquer dans le cas de REH le tiers de confiance, dans d'autres cas les assistants sociaux.

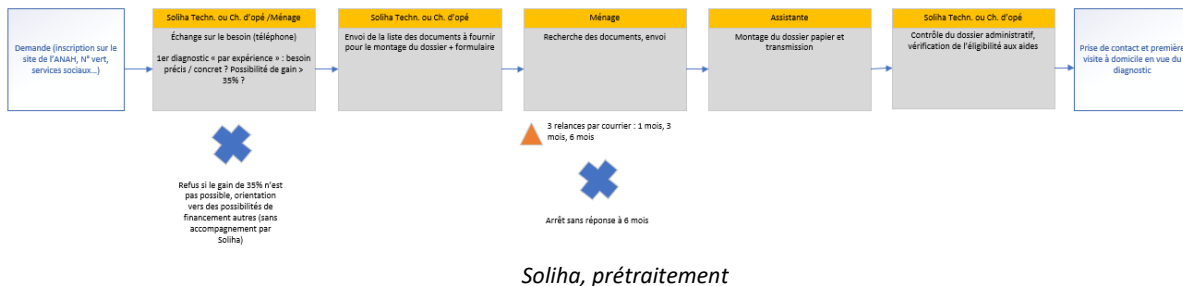
[Soliha] « Généralement les ménages en situation de très grande précarité sont suivis par les AS. Elles connaissent très bien le ménage et ses problèmes, pour monter le dossier c'est plus simple. Généralement, elles se rendent d'abord sur le logement, pour effectuer des visites, s'il y a besoin de travaux énergétiques elles nous retournent les documents. Des fois c'est l'AS qui s'assure que les documents sont bien transmis, s'ils ont besoin d'un accompagnement particulier c'est des AS qui récupèrent tous ces éléments et nous les renvoient. Mais les AS sont très occupés »



Dans des situations de moins grande précarité, traitées après l'inscription sur le site de France Rénov' qui détermine l'éligibilité au regard des ressources du ménage, le contrôle est plus sur une estimation du gain énergétique potentiel.

[Soliha] « On essaye d'imaginer, par l'expérience, s'ils peuvent atteindre un gain énergétique de plus de 35%. Ça c'est le critère d'éligibilité pour avoir ces aides. Si on voit par expérience qu'on peut pas atteindre le gain énergétique, on déclenche pas forcément de visite à domicile. Mais on les oriente vers tel ou tel financeur, mais on peut pas les accompagner pour ça ; et ça s'arrête pour nous, c'est eux qui vont prendre en charge leurs démarches »

À ce moment également, un ensemble de documents est demandé au ménage, avec une fermeture du dossier à six mois si le ménage n'a pas transmis les documents demandés.





La vérification des conditions de ressources et de l'éligibilité au dispositif MaPrimeRénov' Sérénité, la recherche des documents nécessaires pour l'instruction du dossier, sont susceptibles de constituer un temps long dans les situations de très grande précarité, mais aussi dans d'autres situations quand le ménage n'est pas disponible ou réactif.

[REH Tiers de C] « Moi, on va me demander d'obtenir auprès de la famille beaucoup de documents. Ça peut être des actes par exemple, on se rend compte que la maison est une copropriété il faut une photocopie de l'acte de vente, s'il y a des documents pour prouver les factures énergétiques, de tout. Ça prend du temps, on va me dire de retourner pour savoir par exemple si le monsieur a fait une vidange de la fosse septique donc je me déplace, je discute avec le monsieur, je renvoie les documents. Je fouille, je trouve l'information qu'on me demande. Ça m'est déjà arrivé d'aller au service des impôts parce que la dame qui avait des troubles cognitifs ses impôts c'était le bazar, puis la moitié des documents était chez l'AS, donc un jour j'ai été à Senlis et j'ai été réclamer, j'ai expliqué, et j'ai eu le document que j'ai envoyé à REH »

3.3. Le temps d'élaboration du programme de travaux : de multiples contraintes à prendre en compte

3.3.1. L'élaboration du diagnostic et l'identification des travaux à réaliser

Une première visite permet un échange sur les souhaits du ménage, le recueil d'informations, des mesures, l'identification des travaux nécessaires (qui peuvent différer des travaux envisagés par le ménage).

Avec ces éléments, le technicien élabore un certain nombre de documents : plans, étude thermique, grilles de dégradation (document ANAH standardisé) et d'insalubrité (document ARS) qui permettent de déterminer les conditions d'intervention, description des pathologies de l'habitat, caractéristiques des habitants (ex : présence d'une personne à mobilité réduite)...

Ces documents seront intégrés aux dossiers de demande de subventions, ils permettent de travailler le programme de travaux.

3.3.2. Des contraintes à prendre en compte

L'élaboration du programme de travaux est très fortement lié aux financements. La prise en charge financière dépend elle-même des travaux envisagés et constitue une contrainte forte à prendre en compte. La prise en compte de cette dimension est nécessaire pour que le projet soit réaliste, elle peut conduire à un temps long d'élaboration d'un compromis avec les ménages.

D'autres contraintes doivent être prises en compte dans l'élaboration du programme de travaux, qui peuvent elles aussi être à l'origine de temps long pour cette phase du processus :

- La nécessité d'un gain énergétique d'au moins 35% d'amélioration énergétique pour pouvoir prétendre aux aides de l'ANAH,

[REH] « Moi si j'ai pas le gain énergétique je ne déclenche pas certaines aides, les dispositifs d'aide »

[Soliha] « Moi dès que je rentre au bureau, dans la semaine, j'essaye de réaliser au plus vite l'étude énergétique. Pour savoir s'ils ont le gain énergétique pour avoir les aides. Et ensuite je regarde les hypothèses qu'on peut réaliser, en fonction des travaux qui permettent d'atteindre ce gain énergétique »

- La capacité des personnes à gérer les équipements envisageables (par exemple, pas de poêle à bois à une personne âgée qui ne pourra pas manipuler le bois),
- Les situations de copropriété, contraignante en ce que l'éligibilité aux aides est déterminée sur un ménage et non sur l'ensemble de la copropriété. Dans ces situations, s'il concerne l'ensemble du bâtiment (isolation par l'extérieur par exemple) le projet de rénovation doit être voté et financé par l'ensemble des propriétaires, avec un délai pour obtenir l'accord de la copropriété potentiellement important,
- La prise en compte des enjeux d'autres acteurs, qui eux même peuvent imposer le montage de dossiers et des temps de réponse longs, des exigences pour les travaux à mener qui induisent des coûts supplémentaires... Ainsi par exemple :
 - Pour les situations nécessitant un assainissement, gérées le plus souvent par les communautés de commune, le recours à des bureaux d'étude ayant leur propre temps de traitement, à la collectivité locale pour les aspects administratifs...,
 - L'obtention des aides suppose l'accord à la demande préalable de travaux (DPT). L'obtention de cet accord prend de un mois (en dehors des zones classées des Bâtiments de France) à 3 mois (dans les zones classées).

[REH] « On fait souvent l'autorisation d'urbanisme avant de déposer à l'ANAH. On fait un document très visuel pour montrer à quoi va ressembler le logement après travaux sur les façades extérieures. En fonction de ça, les travaux peuvent changer. Par exemple, les fenêtres PVC peuvent ne pas être acceptées... »

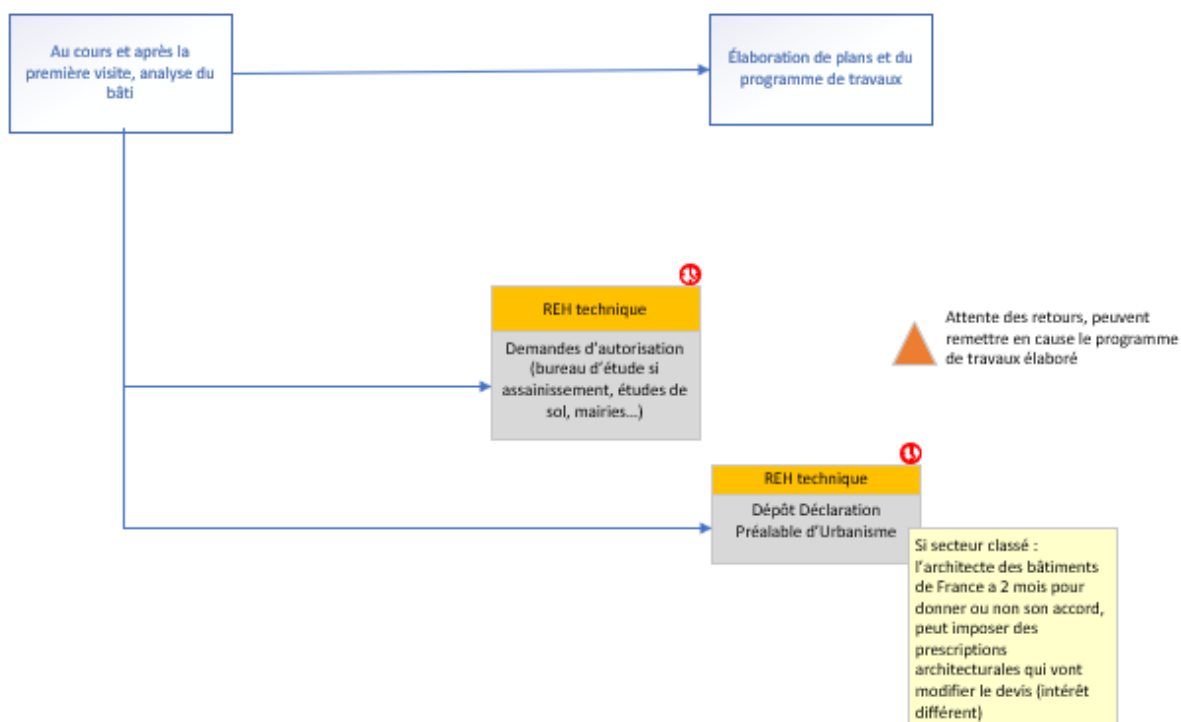
[REH] « L'architecte des bâtiments de France peut nous imposer des prescriptions architecturales qui vont modifier notre devis, et du coup l'équilibre financier de l'opération. Des fois c'est ubuesque ! Des exigences, même si on précise la grande précarité. Mais leur intérêt n'est pas le même »



Les processus propres aux autres acteurs intéressés aux travaux sur l'habitat peut contribuer fortement au temps d'élaboration du programme de travaux.

Les contraintes, notamment celles liées aux enjeux des autres acteurs, conduisent à anticiper le dépôt des demandes, avant même la finalisation du programme de travaux. Malgré tout, les délais de traitement des acteurs concernés peuvent impacter la date de dépôt des dossiers de demande de financement.

[REH] « Y'a des choses qu'on doit anticiper, la déclaration préalable de travaux par exemple quand on a anticipé qu'on était dans une zone classée, on la fait le plus tôt possible pour ne pas être bloqués dans le travail de construction du projet »



Prise en compte des enjeux d'autres acteurs

3.4. Les temps d'élaboration des devis par l'artisan

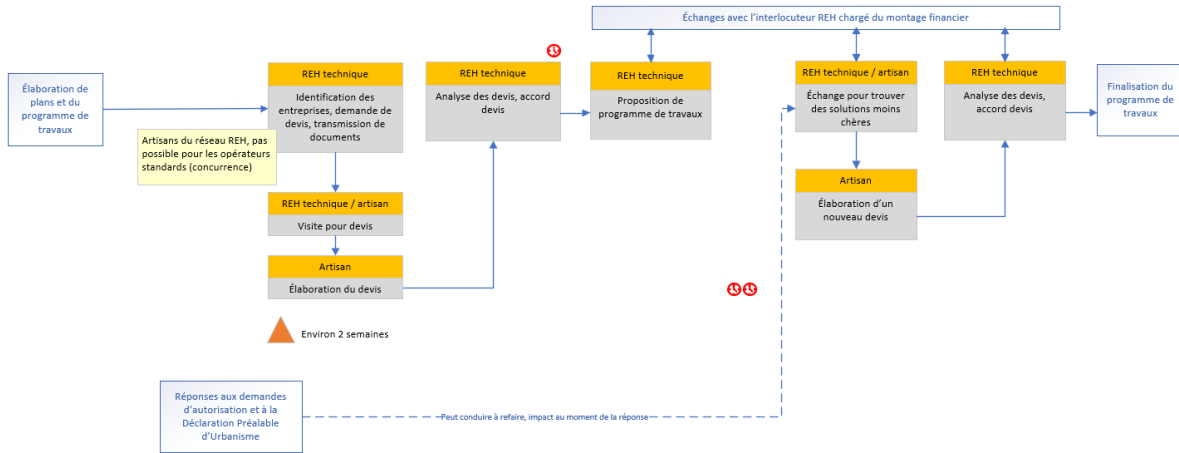
Les premières réflexions autour du programme de travaux intègrent déjà la préoccupation du coût des travaux, avec une première évaluation sur la base de devis antérieurs par exemple.

L'élaboration de devis par des artisans intervient ensuite à plusieurs moments dans le processus considéré, avec des premiers devis établis sur la base du programme de travaux initial, modifiés autant que nécessaire lors de l'établissement du compromis travaux / financement et de l'évolution du programme de travaux, éventuellement modifié en fonction des réponses aux demandes faites à propos du chantier (déclaration préalable de travaux par exemple). Le devis devient définitif au moment du dépôt du dossier ANAH.

[Artisan] « Avec un client classique, on est en direct, il y a le devis, quand il est validé il est validé. On peut le changer avant validation, mais il y a aussi des possibilités d'évolution pendant le chantier. Avec REH, si le dossier est modifié après, ça ne passe pas au niveau des subventions. Alors on bouge beaucoup le devis avant d'avoir un devis définitif. À cause du budget et des autorisations de travaux »

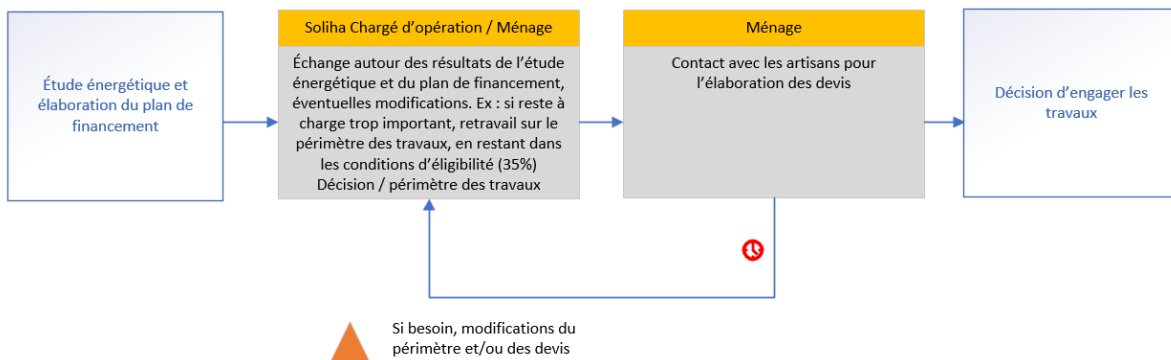
Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Le réseau REH dispose d'un réseau d'entreprises susceptibles d'intervenir. Il fait appel lui-même aux artisans de ce réseau lors de la demande de devis, pour palier la difficulté de son public « fragile » à trouver et échanger avec une entreprise acceptant d'intervenir dans les conditions des chantiers à conduire.



REH, activité autour des devis

D'autres opérateurs, du fait de leur position et pour des raisons de libre concurrence, ne peuvent pas intervenir dans le choix d'un artisan. Au mieux ils guident le ménage dans le choix de quelques artisans à contacter sur l'annuaire des entreprises RGE disponible en ligne. Une fois le devis établi, le ménage revient vers l'opérateur, le programme de travaux peut être revu compte tenu du montant réel des travaux et éventuellement du montant du reste à charge.



Opérateur ANAH, activité autour des devis

[Soliha] « On est missionnés par le département, on ne peut pas préconiser. Y'a sur internet un moteur de recherche du gouvernement, France Rénov', on trouve un annuaire des entreprises RGE. Les gens peuvent aller sur ce site. Des fois, quand ils n'ont pas internet moi j'ai mon téléphone, on regarde ensemble les entreprises à proximité de chez eux et qui sont RGE. On note les n°, généralement on voit ensemble pour leur donner 3 ou 4 contacts, mais c'est eux qui les contactent »

Une fois obtenu, le devis est analysé ligne à ligne, pour vérifier le montant annoncé au regard des pratiques habituelles, mais aussi pour s'assurer de la compatibilité des lignes de travaux avec les exigences des financeurs. Des demandes de modification peuvent encore être demandées à ce moment.

[Soliha] « Une fois que le propriétaire a choisi ce qu'il veut faire et qu'il nous a renvoyé les devis, on regarde les devis, s'il y a des choses à modifier par rapport aux exigences de l'ANAH on demande les modifications »

Quand il est sollicité, l'artisan met environ deux semaines à produire le premier devis, par la suite le temps de modification du devis s'ajoute au temps d'établissement du compromis travaux / financement.



Les contraintes pour l'élaboration du programme de travaux (contraintes financières et autres contraintes) conduisent potentiellement à multiplier les temps dédiés à l'établissement de devis.

3.5. Le temps d'élaboration du financement prévisionnel

Parallèlement à l'élaboration du programme de travaux, et en lien avec cette tâche, le dossier de financement prévisionnel s'élabore, qui pourra impacter les travaux envisageables.

3.5.1. L'identification du reste à charge envisageable

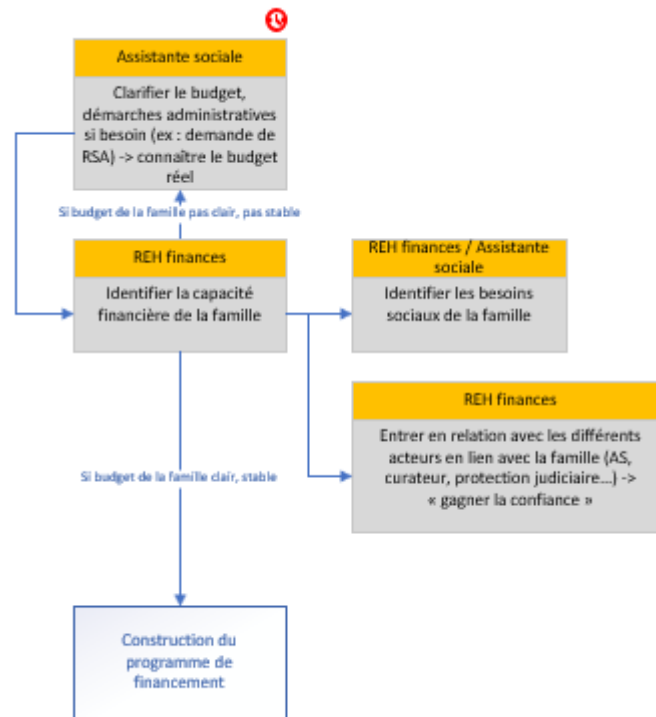
Les financements ne recouvrent en général pas l'ensemble des frais engagés pour les travaux de rénovation énergétique. Le reste à charge envisageable, qui doit être en accord avec le reste à vivre du ménage et donc avec son budget et sa capacité financière, est déterminé en amont de la recherche de financements.

Seulement demandé au ménage dans les situations « simples », l'évaluation du reste à charge envisageable peut constituer un temps long dans d'autres situations. À ce moment, il s'agit en effet de connaître le budget réel de la famille, avec dans les situations de très grande précarité souvent la nécessité de clarifier la situation, parfois de demander la mise en œuvre par les services sociaux d'actions susceptibles d'impacter ce budget. Pour les acteurs ayant un positionnement social plus marqué, il est possible de mettre en œuvre d'autres actions dans le cadre d'une approche globale de la situation du ménage. Dans tous les cas, le processus ne peut pas se poursuivre tant que le budget du ménage n'est pas stabilisé.

[Soliha] « Si on voit que le projet risque d'être assez important, on leur demande tout de suite quel serait le reste à charge finançable pour eux. Si on voit qu'on pourra pas l'atteindre avec les aides, on le dit tout de suite. Pour pas perdre de temps »

[REH] « Par exemple, une famille où le budget est pas clair, est pas stable, des fois il y a le temps de ramener une assistante sociale qui va déblayer le budget, faire les démarches administratives pour la famille, parce qu'elle a pas demandé sa retraite complémentaire, parce qu'elle a pas le RSA ou la CMU ou autre. Ça c'est le travail des AS »

[REH] « L'idée c'est de laisser le temps à l'AS de faire son travail avec la famille, d'analyse des besoins et de démarches purement administratives. Donc tant qu'on n'a pas un budget à l'équilibre de la famille, ou un budget clair, on peut pas construire derrière le programme de financement. Il me faut ces infos au préalable »



REH, identification de la capacité financière de la famille

Le budget du ménage est établi sur la base d'informations données par le ménage et/ou les acteurs sociaux, quand il existe avec l'aide du tiers de confiance qui accompagne le ménage. La connaissance de la capacité financière du ménage est facilitée par l'intervention d'une assistante sociale quand elle intervient pour le ménage, ce qui n'est pas toujours le cas.

[REH] « Analyser la capacité financière de personnes avec peu de moyens, il faut avoir une connaissance fine de leur budget, éventuellement leurs dettes, s'ils sont en surendettement ou pas, tout le monde nous dit pas tout de suite »

[REH] « Est-ce qu'ils ont de l'épargne ou pas ? Comment on peut savoir ? En discutant, le bénévole en discutant avec la famille, avec l'AS qui a accès à certaines informations, peut nous remonter la situation »



L'identification du reste à charge envisageable et de la capacité financière du ménage est susceptible de constituer un temps long, quand le ménage ne dispose pas des documents nécessaires (ou que ces documents doivent être retrouvés, triés, rangés), quand il ne donne pas toutes les informations demandées, quand aucun acteur tiers n'est susceptible de répondre sur ce sujet, quand des actions doivent être mises en œuvre et le cas échéant doivent faire intervenir les services sociaux...

[REH] « Le temps de maturation avant que nous on puisse intervenir est plus ou moins long en fonction de la situation de la famille. Une fois j'ai attendu 18 mois qu'une dame seule, accompagnée par une AS, accepte de passer sous curatelle, sous protection de majeur, parce que c'était un panier percé, du coup je pouvais pas avoir un budget stable. Donc il a fallu penser à une procédure avec l'AS, pour protéger la personne d'abord, du coup avoir un budget stable, et après j'ai pu intervenir »

3.5.2. L'identification des financements envisageables

L'élaboration du dossier de financement prévisionnel consiste à identifier les financements susceptibles d'être obtenus, sur la base de la connaissance des subventions données par les différents acteurs publics et privés, des informations élaborées au préalable (travaux envisagés et montant de ces travaux, classification du logement en termes de dégradation et d'insalubrité, situation du ménage...).

[REH] « Il va faire le tour, analyser le bâti, puis va dire OK, ça rentre dans telle classification de logement, et du coup derrière j'aurai l'information de ce que je peux aller chercher comme financement. Si c'est un logement très dégradé je sais que je serai dans telle case de financement, si c'est un logement qui n'est pas très dégradé, au sens de l'ANAH, je sais que j'aurai accès à tel autre type de financement »

[Soliha] « La plupart des financeurs financent en fonction des montants de travaux, c'est un certain pourcentage, donc en fonction des devis qui nous sont transmis on sait quels travaux sont subventionnables, et pour ces travaux c'est un pourcentage. Par exemple, sur les précaires, l'ANAH finance à hauteur de 50%. Sur les ménages modestes c'est à hauteur de 35%. Tout ça on peut le calculer tout de suite. Le plan de financement n'est pas définitif à ce moment-là, mais on sait à peu près combien on peut avoir de subventions »

Compte tenu de la diversité des financements, de la variabilité des financements, le temps du financement prévisionnel constitue un temps conséquent, décrit dans les cas les moins « standards » comme le temps finalement le plus long (un cas « standard » correspondant à un dossier simple ou très simple, pour lequel les financements institutionnels classiques suffisent).


Cet aspect explicatif de temps longs pour le traitement des dossiers de financement est développé ultérieurement dans ce document.

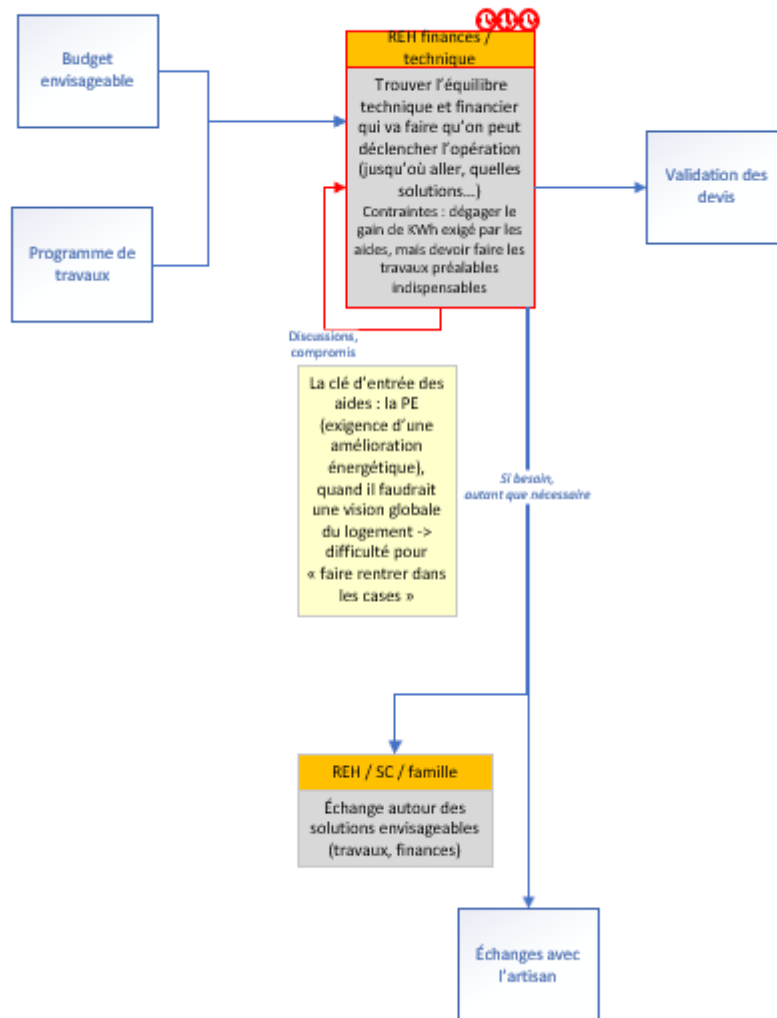
3.6. L'établissement du compromis travaux / finances

L'identification des financements envisageables vient souvent interroger le plan de travaux et le montant estimé par le biais des devis obtenus, nécessitant des évolutions de ce plan, qui elles même peuvent modifier les financements envisageables et faire l'objet de nouvelles demandes de devis.

Une phase d'élaboration de compromis est alors nécessaire entre le programme de travaux et le dossier de financement, avec la recherche d'un équilibre entre ces deux composantes du projet. Pour les dossiers « simples », et quand les travaux nécessaires concernent exclusivement des aspects propres à la précarité énergétique, pour lesquels est conçu le dispositif MaPrimeRénov' Sérénité, le compromis reste relativement rapide à réaliser. En revanche, il devient complexe et très chronophage dans les autres situations, avec des priorisations, des échanges avec la famille pour faire accepter les propositions, avec les artisans pour trouver des solutions moins onéreuses.

Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

 Au moins 6 mois à partir de la 1ère visite



REH, recherche d'un compromis

[REH] « Le plus souvent c'est les finances qui disent que c'est trop cher, quand moi je dis on n'a pas assez. On a avant échangé sur le pré programme de travaux qu'on fait en interne, on essaye de voir avec des approximations, des anciens devis qu'on a pu voir si ça pourrait rentrer dans le budget qui a été fait, en général c'est non. Entre ce qu'on projette qui serait à faire pour bien faire, et les contraintes qu'on a par ailleurs, c'est juste hyper frustrant. C'est un échange tout du long, pour trouver le bon équilibre. La recherche du bon compromis »

[REH] « Une fois que le devis arrive, c'est là qu'on commence à confronter nos visions, qu'il y a beaucoup de débat. Jusqu'ou on va, avec quel financement. Et c'est là qu'on commence à discuter sur ce que veut la famille, sur la nécessité de tel type de travaux, on part du prioritaire jusqu'à... Nous on va dire par exemple à une personne âgée ben on va se concentrer sur le rez-de-chaussée parce que vous n'accédez plus à l'étage, du coup on va restreindre voter espace de vie. Il faut faire passer ça avec la famille, c'est sa maison. Il s'agit pas de casser un truc parce que nous ça nous convient, il faut aussi qu'elle soit convaincue »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

[REH] « On est sur une moyenne de 18 voire 24 mois pour sortir un dossier. C'est trop long. On aimerait réduire ce délais, on y travaille, mais c'est pas évident. Ce qui est long c'est de trouver l'équilibre technique et financier qui va faire qu'on peut déclencher l'opération. Jusqu'où on va dans les travaux en fonction de la capacité financière de la famille. Y'a le besoin technique et le financier pour arriver à ça. Tant qu'on n'arrive pas au point d'équilibre on déclenche pas la suite. Donc y'a des dossiers qui restent sur cette phase pendant pas mal de temps, le temps de trouver des solutions. Des fois c'est l'échec, ou on les retrouve deux ans après »

Y compris dans les situations de moindre précarité des ménages, le résultat de l'identification des financements envisageables peut impacter le plan de travaux.

[Soliha] « Les recherches de financement peuvent modifier ce qui était décidé pour les travaux. Certaines personnes ne sont pas au courant des subventions qu'elles peuvent obtenir, des fois c'est une belle surprise pour eux, ils décident de réaliser des travaux supplémentaires. Et des fois ça ne suffira pas, le reste à charge est trop important pour eux. Dans ce cas, on essaye de revoir à la baisse le programme de travaux, tout en restant sur les règles d'éligibilité »

Quand ça n'a pas déjà été pris en compte dans l'élaboration du programme de travaux, la présentation au ménage des financements envisageables peut impacter le plan de travaux préalablement envisagé, avec une réduction des travaux envisagés (qui devront toutefois permettre d'atteindre l'objectif d'un gain de 35% d'efficacité énergétique), ou au contraire l'ajout de travaux que le ménage ne pensait pas initialement pouvoir financer.

3.7. Les temps d'élaboration et de dépôt des dossiers de demande de subvention

3.7.1. L'élaboration des dossiers

Une fois le compromis travaux / financement trouvé, l'opérateur élabore et dépose les dossiers de demande de subvention, avec un dossier par financeur.

Quant au contenu des dossiers, une partie des informations demandées est identique pour chacun des financeurs, qui correspond aux informations données sur le site de l'ANAH. D'autres informations peuvent être demandées, propres au financeur, pour préciser la situation et les travaux envisagés, avec des demandes d'informations orientées par le domaine d'action du financeur et ses propres critères d'attribution. Pour optimiser le temps d'élaboration des dossiers, les opérateurs remplissent d'abord le dossier pour l'ANAH, puis pour les autres dossiers ressaisissent les informations déjà réunies et les complètent.

[REH] « Y'en a un qui va financer du gain énergétique donc ce qui l'intéresse c'est d'avoir le gain kWh avant / après, les petites barres. Le programme de travaux ça les intéresse. Puis d'autres financeurs, ça va être la situation des gens, donc le budget, on va mettre ce qui reste à vivre pour les gens. Est-ce qu'ils sont en précarité énergétique au sens de l'ONPE. Le reste à vivre par jour et par personne. Quand il vous reste moins de 10€ par jour et par personne pour vivre, ce sont des éléments de référence qui vont parler à un travailleur social ou à un département. Et pas à l'ANAH, c'est pas son critère. Elle ce qu'elle voit, c'est que leur revenu fiscal de référence, leur avis d'imposition, rentre dans les critères. Le reste à vivre ils vont pas aller le chercher. Après, le plan de financement. Voir tous les financeurs qu'on va chercher ça va intéresser d'autres financeurs. Le groupe de protection sociale, il est content de savoir qu'avant d'aller le chercher lui on a demandé tous les autres avant. De savoir qu'on travaille avec la fondation Abbé Pierre »

Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Des informations sont par ailleurs souvent demandées par les financeurs pour leur propre gestion, pour leurs statistiques, dont l'usage n'est pas certain pour ceux qui remplissent le dossier. On constate alors une complexification des dossiers demandés, pour des raisons propres au financeur.

[Soliha] « Au niveau des documents qu'ils souhaitent c'est pas les mêmes que l'ANAH, mais les critères d'éligibilité sont les mêmes. C'est juste pour leurs statistiques »

[Soliha] « Certaines pièces, certains instructeurs, des fois on a l'impression qu'ils posent des questions pas utiles, ça fait gagner du temps à personne. Pourquoi certaines questions dans le dossier... Eux par exemple, ils nous ont ajouté une colonne de données financières, où on demande le salaire des gens et tout ce qu'ils touchent par mois. Déjà les gens ont du mal à donner ces infos, pour au final juste que ça soit pour des stats, et on n'est même pas sûrs qu'ils s'en servent. Ça peut être une perte de temps aussi »

[FAP] « On aime bien aussi savoir quels sont les types de ménages qu'on aide, est-ce que c'est plutôt des personnes seules, des familles avec des enfants en bas âge, donc là aussi on a ajouté des choses pour ça. Est-ce que c'est des gens qui vivent plutôt avec leur fratrie ou en couple, donc on a ajouté aussi des petites choses par rapport à ça, c'est des choses comme ça qu'on a ajustées au fur et à mesure »



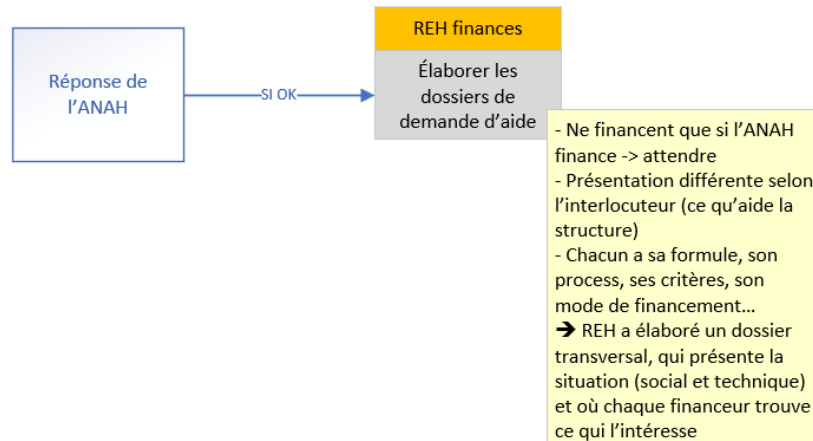
Si chaque demandeur exige seulement un nombre réduit d'informations pour sa gestion, ses statistiques, le cumul de ces questions, posées par plusieurs financeurs, contribue à augmenter les temps d'élaboration des dossiers (recherche et saisie des informations).

Le dossier élaboré pour l'ANAH est souvent anticipé, avec le regroupement de documents à mesure des travaux conduits en amont : documents réunis avant l'entrée dans le processus, documents issus du diagnostic, étude thermique, programme de travaux, plans, photos, devis... Il est construit sur la base de documents et/ou dossiers élaborés par les opérateurs (opérateur ANAH, REH, Compagnons Bâisseurs...) destinés à donner au mieux les informations attendues pour aider l'instructeur ANAH à comprendre la situation, mais aussi à minimiser les saisies à mesure du déroulement du processus et lors de l'élaboration des dossiers pour les différents financeurs (document élaboré de façon à pouvoir à la fois être versé au dossier ANAH et être communiqué au propriétaire, dossier « transversal » regroupant les informations attendues par les différents financeurs).

[Soliha] « Ce document qu'on rend au ménage, il est complété après par le chargé d'opération et déposé à l'ANAH. Il aura pu être un peu modifié, mais la trame sera déposée à l'ANAH. Ce document a été conçu en interne, il y a un tas de critères que l'ANAH demande, c'est dans l'étude mais c'est aussi pour que les personnes aient l'information »

[REH] « Je prépare le dossier avant qu'il soit déposé sur la plateforme. On a un répertoire informatique par famille, avec les différents documents »

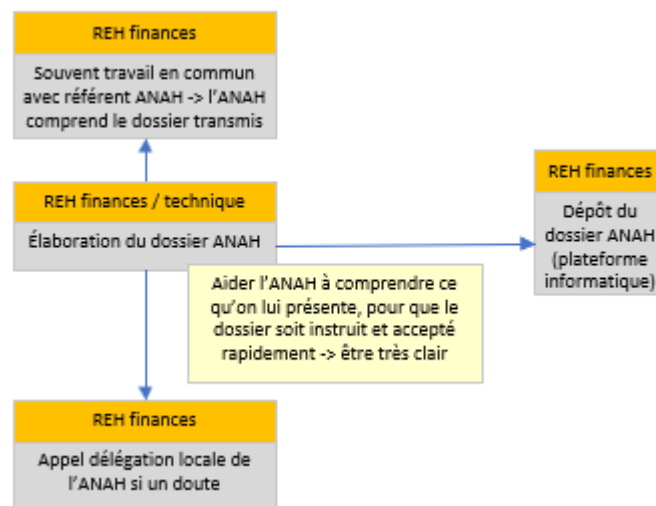
[REH] « Il faut des documents différents pour chaque financeur, on s'est constitué du coup un dossier typique transversal, qui concerne tout le monde, quel que soit l'interlocuteur. Un dossier où on parle d'abord de l'histoire de la famille, de son parcours, de ses conditions de vie, de l'état initial du logement, on met des photos pour rapprocher l'institution du terrain. Et on met des éléments factuels dont ils ont besoin, le gain énergétique, le programme de travaux, les plans avant après, encore des photos, le plan de financement, comment on finance le reste à charge... Tout le monde retrouve son information spécifique, mais l'instructeur qui va lire ce dossier va comprendre la situation de la famille. Ce dossier transverse, on l'insère de notre propre chef auprès des financeurs »



REH, élaboration d'un document destiné à limiter les saisies

La diversité des dossiers de demande de financement, chronophage, a conduit les opérateurs à construire des outils destinés à réduire le temps d'élaboration des dossiers.

Pour chacun des dossiers, les opérateurs remplissent le dossier de façon à ce que l'instruction puisse être rapide et conduire à l'acceptation de la demande. Pour ce faire, l'opérateur s'appuie sur son expérience et sur sa connaissance des critères et des attendus du financeur, il peut échanger avec le financeur en amont pour s'assurer de l'adéquation du dossier avec ces attendus et pour faciliter la compréhension de la situation par l'instructeur.



REH, élaboration du dossier ANAH

[REH] « Pour l'ANAH soit on a travaillé en amont avec eux pour orienter le dépôt ou bien on est pile dans la réglementation qu'on connaît par cœur, on sait quelles sont les pièces à mettre dans le dossier ANAH »

La clarté des demandes de financeurs (critères, nature des informations attendues...) contribue à l'élaboration de dossiers facilement (et rapidement) instruits.

3.7.2. Le moment de dépôt des dossiers

Le dépôt des dossiers est effectué de façon à optimiser à la fois le moment de réception de la décision et l'élaboration du dossier. Il prend en compte les demandes et pratiques de chacun des financeurs même s'il est plus simple de traiter l'ensemble des dossiers dans la foulée, avec le plus souvent le besoin de l'accord de l'ANAH pour que l'instruction pour les autres financements soit possible.

Par exemple :

- Le temps de réponse des caisses de retraite est considéré comme très long (6 mois) mais le dossier de demande peut être déposé en amont du dépôt des autres dossiers puisque le montant total du financement n'est pas demandé. Le dossier est déposé dès que possible, de ce fait ce temps de réponse impacte peu le délai total d'instruction,

[Soliha] « Au niveau de la Carsat, généralement l'instruction d'un dossier dure six mois. Mais ils ne demandent pas les mêmes choses que les autres financeurs, on peut le faire plus tôt. On essaye de le faire assez en amont pour gagner un peu de temps, avant de déposer les autres dossiers »

- Le temps d'instruction du dossier par le département de l'Oise est relativement long, la transmission de la décision de l'ANAH finalise l'instruction et permet le déclenchement de l'aide. La demande est transmise au département quasiment en même temps qu'à l'ANAH,
- Le département de la Somme ne demande qu'un accusé de réception témoignant du dépôt de dossier à l'ANAH, le dossier peut être déposé et finalisé immédiatement après ce dépôt pour l'ANAH,

[Soliha] « Le département de l'Oise ne fonctionne pas comme le département de la Somme, en Somme on doit avoir un accusé de réception comme quoi on a bien déposé le dossier. On n'a pas besoin d'un accord, c'est pour ça que ça peut se faire dans la foulée »

- Le dossier pour la région ne peut être déposé que lorsqu'on dispose d'un devis signé ou d'une facture, il ne peut être posé qu'après l'accord des autres financeurs et le démarrage des travaux.



L'optimisation du dépôt des dossiers, qui permet de réduire le temps d'obtention du financement, suppose de connaître les pratiques de chaque financeur.

[Soliha] « Ils ont différentes façons de travailler, c'est jamais la même chose même si la démarche reste la même »

3.7.3. La modalité de dépôt des dossiers

Les dossiers sont majoritairement déposés en mode numérique, quand le financeur a une plateforme dédiée, avec des plateformes propres à chacun des financeurs. Certains dossiers sont déposés sous forme papier (mail), par exemple pour les communautés de commune, les Carsat, les fondations...

[REH] « Pour l'ANAH c'est sur une plateforme informatique. Il faut cocher les cases et mettre les pièces qui vont avec, sinon le dossier ne passe pas en instruction »

Même lorsque le dossier est numérique, les informations demandées par plusieurs financeurs, identiques, peuvent alors devoir être présentées sous des formes différentes, imposant une saisie pour chacun des financeurs.

[Soliha] « On essaye d'automatiser un peu la chose pour que ça soit plus rapide, qu'on n'ait pas toujours à écrire la même chose, après malheureusement sur le logiciel il faut bien remplir les données »



La diversité des modalités de dépôt des dossiers empêche une mutualisation des saisies, elle contribue à augmenter les temps de dépôt des dossiers.

3.8. Les temps d'instruction

3.8.1. Des temps d'instruction connus approximativement

Le temps d'instruction des demandes de financement n'est pas considéré comme un fort frein chronophage par les différents acteurs même s'il est parfois considéré comme un peu long, un temps long est considéré comme admissible pour assurer une attribution pertinente des aides. Seul le temps de réponse des caisses de retraite est considéré comme très long (6 mois).

Cette perception vient notamment du fait que ces temps, différents d'un financeur à l'autre, sont plutôt connus (formellement ou par expérience) et relativement stables, même s'ils dépendent de facteurs sur lesquels l'opérateur ne peut pas agir (disponibilité des instructeurs, nombre de dossiers déposés...). Il est possible de prévenir les ménages en donnant une fourchette approximative, d'organiser son activité pour ne pas impacter trop fortement le démarrage des travaux (préprogrammer les chantiers par exemple, pour fiabiliser les possibilités d'intervention des artisans dans des délais maîtrisés).

[REH] « Et là on dépose à l'ANAH. Là, on sait que sur trois mois le dossier va être financé »

[REH] « Nous on s'est fait un rétroplanning en fait, à la louche, on se dit en gros... Donc on se dit en gros on dépose à l'ANAH, il faut trois mois, et derrière on va faire un rétroplanning de l'ensemble des autres financements. Parce que l'entreprise, il faut l'informer de l'avancée. On va pas lui dire un mois avant tu fais des travaux demain. Tout ça, ça se programme avec l'entreprise. Son planning, elle nous attend pas nous »

[Soliha] « On donne une fourchette de temps, par exemple l'ANAH de la Somme les délais sont un peu plus longs. Ce qu'on ne gère pas, c'est le nombre de personnes qui instruisent, si tous les opérateurs déposent leur dossier en même temps, donc au ménage on dit, pour la somme, un à deux mois. Amiens métropole ils sont très réactifs donc c'est d'ici trois semaines. Et pour l'ensemble du plan de financement, 3 ou 4 mois »

Elle vient également du fait qu'il est possible, pour certains financeurs, de savoir que le financement sera accordé avant le passage en commission. Il est alors possible de commencer les travaux avant la notification, indépendamment de la date de la commission : l'instruction est faite, le financeur prévient que le financement sera accepté. De la même façon, si certains financeurs attendent l'accord de l'ANAH pour instruire les demandes, l'ANAH est considérée comme une « aide pilote » pour d'autres financeurs publics : l'accord de l'ANAH implique systématiquement l'accord à venir de ces financeurs.

[Soliha] « Le département, ils sont assez longs. On a l'accord pour commencer les travaux, mais pas l'accord définitif. C'est-à-dire qu'ils savent que le dossier va être accepté, mais il faut attendre qu'il passe en commission. Il y a toutes les pièces, tout ce qu'il faut, mais il faut attendre la commission qui dise votre aide elle est acceptée au niveau du département. Là, on peut commencer les travaux, la subvention vient après. Comme en fait il y a eu une instruction, on sait que ça va être accepté »

[Soliha] « Les autres financeurs publics, si vous avez l'aide de l'ANAH, par dérogation vous avez les autres aides, de la région, des communautés de commune... »

Quand l'opérateur constate que le temps d'instruction est plus long que de coutume, et sous réserve qu'il dispose d'interlocuteurs qu'il connaît chez le financeur, il le contacte pour comprendre la situation et faire accélérer l'instruction si possible.

[Soliha] « Sur les délais d'instruction, sur la manière d'instruire les dossiers, avec les autres financeurs, on n'a pas la main. On peut prévenir l'instructeur du dossier, chez le financeur, qu'il y a un problème, mais on n'est pas à même de gérer ça. Si c'est une situation d'urgence, on demande au financeur d'accélérer un peu l'instruction »

3.8.2. La question des dates de commission

Le temps d'instruction par les différents financeurs est dépendant de la position du dépôt par rapport à la prochaine commission : un dossier arrivant immédiatement après la date d'une commission sera traité à la commission suivante, avec un délai de réponse d'autant plus long que la fréquence des commissions est faible.

La connaissance des dates d'instruction est alors importante pour positionner le dépôt du dossier et/ou pour informer le ménage en attente des accords des financeurs.

[SLIME ALEC MVE] « Connaître les dates d'instruction, ça permet notamment de savoir à peu près... on sait que parfois, si la commission vient d'avoir lieu, la prochaine est dans quelques mois, donc il peut y avoir un délai d'attente assez long. Donc, pour les gens qui reviennent vers nous, ça nous permet de savoir, de leur dire c'est parce que c'est pas encore passé en commission »

Les dates ne sont toutefois pas diffusées systématiquement, elles peuvent être données à la demande, l'opérateur peut avoir une idée de la fréquence des commissions (la date de commission est moins importante à connaître si les commissions sont fréquentes) sous réserve que cette fréquence soit régulière.

[FAP] « Les dates exactes ne sont pas connues des associations, mais elles savent qu'on a une réactivité mensuelle, qu'on a des comités tous les mois. Et après, elles nous posent des fois la question, et là on leur donne la date précise »

[FAP] « Tous ces comités, c'est tous les mois. Presqu'en continu, ça va vite d'un mois à l'autre. Donc un dossier, en un à deux mois maxi il peut avoir une réponse »

[Soliha] « L'ANAH c'est toutes les semaines, au niveau du département c'est tous les 2 à 3 mois, les communautés de communes c'est nous qui les fixons avec eux en fonction du nombre de dossiers. La région, ils ont leur propre façon de travailler, des fois c'est très rapide, des fois plus long, c'est un peu opaque par rapport à ça »



La méconnaissance des dates de commission par les opérateurs peut impacter fortement le temps d'instruction.

3.8.3. Un temps d'instruction dépendant de la qualité des dossiers déposés

L'instruction d'un dossier est conduite par un acteur unique (ANAH, Fondation Abbé Pierre), sur la base des informations transmises dans le dossier de demande. C'est cet interlocuteur qui au besoin échangera avec l'opérateur qui a déposé la demande, et qui portera le dossier en commission le cas échéant.

Elle consiste à s'assurer de la complétude du dossier et de son adéquation avec les conditions d'attribution du financement. Pour l'ANAH, il s'agit par exemple de vérifier les ressources, les pièces à joindre (comme l'évaluation énergétique), de vérifier que l'adresse des travaux correspond bien à l'adresse du demandeur, que les devis des travaux correspondent bien aux travaux préconisés dans l'évaluation énergétique. Pour la Fondation Abbé Pierre (qui intervient plus pour la réduction du reste à charge, après la décision des autres financeurs), il s'agit de s'assurer de la présence des documents attendus, mais aussi de la qualité du projet.

Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Au besoin, si l'instructeur constate des manques dans le dossier, ou a besoin de précisions supplémentaires, il peut s'adresser à l'opérateur qui modifiera le dossier (avec potentiellement plusieurs allers retours), en amont de la commission ou pour la commission suivante si le manque est identifié en commission.

[FAP] « La première commission (pré comité financier) peut demander un report quand le dossier n'est pas assez complet, qu'il manque une information ou qu'il faudrait réinterroger l'association sur certains aspects »

[FAP] « Ce qui peut faire que c'est plus lent, c'est quand le dossier est reporté, par exemple quand on n'arrive pas à avoir un projet qui selon nous tient la route, on va poser beaucoup de questions à l'association qui est en lien avec le ménage, pourquoi certains choix ont été faits, ça peut être des choix de travaux mais aussi des choix économiques qui peuvent être en lien avec l'épargne du ménage par exemple, des choses comme ça »

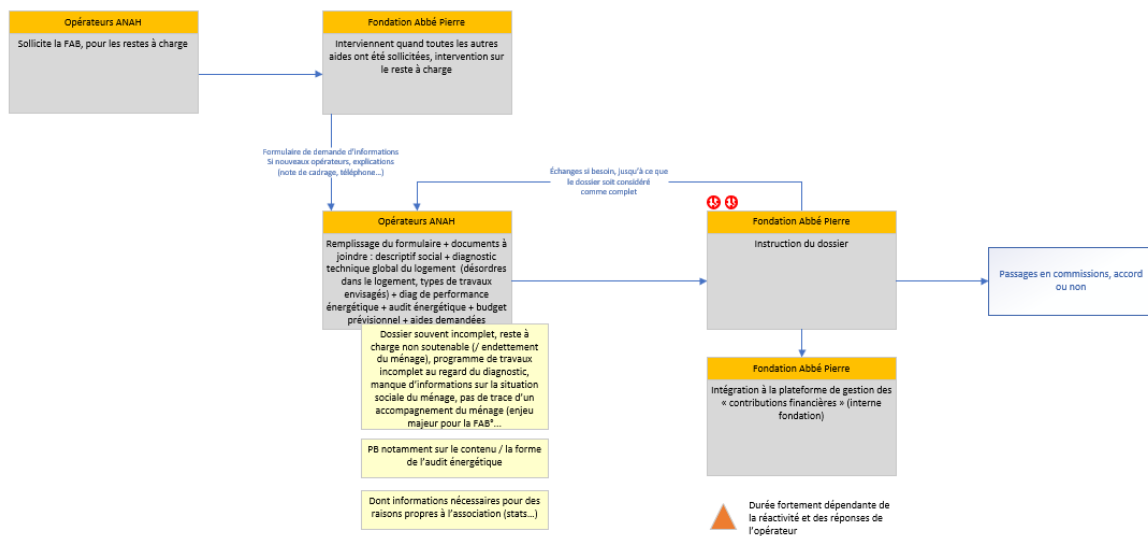
[FAP] « Ce qu'il faut, c'est tout avoir pour le pré comité. Et s'il manque des éléments à ce moment, notre instruction commence, mais il ne passera pas de toute façon, il faut qu'on respecte les dates de nos instances »

[Instructeur ANAH] « Si le dossier est incomplet, l'opérateur est alerté. Il s'agit souvent d'un oubli de versement sur la plateforme donc la réponse est rapide. Si l'opérateur ne répond pas dans les 2 mois, une lettre recommandée est envoyée au demandeur. Si le dossier reste incomplet, c'est un motif de rejet »

[Soliha] « Pendant l'instruction, il arrive que l'instructeur nous contacte une fois qu'on a déposé le dossier, s'il voit sur le devis qu'il y a des lignes de prestations pas subventionnables et qu'on est passés à côté, ou inversement, des choses qu'on n'avait pas mises subventionnables et qui le sont. Ou si des documents manquent par exemple. On bien, eux ont accès à l'avis d'imposition, pas nous, s'ils remarquent qu'il y a de personnes en plus que ce qu'on a mis dans le montage de dossier ils nous le disent. Avec ces infos, on rectifie le dossier, on renvoie au financeur les pièces demandées »

Ce sont alors la réactivité (et/ou la disponibilité) du demandeur et sa compréhension du besoin qui évitent un allongement du temps d'instruction.

[FAP] « Si moi je reçois un dossier, j'arrive assez vite à regarder ce qui va, ce qui va pas, les questions que j'ai à poser. Ce qui va jouer sur le temps d'instruction, ça va être quand est-ce que mon interlocuteur me répond, sa réactivité. Et après, le contenu de ses réponses. Si ses réponses sont satisfaisantes, ou si elles sont là pour redire en fait ce qui a déjà été envoyé. Si c'est un opérateur qui répond tout de suite, qui est très réactif, et qui donne des informations, ça va être beaucoup plus fluide »



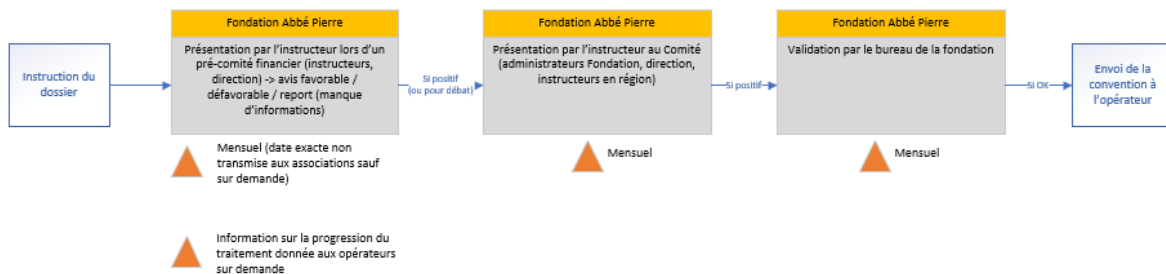
Exemple : demande d'aide à la fondation Abbé Pierre pour un reste à charge, demandes à l'opérateur



Le temps d'instruction des dossiers devient un temps long quand le dossier ne répond pas complètement aux attentes du financeur. Le temps consacré à l'élaboration des dossiers apparaît ainsi comme fondamental pour éviter l'allongement des temps d'instruction.

[FAP] « Ce qui pourrait nous permettre d'aller plus vite, c'est d'avoir un audit énergétique complet en bonne et due forme. Parce qu'aujourd'hui, dans ce qu'on a comme documents liés à l'audit énergétique, on a à boire et à manger. Des fois on a un reco verso, c'est tout, avec quelques informations, et du coup on sait pas quelle est la situation de départ, on sait pas comment est chauffé le ménage au départ, comment est fait le logement et ses parois, donc en fait, ce qui nous aiderait, au lieu d'avoir juste l'image du logement avec les pourcentages de déperdition et ce qui est préconisé, ça serait d'avoir un vrai audit énergétique avec le descriptif. La façon de faire un audit énergétique, il y a des logiciels pour le faire, mais ça suffit pas. Et certains font le document à leur sauce. Donc là-dessus il y a une vraie marge de progression possible, qui nous aiderait aussi dans notre instruction. Ça, le fait aussi que les opérateurs remplissent bien les documents. Par exemple, des fois on s'aperçoit que dans les devis il y a une VMC, mais elle va pas être mise dans le programme de travaux dans le formulaire. C'est à nous d'aller chercher dans le devis la petite ligne... dommage, sinon on le verrait tout de suite, ça nous ferait gagner du temps. C'est des choses qui permettraient de gagner en fluidité »

Une fois instruit, selon le financeur le dossier peut passer dans une ou plusieurs commissions, avant information du demandeur.



Exemple : passages en commissions, Fondation Abbé Pierre

3.9. Le temps des travaux : un démarrage dépendant de l'obtention effective des financements

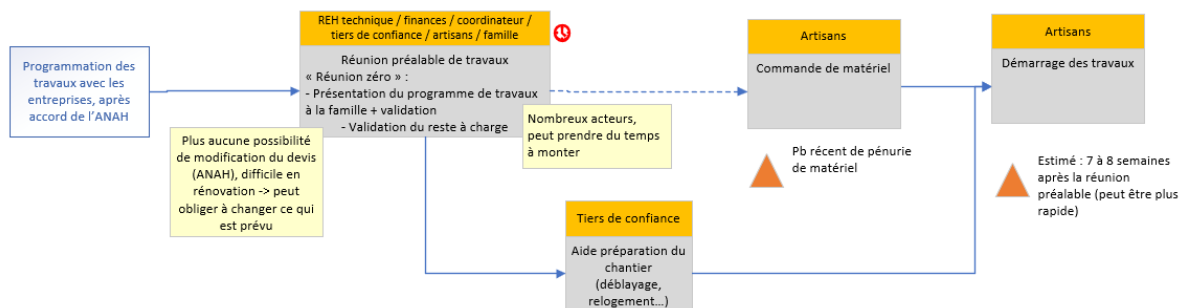
Même si théoriquement les travaux peuvent commencer dès le dépôt du dossier à l'ANAH, la signature des devis, puis le démarrage des travaux, ne sont effectivement possibles que lorsque les financements sont obtenus (notifiés après la commission d'attribution, a minima indiqués comme assurés par le financeur).

[REH] « On ne lance pas un chantier tant qu'on n'a pas tous les accords »

Au cours des travaux, les opérateurs ANAH n'interviennent qu'exceptionnellement, à la demande du ménage, en cas de difficultés avec les artisans.

Pour les ménages en très grande précarité, les opérateurs et associations qui s'impliquent dans l'ensemble du processus interviennent généralement jusque dans la phase des travaux. Par exemple, lors des accompagnements par REH l'intégration du chantier dans le processus est formalisée, avec une réunion préalable qui réunit tous les acteurs (pour une mise en place des travaux et une bonne intégration du foyer dans le projet) et un démarrage des travaux planifié 7 à 8 semaines après cette réunion (qui laisse à l'artisan le temps de planifier le chantier et de se procurer le matériel nécessaire). En cas de difficultés en cours de chantier, l'opérateur peut intervenir comme médiateur et décisionnaire entre le ménage et l'artisan. Il ne s'agit pas cependant des cas les plus courants, les ménages se retrouvant généralement seuls dans cette phase critique du processus.

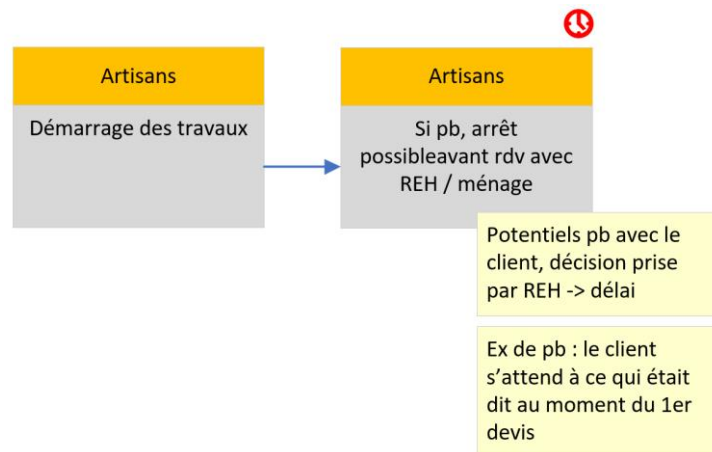
[REH] « On s'est fixé 7 à 8 semaines entre la date de réunion des travaux et le démarrage des travaux. c'est en gros le temps qu'il faut pour commander des fenêtres. C'est pas le plus long, mais en général c'est ça. Les poêles à granulés ça va mieux. On s'est pris 6mois dans la vue sur les chantiers, parce qu'on a eu des problèmes de livraison de matériel. Y'a eu une pénurie là... une catastrophe ! »



Exemple : démarrage des travaux pour un dossier suivi par REH

Si elle assure le bon déroulement des travaux, cette formalisation est potentiellement à l'origine de temps longs : temps pour réunir l'ensemble des acteurs, interruption du chantier pour permettre la médiation en cas de difficultés.

[Artisan] « Il a parfois fallu arrêter le chantier, le temps de se mettre d'accord avec le client. Par exemple là, on a posé une porte, ça ne va pas à la cliente, au lieu que les équipes fassent les finitions on ne touche pas tant que la porte est comme ça. Il faut attendre un rendez-vous avec REH lundi pour la raisonner. En attendant, je dois mettre l'équipe sur un autre chantier, je ne les laisse pas ne rien faire. Mais là ils ne vont pas produire autant que sur le chantier. On est aussi une entreprise. Sur les autres chantiers c'est très rare. Le client prend sa décision seul. Avec REH, REH est dans la boucle alors il faut prendre RDV, ça retarde un peu les choses »



Délai lié à la mise en œuvre de la médiation par REH

Au-delà de l'impact sur le temps de traitement des dossiers de rénovation énergétique pour les ménages précaires, le temps propre aux démarches d'obtention des financements, préalable indispensable au démarrage des travaux, soulève aujourd'hui (en situation d'inflation et de difficultés d'approvisionnement) des difficultés spécifiques, avec des prix qui évoluent très rapidement quand les devis établis au moment du dépôt des dossiers ne peuvent plus être modifiés ensuite, éventuellement du fait de la disparition d'entreprises durant cette période. Cette évolution du coût des travaux sans évolution du financement peut alors être à l'origine d'abandon du projet.

[Soliha] « Depuis qu'il y a la bulle inflationniste, les devis évoluent tous les mois. Donc on va transmettre un dossier à l'ANAH par exemple en mai, en juin le devis aura pris 5%, et ça, si on a déjà déposé le dossier c'est difficile de revenir en arrière. Les entreprises n'arrivent plus à tenir leur prix, c'est compliqué »

[FAP] « Il faut aussi que les artisans soient réactifs pour faire des devis, et les devis changent tous les quinze jours en ce moment... »

[Soliha] « Attendre trois mois pour que les gens aient l'accord pour la déclaration préalable de travaux, ça veut dire qu'entre le moment où on dépose le dossier, qu'on a fait le plan de financement, et le moment où les gens vont avoir l'accord pour signer les devis, on va avoir une différence de devis, et l'ANAH ne va pas revenir sur sa décision. On ne peut pas réactualiser avec les nouveaux devis. On dépose le dossier avec les devis non signés, entre le moment où on le dépose et le moment où ils signent le devis l'entreprise peut avoir modifié les prix. Mais la subvention ne va pas être recalculée sur les nouveaux devis, elle est calculée sur les devis déposés avant »

[Soliha] « Quand une société change entre le dépôt du dossier et la fin des travaux, il y'a des choses qui ne sont plus subventionnées, puisque les subventions sont faites en fonction du devis et que chaque entreprise intervient à sa façon, ne serait-ce qu'en termes de matériaux »

3.10. Les temporalités sociales des ménages comme facteur d'allongement du processus

Les ménages qui s'engagent ou qui sont accompagnés dans une demande de financement ANAH pour des travaux de rénovation énergétique présentent une diversité de profils comme l'a souligné l'étude longitudinale auprès de 30 ménages en situation de précarité énergétique. Les personnes rencontrées insistent cependant toutes sur la fragilité de ces ménages, parfois très importante, dont les causes sont la plupart du temps multifactorielles. Cette fragilité, qu'elle soit conjoncturelle ou plus constante, a plusieurs conséquences sur le délai de montage du dossier puis sur de réalisation des travaux.



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Tous les ménages en précarité énergétique peuvent être concernés à divers degrés mais les ménages en très grande précarité sociale et économique, ainsi que les ménages confrontés à des situations d'habitat indigne, semblent particulièrement exposés à ces freins. L'accompagnement social et parfois psychologique de ces ménages est alors indispensable pour assurer une certaine continuité et maintenir le niveau d'implication nécessaire pour faire aboutir le projet de rénovation.

[Soliha] « Ce n'est pas simplement poser un diagnostic technique et trouver à mettre des moyens financiers en face, ça ce n'est déjà pas toujours facile, non, c'est bien plus complexe que ça. Car souvent les impayés de factures d'énergie ou un logement qui se dégrade, c'est le symptôme de tout un tas d'autres problématiques qu'il va falloir prendre en compte à défaut de toujours les gérer. L'isolement, le vieillissement, le handicap, un veuvage, la maladie, tout ça, ça va jouer sur la capacité des gens à s'investir et à se maintenir là-dedans. Donc, nous on doit prendre la situation telle qu'elle est et trouver des solutions pour avancer. Il faut être armé pour ça ! Et les ménages aussi car c'est une démarche pas si facile pour eux non plus »

Les freins propres aux ménages peuvent s'exprimer à plusieurs moments clés du processus et le ralentir parfois de manière importante. Ils peuvent aussi conduire à des abandons et/ou à des reports qui vont à leur tour contribuer à la complexification des situations. Les personnes interrogées évoquent un allongement du processus de plusieurs semaines voire de plusieurs mois. Dans les situations les plus complexes, l'allongement peut se calculer en années.

3.10.1. Le temps de l'acceptation : prendre conscience des besoins

Les ménages en précarité peuvent entrer de diverses manières dans le dispositif : dépôt autonome, dépôt accompagné ou dépôt réalisé par un mandataire sur la plateforme dédiée. Cela signifie très concrètement que les personnes ne sont pas toujours demandeuses et donc à l'origine de la démarche. Il est nécessaire pour elles à la fois de s'approprier les enjeux d'une rénovation énergétique, de s'impliquer et de réaliser des arbitrages entre différentes options techniques et esthétiques mais aussi financières, et enfin d'accepter l'idée même de changement.

Le temps de maturation qui précède généralement le dépôt d'une demande d'aide est alors reporté dans le temps du processus et peut venir perturber l'enchaînement des différentes étapes et en tout premier lieu, l'étape de dépôt du dossier finalisé.

Tous les ménages relevant de MaPrimeRénov' Sérénité bénéficient d'un accompagnement, par ailleurs obligatoire, pour définir un projet. Les personnes interrogées décrivent le temps de latence parfois important entre le moment où le ménage a accès à l'information concernant son droit à une aide ANAH et le dépôt effectif de la demande d'aide. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs qui peuvent se combiner :

- Une sous-estimation par les ménages des problématiques et/ou du caractère urgent d'une intervention sur leur logement,

[Soliha] « Les personnes vivent comme ça depuis des années parfois même depuis tout le temps. Ils ne voient pas toujours le problème. Il faut vraiment faire preuve de patience pour qu'elles prennent conscience que ce n'est pas normal de vivre comme ça »

[CG37] « Ça attend des fois depuis des mois, alors ils ne sont pas à quelques semaines près. Je pense que parfois ça traîne quand même pas mal. Il y a peut-être des craintes, aussi, qui ne sont pas faciles à lever »

[ComCom] « Les personnes n'ont pas toujours conscience de leur situation, de l'inconfort dans lequel ils vivent. Il faut les convaincre et puis ça leur semble insurmontable de changer les routines »

- Un manque de confiance du ménage dans ses capacités personnelles et financières et/ou dans la capacité des dispositifs à mener à bien un projet qui peut sembler insurmontable,

[REH] « Les travaux peuvent être importants, ou en tous les cas apparaître comme ça. Ce n'est pas crédible en fait. Heureusement, on est perçu comme des sachants forcément sur tout le dispositif. Et du coup, quand on arrive et quand on dit : "ça nous semble possible par rapport à notre expérience". Bon c'est conséquent, nous tout de suite on parle sur 70 000€ de travaux, mais c'est faisable. Les gens, ça leur paraît tellement loin de ce qu'ils vivent parce qu'ils ont du mal à boucler à chaque fin de mois... »

[REH Tiers de C] « Moi j'explique aux gens, généralement pas la première fois, on y va, on retourne, et on leur explique on leur dit voilà il existe ça. Généralement ça génère beaucoup d'anxiété, parce que ce sont des gens qui ont eu quelques fois à faire à des entrepreneurs véreux, donc ils se disent ah non, faut les rassurer, dire que c'est une association, pas des entrepreneurs, qu'on n'est pas là pour faire du chiffre mais pour aider. On explique, on fait venir, et ça va ou non »

[ComCom] « Ça peut paraître énorme. On a par exemple une personne qui vient de se désister du dispositif territoires zéro exclusion énergétique. Les premières étapes ont été faites mais la personne a dit ça va être trop lourd, je ne peux pas me lancer là-dedans. C'est trop lourd financièrement mais aussi par rapport à sa vie. En plus ça ne relève pas de l'habitat indigne donc certains travaux ne sont pas pris en charge et puis il faut être prêt à avoir des artisans pendant 18 mois chez soi... »

- Le fait que les problématiques sociales et psychologiques du ménage sont trop lourdes à gérer en même temps que le montage d'un dossier de demande de subvention. Dans ce cas, il arrive que le montage soit différé pour prendre le temps de l'intervention sociale sur plusieurs semaines voire plusieurs mois.

[REH] « Le bénévole qui nous a remonté la situation, de son côté continue à avoir du dialogue, en demandant des documents administratifs, etc., et là il lève un loup, il s'aperçoit que la famille est hyper compliquée, qu'on n'arrivera pas à travailler avec elle pour x raisons, il se dit la situation à ce stade est encore trop compliquée, je vais continuer à suivre la famille en local pour voir comment elle évolue, je reviendrai vers vous après. Il s'agit pas qu'on aille se piéger tous dans un truc qui sera chronophage, parce que la famille n'est pas mûre pour ça. Le bénévole en amont nous dit je le sens pas. Et on écoute le bénévole ! »

3.10.2. Le temps de l'implication : la disponibilité des ménages

Le manque de disponibilités du ménage qui, pour des raisons multiples (autres problèmes à résoudre, période particulière de difficultés, investissement dans le travail...) n'a pas la possibilité de se mobiliser pour les rendez-vous obligatoires et/ou réunir les documents nécessaires au dépôt de dossier peut peser sur le déroulement du processus.

[SLIME Croix-Rouge] « Y'en a pour qui ces démarches c'est pas la priorité, tout ce qui est pour eux et leur logement passe en dernier, ils font passer tous les autres avant. Ils ont les démarches en tête mais ne les font pas. Sur la précarité, on est confrontés avec des ménages qui sont fatigués, qui ont un gros sentiment de fatigue administrative en général. Quand c'est pour les autres, leurs proches, les enfants, ils y vont, si c'est pour eux c'est dur. Y'a ce côté motivation où à chaque fois on rame, on y arrive, un peu. Pour moi les points de blocage c'est surtout ça »

Les difficultés de gestion temporelle du côté de l'accompagnement sont évoquées par certaines personnes interrogées, mais leur impact sur le processus est présenté comme limité tandis que le défaut de mobilisation des ménages représenterait le frein le plus important

[Artémis] « A partir du moment où le ménage a fait une première demande, ça s'enchaîne assez rapidement. En principe, il est recontacté dans un délai très raisonnable, 1 semaine, quinze jours puis on prend rendez-vous pour la visite. Si le ménage est réactif, c'est quand même rapide. Par contre, si de son côté, ça ne suit pas, c'est forcément plus compliqué »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

[Artémis] « On a un objectif de réponse dans les 72 heures normalement. Ces derniers temps, vu le nombre de demandes, on se fixe une semaine. Il faut répondre rapidement à une demande initiale, c'est important »

[SLIME Croix-Rouge] « L'appel c'est sous une semaine, si on doit appeler 3 fois on espace un peu les appels ça peut prendre une semaine à dix jours. La 1^{ère} visite, ça dépend de la disponibilité des ménages, notre planning on a trois semaines affichées, le plus souvent le rdv est pour la semaine en cours ou la suivante. Et pour des ménages pas disponibles en semaine, on a une liste de ménages intéressés par des samedis, et nous on programme un samedi par mois, on les appelle dès qu'on a une date. Les délais longs, c'est du fait des ménages non disponibles, pas de notre fait. En général on a tout le temps de la dispo. Si c'est plein toute la semaine ça sera la semaine d'après, et on a des annulations chaque semaine donc on peut reprogrammer la date »

Ces difficultés sont d'autant plus fortes quand l'intervention d'autres acteurs ou leur présence au côté du ménage est sollicitée, dans une logique du « faire avec ». La gestion des agendas des professionnels couplée à la difficulté du ménage à se rendre disponible, soit par manque objectif de temps soit par difficulté à se mobiliser sur ce projet, allonge mécaniquement les délais et limite la fluidité entre les acteurs qui interviennent dans le dossier.

[SLIME ALEC MVE] « Le but du soutien renforcé ça va être de prendre rdv auprès d'une autre structure. Nous on va essayer au maximum, le problème c'est qu'on doit faire ça mais aussi le faire en présence du ménage puisque le but c'est pas de faire pour lui mais de faire avec lui. Au bout d'un moment, on va essayer d'entamer les choses de notre côté quand on voit que ça ne fonctionne pas, une fois qu'on se rend compte que ça va aboutir on reconvoque le ménage, mais du coup ça rallonge énormément certains soutiens renforcés »

3.10.3. Le temps du compromis : construire un projet de rénovation recevable

Les ménages sont le plus souvent porteurs d'une envie, d'un besoin et plus rarement d'un projet structuré qui nécessite des compétences de conception et techniques ainsi que de l'ingénierie financière que tous ne maîtrisent pas. Le montage du projet nécessite de la pédagogie tant dans l'explicitation du diagnostic que dans ce que cela implique très concrètement du point de vue du ménage et de son logement.

[Artemis] « La visite, ça permet justement de faire un point parce que ça peut être assez précis même très précis. ("Je voudrais faire telle ou telle chose, c'est pour ça que je fais la demande") et en même temps très flou sur comment on va faire concrètement. Et puis il y a des contraintes quand même dans le dispositif. Il faut prendre le temps d'expliquer quand même quand ce n'est pas tout à fait comme c'était pensé au départ »

[REH] « Des fois ils se disent on a froid on veut changer les menuiseries, puis nous on arrive on leur dit ben la toiture est pourrie, on va refaire la toiture, puis l'évacuation des eaux fluviales il va falloir faire une tranchée dans votre jardin... ça n'a rien à voir avec j'ai froid »

Le diagnostic posé, il faut ensuite construire un projet fait de compromis entre les souhaits plus ou moins exprimés du ménage, les contraintes des différents dispositifs de financements des travaux, les exigences techniques et les ressources financières du ménage, le reste à charge restant une des causes fréquentes d'abandon d'un projet.



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Le compromis ne semble pas toujours facile à trouver, l'analyse des différentes contraintes peut conduire à des ajustements successifs difficiles à comprendre du point de vue du ménage pour lequel certains travaux sont prioritaires tandis que les conditions de financement imposent de réaliser des rénovations perçues comme accessoires. Ils peuvent alors développer le sentiment que les arbitrages leur échappent et que le projet ne leur appartient pas. Si dans de nombreux dossiers cette étape n'est pas spécialement problématique et peut même être vécue comme très satisfaisante, elle peut nécessiter un accompagnement conséquent et chronophage. Si les différents arbitrages n'aboutissent pas à un compromis satisfaisant du point de vue du ménage ou s'ils n'ont pas été compris, des déconvenues peuvent apparaître au cours du chantier, retardant d'autant la réalisation des travaux et la réception du chantier.

[Soliha] « Ça bloque tout. La personne se dit, attend, ce n'est pas ça que je voulais, il va voir l'artisan et lui qu'est-ce qu'il peut faire ? Soit il rentre en conflit en disant c'est ce qu'il y a sur le devis, soit il arrête en attendant que ça soit tranché. Parce que c'est quand même le client qui décide. Il faut savoir qu'il n'y a pas toujours quelqu'un pour gérer ça. Il vaut mieux que ça soit bien calé avant... »

3.10.4. Le temps de l'organisation : se préparer au chantier

Les ménages ne disposent pas toujours de ressources pour anticiper et s'adapter au mieux à la période de chantier, qu'ils soient contraints de cohabiter avec les travaux ou de trouver un logement provisoire. La logistique qui entoure la réalisation du chantier peut se révéler difficile à mettre en place : il faut dégager les accès, vider les espaces, éventuellement trouver un hébergement provisoire.

[REH] « Une fois qu'on a tous les financements, on a tout au vert, on a eu les accords de tous les financeurs, alors là on confirme à l'entreprise la programmation des travaux, on cale les travaux. Et on cale avec la famille au préalable, parce que si elle doit faire du déblayage par ses propres moyens, ou des travaux préalables de démontage, elle doit s'organiser. Des fois on va décaler des travaux parce que la famille n'est pas disponible parce que ça tombe dans des vacances... Tout ça ça se cale au fur et à mesure »

[REH Tiers de C] « Monsieur va être relogé, j'ai trouvé un relogement, je vais organiser son déménagement, trouver un garde meuble, on est bénévole on va chercher parmi nos amis... le relogement, au départ il ne voulait pas quitter sa maison, mais le rez-de-chaussée s'effondre et va être refait, il faut tout vider en bas, il ne pourra pas rester en haut. Ça a été très dur à lui faire prendre conscience »

[CB] « C'est souvent un choc pour les gens. La préparation du chantier est une étape importante qu'il ne faut pas négliger. Parfois, on doit être là pour aider, trouver des solutions, aider les gens à passer le cap... »

Se débarrasser, trier, déplacer peuvent sembler des opérations simples. Mais elles nécessitent un investissement important tant du point de vue de la mobilisation effective : trouver le temps, la place pour stocker le temps des travaux, mobiliser des tiers pour aider, que du point de vue de la mobilisation psychologique et morale : ces opérations, comme point de départ du processus d'une rénovation mobilisent des affects qui peuvent constituer autant d'obstacles psychologiques à franchir pour les ménages.

[Soliha] « Nous, on intervient pas mal dans les communes rurales. Les maisons, ce sont souvent des héritages, c'était aux parents voire aux grands-parents ou plus loin des fois. Autant dire qu'il y a énormément d'attachement aux choses mais aussi à l'organisation de..., à la manière de vivre dans le logement. C'est un bouleversement qu'on ne mesure pas toujours bien, on ne comprend pas toujours pourquoi ça n'avance pas alors que c'est quand même pour avoir plus de confort. On a envie de les presser un peu mais je pense qu'il faut du temps pour ça aussi »

3.10.5. Le temps du chantier : assumer les changements

Si pour la plupart des ménages le chantier représente un aboutissement, pour certains cette période peut être particulièrement déstabilisante. C'est surtout le cas des ménages en grande précarité et/ou qui subissent une situation d'habitat indigne. La projection dans les travaux peut être rendue difficile dès lors que le projet n'est pas totalement approprié et compris par le ménage. Les déconvenues, la déception et la perte de confiance peuvent conduire à un allongement des délais parfois à un abandon pur et simple.

[Artisan] « Il y a des clients, on sent qu'ils n'ont pas envie qu'on fasse des travaux chez eux. Des gens dans des situations difficiles, qui n'ont pas envie qu'on touche à leur maison. »

[Artemis] « Nous, on n'est pas présents pendant la phase de travaux, mais je sais que c'est un moment critique. Il y en a qui reculent devant les changements. Plus le chantier est important, plus il faudrait accompagner. Pour une chaudière, pas besoin mais quand c'est des trucs plus lourds, il faudrait être plus là, avec eux »

[Soliha] « Il y a des personnes qui ont plus de mal à voir ce que ça va donner parce que c'est des interventions un peu lourdes des fois. Ça change beaucoup leur lieu de vie quand même. Ils se rendent compte au fur et à mesure du chantier parce que là ça devient concret. C'est plus difficile quand le projet n'est pas vraiment ce qu'ils avaient imaginé, qu'il y a eu des compromis mais bon...là, d'un seul coup, ça prend forme »



Chaque étape peut constituer un point critique avec de possibles ralentissements, le temps du chantier, phase ultime du processus peut être particulièrement déstabilisante lorsque le ménage est confronté aux conséquences de l'intervention sur le logement ou plus simplement à la réalité du changement. Si ces cas de figure ne sont pas majoritaires, ils surviennent assez régulièrement pour alerter les opérateurs parfois contraints d'intervenir pour débloquer la situation.

3.11. Accompagner pour fluidifier le parcours

S'engager dans une démarche de rénovation de son logement implique des changements, parfois des bouleversements, qu'il est nécessaire d'accompagner pour réduire les temps de latence dans le processus et éviter les risques d'abandon qui sont réels à chacune des étapes. L'accompagnement, qui peut être réalisé par des professionnels et/ou des bénévoles apparaît comme indispensable même s'il existe une diversité de parcours. Certains accompagnements s'arrêtent au dépôt du dossier de demande d'aide ANAH, d'autres proposent un accompagnement pas à pas depuis la détection du besoin jusqu'à la réception du chantier et l'appropriation du logement rénové (fonctionnement des équipements, éco-gestes, entretien...). Le type d'accompagnement dépend du profil socioéconomique des ménages et de leur situation objective mais également de leur éventuelle fragilité psychologique au moment de la prise en charge. Il dépend aussi beaucoup des dispositifs mis en place localement, des opérateurs qui interviennent, des financements etc. À ce titre, le rôle des collectivités locales est particulièrement important par les actions de sensibilisation, le financement d'accompagnement renforcé, par le conventionnement avec des associations sur leur territoire ou encore par la proximité des guichets d'accueil et de conseils aux habitants.

3.11.1. Le rôle central de l'accompagnement social et psychologique

Plusieurs moments nécessitent un accompagnement pour limiter les pertes de temps inutiles. Dès le début du processus, les ménages peuvent se trouver en difficultés face à la partie administrative du dossier. Le temps de gestion de cette partie peut être limité lorsque le dossier est pris en charge par un mandataire, l'accompagnement permettant de lever certains freins liés à la dématérialisation du dossier. La constitution du dossier reste cependant un point faible souligné par les personnes interrogées.

Le montage du projet en lui-même, la recherche de compromis, représentent chacun un espace potentiellement critique d'allongement des délais. Mais ces temps de latence, bien accompagnés, peuvent être considérés comme favorables à l'appropriation du projet par les ménages et finalement, à sa mobilisation sur le temps long du processus. Le temps « perdu » à ce moment-là est récupéré à d'autres étapes du processus qui peuvent se révéler problématiques si elles ne sont pas bien préparées. En réduisant par exemple le délai de prise de conscience et d'acceptation de la nécessité d'effectuer des travaux, le risque est en effet important de déposséder les ménages d'une démarche qui les concerne. Les conséquences peuvent être importantes comme par exemple une difficulté à s'approprier le logement une fois rénové et des mésusages qui viennent ruiner les efforts consentis.

[SLIME Croix-Rouge] « Il faut leur expliquer ça sans les décourager, y'a un entre deux à trouver, c'est parfois dur. Quand on voit qu'ils se découragent un peu, c'est encore des démarches lourdes, en général les ménages en précarité ont déjà eu des parcours administratifs compliqués, ils ont déjà plein d'aides à solliciter dans tous les sens, des choses à aller chercher, il y en a qui ont besoin d'aide alimentaire, ils ont déjà plein de rdv dans tous les sens, donc quand on leur parle de démarches administratives lourdes, même la demande de FSE ou de FSL ça peut être lourd et décourageant pour eux, la rénovation parfois ils sont assez découragés. Mais en fait ils vivent dans leur logement, ils ont envie de l'améliorer, donc leur levier de motivation est là. De se dire si un jour ces travaux sont faits, et qu'au final je suis gagnant sur le long terme sur ma facture, et qu'en plus je vis de manière plus confortable dans mon logement, il est là le levier. Vivre plus confortablement dans son logement »

[SLIME ALEC MVE] « C'est leur expliquer ce qui va se passer, aller au bout du projet et voir s'ils comprennent ce qu'impliquent les travaux aussi. C'est-à-dire est-ce que vous êtes prêt à avoir des travaux chez vous qui risquent d'être un peu envahissants c'est-à-dire que pendant quelques mois potentiellement y'aura des échafaudages devant chez vous, y'a des gens qui vont venir, donc on leur parle de tout ça aussi, notamment si la Croix-Rouge nous explique que le ménage est un peu réticent à laisser rentrer, là on va avoir un point de vigilance en se disant il faut bien que les gens comprennent ce qu'impliquent les travaux, pour pas qu'ils se saisissent du dispositif, qu'ils s'inscrivent, et que quelques mois après ils décident d'abandonner »



Les personnes interrogées, quel que soit leur profil ou leur position dans la configuration d'acteurs, soulignent toutes le rôle stratégique de l'accompagnement social et parfois psychologique dans la réussite des projets de rénovation énergétique. Les prises en charge parfois lourdes peuvent certes peser sur la durée de traitement du dossier mais semblent nécessaires dans une démarche de massification des travaux d'efficacité énergétique.



3.11.2. Un accompagnement pour créer de la continuité

Les interventions auprès des ménages peuvent être multiples et réalisés par des acteurs qui ne maîtrisent pas toujours l'ensemble du processus même si la logique de « guichet unique » se met progressivement en place sous l'impulsion des collectivités locales.

[ComCom] « Le projet c'est de réunir l'ensemble des services dans un même lieu bien identifié par les habitants. L'idée n'est pas nouvelle mais ici l'originalité c'est de réunir les services habitat et urbanisme. L'objectif, c'est de faciliter la prise en charge des dossiers et de fluidifier les politiques de l'habitat et de l'urbanisme. On y trouvera les permanences de tous les partenaires ADIL, Architecte des bâtiments de France, CAUE et pourquoi pas les Compagnons Bâisseurs. C'est plus simple pour les habitants et plus efficace pour la collaboration sur les dossiers »

Les situations d'interventions multiples peuvent produire des formes de discontinuité réelles ou perçues comme telles par les ménages, en particulier les ménages les plus fragiles et/ou dont la situation est la plus dégradée. Le changement d'interlocuteur peut être mal vécu quand une relation de confiance s'est créée avec le précédent interlocuteur. Le ménage doit gérer des profils de compétence très différents sans toujours disposer de toutes les ressources pour maîtriser la relation.

[SLIME ALEC MVE] « On n'a pas de suivi une fois que ça passe dans les mains de l'opérateur. De temps en temps on est tenu informés mais seulement quand il y a des problèmes. Parce que l'opérateur ne répond pas, parce que le particulier est mécontent et que comme on était en contact au préalable et qu'il avait apprécié il va se tourner vers nous pour poser des questions, mais le problème c'est que dans ces cas-là on n'a pas la réponse »

[Artémis] « Une fois le dossier OK, nous n'avons plus de contact avec les personnes. Ça peut être brutal, c'est sûr mais ce n'est pas notre mission »

Le « tiers de confiance » lorsqu'il existe (bénévole ou salarié de l'opérateur), joue un rôle clé dans le suivi et l'accompagnement des ménages. Il assure la continuité entre les divers intervenants, rassure les ménages, explique les délais, les appuie dans les démarches administratives. À la fois relais des inquiétudes, médiateur et soutien psychologique, il accompagne le ménage dans un processus dont il maîtrise les étapes.

[REH Tiers de C] « Le tiers de confiance c'est un peu la clé de voute de tout un édifice. Pas parce qu'on est la personne la plus importante, mais la plus disponible sur le terrain, donc c'est nous qui allons permettre la fluidité entre les différents partis, à savoir la famille, REH, les entreprises quand le chantier est en cours »

[REH] « Le tiers de confiance est ultra important, c'est notre fil rouge. Il fait le lien avec la famille, en proximité avec la famille. Nous on intervient sur des aspects techniques, financière et bâti, on est un peu le sachant, donc on intervient sur des points de validation auprès de la famille. Mais il nous faut quelqu'un en continu, qui vienne boire le café, qui débriefe, qui rassure, qui fait le lien avec l'AS, quand les gens sont isolés qui va ouvrir le compte ANAH sur Internet, parce que ça aussi c'est un vrai problème. Les gens n'ont pas d'ordinateur, ne savent pas, n'ont pas d'adresse mail... Donc un bénévole fait tout un tas de petites démarches essentielles pour faire avancer les choses. Et la première d'entre elles c'est maintenir le lien avec la famille dans le temps. Parce qu'on est sur un temps long, il faut maintenir le cap. Sans eux, il y aurait 50% d'échec »

[REH Tiers de C] « Des dossiers sans tiers de confiance sont beaucoup plus compliqués, a priori voués à l'échec. Moi je mets de l'huile dans les rouages. Puis, c'est un travail de longue haleine, c'est nous qui sommes là pour décider la famille, pour les aider à prendre leur décision, on ne décide pas à leur place, on les accompagne, en sachant que s'ils étaient capables de faire seuls ils ne seraient pas dans nos dossiers. Ils ont des troubles, sont en forte rupture sociale... Une fois que les démarches ont commencé leur dire que ça va être très long, être là même quand il ne se passe rien au niveau de REH, parfois pendant plusieurs mois, nous on continue à y aller. Et être là pour recevoir les différents entrepreneurs, être là quand l'artisan revient pour refaire le devis... »

D'autres opérateurs se retrouvent souvent de fait dans un rôle d'interlocuteur unique avec une approche « la plus globale possible », ils sont sollicités par les ménages y compris après la fin de leur intervention dans le processus, du fait de la confiance établie en début de parcours.

[Soliha] « On reçoit énormément de demandes via les mails, le tél. quand je suis au bureau le plus gros de mon travail c'est répondre au téléphone, je suis régulièrement sollicité. Par les propriétaires avec lesquels on monte les dossiers, ou qui sont en cours d'instruction, on est l'interlocuteur privilégié de ces personnes. On fait le relais entre eux et les différents financeurs. Forcément après ils reviennent vers nous quand il y a quelque chose »



Le constat est largement partagé de la plus-value d'un accompagnement tout au long du processus avec des impacts à la fois sur la durée du processus, sur la pertinence et la qualité des travaux de rénovation et enfin sur la qualité d'appropriation du logement par le ménage.

[FAP] « Si l'acteur qu'on va soutenir n'a pas cette ingénierie sociale et technique, on aura un ménage moins bien accompagné, et un logement moins bien réhabilité. On le voit dans les dossiers. On peut même le dire déjà à la réception du dossier. C'est pour ça qu'à la FAP on va réinterroger ce type de dossier, quand le programme de travaux nous semble trop léger, quand on n'a aucune information sociale, quand il n'y a aucune information, à part dire le ménage n'a pas suffisamment d'argent pour faire son programme de travaux. Quand on voit que cette phrase là, ça nous met la puce à l'oreille, on sait que le ménage n'est pas accompagné. C'est cet accompagnement, et le reflet de cet accompagnement dans le dossier, qui va faire que le dossier passera plus facilement ou plus rapidement qu'un autre. C'est un enjeu majeur pour la fondation que les ménages soient bien accompagnés »

[CD 37] « Ça fait une différence vraiment, si le ménage est bien accompagné je veux dire. Ça augmente considérablement la probabilité d'aboutir car si l'opérateur est présent et disponible, on évite beaucoup de choses, parfois des petites choses mais ça peut gripper la machine ou même dissuader les personnes parce que c'est trop difficile »

3.11.3. Informer et communiquer pour maintenir la motivation

Dans un processus qui s'étale au minimum sur 12 mois et le plus souvent sur 18 mois ou plus, l'information des ménages est essentielle pour maintenir une certaine continuité dans le processus.

[REH] « Vous voyez, les 18 mois on y arrive vite ! Je comprends que pour les familles ça soit long. Nous on débarque chez eux on leur dit je pense qu'il est possible de faire quelque chose, il y a des dispositifs qui existent etc., on arrive à avoir l'équilibre technique et financier déjà ça met à minima six mois et derrière il faut aller chercher les financeurs... S'il n'y avait pas le tiers de confiance, qui maintient le lien, qui maintient la motivation des gens, ben y'en a qui nous laisseraient tomber. Parce qu'ils n'ont pas la compréhension de la complexité du truc. On a beau expliquer aux gens, c'est du chinois pour eux. Tant qu'on n'est pas dedans on ne réalise pas comme ça peut être compliqué »

[REH Tiers de C] « Les moments critiques dans le processus, c'est l'attente. En fait, on leur sert de l'espoir quand on fait venir des entrepreneurs. Ils entendent. Et ces espoirs vont être long à venir. C'est dur, parce que quand on est abimé comme eux par plein de choses, ils sont plus en état de raisonner, donc c'est compliqué de leur dire le gars il vient le devis il faut l'attendre des fois plusieurs semaines, y'a pas que vous. C'est ça qui est critique, qui est long, qui est usant pour ces gens-là. Et là, je n'ai pas de solution. Attendre. La patience et la confiance »

L'instruction administrative donne lieu à des courriers officiels automatiquement générés par la plateforme (courrier d'attribution, relances...). Outre cette communication institutionnelle, l'information est assurée par les opérateurs et/ou les bénévoles qui doivent faire de la pédagogie autour du processus : expliquer les différentes étapes, répondre aux questions...

L'un des enjeux est la projection dans un temps long qui ne doit pas être perçu comme un temps vide de sens mais comme une succession d'étapes qui nécessitent du travail et du temps.

[REH Tiers de C] « Dès le début le leur dis toujours vous allez m'avoir sur le dos pendant très longtemps, je le dis en riant, pour désamorcer des situations où les gens ne sont pas très à l'aise. Je leur dis c'est une solution géniale, par contre ça va être très long, très très long. Ça va prendre plusieurs mois, peut-être 2 ou 3 ans. Mais maintenant, je pourrai leur dire on a une situation où on a tout fait en 14 mois. Et je leur propose toujours de leur faire rencontrer les gens chez qui on a fait des travaux »

3.11.4. Un frein : le coût de l'accompagnement

L'accompagnement sur la durée du parcours n'est pas toujours mis en œuvre faute de financement. Tous les acteurs rencontrés, quels que soient leurs profils et leur positionnement, soulignent la faiblesse des moyens dévolus à l'accompagnement des ménages qui cumulent un ensemble de difficultés et/ou qui pour une raison ou une autre ne sont pas autonomes dans leur parcours de demande d'aides.

[Soliha] « C'est clair que ce n'est pas assez pour vraiment accompagner sérieusement les personnes qui parfois cumulent des difficultés. Si l'on s'en tient aux visites obligatoires, peut être et encore mais ce n'est pas vraiment de l'accompagnement au sens où on peut l'entendre. Les moyens manquent »

Les conséquences de la faiblesse des moyens alloués à l'accompagnement des ménages sont multiples. Le premier risque, et sans doute le plus dommageable, est l'abandon de certains ménages qui faute d'un soutien suffisant se détournent du dispositif et souvent de toute autre forme d'aide. Si ces ménages peuvent toujours entrer à nouveau dans le processus à un autre moment, il s'agit à la fois d'une perte de temps pour le ménage et d'un investissement en temps inutile du côté de l'opérateur, sans garantie de réussite lors d'une nouvelle entrée dans le processus si les moyens pour accompagner le ménage ne sont pas renforcés.

[ComCom] « On voit bien les difficultés de certaines personnes, ce n'est pas en passant deux fois que ça peut décanter. Les gens, ils ont besoin de temps, de pouvoir discuter avec quelqu'un en qui ils peuvent avoir confiance. C'est pas en passant en vitesse que ça marche, non ça ne marche pas, on le sait. Déjà si on a réussi à les repérer c'est quand même bien parce que déjà ça, ce n'est pas si facile. Alors quand on les perd faute de pouvoir bien les aider, c'est quand même un échec. Et sans les gens et bah on ne peut pas faire, c'est chez eux »

Un accompagnement inadapté peut aussi avoir des incidences sur la capacité des ménages à s'approprier la démarche de rénovation de leurs logements. Même bien engagées, les phases de demande de devis puis de travaux peuvent être remises en question. Un ménage mal accompagné peut perdre confiance dans la projet qu'il a mal compris, il peut ne pas être en mesure de gérer les aléas du chantier ou encore rencontrer des difficultés pour se familiariser avec son nouvel intérieur.

[CB] « Quand on accompagne les gens pour de l'ARA (Auto-réhabilitation Accompagnée), on voit des situations compliquées. Les gens peuvent être en détresse, ils ne comprennent pas bien ce que fait l'entreprise. On fait un peu l'intermédiaire, on explique parce que ça peut tourner au conflit et là ça devient très compliqué... »

D'autres conséquences sont pointées par les personnes interrogées, comme par exemple un allongement du temps de réponse des ménages dont le dossier finit par être hors délais, ou encore l'inadéquation des travaux engagés avec les besoins réels du ménage du fait d'une vision uniquement technique des problématiques de précarité énergétique.

Dans un contexte où le coût de l'accompagnement est imparfaitement pris en charge par le dispositif ANAH², certains acteurs recherchent ou proposent des financements pour prendre en charge un

² Pour rappel : l'étude a été conduite majoritairement en 2023, avant une modification profonde des aides à l'accompagnement dans le cadre du dispositif ANAH.



accompagnement plus robuste ou pour compléter une équipe et bénéficier de compétences sociales par exemple. Les collectivités locales notamment jouent un rôle clé par la recherche et/ou la demande de financements complémentaires, par la mise à disposition de ressources, par la formation et la mobilisation de personnels ou par le recrutement de compétences dédiées comme par exemple un travailleur social pour renforcer l'accompagnement.

D'autres ont recours au bénévolat (qui n'est pas financièrement valorisé). Par exemple, pour REH, l'accompagnement est possible grâce au recours à des bénévoles du Secours Catholique qui permet d'offrir un accompagnement au plus proche des problématiques du ménage concerné.

Le secteur associatif peut aussi solliciter un ensemble de partenaires publics ou privés qui, sous forme de convention, de subventions, de dons ou de mise à disposition de compétences, vont contribuer à un accompagnement plus global. Une partie du soutien apporté aux associations provient alors des collectivités locales.

4. DES FACTEURS STRUCTURELS ET CONJONCTURELS LIES AUX DISPOSITIFS DE FINANCEMENT

Le parcours des ménages peut connaître des ralentissements à divers moments du processus de constitution du dossier sans pour autant que ces derniers représentent nécessairement de véritables freins. Lorsque les ménages bénéficient d'un accompagnement adapté, ce temps peut être positivement mobilisé entre autres pour s'assurer d'une bonne appropriation du projet.

La vitesse de traitement d'un dossier, y compris dans sa phase de montage, semble principalement impactée par des freins structurels qui peuvent être aggravés par des facteurs conjoncturels. Les entretiens réalisés mettent en évidence trois facteurs principaux :

- Une instabilité des dispositifs d'aide à la rénovation énergétique, notamment du dispositif ANAH qui a connu des évolutions importantes, avec une accélération des changements ces dernières années en lien avec une montée en puissance des politiques publiques en faveur de la performance énergétique du bâti. Les sources de financement du reste à charge sont elles-mêmes soumises à des fluctuations en fonction des acteurs et des priorités des acteurs locaux. Cette instabilité induit des temps d'adaptation et de familiarisation potentiellement long,
- Le besoin de redéfinition régulière des contours du périmètre des missions et des compétences de chacun des acteurs, parfois le besoin de négociations régulières dans un contexte de tensions autour des moyens humains. Les zones opaques sont nombreuses et constituent autant d'espaces de frictions ou de délaissement qui nuisent à la fluidité des parcours. Le secteur associatif et les collectivités locales ne cessent de combler « les trous dans la raquette »,
- La coordination des différents acteurs (parfois plus d'une dizaine) mobilisés tout au long du processus, qui représente une difficulté réelle pour les acteurs de terrain malgré les différentes initiatives engagées pour y remédier. Les configurations d'acteurs sont élaborées localement en fonction des financements disponibles, de l'historique des relations, des profils d'acteurs ou encore du volontarisme des collectivités locales. Si les organisations locales sont un atout lorsque les relations sont fluides et équilibrées, leur forte dépendance au contexte ne permet pas leur transfert vers d'autres territoires. Les réseaux formels mais surtout informels d'acteurs apparaissent indispensables à la bonne prise en charge d'un dossier. Les dysfonctionnements dans ces réseaux entraînent souvent des conséquences lourdes sur le temps de traitement du dossier.



4.1. L'instabilité des dispositifs

Le dispositif ANAH, en tant que politique publique, a connu des évolutions régulières depuis sa création. Les changements, à la fois plus nombreux et plus importants, se sont accélérés ces dernières années, ne laissant que peu de temps aux différents acteurs pour s'adapter aux nouveaux contextes et ajuster les pratiques professionnelles. Même lorsque ces changements constituent des améliorations (attendues ou non), la communication institutionnelle en amont de leur mise en œuvre est perçue comme insuffisante pour permettre une bonne anticipation des incidences sur le traitement administratif et l'accompagnement des ménages.

Dans le même temps, les multiples autres dispositifs de financement susceptibles d'être sollicités peuvent également connaître des évolutions.

4.1.1. Une gageure dans un contexte de changements permanents : monter en compétence, capitaliser et mutualiser

L'accompagnement des ménages, surtout les plus fragiles et précaires d'entre eux, nécessite des connaissances qu'il s'agit de stabiliser pour favoriser l'efficacité. Sans juger de leur opportunité, les changements à un rythme soutenu font obstacle à leur capitalisation et à leur mutualisation au sein de la configuration d'acteurs qui collaborent pour faire aboutir favorablement le dossier de demande.

L'actualisation des connaissances et le renouvellement des modalités de coopération est une démarche potentiellement chronophage qui nuit à la prise en charge optimale des situations de précarité énergétique. Le processus connaît des ralentissements plus ou moins importants le temps de collecter les informations indispensables et de trouver un nouvel équilibre dans la coopération entre acteurs.

[CD37] « Les barèmes changent sans arrêt. C'est un métier à part entière de gérer ça. Les budgets sont annuels donc ils faut réinterroger tous les ans pour s'assurer que ça rentre dans l'enveloppe »

[Solih] « Ça change quand même beaucoup...à chaque fois, il faut aller à la pêche aux infos pour être sûrs que le dossier va être conforme. Des fois, on ne le voit pas venir le truc »

[FAP] « J'ai l'impression que ça c'est beaucoup accéléré, le changement régulier tous les six mois est devenu très récurrent, du coup tout le monde y perd son latin, essaye de s'adapter, essaye de comprendre ce qui a changé... »

[Artemis] « À force de changements, ça devient très compliqué de suivre. Ça n'aide pas vraiment tous ces dispositifs qui bougent régulièrement »

Dans cette démarche d'actualisation des connaissances, le manque de lisibilité des aides proposées est souligné comme facteur de confusion et de perte d'efficacité.

[Solih] « Il faut à chaque fois prendre du temps pour comprendre ce que ça veut dire exactement et ce que ça remet en question »

[FAP] « Le fait que les aides changent tous les six mois, il y a un temps d'adaptation à la fois des professionnels et des ménages concernés, il y a un gros problème de lisibilité encore aujourd'hui et de compréhension de cette politique publique, les guichets par exemple changent tout le temps mais finalement c'est des fusions d'anciens guichets qui sont du côté de l'ADEME, du côté de l'ANAH, finalement c'est les deux, puis maintenant ça s'appelle France Rénov, puis... qu'est-ce qu'on peut demander à France Rénov? Maintenant c'est plutôt du côté de la précarité énergétique, mais on parle quand même d'amélioration de l'habitat, mais finalement c'est peut-être France Rénov qui finalement va réorienter vers des opérateurs ANAH qui s'y connaissent plus en habitat indigne, mais... à chaque fois on doit rechercher comment faire. En fait, la complexité du système et des aides c'est pour tout le monde. Alors pour les ménages, n'en parlons pas. Le travail de pédagogie, par téléphone, au bout d'un moment les gens en perdent leur latin »

Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Toutes les étapes de constitution du dossier sont impactées par un travail en situation d'incertitude. L'instabilité, même lorsque les changements sont favorablement reçus par les professionnels, est préjudiciable à la fluidité du processus et peut conduire à un échec par exemple quand un changement de règles oblige à réintervenir dans le dossier.

[Soliha] « Si le dossier est en cours de montage, presque bouclé et qu'il faut reprendre des éléments, lorsque ce sont des situations déjà difficiles à tous points de vue, on peut perdre les gens. C'est ça le plus grave »

Il est à souligner que le temps d'instruction administratif des dossiers ANAH n'est pas *a priori* problématique. Il est en effet perçu par les acteurs de l'accompagnement comme relativement court et prévisible dès lors que les règles sont maîtrisées par les instructeurs.

[Instructeur ANAH] « Si le dossier est complet, ça va vite. Il y a des sessions tous les mois donc au maximum c'est un mois après le dépôt du dossier »

[Soliha] « Ce n'est pas de ce côté-là qu'il faut chercher. A partir du moment où ils disposent des éléments, ça va assez vite. On peut poser des questions en amont pour être certain que ça passe. On peut les appeler pour ça »

Pour autant, les changements récurrents, de plus en plus rapides et radicaux, ne sont pas sans conséquences sur les délais puisque les instructeurs doivent aussi anticiper et s'adapter aux nouvelles règles tout en intensifiant la communication auprès des opérateurs.

[Instructeur ANAH] « Je commence à être fatiguée des changements pratiquement tous les ans... ça va de plus en plus vite, avant c'était plus progressif. Les objectifs sont très élevés et ne sont pas atteints alors que l'idée c'est de massifier. Le pouvoir d'achat baisse et les besoins de faire des économies d'énergie est d'autant plus urgent... mais si les aides n'augmentent pas, les gens ne peuvent pas se lancer. Ça explique les changements successifs. C'est une sacrée gymnastique, les décisions sont prises rapidement, il faut que la logistique suive »

4.1.2. Des stratégies de mise en stand-by volontaire des dossiers

Les grandes lignes des changements les plus importants sont annoncées en amont. Les opérateurs ont alors tendance à mettre certains dossiers en stand-by, dans l'attente de conditions plus favorables pour les ménages et/ou pour intégrer les nouvelles modalités et le calendrier de leur mise en œuvre. L'objectif est de ne pas perdre de temps dans le montage d'un dossier potentiellement non recevable ou pour lequel il faudra revoir certaines pièces, comme par exemple les devis qui représentent une étape critique du processus.

[Soliha] « Parfois, on a intérêt à attendre pour déposer le dossier parce qu'on sait que ce sera mieux pris en charge donc ce sera à l'avantage du ménage, quand c'est ça, il vaut mieux attendre un peu »

Les changements plus conjoncturels peuvent cependant mettre en échec les tentatives de maîtrise de l'incertitude par des acteurs qui ont conscience de ne pas avoir la main sur un dispositif dépendant du calendrier politique et législatif. Les aléas administratifs comme l'attente d'un décret d'application, l'épuisement du budget disponible en fin d'année, le changement inopiné des conditions d'éligibilité, remettent en question et déstabilisent les stratégies que les opérateurs mettent en œuvre, provoquant une perte de temps préjudiciable au ménage.

[Soliha] « Et là, comme ça d'un coup, on nous a dit ça change, d'accord c'est mieux mais ça arrive comme ça. Tant mieux pour les dossiers qu'on n'avait pas encore déposés mais pour les autres... en le sachant, on aurait peut-être fait autrement »

[Soliha] « On n'a jamais les infos en avance sur les budgets disponibles ou non. Par exemple le budget qui est resté et qui doit être soldé pour cette fin d'année, on n'a été au courant qu'en septembre. Donc tous les dossiers qui étaient en étude, on a déposé à partir d'octobre, ça pouvait être plus avantageux à ce moment, mais les dossiers déjà déposés, malheureusement il n'y a rien à faire. Ça, on apprend au fur et à mesure des aides qui arrivent. Les aides d'Action Logement par exemple on peut aussi les solliciter. Au moment de la fin de ces aides, le budget n'était plus suffisant ».



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

[Soliha] « Après, les montants de subventions changent... c'est un peu un souci qu'on a aussi, les aides changent plusieurs fois par an, là par exemple cette année comme toute l'enveloppe n'avait pas été écoulee ben ils ont décidé d'augmenter les subventions. Souvent ils font que ça la hausse. Ou alors, à la baisse, c'est d'une année sur l'autre et on le sait pas d'avance »

4.1.3. Parfois la recherche d'une plus grande stabilité du financement

Face aux difficultés rencontrées dans l'accès aux aides financières, certains acteurs préfèrent mobiliser d'autres ressources pour pouvoir atteindre les objectifs de sortie de précarité énergétique dans un délai compatible avec la situation du ménage.

La recherche de partenaires fiables pour assurer autant que possible des ressources (humaines, matérielles et financières) stables et prévisibles les amène à se tourner vers des formes d'interventions pour lesquelles la subvention ANAH peut ne constituer qu'un simple co-financement parmi d'autres et dont on peut éventuellement se passer.

4.2. Une multiplicité et une diversité des financeurs et des financements pour couvrir le reste à charge

Dans certaines situations il est nécessaire de couvrir tout ou partie du reste à charge pour faire aboutir le dossier favorablement. Les ménages très modestes qui ne disposent pas de ressources pour compléter le financement ANAH ou qui ne peuvent pas accéder à un emprunt, et les situations d'habitats indignes qui imposent des travaux hors efficacité énergétique et des budgets très importants, sont particulièrement concernés. Sans financements complémentaires publics et/ou privés, le risque de sortie du dispositif est élevé (entre 4 et 10 financements complémentaires sont sollicités sur les dossiers complexes : CAF, caisse de retraite, MSA, CEE, collectivités locales, associations...). Si le retour dans le dispositif est toujours possible à la faveur d'un changement de situation du ménage ou de conditions de prise en charge plus favorables, le temps perdu peut-être conséquent (souvent plus d'une année). L'enjeu du reste à charge, indissociable du dispositif ANAH, est ainsi particulièrement crucial.

4.2.1. Une ingénierie financière complexe

La prise en charge du reste à charge en complément du financement ANAH implique la sollicitation de plusieurs autres financeurs publics et privés avec des attendus, des procédures, des calendriers, des conditions d'éligibilité souvent différents.

[REH] « Il faut ramener autour de la famille des acteurs bien différents mais avec des intérêts différents. On va tous dans le même sens, c'est vrai... Mais l'intérêt pour l'entreprise c'est de faire du business de façon sécurisée, pour la puissance publique c'est d'intervenir sur ce public-là, pour le groupe de protection sociale c'est d'aider son adhérent... La région, elle veut dégager du gain énergétique parce que ça l'intéresse. Le département, lui il veut aider des personnes socialement. Chacun ses priorités »

Les personnes interrogées connaissent généralement très bien les guichets et les conditions d'obtention qu'ils actualisent régulièrement, ce qui leur permet généralement d'anticiper au mieux. Certains financements complémentaires, le plus souvent associatifs ou portés par des collectivités, peuvent cependant être distribués au cas par cas, rendant plus incertain le montage d'un plan de financement.

[ComCom] « On peut aider financièrement une quinzaine de ménages sous conditions de ressources, c'est plafonné à 1500 euros mais ça aide à boucler le budget. C'est une subvention votée par le bureau communautaire donc on est dépendant du calendrier de ces commissions. Si les travaux sont urgents, on peut quand même anticiper si on coche toutes les cases... »

Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

[SLIME ALEC MVE] « A priori, à partir du moment où il y a MaPrimeRénov' Sérénité ils sont éligibles aux aides de la Fondation Abbé Pierre et d'autres aides, c'est pas trop un souci, comment le choix est fait dans ces commissions je ne saurais pas dire, et après, s'il y a un reste à charge on a un peu une grille pour savoir si on parle du prêt à taux zéro. Si la personne est en emploi plus ou moins stable et que potentiellement, même s'il y a un reste à charge, il est pas non plus énorme avec ma prime Rénov sérénité le CEE etc., potentiellement on parlera du prêt à taux zéro, on a aussi le prêt avance rénovation qu'on peut leur expliquer, mais ça en fait, on va poser des questions, est-ce que vous avez des enfants, quel âge, on peut faire un point avec les enfants pour expliquer la situation, s'ils sont âgés sans enfants on parle de tel prêt... »

[SLIME ALEC MVE] « Dans tous les cas il y aura des aides CEE et MaPrimeRénov', mais ça ne suffit pas généralement, et le problème c'est que nous, quand on a rencontré notamment des fondations, c'est très souvent "c'est au cas par cas". Donc on n'a aucun barème très précis qui nous permettrait de comprendre quel dossier sera aidé. Parce que ça dépend aussi des autres dossiers, il y a des enveloppes par année ça dépend aussi de ce qui est disponible. On comprend tout ça. Mais du coup on ne sait pas où se situe la jauge, c'est compliqué de savoir quelles sont les autres aides en plus des aides obligatoires MaPrimeRénov' et CEE, ce à quoi le ménage pourra avoir droit »

La gestion des différents calendriers des financeurs est par ailleurs pointée comme une potentielle difficulté. Les délais d'obtention de l'aide ne sont pas forcément longs, c'est le cumul de délais, la non simultanéité de certains calendriers, qui peuvent rallonger le parcours. Le manque de communication ou une communication partielle à propos de ce calendrier peut remettre en question le plan de financement tel qu'il a été construit. Par exemple, la fermeture précoce d'une plateforme régionale de dépôt par rapport à la communication réalisée en amont peut obliger l'opérateur à retravailler le plan de financement. On mesure la perte de temps que cela implique dans le parcours des ménages qui doivent se reporter sur un autre financeur, attendre la réouverture de la plateforme ou renoncer. Face à la complexité, le risque de décrochage des ménages est alors important.

[Soliha] « Là par exemple, la région a fermé sa plateforme, parce qu'ils ont plus de sous. Donc il y a des gens qui... ça on le savait à l'avance, on avait un mail. Ce qui peut poser problème c'est qu'ils ont dit on ferme la plateforme le 16 octobre, puis le 2 octobre on pouvait plus y aller. C'est les gens qui doivent créer leur compte, s'ils n'avaient pas été assez rapides, ou même les opérateurs, c'est une aide qu'on n'a pas... Normalement on a fait ce qu'il faut, mais... Et du coup, ça remet en cause le plan de financement, les travaux décidés... Bon, là on n'est pas sur des montants très importants par rapport à ceux de l'ANAH, ça dépassera pas 2000€€, mais ça reste un montant. On ne peut pas remettre à jour le plan de financement, même si on n'a pas la région. L'ANAH a déjà son dossier déposé. Il faut trouver une solution... »

Par ailleurs, s'il peut exister une certaine automaticité de l'obtention des financements dès l'obtention de la subvention ANAH puisque généralement l'accord de l'ANAH déclenche les autres soutiens, les dossiers doivent être chacun déposés et instruits, la plupart des financeurs possédant leur propres modalités d'enregistrement des demandes. Or, les aides complémentaires peuvent être disponibles dans des délais contraints. Dans un contexte d'instabilité des financements, le dépassement des délais représente un risque, obligeant à trouver des astuces pour contourner cet impératif.

[REH] « Et quand il y a l'accord de l'ANAH tout se met en place. Après, c'est déjà arrivé, OK, le financement de l'ANAH dure dans le temps. La région : elle vote par l'année, le département dit moi j'ai un programme sur 3 ans, au bout de 3 ans j'arrête. Si je suis à la fin du dispositif du département, et si l'ANAH met trop de temps à me répondre, je vais être dans le rouge pour aller chercher le département. Et la collectivité locale c'est pareil, elle met en place une opération sur un temps donné, sur 2, 3, 4 ans... On a intérêt à avoir les bonnes informations au bon moment ! Pour anticiper les choses. Ou s'arranger avec une collectivité en disant je pré-dépose un dossier, pour qu'il soit enregistré à la bonne date, mais vous ne le validez que quand on aura l'accord de l'ANAH. Donc si je ne joue pas un peu sur les lignes, si je m'arrange pas avec les collectivités, c'est compliqué »



4.2.2. Une mosaïque instable de financements complémentaires

Dans des configurations plus expérimentales ou grâce au financement d'une collectivité locale, les opérateurs vont prendre en charge la totalité de l'ingénierie financière et le traitement des financements complémentaires, avec l'accord des ménages.

Pour couvrir tout ou partie du reste à charge, il est nécessaire de combiner un ensemble de ressources hétérogènes.

[REH] « On a un, dispositif nationale, l'ANAH. Tout le monde est à égalité, c'est un dispositif national. Mais c'est un financeur. En règle générale, j'ai entre 5 et 8 financeurs sur une opération. Derrière l'ANAH, je dois aller chercher toutes les aides dites légales, les aides publiques. On va y aller par ordre hiérarchiques des collectivités territoriales : la région, est ce qu'elle cofinance les dispositif d'aide ? Dans les Hauts de France, elle finance le gain énergétique. Purement ça. On a le département qui cofinance mais tous ne le font pas. Dans l'Oise, ils vont financer l'habitat indigne, donc la catégorisation du logement et la fragilité des personnes (les revenus). Et derrière, les collectivités locales peuvent cofinancer le dispositif. Après, il y a les caisses de retraite pour les personnes retraitées, la CAF par exemple pour les personnes avec des enfants, tout ça c'est des aides publiques, auxquelles les familles ont droit »

Cet ensemble de ressources apparaît comme étant toujours susceptibles d'évoluer. En particulier, les financements portés par les collectivités locales sont soumis au calendrier politique et électoral ou plus simplement à l'évolution des priorités locales. Les associations font évoluer leurs exigences en contrepartie de leur soutien, certains guichets disparaissent ou sont fusionnés, d'autres ne concernent que certains profils de ménages ou attribuent des aides au cas par cas, de manière exceptionnelle...

[REH] « Le financement, on pourrait se le représenter comme un Tetris. J'aime bien dire ça un Tetris, parce qu'il y a des formes en fait un peu aléatoires et il faut que ça s'imbrique. Et vous, vous changez une pièce qui a une forme particulière, donc vous changez en fait un carré d'un côté et ça rentre plus dans les autres, il faut retrouver comment faire, et ça prend du temps »

[REH] « Pour aider convenablement et rapidement les personnes que nous suivons, là où il nous faut du temps pour sortir les situations, et bien le temps joue contre nous par rapport à l'évolutivité des dispositifs quelle que soit l'échelle. Parce que là, je vois les groupes de protection sociale, ils avaient largement ouvert les dispositifs. Oui on va cofinancer la précarité, la lutte contre la précarité énergétique... Aujourd'hui ils sont en train de recentrer sur l'adaptation des logements »

L'ingénierie financière, complexe, est d'autant plus difficile à mettre en œuvre lorsque le réseau d'acteurs n'est pas stable. Le turn-over des instructeurs, des modifications dans les conditions d'attribution, peuvent remettre en question tout un plan de financement.

4.2.3. Le recours parfois nécessaire à des alternatives pour réduire le reste à charge

Compte tenu des difficultés d'accès aux financements complémentaires, des alternatives à la prise en charge financière des travaux d'efficacité énergétique existent et sont mobilisés dans certains dossiers, lorsque le reste à charge a pour conséquence potentielle un abandon du projet faute de ressources disponibles (elles peuvent également faire partie du plan de financement initial) :

- Certains dispositifs comme par exemple l'ARA (Auto-réhabilitation Accompagnée, mis en place par les Compagnons Bâisseurs) permettent de réduire le coût global du chantier en faisant appel à des animateurs techniques, des bénévoles et jeunes volontaires et avec la participation des propriétaires. Il est alors possible d'atteindre un niveau acceptable de financement et/ou d'entreprendre une rénovation plus ambitieuse compte tenu du budget disponible,



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

- Il est aussi possible de bénéficier de matériaux et de matériels à des tarifs très réduits ou gratuits issus de dons d'entreprises ou de privés. C'est le cas par exemple de la plateforme Soli-Bât des Compagnons Bâisseurs du Centre Val de Loire réservée aux ménages modestes et très modestes au sens de l'ANAH, qui met à disposition un ensemble de ressources par le biais d'une plateforme virtuelle permettant de faire son choix en fonction de ses besoins.

Le recours à une main d'œuvre familiale et amicale à titre gratuit est également possible mais ne permet pas d'accéder à un financement pour la prise en charge des matériaux par exemple, ce qui limite la portée de telles initiatives.

4.3. La coordination des acteurs : une solution qui reste à trouver malgré de nombreuses initiatives

Le dispositif MaPrimeRénov' Sérénité ne peut pas fonctionner de manière isolée, il doit s'articuler avec une ou plusieurs configurations locales d'acteurs sans lesquelles la plupart des ménages ne pourraient pas accéder à l'aide. Si le dispositif est national, son déploiement passe par une communication et une instruction locale ainsi que par des financements complémentaires portés par des collectivités, des acteurs privés et/ou associatifs.

Chaque territoire s'organise en fonction de son propre historique, du périmètre des missions des différents acteurs impliqués, du niveau de délégation ou encore des priorités économiques et sociales portées par les élus locaux qui déterminent les financements disponibles.

Le fonctionnement du dispositif MaPrimeRénov' Sérénité repose ainsi sur des enjeux de coordination pas ou peu envisagés et définis au niveau national, le dispositif ANAH confiant aux territoires le travail de mise en cohérence des dispositifs de financement et la coordination des acteurs pour une plus grande proximité avec les particularités locales. Cette coordination indispensable s'élabore essentiellement au travers de réseaux plus ou moins formels et plus ou moins denses, identifiés comme tels par les différents acteurs.



La défaillance du réseau (ou sa moindre efficacité) a des conséquences sur le temps de traitement des dossiers : un moindre partage des informations, l'allongement du délai pour obtenir une information lors de la constitution et/ou l'instruction des dossiers, la difficulté à se projeter dans les autres séquences entraînent mécaniquement un allongement du processus.

4.3.1. Des réseaux nationaux et locaux pour répondre aux enjeux de coordination et de coopération

Le fonctionnement en réseau, qui favorise la connaissance des autres intervenants dans le traitement des dossiers, apparaît comme indispensable compte tenu du nombre d'acteurs impliqués dans l'accompagnement des situations de précarité énergétique. Les personnes interrogées soulignent l'impact positif de ce mode de fonctionnement sur la qualité de la coopération entre acteurs, nécessaire pour éviter l'accumulation des occasions de ralentissement dans le processus.

[CD 37] « Ça permet d'échanger et de se coordonner bien entendu sur les situations les plus complexes, mais ça permet aussi de se connaître plus directement entre nous. Voilà, on discute, on a le numéro de téléphone de la personne, c'est quand même plus facile de se passer un coup de fil pour régler les choses ou poser une question. »

[Soliha] « Généralement dans un secteur, c'est tout le temps les mêmes. Quand on appelle pour faire accélérer, c'est des instructeurs qu'on connaît qu'on appelle. Si c'est pas eux en charge ils transmettent à leur collègue. On les connaît »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

[Instructeur ANAH] « Entre nous, c'est fluide. Par exemple, sur l'instruction, on n'hésite pas à les appeler s'il y a un problème. Ça évite les délais s'il y a un problème dans les pièces par exemple. En cas de doute, ils nous appellent ».

[SLIME Croix-Rouge] « Les ALEC aussi sont engorgées, ça peut être un mois d'attente pour un rdv, des choses comme ça, moi j'ai de la chance, on se connaît, quand je les sollicite ils sont hyper réactifs, parfois même ils proposent d'être proactifs, de revenir eux vers le ménage, plutôt que le ménage passe par l'accueil avec un mois de délais. Si j'envoie un mail je sais que sous 24h ils vont me répondre. S'il faut je décroche mon téléphone on s'appelle, c'est facile. Du coup c'est une chance pour les ménages derrière. On arrive à se solliciter les uns les autres, à être réactifs.

Les réseaux nationaux sont peu cités par les personnes interrogées lorsqu'on évoque leur travail au quotidien. Ils sont plutôt considérés comme le lieu de la réflexion, de la prise de recul pour lesquels ces personnes admettent avoir peu de temps. Ces personnes soulignent cependant leur intérêt même lorsqu'elles n'y sont pas directement impliquées. Elles sont généralement plus présentes et plus investies dans les réseaux locaux qui correspondent à leur périmètre d'intervention et qui sont indispensables à la réalisation de leurs différentes tâches et missions au quotidien.

Quant au fonctionnement en réseau local, on observe des situations très différentes selon les territoires et les financements disponibles pour en assurer l'animation, qui vont d'une coordination formelle sous formes de groupes de travail réguliers à un ensemble de réseaux informels plus ou moins stables.

Les réseaux formels, relativement nombreux au niveau local comme au niveau national, sont essentiellement dédiés à la veille, à la mise à disposition de connaissances et à l'animation de groupes de travail sur l'actualité, les nouveaux enjeux, les expérimentations... Leurs membres sont des personnes ou des institutions impliquées à divers titres dans les questions de précarité énergétique (scientifiques, professionnels, bénévoles, chargés de mission, institutions, entreprises...) qu'on peut retrouver dans plusieurs réseaux. Par exemple, le réseau RAPPEL, dont les adhésions sont volontaires et individuelles, propose des ressources multiples pour favoriser la circulation des informations et l'échange entre acteurs concernés par les enjeux de précarité énergétique.

[Réseau RAPPEL] « C'est mettre en lumière les initiatives qui peuvent avoir lieu sur le dans les territoires, parce qu'on est à l'échelle nationale. On a différents outils pour répondre aux objectifs du réseau. On a une liste de discussion entre les membres, on a un site internet qui est peut-être la base de données la plus complète sur la précarité énergétique en France, aussi bien en termes d'études que d'outils de différentes ressources. On a des webinaires à peu près tous les 2 mois, les webinaires de présentation de l'initiative de membres ou pas. Des rencontres nationales... Des groupes de travail thématiques une fois par an sur un sujet pour essayer de mettre plusieurs expertises de membres autour de la table sur un sujet, pouvoir justement faciliter le partage de pratiques »

D'autres réseaux (boucles ou groupes WhatsApp, réseaux professionnels d'interconnaissances...) se construisent autour de personnes ou groupes de personnes partageant des problématiques communes et qui dépendent d'une animation bénévole ou spontanée. Ces nombreux réseaux plus informels illustrent le besoin d'entraide au quotidien. Ils se concentrent souvent sur des problématiques conjoncturelles comme les évolutions des dispositifs ou plus structurelles comme les enjeux autour du reste à charge, les problématiques liées à certaines situations sociales... Ils permettent d'échanger des astuces, de partager des problématiques, de trouver des solutions à des difficultés communes. Ainsi, certaines personnes interrogées font part de la manière dont ces réseaux étaient investis en amont ou lors de la mise en place des changements dans le dispositif ANAH pour mieux appréhender les nouvelles règles. L'objectif est alors souvent de trouver des réponses à une situation sur laquelle le professionnel ou le bénévole est ponctuellement en difficulté, d'interpréter tel ou tel point d'évolution, de trouver un point d'accord... Ces réseaux permettent l'élaboration de stratégies d'adaptation face aux changements auxquels les acteurs doivent régulièrement faire face, le plus souvent au cas par cas, limitant du même coup la capacité de généralisation.



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

Les réseaux institutionnels locaux bénéficient de financements de la part des collectivités locales qui permettent leur animation et qui sont une des conditions de leur pérennité. Les personnes interrogées soulignent leur efficacité dans la construction d'une interconnaissance professionnelle. Leur caractère formel et leur régularité permettent un travail sur le long terme et favorisent la fluidité des échanges et la coordination entre les acteurs. Ces réseaux sont souvent dotés d'outils de coordination : document navette, fiche récapitulative, grille d'évaluation...

[Soliha] « Comme le département est porteur du projet, ils essayent d'organiser régulièrement des COPIL, une fois tous les mois, où on rencontre les financeurs de la région. Et aussi REH. Et nous. Et on y fait remonter les situations délicates ou d'urgence, pour pouvoir trouver la meilleure solution. Rencontrer les financeurs, ça aide après quand il faut les appeler »

[Soliha] « Il y a des COPIL tous les mois pour faire le point sur l'opération, sur les dossiers qui peuvent poser problème. On se connaît tous, on sait à qui s'adresser. Du coup, quand on a une question on peut avoir une réponse immédiatement, si on a des dossiers urgents ça permet de le dire. Les mails c'est bien mais avoir les gens au téléphone ça permet de mieux se comprendre aussi. C'est clairement un gain de temps »

[Soliha] « On comprend mieux les différentes approches autour d'une situation et je dirais aussi les missions de chacun, le langage de chacun...ici c'est très actif, très fluide entre les nous »

Le fonctionnement en réseaux plus informels (parfois issus de réseaux institutionnels) basés sur les interconnaissances et les coopérations au quotidien entre intervenants autour d'un dossier permettent de faire circuler très rapidement les informations, de partager les veilles sur les financements ou encore de faciliter la résolution d'un problème particulier.

[REH] « Après, quand on est sur un secteur on connaît les chargés de mission des collectivités, on a identifié les personnes qui suivent les opérations, elles nous disent attention l'opération va se terminer, attention on va en mettre une en route, attention le dispositif d'aide a changé, c'est le relationnel qu'on construit avec les différentes collectivités qui fait qu'on a ce type d'information. Une fois qu'on a été identifié par la collectivité, on fait partie du circuit d'informations »

4.3.2. La nécessité d'une intégration dans les réseaux existants

Dans le premier type de parcours évoqué (parcours « institutionnels »), qui peut prendre appui sur une convention de type OPAH (Opérations Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat) ou encore sur une adhésion à programme comme le SLIME (Service Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie), chaque acteur est intégré dans un réseau d'acteurs déjà constitué. Cette bonne intégration dans le réseau permet au besoin d'intervenir en dehors du fonctionnement standard, pour adapter le processus aux particularités du dossier en cours de traitement, pour fluidifier le parcours.

[SLIME Croix-Rouge] Si les chargés de visite rendent une visite et me signalent une situation qui est vraiment compliquée, avec un truc un peu corsé, une situation urgente, avec les ALEC on se connaît, on arrive à bien fonctionner ensemble, donc ça nous arrive d'envoyer un mail directement à une ALEC ou d'appeler directement notre contact chez l'ALEC, et on voit pour parfois déclencher plus rapidement le soutien renforcé, sans attendre la réunion. On arrive à bien fonctionner là-dessus, franchement ça se passe bien »

En revanche, les acteurs qui s'écartent de ce parcours institutionnel (tout en en dépendant) doivent d'abord se faire connaître et accepter, identifier les interlocuteurs. Ils rencontrent a minima dans un premier temps des difficultés liées à l'instabilité de leur réseau d'interlocuteurs et à leur manque d'intégration dans le réseau existant.

Pour REH par exemple, même si aujourd'hui la situation est en voie de résolution notamment du fait du soutien de l'ANAH au niveau national et de l'identification par les différents acteurs de l'intérêt de ce type de structure, cette intégration a d'abord été difficile : alors que les opérateurs « classiques » se voient attribuer des territoires, REH intervient dès que nécessaire y compris sur les territoires attribués à un opérateur. Cette position a soulevé des incompréhensions, a pu ralentir le traitement des dossiers déposés.

[REH] « Avant on nous connaissait pas, donc on nous mettait des dossiers de côté, ou on disait c'est qui, c'est pas un opérateur du cru, le temps que l'agence locale aillent vers l'ANAH en disant c'est qui REH, ils ont le droit de déposer ? Mais nous on a un opérateur, pourquoi c'est pas l'opérateur de notre secteur qui dépose ? Il a fallu tracer notre sillon dans tout ça, ça a pris du temps. Sur la métropole Lilloise, ça a pris plusieurs mois avant qu'on nous identifie, il a fallu le blanc-seing de l'ANAH centrale pour dire allez-y en toute confiance »

[REH] « S'il faut, je vais contacter l'AS qui les a suivis à un moment donné, le curateur, s'il y a une protection judiciaire... des personnes diverses et variées qu'il faut que j'identifie en amont, que je me mette en relation avec eux, des fois c'est difficile, qu'est-ce qu'elle veut vendre à cette famille fragile ? Il faut expliquer qui on est, ce qu'on fait, gagner la confiance. C'est important à force de travailler avec les gens la confiance qui s'installe, on est identifiés comme une ressource potentielle sur certaines typologies de familles »



L'intégration dans le réseau existant impacte fortement le temps de traitement des dossiers. Elle assure la prise en compte effective de l'activité de l'intervenant concerné par les autres acteurs, elle favorise les relations interpersonnelles qui contribuent à fluidifier le traitement des dossiers.

4.3.3. Des réseaux indispensables mais parfois à la peine

Si le caractère indispensable des réseaux informels pour fluidifier les processus est mis en avant par l'ensemble des personnes interrogées, les conditions de leur existence sont plus rarement évoquées, sans doute parce que la constitution et l'entretien d'un ou plusieurs réseaux sont perçus comme faisant partie intégrante des missions professionnelles.

La surcharge de travail, les incertitudes et les instabilités auxquelles sont confrontés les personnes interrogées les amènent souvent à composer avec les ressources dont elles disposent. Les réseaux personnels jouent clairement un rôle majeur dans la capacité d'adaptation dont font preuve les acteurs. Pour autant l'investissement nécessaire pour constituer son ou ses réseaux et pour les entretenir représente une fragilité potentielle. Le temps à y consacrer peut-être d'autant plus important dans un contexte de changements récurrents qui met sous tension la configuration d'acteurs.

Les personnes interrogées évoquent les difficultés liées à l'absence d'interlocuteur et au turn-over dans certains territoires ou sur certaines missions, qui fragilise l'équilibre des réseaux et met à mal leur efficacité.

[SLIME ALEC MVE] « Dans des endroits où peut-être les choses sont plus concentrées, c'est vrai que les gens vont bouger mais ils bougent d'une structure à l'autre, du coup on connaît encore les gens, on connaît bien l'écosystème. Mais ici les gens bougent de ville, parfois de département, les façons de faire sont complètement différentes, donc c'est compliqué d'avoir un réseau continu ».

[SLIME ALEC MVE] « On n'est pas sur un réseau mais sur plein de petits réseaux qui s'interconnectent à des points très précis. Il suffit que ces points soient à un moment défaillants parce que congés ou départ ou autre, et en fait les réseaux se dissocient complètement. On peut retomber sur ses pieds, mais c'est plus long, il faut passer d'intermédiaire à intermédiaire, jusqu'à trouver quelqu'un qui va nous répondre »



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

[Artemis] « Il faut qu'on renforce les liens parce que en fait chez eux, ça bouge, chez nous ça bouge et quand vous avez du turn-over dans les équipes, les gens sont moins au courant. Une personne qui a pu être au courant à un moment, deux ans après au sein du CCAS, les gens ne sont plus au courant de ce qui se passe sur le territoire. C'est un travail de tous les ans de retourner voir les services sociaux, de représenter les dispositifs sur les territoires. Certaines communes ne connaissent même pas les dispositifs, ça ne redescend pas jusqu'aux agents des CCAS par exemple, c'est particulier vrai pour les petites communes qui n'ont pas de services structurés, c'est porté comme ils peuvent par des bénévoles et ils ont des priorités. Du coup, nous n'avons pas forcément d'interlocuteur »

En se projetant sur les mois à venir, l'arrivée imminente de nouveaux profils d'acteurs, les MAR, inquiète les personnes interrogées sur la capacité de ces derniers à s'intégrer dans des logiques territoriales dont ils risquent d'ignorer le fonctionnement. Ils se questionnent également sur la multiplication d'acteurs et leur mise en concurrence dans une logique de marché, sur leur capacité à s'inscrire comme interlocuteurs dans les réseaux constitués. Ces doutes sont bien entendu alimentés par le flou qui régnait au moment de l'enquête autour de cette nouvelle figure de MAR qui va finalement se mettre très progressivement en place. Mais ils expriment sans doute aussi la crainte de voir remis en question les fragiles équilibres trouvés sur les territoires.

[Artemis] « Pour nous en tant que collectivités, on risque d'avoir encore moins de visibilité sur ce qui se passe sur le territoire. Nous avons déjà peu de chiffres, nous n'avons pas de données fiables à notre niveau. L'intérêt pour nous du guichet unique, c'était justement d'avoir quand même une vue pour intervenir au mieux. Avec l'arrivée des MAR, ça va encore plus diluer l'information »



5. QUELQUES POINTS DE CONCLUSION

L'étude du processus de traitement des dossiers de demande de financement des travaux de rénovation énergétique, pour les ménages précaires, met en évidence des facteurs d'allongement préjudiciables à l'atteinte des objectifs : la forte séquentialité du processus, la faiblesse des échanges d'informations, la méconnaissance des contraintes et des missions des autres acteurs, la multiplicité des outils, représentent autant d'occasions de temps longs qui pourraient être réduites par exemple par des outils de coopération et la systématisation du financement d'espaces de coordination.

Cette étude invite toutefois à considérer la question du temps sous différentes dimensions, sans s'arrêter à une simple évaluation quantitative du nombre de jours ou semaines acceptables pour la réalisation de certaines actions : la durée constitue un indicateur pertinent mais n'est sans doute pas le seul critère à l'aune duquel il faut évaluer l'efficacité du processus. Il semble important de prendre en compte la manière dont ces différents temps sont qualitativement investis par les ménages et les différents acteurs qui les accompagnent dans le parcours de sortie de précarité énergétique, certaines temporalités apparaissent comme incompressibles et nécessaires parce qu'elles concourent à la réussite de la démarche.

Les problématiques structurelles identifiées, en particulier celles liées à la récurrence des changements dans les dispositifs de financement, sont en partie compensées par la capacité des acteurs à s'adapter à des configurations mouvantes, à s'ajuster rapidement à de nouvelles modalités, souvent par une implication des individus au-delà du périmètre de leurs missions. La capacité à « bricoler » à partir des ressources disponibles dans le territoire permet de trouver des solutions localement adaptées mais très difficiles à transférer, limitant la capitalisation et la mutualisation des bonnes pratiques à une échelle nationale.

Dans un contexte de massification des travaux de rénovation énergétique et d'arrivée de nouveaux profils d'acteurs pour « l'accompagnement » des ménages, des questions se posent quant aux conditions de prise en charge des ménages les plus en difficultés (accès au droit) : temps disponible et financé, organisation ad hoc... Ces questions se posent d'autant plus dans une future configuration d'acteurs plus nombreux et aux profils encore plus diversifiés.

Le présent rapport s'appuie sur une situation observée en 2023. Des évolutions sont en cours et/ou envisagées au niveau local comme au niveau national qui vont interroger, modifier et potentiellement solutionner certaines problématiques identifiées. Des expérimentations en cours et des initiatives mises en œuvre sur le territoire cherchent par exemple à concilier approche technique et sociale favorisant une démarche globale auprès des ménages. De nouvelles compétences émergent comme par exemple celle d'« ensemblier solidaire » pour limiter la segmentation des parcours ou encore celle de maîtrise d'œuvre sociale permettant d'accompagner les ménages.

D'autres études pourraient être conduites dans les mois à venir, sur la base de ces premiers constats, pour analyser les effets des évolutions du dispositif ANAH ainsi que l'impact des différentes initiatives en faveur des ménages précaires.

6. ANNEXE : PISTES DE SOLUTIONS

Des pistes de solutions ont été évoquées par les acteurs rencontrés au cours de l'étude. La présentation des résultats de cette étude à une cinquantaine d'acteurs du traitement de la précarité énergétique, à l'occasion d'un forum mi-juin 2024, a conduit à échanger autour de pistes de solutions aux problématiques identifiées autour de trois thèmes :

- Le financement,
- La coordination et la mutualisation,
- La sensibilisation / formation des acteurs appelés à intervenir (y compris ceux intervenant en « périphérie » du dispositif).

Quelques freins ont par ailleurs été évoqués, qui sont à prendre en compte dans cette réflexion.

Les différentes pistes sont présentées ici sans préjuger de leur faisabilité ni des modalités de leur mise en œuvre (qui, comment, avec quel financement...), pour contribuer aux réflexions autour d'une fluidification du parcours. Certaines sont déjà mises en œuvre localement ou sont en cours d'expérimentation, d'autres font déjà l'objet de réflexions.

On note que, de façon transverse, l'utilisation aujourd'hui d'un **vocabulaire parfois trop spécifique** au domaine des aides et de la précarité énergétique, trop complexe, que les interlocuteurs moins directement concernés peuvent avoir du mal à comprendre, que les ménages surtout ne maîtrisent souvent pas (y compris quand la barrière de la langue ne s'y ajoute pas). Cette maîtrise par les ménages du vocabulaire, du discours autour de leur problématique et des aides et travaux envisagés, est nécessaire notamment pour donner du sens aux temporalités en jeu et pour les aider à se projeter dans la résolution de cette problématique.

Indépendamment des autres solutions mises en œuvre, ce point devra être traité avec attention pour **produire une communication adaptée à chacun et favoriser les participations attendues**.

6.1. Le financement

Le financement des travaux et du reste à charge constitue le cœur du processus et la recherche de financements est source de nombreuses causes de ralentissement du processus.

Différentes pistes de solutions ont été évoquées, parfois mises en œuvre localement, pour **faciliter cette recherche de financements** :

- La **simplification des montages**, qui pourrait être obtenue par une **centralisation** (voire une mutualisation) des subventions, par la mise en place d'un **guichet unique**, avec un seul instructeur (l'ANAH par exemple),
« L'instruction unique pourrait associer les divers instructeurs dans un tour de table des financeurs. Ceci limiterait pour les ménages et les opérateurs la nécessité d'intégrer l'ensemble des critères, dossiers, contraintes des financeurs »
- Une **harmonisation des règles d'éligibilité** aux différentes aides (avec le cas échéant des actions propres aux territoires pour cette harmonisation y compris locale),
- Si la réalisation d'une plateforme commune et la saisie dans un dossier unique ne sont pas envisageables a priori, a minima penser à une **convergence des différents outils** tant en termes de contenu que de forme des dossiers demandés, de procédures de saisie, d'interfaces...,



Les facteurs d'allongement du traitement des demandes d'aide - Rapport final

- Un **décloisonnement** entre les différents financeurs et acteurs du dispositif, en donnant une meilleure visibilité à tous et en permettant des échanges autour des possibilités de financement et des attendus de chacun, via des échanges d'information, la création d'outils transverses, d'instances transverses...

« Au CD on est délégués de l'aide à la pierre, c'est nous qui instruisons et versons les subventions ANAH pour le compte de l'état, notamment pour le public modeste et très modeste. On a mis en place en parallèle un PIG sur le territoire du département, qui accompagne des projets de lutte contre l'habitat indigne. On a mis en place une instance, un Comité de suivi opérationnel, réuni une fois par mois, qui réunit tous les financeurs potentiels sur les projets de sortie d'habitat indigne. L'idée c'est, en amont de tout accompagnement et de toute mobilisation d'un opérateur, de mettre autour de la table tous les financeurs pour échanger sur les projets, s'accorder sur ce qu'on attend tous en programme de travaux pour permettre au demandeur d'avoir un logement décent, et surtout de s'y retrouver sur sa facture énergétique. Et l'opérateur qui est en charge du montage du dossier est convié à ce comité, ce qui lui permet de savoir s'il doit se rendre à domicile, s'il sera attendu dans la conduite de l'étude, et comment accompagner la personne, quels financeurs sont partie prenante du projet, de démarrer son accompagnement avec cette sécurité. Il sait vers quoi se tourner et ce qui est attendu pour chaque dossier dans l'accompagnement »

Si la question du financement est importante, la question du règlement des travaux avant même de recevoir les aides accordées est soulignée, avec différentes pistes de solutions évoquées pour un **préfinancement des travaux** :

- La création de **dispositifs de caisse d'avance**, qui permettent de payer les entreprises avant la collecte de l'ensemble des aides. Différents dispositifs de ce type existent aujourd'hui, avec un accompagnement financier personnalisé pour les propriétaires qui souhaitent engager des travaux mais ne disposent pas de financement, et par exemple un remboursement à la fin du chantier par des mensualités qui tiennent compte des économies d'énergie estimées lors du diagnostic.

Le dispositif Hauts de France Pass Rénovation a par exemple été cité. Il propose diverses solutions de financement permettant de prendre en charge les travaux de rénovation (éco-prêt à taux zéro, préfinancement du montant des travaux et des aides mobilisables, prêt de tiers financement avec étalement possible jusqu'à 25 ans, etc.).

Des collectivités locales subventionnent certains projets sur fonds propres. Elles financent parfois l'opérateur pour une mission de recherche, mise en place et gestion de pré-financements.

« Le reste à charge reste la grosse problématique. Au niveau du département, on a augmenté depuis un an notre subvention sur fond propre sur certains types de projets, beaucoup de collectivités aujourd'hui s'interrogent pour faire la même chose, mais le contexte budgétaire des collectivités locales est de plus en plus contraint »

« Les collectivités locales sont très parties prenantes aussi de ce système, ça demande quand même un travail supplémentaire à l'opérateur de gérer des mandats financiers sur des enveloppes assez élevées, du coup dans le cadre des OPAH, les collectivités financent systématiquement l'opérateur pour cette mission complémentaire, qui demande des moyens humains complémentaires »

- D'autres solutions ont été évoquées, locales.

« Chaque région, collectivité, village, trouve des solutions innovantes pour le RAC. Par exemple, poser des panneaux solaires et proposer à l'opérateur le versement immédiat des 15 années de loyer plutôt qu'un versement régulier, qui aiderait l'investissement »



D'autres pistes consisteraient à **limiter le coût des travaux**, et par là même le reste à charge pour le ménage, avec :

- Une facilitation du parcours d'**auto-réhabilitation** (et sa bonne intégration dans l'ensemble du dossier),
- Le recours à des **filières de réemploi**, de dons de matériaux, avec une sensibilisation des artisans pour qu'ils acceptent de travailler avec ces matériaux. Certains soulignent qu'aujourd'hui l'ANAH accepte de financer des travaux avec des matériaux obtenus par voie de dons, ce qui n'était pas possible avant.

« Peut-être une sensibilisation des artisans autour par exemple des filières de réemploi, des possibilités de don de matériaux. Par exemple dans notre PIG on demande à notre opérateur de faire appel à la plateforme Solibat des Compagnons Bâtisseurs, qui récupère des dons de matériaux, auprès de grosses entreprises, et du coup ça peut permettre aussi de diminuer le RAC »

6.2. La coordination et la mutualisation

L'étude met en évidence un nombre important d'interlocuteurs à différents moments du processus. La coordination et la mutualisation sont évoquées comme des pistes de solutions pour fluidifier les aspects propres au financement des travaux.

Elles sont finalement soulignées pour l'ensemble du processus, notamment du point de vue de l'accompagnement des ménages, pour qui la multiplication d'acteurs rend complexes les démarches et l'accomplissement du projet.

La coordination, la mutualisation, doivent être considérées **entre acteurs de différents profils intervenant dans les dossiers de précarité énergétique**. Elle fait déjà parfois l'objet de démarches spécifiques mises en œuvre par les collectivités locales, qui pourraient par exemple être des acteurs clé pour la création de réseaux MAR.

« La CRESS Paca (chambre régionale des entreprises de l'économie sociale et solidaire) est en train de mettre sur pied un réseau Précarité Énergétique »

La coordination, la mutualisation, doivent aussi être considérées **entre acteurs de dispositifs distincts susceptibles de concerner les mêmes foyers**, avec la mise en place de **réseaux de professionnels** pour une meilleure articulation des interventions, notamment dans le cadre d'un accompagnement renforcé. Il s'agit de positionner la précarité énergétique au sein de problématiques plus transverses (précarité sociale, habitat indigne, enjeux sanitaires, isolement social, vieillissement, handicap... mais aussi urbanisme, aspects patrimoniaux...), de déségréger les parcours, de favoriser la création de réseaux professionnels, pour une meilleure compréhension des problématiques du ménage, un partage des données du ménage, une mutualisation des mesures d'accompagnement. Ont ainsi été cités par exemple des partenaires du type Maisons France Service, ECFR (Espace Conseil France Renov'), acteurs de l'ASLL (accompagnement social lié au logement), services sociaux, CESF (conseillers en économie sociale et familiale), avec qui des échanges pourraient être favorisés.

Pour cette coordination, cette mutualisation des informations, certains évoquent la création d'**outils de suivi**, de dossiers susceptibles de suivre effectivement le ménage, pour tracer les actions conduites et être un support pour les accompagnements, à destination des différents acteurs. Ce type d'outil (qui n'est pas nécessairement un outil numérique) pourra être envisagé également à destination du ménage, qui doit pouvoir suivre la progression de son dossier et avoir une vision du parcours passé et à venir.

Plus directement, la réalisation d'un **annuaire évolutif**, d'une cartographie des acteurs, pourraient être un premier pas vers une meilleure coordination des acteurs.



On note que les échanges conduits à l'occasion de la présentation des résultats de l'étude au cours d'un forum réunissant des acteurs de divers profils a souvent conduit à l'échange de pratiques, de sources d'informations, d'informations à propos des aides et globalement des processus d'aide à la sortie de la précarité énergétique. Ce type de temps d'échange était souhaité par les participants à l'étude. Des pistes de solutions orientées vers le partage des informations, vers une mutualisation de la veille (avec par exemple la définition de rôles de « veilleurs »), ont ainsi été évoquées. Concrètement, l'idée de la création d'un **outil de partage des bonnes initiatives** a été proposée.

6.3. La sensibilisation, la formation

Le fonctionnement en réseau, la mutualisation y compris avec des acteurs « en périphérie » du processus propre aux dossiers d'aide aux travaux de rénovation énergétique, suppose une **formation, a minima une sensibilisation de ces différents acteurs**, pour permettre et/ou faciliter la mise en œuvre d'actions au niveau du territoire, pour favoriser l'identification et l'orientation des ménages (voire un premier accompagnement) :

- Sensibilisation des élus locaux,
« Ça dépend de la formation des collectivités. Il y a de l'argent, mais il y a encore des villages qui se meurent faute de savoir »
- Formation des acteurs des Maisons France service pour une montée en compétence sur les dossiers énergie, ces acteurs étant susceptibles notamment de rencontrer des ménages connaissant l'isolement numérique parmi d'autres difficultés,
« La montée en compétence des maisons France service sur les dossiers énergie est une vraie solution à l'isolement numérique, mais les intervenants n'ont pas ou peu reçu de formation spécifique »
- Formation des travailleurs sociaux, en contact avec les ménages susceptibles d'être aidés,
- Mais aussi sensibilisation a minima des artisans, notamment en vue de les convaincre que les aides ne sont pas un frein à leur intervention.

6.4. Quelques freins à prendre en compte

Deux types de freins sont évoqués, à prendre en compte dans les réflexions autour d'une fluidification du parcours :

- La difficulté voire l'impossibilité pour certains ménages à utiliser l'outil informatique, pour qui la **dématérialisation des dossiers** et la communication seulement via des outils numériques ne peut pas être la seule possibilité proposée,
- La question de la **RGPD**, qui peut impacter le partage des informations.

7. ANNEXE

Illustrations d'une facilitation graphique réalisée par Xavier Bonin

FORUM ONPE 19 Juin 2024
TRAVAUX DE RÉNOVATION DES MÉNAGES PRÉCAIRES
LE TRAITEMENT DES DOSSIERS

LE PARCOURS D'UN DOSSIER

ÉLABORER
DÉPOSER
INSTRUIRE

LES MÉNAGES ONT BESOIN DE TEMPS

COMPLEXITÉ
ARTICULER DES ACTEURS DIFFÉRENTS POUR DES OBJECTIFS DIFFÉRENTS
IDENTIFIER LE RÉSEAU LOCAL D'ACTEURS
TROUVER UN ÉQUILIBRE
METTRE EN PLACE UNE STRATÉGIE
TROUVER DES COMPROMIS

L'ACCOMPAGNEMENT
↳ GAIN DE TEMPS
↳ FLUIDIFICATION
↳ CONFIANCE

MINIMUM 18 MOIS

FORUM ONPE 19 Juin 2024
TRAVAUX DE RÉNOVATION DES MÉNAGES PRÉCAIRES
LE TRAITEMENT DES DOSSIERS

TROUVER DES SOLUTIONS

ON FAIT VIVRE LES TERRITOIRES
TEMPS LONG NE PAS LÂCHER
CONNAÎTRE LES OPÉRATEURS POUR ACCORDER SA CONFIANCE

CRITÈRES COMPLEXES & MULTIPLES D'ÉLIGIBILITÉ
RESTE À CHARGE
ACCÈS AU NUMÉRIQUE
COMPLEXITÉ DES TERMES
INSTABILITÉ DES FINANCEMENTS

FINANCEMENT DU RESTE À CHARGE
SOLUTIONS INNOVANTES
FLUIDIFIER LE PARCOURS

FORMATION & SENSIBILISATION
> VOCABULAIRE SIMPLIFIÉ
> PARTAGE DES DONNÉES & CONFIDENTIALITÉ DES SITUATIONS

PARTAGE DES INFORMATIONS
> INTERLOCUTEUR UNIQUE
> RÉSEAU
> ANNUAIRE
> OUTILS PARTAGÉS

INVENTER
EXPÉRIMENTER
PARTAGER