Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2026/536

11.3.2026

RECOMMANDATION (UE) 2026/536 DE LA COMMISSION

du 10 mars 2026

contenant des orientations pratiques relatives aux services de guichet unique pour l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil ([1]) consacre dans le droit de l'Union l'objectif de neutralité climatique à l'échelle de l'économie d'ici à 2050 au plus tard et établit, pour l'Union, un engagement contraignant consistant à réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

(2) Le secteur du bâtiment représente environ 40 % de la consommation d'énergie dans l'Union et plus d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie. Par conséquent, la rénovation énergétique du parc immobilier joue un rôle fondamental dans la réalisation des objectifs de neutralité climatique de l'Union, ce qui nécessite à la fois de doubler les taux de rénovation (actuellement d'environ 1 %) et d'augmenter considérablement les rénovations en profondeur (c'est-à-dire réaliser d'importantes économies d'énergie) afin de parvenir à un parc immobilier entièrement décarboné d'ici à 2050.

(3) Le plan d'action pour une énergie abordable (ci-après le «plan d'action») ([2]), adopté le 26 février 2025 dans le cadre du pacte pour une industrie propre ([3]), comprend des mesures clés visant à réduire les coûts de l'énergie pour les ménages et les entreprises et à contribuer à la mise en place d'une véritable union de l'énergie qui garantisse la compétitivité, la sécurité et la décarbonation et veille à ce que personne ne soit laissé pour compte dans la transition vers une économie neutre pour le climat. Le plan d'action repose sur quatre piliers et huit mesures clés, dont une action spécifique visant à accroître l'efficacité énergétique et à réaliser des économies d'énergie, en soulignant le rôle de l'efficacité énergétique en tant que facteur essentiel pour une énergie abordable, pour la décarbonation et pour la compétitivité industrielle. Pour faire progresser l'efficacité énergétique, la Commission aidera les acteurs du marché et les établissements financiers à promouvoir un marché unique de l'efficacité énergétique.

(4) La communication sur le plan REPowerEU de mai 2022 ([4]), suivie de la feuille de route REPowerEU visant à mettre un terme aux importations d'énergie russe ([5]) et de la proposition de règlement de la Commission européenne relatif à la suppression progressive des importations de gaz naturel russe et à l'amélioration de la surveillance des dépendances

([1]) Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»), (JO L 243 du 9.7.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj).

([2]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Plan d'action pour une énergie abordable — Exploiter pleinement la vraie valeur de notre union de l'énergie pour garantir à tous les européens une énergie abordable, efficace et propre», COM(2025) 79 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52025DC0079.

([3]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Le pacte pour une industrie propre: une feuille de route commune pour la compétitivité et la décarbonation», COM(2025) 85 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52025DC0085.

([4]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan REPowerEU, COM(2022) 230 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483.

([5]) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Feuille de route visant à mettre un terme aux importations d'énergie russe», COM(2025) 440 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0440R%2801%29&qid=1747125158211.

énergétiques potentielles ([6]), a souligné l'importance des économies d'énergie, de l'efficacité énergétique et de la rénovation du parc immobilier pour atteindre les objectifs de l'UE en matière de sécurité énergétique, ainsi que pour fournir une énergie abordable et durable à toutes et tous. Les bâtiments, auxquels est destinée plus de la moitié de la consommation de gaz en Europe, ont donc un rôle essentiel à jouer dans la sécurité et l'indépendance énergétiques de l'Europe.

(5) La directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil ([7]) relative à l'efficacité énergétique (ci-après la «refonte de la DEE») fixe pour l'Union un objectif contraignant de réduction de 11,7 % de la consommation d'énergie primaire et finale à l'horizon 2030. Cela relève considérablement le niveau d'ambition pour 2030 en matière d'efficacité énergétique, y compris en ce qui concerne le financement de l'efficacité énergétique et le soutien en faveur des personnes pour leur donner les moyens d'agir et les aider dans la transition énergétique.

(6) La directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil ([8]) sur la performance énergétique des bâtiments (ci-après la «refonte de la DPEB») prévoit une série de mesures qui contribueront à améliorer, d'un point de vue structurel, la performance énergétique des bâtiments et encourage les États membres à mettre en place un cadre favorable global au moyen d'outils de conseil et d'instruments d'assistance accessibles et transparents tels que des guichets uniques.

(7) Les rénovations en profondeur ([9]), en particulier celles qui impliquent des améliorations globales de l'isolation thermique des bâtiments, ont connu une adoption limitée malgré leur rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat.

(8) Les politiques publiques actuelles traitent principalement de la demande au moyen d'exigences réglementaires, de campagnes de sensibilisation, de subventions publiques, d'incitations fiscales et de financements préférentiels, qui se sont jusqu'à présent révélés insuffisants pour promouvoir des rénovations moyennes et lourdes à l'échelle nécessaire, bien qu'ils aient soutenu des améliorations fondamentales de l'efficacité énergétique.

(9) L'article 30 de la refonte de la directive (UE) 2023/1791 sur l'efficacité énergétique et l'article 17 de la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments reconnaissent la nécessité de déployer un soutien financier et technique adéquat pour mobiliser des investissements dans des mesures d'efficacité énergétique et des rénovations énergétiques afin d'atteindre les objectifs d'efficacité énergétique à l'horizon 2030 et les objectifs de rénovation des bâtiments, et de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050. L'article 17 de la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275 précise également que les incitations financières devraient viser en priorité les ménages vulnérables, les personnes touchées par la précarité énergétique et les personnes vivant dans les logements sociaux. En outre, conformément à l'article 9 de la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275, le respect des normes minimales de performance énergétique doit être soutenu par une assistance technique et des mécanismes de financement intégrés prévoyant des incitations aux rénovations en profondeur et aux rénovations en profondeur par étapes, ainsi que par des mesures visant à supprimer les obstacles non économiques.

(10) L'article 7 de la recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique ([10]) encourage les États membres à mobiliser le soutien financier public et privé et à fournir des incitations pour les investissements privés dans les sources d'énergie renouvelables et l'efficacité énergétique, complétées par des conseils aux consommateurs afin qu'ils gèrent mieux leur consommation d'énergie et prennent des décisions éclairées en matière d'économies d'énergie.

([6]) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la suppression progressive des importations de gaz naturel russe et à l'amélioration de la surveillance des dépendances énergétiques potentielles, et modifiant le règlement (UE) 2017/1938, COM(2025) 828 final, 2025/180 (COD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0828&qid=1750669110360.

([7]) Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (JO L 231 du 20.9.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj).

([8]) Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj).

([9]) L'article 2, paragraphe 20, de la refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments définit une rénovation en profondeur comme suit: une rénovation qui est conforme au principe de primauté de l'efficacité énergétique, qui porte sur des éléments essentiels du bâtiment et qui transforme un bâtiment ou une unité de bâtiment: a) avant le 1er janvier 2030, en bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle; b) à partir du 1er janvier 2030, en bâtiment à émissions nulles. En outre, conformément à l'article 17, paragraphe 16, de la refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments; «[l]es États membres prévoient des incitations en faveur de la rénovation en profondeur et de la rénovation en profondeur par étapes avec un soutien financier, fiscal, administratif et technique plus important. Lorsqu'il est techniquement ou économiquement impossible de transformer un bâtiment en un bâtiment à émissions nulles, une rénovation entraînant une réduction d'au moins 60 % de la consommation d'énergie primaire est considérée comme une rénovation en profondeur aux fins du présent paragraphe».

([10]) Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique (JO C 243, 27.6.2022, p. 35), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=oj:JOC_2022_243_R_0004.

(11) Pour atteindre ces objectifs, il est important de mobiliser davantage les investissements de capitaux privés et de combler le déficit d'investissement. Il est essentiel de stimuler la demande du marché en matière d'efficacité énergétique et de rénovation des bâtiments afin d'attirer davantage d'entreprises et d'investisseurs dans le secteur de l'efficacité énergétique.

(12) La faible demande de rénovations énergétiques et d'améliorations de l'efficacité énergétique, en particulier les rénovations moyennes et lourdes, constitue un obstacle essentiel à la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie propre et d'efficacité énergétique.

(13) Il est donc essentiel de mettre en place des guichets uniques qui fournissent des informations et de proposer une assistance concrète aux citoyens tout au long du parcours de rénovation pour activer et agréger la demande d'investissements en matière d'efficacité énergétique et de rénovation énergétique.

(14) Les ménages, en particulier ceux à faibles revenus et vulnérables, sont confrontés à des contraintes importantes en ce qui concerne leur capacité de rénovation. Ces contraintes comprennent les priorités divergentes entre propriétaires et locataires ou dans le cadre de copropriétés, la complexité des processus décisionnels, le manque de temps, de connaissances et de ressources financières, ainsi que la difficulté d'accéder à des conseils et à des instruments financiers adaptés.

(15) Les locataires sont souvent privés des avantages des rénovations en raison de la dispersion des incitations: les propriétaires sont responsables des rénovations mais sont peu enclins à investir, car ce sont les locataires, et non les propriétaires, qui profitent généralement des avantages liés à la réduction des factures énergétiques et à l'amélioration des conditions de vie. L'incertitude relative aux contrats de location à long terme décourage également les propriétaires de procéder à des améliorations coûteuses. Promouvoir la confiance et réduire les asymétries d'information grâce à une communication claire, des services de conseil indépendants, des entrepreneurs fiables, des communautés énergétiques et d'autres initiatives citoyennes peuvent contribuer à rapprocher les intérêts des propriétaires de ceux des locataires.

(16) Les nombreux avantages des projets de rénovation énergétique peuvent être altérés par des défauts de qualité (par exemple, des matériaux de mauvaise qualité, une mauvaise installation) et un manque de coordination entre les corps de métiers impliqués ou dans l'ordre des étapes de rénovation, ce qui peut entraîner une consommation ou des coûts plus élevés que prévus, ou sur un autre plan, des rénovations moins durables.

(17) Les guichets uniques sont reconnus comme un outil essentiel pour supprimer les obstacles susmentionnés à la rénovation énergétique des bâtiments et pour faciliter les rénovations dans leur ensemble. Ils simplifient l'accès sur le terrain à l'expertise, aux conseils, aux entreprises de rénovation et au financement. Des guichets uniques ont déjà été mis en place avec succès dans plusieurs États membres et toucheront un public plus large à la suite de la mise en œuvre de l'article 18 de la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275 et de l'article 22 de la refonte de la DEE (UE) 2023/1791.

(18) La diffusion généralisée de réseaux de guichets uniques aux niveaux national et local constitue donc un moyen de simplifier la mise en œuvre des politiques de l'UE, en veillant à ce que ces politiques produisent des résultats et à ce que les particuliers et les entreprises bénéficient d'un soutien adéquat.

(19) À leur tour, les guichets uniques peuvent jouer un rôle essentiel dans le soutien à l'efficacité énergétique dans les ménages, les entreprises et les secteurs des services, en particulier dans les petites et microentreprises, et contribuer ainsi à réduire les coûts de l'énergie et à stimuler la compétitivité des entreprises de l'UE, tout en soutenant les objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat.

(20) Comme pour les propriétaires, les petites et microentreprises manquent souvent de la capacité technique et de l'expertise financière nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique. Elles peuvent avoir besoin d'aide pour accéder aux incitations publiques disponibles et aux offres de financement privé. Dans l'ensemble, elles auraient intérêt à bénéficier de conseils et d'un soutien sur mesure pour acquérir des connaissances, sensibiliser davantage et prendre les décisions techniques, financières et administratives nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de projets en matière d'efficacité énergétique.

(21) Les guichets uniques peuvent remplir diverses fonctions, au-delà de la fourniture de conseils techniques, administratifs et financiers en matière d'efficacité énergétique et de rénovation des bâtiments. Ils peuvent également fournir aux clients finaux et aux utilisateurs des informations et les coordonnées de points de contact spécialisés qui peuvent les aider à connaître leurs droits, les lois applicables et les mécanismes de règlement des litiges disponibles. Ils peuvent offrir des services spécifiques aux ménages vulnérables, aux personnes touchées par la précarité énergétique et aux personnes vivant dans des ménages à faibles revenus ([11]).

(22) Un panel de citoyens européens sur l'efficacité énergétique a présenté des recommandations à la Commission en 2024, soulignant le rôle clé des guichets uniques et des services de conseil en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique ([12]).

(23) L'article 22, paragraphe 4, de la refonte de la DEE (UE) 2023/1791 impose aux États membres de créer des guichets uniques ou des mécanismes similaires pour fournir des conseils techniques, administratifs et financiers et une assistance en matière d'efficacité énergétique aux clients finals et aux utilisateurs finals, en particulier aux ménages et aux petits clients non résidentiels, y compris les petites et moyennes entreprises (PME) et les microentreprises. L'article 22, paragraphe 6, de la refonte de la DEE (UE) 2023/1791 oblige la Commission à fournir aux États membres des lignes directrices pour la mise en place de ces guichets uniques afin de créer une approche harmonisée dans toute l'Union. Les lignes directrices visées à cette disposition visent à encourager la coopération entre organismes publics, agences de l'énergie et initiatives menées par des acteurs locaux.

(24) Les lignes directrices détaillées figurant à l'annexe de la présente recommandation présentent les services, modèles, structures de gouvernance et expériences des guichets uniques existant dans l'ensemble de l'UE, dans le but de promouvoir les bonnes pratiques et les approches communes dans toute l'UE. Les lignes directrices détaillées et la présente recommandation soulignent l'importance fondamentale d'ancrer les services de guichet unique dans le contexte local et culturel, et de tirer le meilleur parti de la coopération avec les organismes publics nationaux, régionaux et locaux et les agences de l'énergie.

(25) Les lignes directrices détaillées mettent également en évidence la contribution positive des initiatives des communautés énergétiques ou des initiatives citoyennes et commerciales, qui peuvent avoir une incidence significative en plus des initiatives menées par les pouvoirs publics.

(26) Conformément à l'article 18, paragraphe 1, de la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275, les États membres doivent veiller à la mise en place et au fonctionnement de services d'assistance technique, notamment au moyen de guichets uniques inclusifs pour la performance énergétique des bâtiments, à l'intention de tous les acteurs concernés par la rénovation de bâtiments, notamment les propriétaires de logement et les acteurs administratifs, financiers et économiques, tels que les PME, dont les microentreprises. Cela devrait se faire en coopération avec les autorités compétentes et, le cas échéant, les parties prenantes privées.

(27) Dans leurs plans nationaux de rénovation des bâtiments, dans le cadre de l'aperçu des politiques et des mesures exécutées et planifiées, les États membres sont tenus de rendre compte de la création de guichets uniques ou de mécanismes similaires pour la fourniture de conseils techniques, administratifs et financiers et d'une assistance conformément à l'article 18 de la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275.

(28) D'autres outils définis dans la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275 visent à simplifier les rénovations et à faire en sorte que les propriétaires reçoivent des informations fiables sur les solutions les plus rentables adaptées aux spécificités de leurs bâtiments et à leurs besoins. Conformément à l'article 12 de la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275, les États membres doivent mettre en place des systèmes nationaux de passeport de rénovation des bâtiments d'ici à 2026 afin d'accompagner les propriétaires de bâtiments dans leurs rénovations par étapes vers des bâtiments à émissions nulles. Conformément à l'article 19 de la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275, les certificats de performance énergétique (CPE) doivent comprendre des recommandations quant à l'amélioration rentable de la performance énergétique du bâtiment. L'article 19 exige également que les propriétaires de bâtiments dont la classe de CPE est très basse soient invités à un guichet unique.

([11]) Les points de contact uniques peuvent faire partie des points d'information généraux des consommateurs et fournir des informations sur les droits, le droit applicable et les mécanismes de règlement des litiges dont disposent les consommateurs en cas de litige, non seulement en matière d'efficacité énergétique, mais aussi de soutien aux consommateurs de gaz naturel, y compris en ce qui concerne l'abandon progressif du gaz, des conseils sur les options de chauffage durable et l'accès aux énergies renouvelables ou la mise en place d'une communauté énergétique.

([12]) Recommandations finales, panel de citoyens européens sur l'efficacité énergétique, https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels/energy-efficiency-panel_fr.

(29) Conformément à l'article 30, paragraphe 2, de la refonte de la DEE (UE) 2023/1791, la Commission doit aider les États membres à mettre en place ou à renforcer les mécanismes existants d'assistance au développement de projets au niveau national, régional ou local en vue d'accroître les investissements dans l'efficacité énergétique. À cette fin, la Commission devrait apporter son aide, entre autres, à la mise en place de guichets uniques pour soutenir les interventions en matière d'efficacité énergétique et les rénovations énergétiques dans le cadre du sous-programme LIFE «Transition vers une énergie propre» et du mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux (ELENA), ou d'autres mécanismes/initiatives d'assistance technique disponibles,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

1. Lorsqu'ils mettent en œuvre les présentes recommandations visant à mettre en place des guichets uniques pour l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments, les États membres devraient suivre les orientations pratiques figurant en annexe de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 10 mars 2026.

Par la Commission
Dan JØRGENSEN
Membre de la Commission

ANNEXE

Orientations pratiques relatives aux services de guichet unique pour l'efficacité énergétique et la performance énergétique des bâtiments

1. Introduction: contexte juridique et politique

Les services de guichet unique constituent un outil essentiel pour stimuler la demande et regrouper les réserves d'investissement aux fins de la rénovation énergétique. Les guichets uniques jouent un rôle essentiel dans la simplification de la mise en œuvre pratique des rénovations énergétiques des bâtiments et des mesures d'efficacité énergétique; ils accompagnent les propriétaires tout au long de leurs parcours de rénovation, aident les petites et moyennes entreprises (PME) et les microentreprises à adopter des mesures et des solutions d'efficacité énergétique, et sensibilisent aux avantages des améliorations en matière d'efficacité énergétique.

La conception et les services fournis par les guichets uniques peuvent varier considérablement et devraient être adaptés aux circonstances nationales et locales ainsi qu'aux besoins des autorités. Toutefois, leurs avantages sont maximisés lorsque les guichets uniques intègrent plusieurs services et vont au-delà de la simple fourniture de conseils d'ordre général, lorsqu'ils combinent des services fournis physiquement et en ligne, et lorsque leur gouvernance et leur viabilité financière sont clairement définies dès le départ et intégrées dans un cadre de gouvernance stable. Lorsqu'ils sont bien conçus et intégrés dans un cadre national global favorable à l'efficacité énergétique et à la rénovation énergétique des bâtiments, les guichets uniques peuvent jouer un rôle fondamental dans l'augmentation significative des taux de rénovation énergétique et dans l'agrégation et la mobilisation des investissements dans l'efficacité énergétique, tout en fournissant des services d'intérêt public général à la population.

Dans ce contexte, l'article 22, paragraphe 6, de la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil ([1]) relative à l'efficacité énergétique (ci-après la «refonte de la DEE») et l'article 18, paragraphe 1, de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil ([2]) sur la performance énergétique des bâtiments (ci-après la «refonte de la DPEB») imposent à la Commission de fournir des lignes directrices pour la mise en place des guichets uniques aux fins de l'efficacité énergétique et de la performance énergétique des bâtiments. Les présentes orientations répondent à cette exigence.

Compte tenu de l'importance du parc immobilier résidentiel privé pour la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 et 2050, les présentes lignes directrices se concentrent principalement sur ce segment. Toutefois, une approche similaire peut être appliquée aux besoins des entités publiques ou des PME et microentreprises.

Les présentes orientations complètent la recommandation (UE) 2024/2481 de la Commission ([3]) et, en particulier, la section 5.3 de son annexe intitulée «Guichet unique pour la fourniture de conseils techniques, administratifs et financiers en matière d'efficacité énergétique — article 22, paragraphes 4, 5 et 6». Plus précisément, si les lignes directrices figurant dans ladite recommandation concernent la transposition de l'article 22 de la refonte de la directive relative à l'efficacité énergétique, les présentes orientations visent à formuler des suggestions pour résoudre les principaux problèmes que les autorités chargées de la mise en œuvre peuvent rencontrer lors de la mise en place et de l'exploitation des guichets uniques.

Les présentes orientations complètent également la section 5 de l'annexe II ([4]) de la communication de la Commission fournissant des orientations sur la refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments [«Incitations financières, compétences et barrières commerciales» (article 17) et «Guichets uniques pour la performance énergétique des bâtiments» (article 18)], qui se concentre sur les critères et exigences visant à assurer un déploiement efficace de l'assistance technique et des guichets uniques sur l'ensemble des territoires nationaux.

([1]) Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte) (JO L 231 du 20.9.2023, p. 1. ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj).

([2]) Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj).

([3]) Recommandation (UE) 2024/2481 de la Commission du 13 septembre 2024 définissant des lignes directrices pour l'interprétation des articles 21, 22 et 24 de la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les dispositions relatives aux consommateurs (JO L, 2024/2481, 23.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/2481/oj).

([4]) Communication de la Commission fournissant des orientations sur les dispositions nouvelles ou substantiellement modifiées de la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments (JO C, C/2025/6438, 18.12.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/6438/oj), annexe II «Incitations financières, compétences et barrières commerciales (article 17) et guichets uniques (article 18)», section 5 «Guichets uniques (article 18 et article 19, paragraphe 3)».

Les présentes orientations ont été élaborées sur la base de l'expérience et de l'expertise sur le long terme de la Commission européenne dans la mise en œuvre du soutien apporté par le programme de l'UE aux guichets uniques et à d'autres activités de rénovation énergétique et dans l'agrégation de leurs résultats, notamment au moyen des actions en faveur de l'efficacité énergétique d'Horizon 2020 et du sous-programme LIFE «Transition énergétique propre». Les présentes orientations se composent des chapitres suivants:

— la section 2 précise les définitions et notions pertinentes des guichets uniques, ainsi que leurs objectifs;

— la section 3 détaille le «parcours client», les différents services et les modèles de guichet unique existants;

— la section 4 porte sur les principaux éléments à prendre en compte lors de la mise en place des guichets uniques dans le cadre national de soutien à l'efficacité énergétique;

— la section 5 porte sur le soutien financier apporté par l'Union à la mise en place de guichets uniques pour la rénovation de logements.

Tout au long du document, des exemples de pratiques existantes sont indiqués dans des encadrés spécifiques. À la fin du document, une annexe intitulée «Ressources supplémentaires» fournit d'autres références.

2. **Définitions et notions pertinentes**

La notion de «guichet unique» n'est pas définie dans la refonte de la DEE (UE) 2023/1791 ni dans la refonte de la DPEB (UE) 2024/1275. La recommandation (UE) 2024/2481 (section 3.2.2) définit quant à elle le guichet unique comme suit: «un lieu virtuel ou physique où les parties prenantes obtiennent une aide pour toute question ou toute phase de mise en œuvre d'un projet de rénovation lié à l'efficacité énergétique, allant de conseils sur le sujet à l'ensemble des informations et des services dont elles ont besoin pour mettre en œuvre un ambitieux projet global dans le domaine de l'efficacité énergétique/de la rénovation». Les guichets uniques fournissent généralement des conseils et une assistance technique, administrative, juridique et financière en matière d'efficacité énergétique, en particulier pour la rénovation énergétique des bâtiments.

La notion de guichet unique incarne le principe de simplification, notamment en ce qui concerne la réduction du nombre de contacts et d'étapes procédurales nécessaires. Elle contribue également à garantir la confiance des propriétaires dans le résultat des rénovations et dans les interventions des différents corps de métier (entrepreneurs, fournisseurs, etc.).

Les guichets uniques peuvent également faciliter l'accès des ménages à des professionnels qualifiés et, dans le même temps, réduire les efforts commerciaux que doivent déployer ces derniers pour obtenir de nouveaux contrats.

Les objectifs poursuivis par la mise en place des guichets uniques varient et peuvent inclure tout ou partie des éléments suivants:

— **diffuser des informations**, en veillant à la cohérence des messages et à la crédibilité de l'entité (ou des entités) qui les diffusent,

— **rationaliser l'accès au soutien financier** (portail de financement unique, par exemple), simplifier les objectifs et les conditions d'éligibilité et optimiser les coûts de gestion,

— **préciser les responsabilités et garantir la confiance**, condition nécessaire à des rénovations plus ambitieuses,

— **mettre en commun les compétences**, en réunissant les compétences spécialisées et en soutenant le développement de nouvelles compétences,

— **encourager et agréger les investissements à petite échelle** et atteindre une masse critique, qui pourrait alors justifier la mise au point de solutions financières ad hoc, y compris des instruments financiers et des partenariats spécifiques avec des institutions financières ([5]).

([5]) Recommandation de la Commission sur la libération des investissements privés dans l'efficacité énergétique [C(2026) 1526].

3. Une gamme de services divers et complémentaires

3.1. Pas de solution *universelle*

Compte tenu de la grande diversité des personnes et des situations visées, ainsi que de la nature fragmentée du secteur de la construction, qui se compose de nombreuses petites et microentreprises, la rénovation des logements est un processus complexe.

1. Par conséquent, l'un des principaux objectifs des guichets uniques devrait être de prendre en charge la complexité inhérente à la rénovation des logements et de soulager autant que possible les ménages et les autres acteurs du marché. Pour faciliter le parcours de rénovation, ni la refonte de la directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique ni la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments n'exigent de disposer d'une structure unique pour fournir l'ensemble des services à toutes les personnes. **Plutôt qu'une seule structure, l'objectif devrait être de mettre en place un écosystème de structures cohérentes et complémentaires**.

Il existe de nombreux moyens de regrouper les services dont les propriétaires ont besoin, certains relevant très clairement de la compétence des pouvoirs publics, d'autres étant beaucoup plus solidement ancrés dans le marché privé. Il convient également de noter que **les directives ne précisent pas qui doit fournir les services**, et, en particulier, si les opérateurs devraient être publics ou privés. **Ces directives n'exigent pas non plus que les services soient gratuits**, ce qui signifie que le prestataire de services peut facturer des frais. Toutefois, ces directives exigent des États membres qu'ils fournissent des mesures financières et une assistance technique appropriées, en mettant particulièrement l'accent sur les ménages vulnérables. Les autorités publiques devraient donc veiller à ce que les services de guichet unique soient accessibles à tous, y compris à ceux qui en ont le plus besoin.

Comme indiqué ci-dessus, **l'un des principaux objectifs des guichets uniques devrait être de renforcer la confiance tout au long du processus de rénovation**. Les parcours de rénovation des logements peuvent être semés d'embûches et d'incertitudes, ce qui fait que de nombreux propriétaires hésitent à se lancer dans des rénovations complètes malgré les informations et les incitations disponibles. Pour que la demande en faveur de réaménagements ambitieux augmente, les propriétaires doivent avoir l'assurance non seulement que les conseils qu'ils reçoivent sont fiables, mais aussi que les organisations avec lesquelles ils travaillent peuvent être tenues pour responsables, et qu'il existe des recours en cas de problème. Il est important de reconnaître que les manières d'instaurer la confiance sont déterminées par la culture et que les approches peuvent varier considérablement d'un contexte à l'autre. Dans certaines régions, par exemple, la confiance pourrait être étroitement liée à l'aval et à la participation des autorités publiques, tandis que dans d'autres, les organisations opérant au niveau de communautés ou du marché privé pourraient jouer un rôle plus important. Il est donc essentiel, pour réussir, de dialoguer avec les acteurs locaux, de saisir les enjeux régionaux et d'adapter les stratégies aux préférences locales. Le fait de comprendre les nuances et d'en tenir compte dans la conception des modèles de guichet unique à déployer garantiront que les services fournis sont efficaces et bien accueillis par les propriétaires.

Il est donc essentiel d'ancrer les guichets uniques dans leur contexte local, souvent au niveau des villes ou des régions, et d'établir une relation claire et bien structurée avec les autorités publiques locales afin de garantir leur succès ([6]).

3.2. Un «parcours client»

La présente section présente la situation du point de vue des propriétaires et détaille les différents types de soutien dont ils disposent lorsqu'ils entreprennent un projet de rénovation énergétique, ainsi que les problèmes courants qu'ils sont susceptibles de rencontrer. Le «parcours client» peut être défini comme les étapes que les propriétaires doivent franchir pour mener à bien leur projet. Dans les points suivants, les étapes sont présentées de manière très séquentielle, mais il peut y avoir plusieurs itérations à certaines étapes, ainsi que des boucles de rétroaction.

0. **Événement déclencheur**. Les individus ne sont pas toujours prêts à passer à l'action et, compte tenu du processus souvent complexe et fastidieux de rénovation d'une maison, les possibilités sont parfois rares et limitées. Si l'information et la commercialisation peuvent suffire à déclencher des actions plus simples, elles ne sont généralement pas suffisantes pour déclencher des rénovations énergétiques en profondeur, pour lesquelles d'autres éléments contextuels et facteurs de motivation jouent également un rôle clé. Il est, par exemple, particulièrement important de s'adresser aux ménages lorsqu'ils sont en train d'acheter leur logement, étant donné qu'ils peuvent être enclins à effectuer d'importants travaux de rénovation avant d'emménager. Les ménages peuvent également être encouragés à effectuer des travaux lorsque leur famille s'agrandit ou, inversement, lorsque les enfants quittent le foyer. L'énergie n'est pas un élément déclencheur central dans ces

([6]) Répertoire des publications du JRC — The role of one-stop shops in energy renovation — a comparative analysis of OSSs cases in Europe (Le rôle des guichets uniques dans la rénovation énergétique: une analyse comparative des exemples de guichets uniques en Europe).

exemples; il s'agit plutôt d'une réflexion secondaire dans le cadre d'un processus initié par d'autres préoccupations. Un certificat de performance énergétique (CPE) ou un outil connexe, tel qu'un passeport de rénovation ou le résultat d'un audit énergétique montrant que le bâtiment présente une mauvaise performance énergétique, peut également inciter à réfléchir à la nécessité d'une rénovation. En vertu de l'article 19 de la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments, les autorités publiques sont tenues d'inviter les propriétaires concernés (ceux qui possèdent un bâtiment ou une unité de bâtiment à faible performance énergétique) à un guichet unique pour qu'ils y reçoivent des conseils en matière de rénovation ([7]).

1. **Entrée en relation**. Dans ce contexte, pour réduire au minimum les coûts liés à la recherche de nouveaux clients potentiels, une première approche peut simplement consister à se rendre visible et disponible pour aider uniquement les ménages qui ont déjà entamé leur processus de rénovation et qui ont pris des mesures actives pour obtenir de l'aide. Toutefois, cette approche passive comporte le risque de travailler principalement avec des ménages qui sont déjà convaincus et qui ont peut-être effectué leur rénovation même sans aide extérieure. Une approche plus proactive pourrait être adoptée afin d'identifier rapidement les ménages qui se trouvent à un moment de leur vie propice à des travaux de rénovation. Des partenariats avec les banques de détail peuvent, par exemple, être mis en place pour apporter un soutien spécifique aux nouveaux acheteurs. Pour aller plus loin, et malgré leurs coûts nettement plus élevés, les stratégies d'engagement proactives, telles que les campagnes ponctuelles dans les quartiers et les campagnes de porte à porte, se sont avérées efficaces, et restent essentielles.

2. **Diagnostic simplifié et recommandations**. La majorité des guichets uniques publics opérant actuellement dans l'Union fournissent un service d'information (axé sur les messages) et de conseil (axé sur les destinataires) afin de guider les propriétaires dans leurs choix. Bien que d'ordre général, ces conseils fournissent aux propriétaires les informations essentielles dont ils ont besoin pour prendre une première décision (passer ou non à l'action) et poursuivre le parcours client. Toutefois, si ce positionnement vise à éviter que les guichets uniques n'engagent leur responsabilité professionnelle pour tout problème pouvant survenir au cours de l'exécution des travaux, il laisse toutes les décisions et leurs conséquences à la charge du propriétaire.

3. **Conception du projet**. Une fois qu'une première décision de réaliser les travaux a été prise, il conviendrait d'effectuer une analyse détaillée (comprenant, par exemple, un audit énergétique sur site), suivie d'une définition détaillée des travaux à réaliser, avec des exigences spécifiques (par exemple, sur les techniques et les matériaux à utiliser). Une conception détaillée apporte une grande valeur et est nécessaire pour les rénovations énergétiques en profondeur. Toutefois, son coût reste un obstacle pour la plupart des propriétaires, à moins qu'elle ne soit soutenue financièrement. La grande majorité des propriétaires n'ont pas les compétences spécialisées nécessaires pour accomplir seuls cette étape particulièrement cruciale et stressante du projet. Compte tenu du niveau de détail requis, les services fournis à ce stade engagent nécessairement la responsabilité professionnelle de l'entité qui les fournit. Ces services pourraient également s'inscrire pleinement dans le cadre de la concurrence sur le marché, étant donné qu'ils peuvent généralement être fournis par des architectes ou des professionnels de la construction.

4. **Sélection des entreprises**. Dans la grande majorité des cas, les professionnels et les installateurs sont en réalité le premier point d'entrée des propriétaires dans un parcours de rénovation énergétique. La motivation principale pour les contacter est très variable et n'est pas nécessairement liée à la volonté d'économiser de l'énergie. S'ils sont contactés directement, les professionnels proposeront généralement non seulement d'effectuer les travaux de rénovation, mais aussi d'en définir la conception, pour un coût global. Cette approche présente l'avantage de réduire les coûts d'entrée et, éventuellement, d'accélérer les processus. Une difficulté supplémentaire à ce stade réside dans le fait que le secteur de la construction est extrêmement fragmenté et que les professionnels, même hautement qualifiés, ne sont pas nécessairement en mesure de proposer des rénovations complexes et globales. Si le choix des entrepreneurs est crucial, la nature technique des offres et le fait de devoir prendre une décision sur les coûts d'investissement réels rendent cette étape particulièrement stressante pour les propriétaires. Cela est d'autant plus vrai si les travaux n'ont pas été suffisamment précisés ou si les propriétaires ne bénéficient pas d'une assistance professionnelle, ce qui peut entraîner par la suite des coûts imprévus, des retards ou des litiges.

5. **Plan de financement**. Bien qu'il soit présenté ici assez tard dans le processus, le plan de financement est généralement lancé beaucoup plus tôt et progressivement affiné à mesure que les décisions techniques et les coûts deviennent plus clairs. La capacité contributive du ménage a évidemment une incidence sur les décisions techniques, et la conception du projet est révisée à plusieurs reprises en tenant compte des options de financement. C'est également à ce stade que les aides financières publiques disponibles/possibles seront recensées et que le montant de l'emprunt nécessaire pour financer le projet sera estimé.

([7]) L'article 19, paragraphe 13, exige que les propriétaires de bâtiments dont le CPE est inférieur au niveau C soient invités à un guichet unique pour recevoir des conseils en matière de rénovation, soit immédiatement après l'expiration de leur CPE, soit cinq ans après sa délivrance, la date la plus proche étant retenue.

6. **Solutions de financement**. En lien avec le plan de financement, une étape critique dans la plupart des projets de rénovation énergétique en profondeur consiste à garantir des sources de financement externes, étant donné que les coûts initiaux, substantiels, dépassent souvent largement l'épargne disponible des ménages. Ces sources comprennent généralement des prêts à la consommation (qui peuvent être soutenus financièrement), des prêts immobiliers garantis ou des prêts hypothécaires (en particulier lorsque la rénovation s'inscrit dans le cadre d'un projet d'achat immobilier), ainsi que des mesures de financement public, telles que des aides, des incitations fiscales, des instruments financiers et des prêts bonifiés.

7. **Travaux de rénovation**. Les travaux de rénovation sont généralement réalisés par une ou, plus couramment, plusieurs entreprises de construction. Ces entreprises opèrent souvent de manière distincte et non coordonnée, nécessitant une planification préalable et une rationalisation de leurs interventions, ce qui peut s'avérer compliqué.

8. **Supervision du chantier/réception des travaux**. Une coordination et une supervision efficaces du chantier sont essentielles pour éviter que les entrepreneurs ne réalisent des travaux de qualité inférieure. Pour les projets de rénovation globaux, la supervision de travaux réalisés par différents entrepreneurs représente un défi de taille auquel la plupart des personnes ne sont pas préparées. Bien que les architectes supervisent généralement les travaux, de nombreux propriétaires choisissent de superviser eux-mêmes les projets. Cela peut entraîner de graves problèmes de construction, tels que l'humidité due aux ponts thermiques ou une mauvaise qualité de l'air intérieur, et peut également avoir des conséquences financières si les conditions d'octroi des aides ne sont pas respectées.

9. **Assurance de la qualité, garanties et suivi**. Compte tenu des obstacles et de l'incertitude liés aux rénovations énergétiques ambitieuses, l'assurance de la qualité, les garanties et le suivi restent des services bien trop rarement proposés par les guichets uniques. Étant donnée la maturité actuelle du marché en ce qui concerne la rénovation énergétique, il est essentiel que la qualité des rénovations soit assurée de manière cohérente. Une garantie sur la qualité des travaux réalisés (c'est-à-dire une garantie sur les matériaux et les méthodes utilisés, également appelée «garantie intrinsèque de performance énergétique»), associée à un engagement clair à corriger tout défaut entraînant une performance énergétique plus faible que prévue, pourraient encourager fortement des projets de rénovation plus ambitieux. Dans le secteur résidentiel privé, la notion de qualité devrait même être étendue à la qualité des services fournis, depuis le contact initial jusqu'aux services après-vente. Cela pourrait inclure un suivi après travaux, des conseils et des recommandations aux propriétaires sur l'utilisation correcte des équipements installés, ainsi que des orientations pour réaliser les économies escomptées sur la facture énergétique.

Lorsque l'on met en place un guichet unique, personne ne part d'une page blanche. Tout au long du «parcours client» décrit, de nombreux professionnels (notamment les artisans et les installateurs, les auditeurs énergétiques, les architectes, les courtiers, les entreprises de services publics, les banques de détail et les agences de l'énergie) proposent déjà des services liés à la rénovation aux propriétaires de bâtiments. Ce n'est pas le manque de participants qui explique le faible recours à la rénovation en profondeur, mais plutôt **l'absence de coordination et leurs intérêts divergents qui empêchent de répondre de manière globale aux besoins des propriétaires de bâtiments**.

L'objectif de mettre à disposition des guichets uniques n'est donc pas nécessairement d'introduire de nouveaux acteurs, mais plutôt de créer et de renforcer les liens manquants entre des offres de marché fragmentées, de manière à accélérer la transformation des pratiques existantes en rénovations en profondeur.

3.3. Modèle «conseil»: mettre l'accent sur la fourniture d'informations

Le premier modèle de guichet unique peut être appelé modèle «conseil». Axée sur la partie en amont du parcours client, cette approche vise à être accessible et à toucher un large public, en offrant des orientations générales sans nécessiter d'importantes ressources. En diffusant largement les informations, elle vise également à établir de nouvelles normes sociales et à encourager un changement culturel en faveur de l'efficacité énergétique.

Les services comprennent généralement une première évaluation de la performance énergétique du logement et des conseils généraux sur les améliorations possibles sans entrer dans les détails spécifiques du projet. Bien que d'ordre général, les recommandations formulées sont concrètes et exploitables. Si les propriétaires restent pleinement responsables des décisions relatives au projet de rénovation et de la sélection des entrepreneurs, une aide peut être fournie pour avoir accès à des entrepreneurs qualifiés. Les services comprennent souvent aussi des conseils financiers adaptés aux investissements prévus, notamment sur les aides financières existantes et leurs modalités d'accès.

Toutefois, le modèle «conseil» présente certaines limites. Il manque de spécificité, car il ne propose pas de plans de projet détaillés ni de coordination des entrepreneurs, ce qui peut être essentiel pour les propriétaires qui entreprennent des rénovations complexes. Ce modèle n'engage généralement pas non plus la responsabilité professionnelle pour les résultats de la rénovation, offrant ainsi moins de garanties aux propriétaires. Il peut ne pas répondre à tous les besoins du propriétaire du logement, en particulier ceux qui nécessitent une gestion globale du projet. En ce qui concerne le financement, l'accent est mis sur l'investissement lui-même plutôt que sur le profil spécifique de l'investisseur, d'autant plus que l'activité de conseil financier est une profession réglementée. Ces limitations rendent ces services moins attrayants pour les propriétaires, pour lesquels la conception du projet de rénovation énergétique et la sélection des entreprises de construction sont généralement les étapes les plus difficiles.

Exemple de HAUSKUNFT (Autriche)

Avec le soutien du programme Horizon 2020, la ville de Vienne a lancé son guichet unique afin d'accélérer la rénovation des bâtiments résidentiels privés à la fin de l'année 2020.

Opérant sous le nom de HAUSKUNFT, il reçoit un soutien opérationnel et financier de la part de la ville. Il propose des consultations gratuites aux propriétaires de logements privés et d'immeubles à appartements par téléphone, en ligne ou en présentiel, et les aide à planifier leur projet de rénovation. Le service s'étend aux architectes, aux urbanistes et aux gestionnaires immobiliers qui souhaitent obtenir des conseils.

HAUSKUNFT se concentre principalement sur les premières étapes du processus de rénovation, en fournissant des orientations pour élaborer des concepts de haute qualité. Bien que le guichet unique ait étudié et testé des services supplémentaires liés au financement et au renforcement du soutien aux propriétaires, ceux-ci ne font pas encore partie de son offre standard.

Pour compléter ces services, la plateforme de qualité pour les partenaires de rénovation (Qualitätsplattform Sanierungspartner) tient à jour un répertoire des urbanistes, des artisans et des entreprises de construction agréés engagés dans la rénovation immobilière de haute qualité. En collaboration avec HAUSKUNFT, la plateforme met en relation les propriétaires et des spécialistes qualifiés de la rénovation.

Voir: https://www.hauskunft-wien.at/.

De nombreux guichets uniques opérant actuellement dans l'Union semblent se limiter à ce modèle «conseil», phénomène qui pourrait résulter d'une éventuelle interprétation erronée des réglementations en matière de concurrence et d'aides d'État. En raison de cette approche restrictive, les guichets uniques financés par des fonds publics évitent souvent de pratiquer ce qu'ils considèrent comme des activités commerciales (telles que la spécification de conception, la sélection des entrepreneurs et la supervision des travaux) même si les réglementations autorisent une telle participation au marché. Les entités publiques peuvent participer à des marchés économiques privés, pour autant qu'elles n'enfreignent pas certaines règles prévues par les traités. En réalité, les règles en matière d'aides d'État ne sont pas axées sur le type d'opérateur, mais plutôt sur la nature des services fournis et les conditions spécifiques dans lesquelles ces services sont fournis. En outre, ni la refonte de la directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique ni la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments n'imposent de restrictions sur la manière dont les services de guichet unique devraient être structurés ou sur les types d'organisations qui devraient les fournir, pour autant qu'ils fournissent des «conseils indépendants» [article 18, paragraphe 3, de la refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments (UE) 2024/1275. Ce cadre réglementaire permet aux entités publiques et financées par des fonds publics de fournir un soutien actif tout au long des phases de conception et de mise en œuvre, comme indiqué aux sections 3.4 et 3.5.

3.4. **Modèle «soutien»: mettre l'accent sur l'aide aux ménages**

Pour remédier aux limites du modèle précédent, un guichet unique peut jouer un rôle plus proactif en **soutenant les propriétaires sur le plan opérationnel dans leur projet de rénovation énergétique**. Parmi les services relevant de cette approche figurent généralement les services suivants:

— réaliser des audits énergétiques détaillés sur site afin d'analyser la situation spécifique et de déterminer les économies potentielles,

— définir en détail les travaux à réaliser, y compris les exigences spécifiques (sur les ponts thermiques, par exemple) et s'assurer que ces spécifications sont conformes aux conditions d'octroi des aides financières(par exemple, niveaux de résistance thermique, qualification des constructeurs, etc.),

— aider les propriétaires à sélectionner les entrepreneurs et, à terme, à négocier les prix,

— superviser le chantier et faire appliquer les processus d'assurance de la qualité.

Ce modèle peut être considéré comme un mandat d'architecte étendu, couvrant la quasi-totalité du parcours client. Il implique clairement de mener des activités commerciales et d'engager la responsabilité professionnelle pour le soutien fourni, ce qui constitue un palier et un **point de bascule entre le modèle «conseil» et le modèle «soutien»**. Le passage d'un modèle à l'autre peut être formalisé, entre autres, par le paiement des services fournis, un contrat de service entre le guichet unique et le propriétaire, ou une visite physique pour réaliser l'audit.

Exemple d'OpenGela (Espagne)

Opengela est un service de guichet unique au Pays basque (espagnol) promu par le gouvernement basque pour favoriser la régénération urbaine. Au cœur du service se trouvent des bureaux de quartier qui centralisent toutes les procédures et tâches administratives liées à la rénovation intégrée des immeubles à appartements: des formalités administratives à la gestion des contrats avec les prestataires de services énergétiques, en passant par l'octroi d'un soutien financier. L'accent mis sur la rénovation des quartiers permet un niveau d'engagement élevé des communautés locales et contribue à instaurer la confiance et à donner aux résidents locaux les moyens d'agir, non seulement en facilitant la rénovation énergétique, mais aussi en améliorant la qualité de vie (accessibilité, sécurité incendie, durabilité).

Financé par le programme Horizon 2020 de l'UE (HIROS4All), le guichet unique a été lancé à titre de projet pilote dans deux quartiers vulnérables, Otxarkoaga (à Bilbao) et Txonta (à Eibar), et a permis de mener à bien la rénovation de 460 logements. Depuis, l'approche a été déployée dans neuf autres bureaux de quartier dans tout le Pays basque, afin d'offrir des services de rénovation à 4 800 habitants, avec un nouveau projet phare mis en place dans le quartier de Torre Urizar. Un modèle de guichet unique amélioré, qui permet d'affiner la planification des rénovations grâce à des passeports de rénovation des bâtiments, est actuellement testé dans le cadre du sous-programme LIFE «Transition énergétique propre» (BIRTUOSS). Le projet devrait générer des investissements d'une valeur de 120 millions d'EUR, dont 40 millions d'EUR pour les rénovations visant à améliorer l'efficacité énergétique.

Voir: https://opengela.eus/en.

Dans ce modèle, **ce n'est pas la neutralité qui est mise en avant, mais l'indépendance**: il devrait être clair pour les propriétaires que le guichet unique fonctionne dans leur intérêt et non dans celui d'un tiers. Cette indépendance sera étroitement liée aux relations contractuelles et aux sources de rémunération du guichet unique, qui sont expliquées à la section 3.5 ci-dessous. Il est important de noter que le modèle «soutien» ne comprend que la supervision des travaux et non la fourniture des travaux proprement dits, qui restent confiés contractuellement à des professionnels du bâtiment. En outre, cette approche requiert beaucoup plus de personnel qu'un modèle «conseil» et exige généralement que les subventions publiques soient durables.

3.5. Modèle «mise en œuvre»: fournir des services *et* réaliser des travaux de construction

Dans un troisième modèle de guichet unique, qui peut être appelé modèle «mise en œuvre», le guichet unique non seulement conçoit, mais exécute également les travaux de rénovation. Dans ce cas, le guichet unique peut réaliser lui-même une partie des travaux et/ou faire appel à des entreprises de construction et imposer son choix au propriétaire. La relation du guichet unique avec les entreprises de construction peut prendre plusieurs formes (sous-traitant ou cotraitant, avec responsabilité conjointe ou distincte), éventuellement au moyen de contrats-cadres.

L'intégration des travaux de construction dans les services offerts par le guichet unique constitue un deuxième palier et marque le point de bascule entre un modèle «soutien» et un modèle «mise en œuvre». Dans ce scénario, le guichet unique n'opère plus uniquement dans l'intérêt du propriétaire, mais poursuit également ses propres intérêts économiques ou organisationnels dans la réalisation des travaux. Cela ne signifie pas en soi que les conseils fournis en amont sont moins précieux, mais cela peut susciter des inquiétudes quant à leur impartialité. Un aspect positif est que, étant donné que le guichet unique peut tirer un profit des travaux de construction, il peut proposer des consultations initiales plus abordables. Dans les cas où ce type de modèle de guichet unique est soutenu par des incitations publiques, les autorités publiques devront établir les règles nécessaires pour veiller à ce que les guichets uniques soutenus prennent en compte les intérêts des propriétaires, tout en encourageant le recours à la rénovation énergétique et en défendant leurs propres intérêts économiques.

3.6. Combiner des «solutions de financement» avec les modèles précédents

Dans la typologie présentée ci-dessus, le financement ne doit pas être considéré comme un élément autonome, mais plutôt comme un service supplémentaire venant s'ajouter à l'un des trois modèles présentés dans les sections précédentes. Un guichet unique peut fournir divers services, éventuellement en combinaison, pour aider les propriétaires à financer des rénovations visant à améliorer l'efficacité énergétique.

Soutien pour l'accès aux aides financières publiques. Le guichet unique peut simplifier le processus de combinaison des différentes aides financières et garantir la conformité des projets avec les conditions d'octroi de ces dernières. Il peut également aider les propriétaires à préparer leurs demandes d'aide.

Préfinancement des aides financières publiques. Si les aides financières publiques améliorent la rentabilité de l'investissement, elles sont généralement versées une fois les travaux terminés, ce qui oblige les propriétaires à financer l'intégralité du projet en amont. Le guichet unique peut proposer des prêts à court terme pour combler ce décalage, en atténuant les risques en veillant au respect des conditions d'octroi des aides financières au cours de la phase de conception. Il est également possible de recourir à des mandats de subrogation spécifiques pour permettre au guichet unique de recouvrer une partie des aides financières au nom du propriétaire, à titre de remboursement des prêts de préfinancement à court terme accordés par le guichet unique.

Exemple de C-REAL (Belgique)

Financé par Horizon 2020, le projet C-REAL a créé un partenariat durable entre ONESTO, un établissement prêteur, et DUBOLIMBURG, un service de conseil en rénovation, afin d'améliorer le taux et la qualité des rénovations de bâtiments dans la province belge du Limbourg. L'ampleur de l'initiative a été renforcée via Energy House Limburg, qui a réuni des entrepreneurs et des architectes au sein d'un guichet unique.

Le projet a permis aux établissements financiers de recueillir plusieurs informations précieuses. Pour les acheteurs immobiliers, le fait d'intégrer la planification des rénovations dans le processus d'achat s'est avéré essentiel. L'évaluation précoce des besoins de rénovation, des coûts et du calendrier optimal des travaux permet de négocier efficacement les prix et les modalités de financement, tout en garantissant que les améliorations énergétiques sont correctement coordonnées avec les autres travaux de rénovation. Les certificats de performance énergétique (CPE) ont également joué un rôle essentiel dans le lancement des travaux de rénovation, en particulier pour les propriétaires existants.

L'intégration d'incitations à la rénovation dans les produits de prêt renforce la capacité des banques à suivre les améliorations de la performance énergétique. Associée à des plans de rénovation et à des évaluations des coûts détaillés, cette approche permet d'améliorer la gestion des risques et les décisions de prêt tout en réduisant l'exposition aux biens immobiliers à faible performance énergétique.

Le projet a démontré qu'un écosystème collaboratif qui soutient le partage de données et l'assistance à la clientèle améliore considérablement les résultats de la rénovation. Cette approche aide toutes les parties prenantes à prendre des décisions plus éclairées tout au long du processus de rénovation.

Voir: https://www.c-real.be.

Préqualification pour une offre de financement d'une banque de détail. Bien qu'une banque procède généralement à sa propre analyse de la situation financière du propriétaire, le guichet unique peut faciliter la diligence raisonnable, notamment en fournissant les informations sous une forme normalisée, en accord avec la banque. Un guichet unique peut nouer des partenariats avec une ou plusieurs banques spécifiques et faire valoir qu'il peut apporter une masse critique de projets à la banque, ce qui peut justifier que celle-ci mette en place un produit spécifique adapté à la rénovation énergétique, forme son personnel à ce sujet et autorise éventuellement le guichet unique à le commercialiser en son nom.

Solutions de financement autonomes. Le guichet unique peut même inclure une offre financière autonome dans l'offre groupée de services. Il s'agit d'un **troisième palier et d'une «option» (importante) qui peut être ajoutée à chacun des trois modèles** (bien qu'elle n'ait été observée qu'avec les modèles «soutien» et «mise en œuvre»). Le fait d'intégrer le financement rend le guichet unique plus attrayant pour le propriétaire, car la décision de lancer les travaux ne dépend alors plus de l'accord d'un tiers (la banque). En outre, comme elle a été anticipée à un stade précoce du projet, la demande de prêt n'est généralement pas rejetée. Enfin, lorsque des aides à l'investissement existent, elles peuvent être intégrées en tant que

solutions de financement mixte dans l'offre de financement sous la forme de réductions d'intérêt. Pour rendre cette solution attrayante, l'offre financière du guichet unique doit être bien valorisée afin de créer un niveau de confiance comparable à celui des banques et institutions financières traditionnelles. L'un des principaux objectifs de l'intégration du financement dans les services de guichet unique est de fusionner les coûts initiaux (audits, études, par exemple) avec des solutions de financement à long terme, afin qu'ils ne soient plus des obstacles, mais qu'ils deviennent des remboursements à long terme gérables. Toutefois, proposer une offre financière autonome nécessite un cadre juridique approprié ([8]), les activités bancaires étant fortement réglementées.

Exemple de SERAFIN (France)

En France, un tiers-financeur est défini par la loi comme un opérateur qui combine des travaux d'amélioration énergétique avec des services de financement partiel ou total. Au cours des dix dernières années, ce modèle a été testé par plusieurs collectivités locales (régions et zones métropolitaines), désormais regroupées au sein de l'association SERAFIN, dont la création a été soutenue par le projet ORFEE d'Horizon 2020.

Le projet a créé un centre de ressources pour les tiers-financeurs afin de faciliter l'échange de connaissances, de méthodes et d'expertise. Il a également soutenu le déploiement de tiers-financeurs en France en coordonnant les efforts de développement (études, procédures, outils informatiques, etc.). Le projet a mis en place un cadre de conformité et de contrôle de la qualité, afin de soutenir la mise en œuvre d'un régime d'assurance visant à garantir les travaux de rénovation. Le projet a également amélioré les offres de financement des tiers-financeurs, en sécurisant leur refinancement, en collaborant avec les banques de détail et en améliorant l'accès aux fonds européens tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Cette initiative se poursuit par la création de la «Banque de rénovation énergétique» (projet FIDEO-BRE, avec le soutien financier de l'ADEME, l'Agence de la transition écologique du gouvernement français). Cet établissement financier accordera des prêts accessibles à tous les ménages, y compris ceux dont l'accès au financement est limité. Les prêts seront distribués par l'intermédiaire de banques privées et de tiers-financeurs afin de soutenir des rénovations énergétiques de haute qualité conformément aux normes de qualité SERAFIN.

Les banques participantes bénéficieront d'un cadre de contrôle de la qualité, des risques et des coûts. Les prêts respecteront les critères de la taxinomie verte afin de pouvoir être intégrés dans des portefeuilles d'obligations vertes. Les tiers-financeurs pourront se concentrer sur l'assistance technique tout en continuant à accorder des prêts sans croissance excessive du bilan ni coûts de traitement élevés. Il sera également possible de créer de nouveaux tiers-financeurs sans avoir à gérer directement les prêts.

Dirigée par des membres du SERAFIN, l'initiative a reçu le soutien de grands établissements financiers tels que Procivis, la Société Générale, La NEF, le Crédit Mutuel, le Crédit Coopératif, Crédit Logement et BNP Paribas.

Voir: https://serafin-renov.fr.

En outre, diverses solutions et divers moyens de remboursement peuvent être envisagés. Une **approche de financement fondée sur le logement**, qui lie la dette au bien immobilier plutôt qu'au propriétaire, pourrait être envisagée pour atténuer la réticence des ménages à s'engager financièrement pour une durée supérieure à celle pendant laquelle ils prévoient de rester dans leur logement ([9]).

3.7. **Résumé du chapitre 3 sur le parcours client et les modèles de guichet unique**

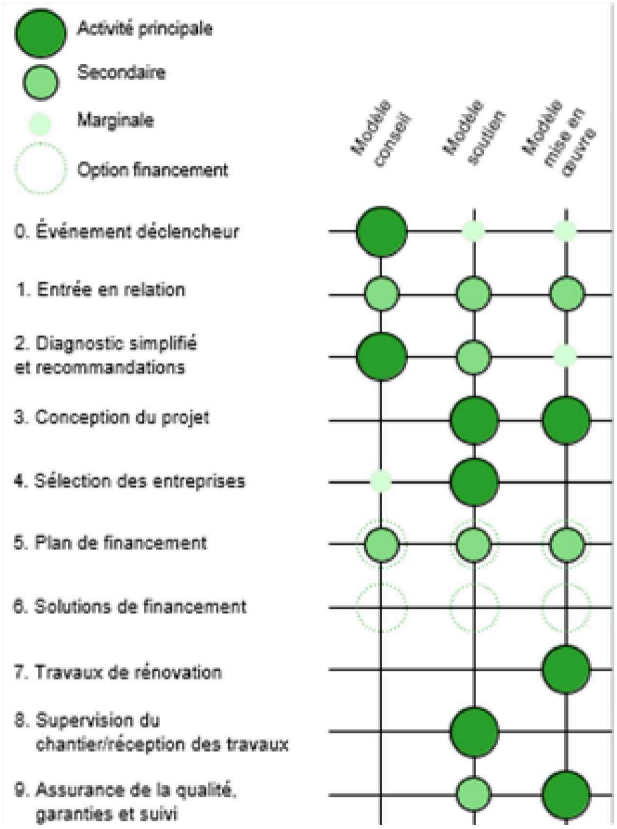
En conclusion, la figure 1 ci-dessous illustre le parcours client et la manière dont les différents modèles de guichet unique interviennent à chaque étape.

([8]) Il convient de noter que, dans certains cas, par exemple pour préfinancer des aides publiques généralement versées ex post, des prêts à court terme peuvent être accordés sans agrément bancaire, pour autant qu'ils respectent les lignes directrices réglementaires spécifiques.

([9]) Recommandation de la Commission sur la libération des investissements privés dans l'efficacité énergétique [C(2026) 1526].

Figure 1

Résumé des modèles présentés et du parcours client



4. Principales considérations relatives à la mise en place de services de guichet unique

Le présent chapitre expose les principales considérations et les implications organisationnelles et financières des guichets uniques dans le secteur résidentiel privé.

4.1. Combiner les approches en ligne et physiques

Les guichets uniques en ligne peuvent être très importants pour sensibiliser les propriétaires de bâtiments à la manière dont ils consomment de l'énergie, à l'importance de contrôler leur consommation et aux moyens de le faire. Les conseils fournis peuvent avoir plus d'effet s'ils sont associés à des informations sur le soutien financier disponible. Des outils en ligne peuvent être utilisés pour identifier et présélectionner les propriétaires prêts à se lancer dans des procédures complexes et potentiellement coûteuses. Pour un coût modéré, les approches en ligne sont susceptibles de toucher un large public et peuvent non seulement déclencher des actions immédiates, mais aussi, à plus long terme, contribuer à sensibiliser davantage le public aux avantages des rénovations énergétiques et des améliorations en matière d'efficacité énergétique.

Toutefois, une approche entièrement en ligne est insuffisante, en particulier dans les cas où il s'agit de rénovations en profondeur plus complexes et lorsque les services proposés par le guichet unique intègrent plusieurs services qui nécessitent une évaluation spécifique du bâtiment concerné. Outre le service proposé, il convient de tenir compte du fait que les niveaux d'habileté numérique varient d'une personne à l'autre et que même le meilleur outil en ligne ne parviendra pas à atteindre une partie importante de la population, souvent les personnes les plus âgées et les plus vulnérables. Toutefois, plus fondamentalement, il est peu probable qu'un ménage entreprenne des travaux de rénovation importants dans son logement, avec un coût significatif, s'il n'a pas eu au préalable plusieurs interactions en personne avec les représentants du guichet unique, afin de lui permettre de détailler les travaux prévus et de fournir des instructions ou des orientations détaillées sur ce qui doit être réalisé pendant le projet.

En outre, il se peut que le propriétaire du bâtiment ne fasse pas pleinement confiance à la plateforme d'information ou qu'il n'ait qu'une connaissance partielle des avantages des rénovations énergétiques. L'instauration d'un climat de confiance et l'apport de réponses aux préoccupations spécifiques des propriétaires exigent du temps et un dialogue technique, ce qu'une solution en ligne ne peut vraisemblablement pas apporter à elle seule.

Début 2024, la Commission européenne a organisé un panel de citoyens sur l'efficacité énergétique, composé de 150 citoyens sélectionnés de manière aléatoire dans tous les États membres de l'UE. Le panel a adopté 13 recommandations finales, la recommandation n° 1 soulignant la nécessité de disposer d'informations accessibles afin de donner aux ménages et aux organisations les moyens d'améliorer l'efficacité énergétique ([10]). Si le panel a reconnu la valeur des outils en ligne pour lancer un parcours de rénovation, il a également souligné la nécessité impérieuse de compléter cette offre numérique par une présence physique, telle que des bureaux régionaux/locaux ou des visites de sites.

4.2. **Couverture géographique**

L'article 18, paragraphe 1, de la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments dispose que les États membres doivent mettre en place et exploiter un guichet unique sur leur territoire d'ici à mai 2026 conformément à un ou plusieurs des cinq critères «géographiques», dans le but d'assurer une couverture géographique et un large accès aux services de guichet unique. De même, le panel de citoyens européens sur l'efficacité énergétique a souligné l'importance de veiller à ce que les guichets uniques soient accessibles à tous les citoyens, y compris ceux des zones rurales ou isolées et ceux à mobilité réduite ([11]).

Pour obtenir des informations sur les critères de couverture géographique énoncés à l'article 18, paragraphe 1, de la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments, les États membres et les acteurs du marché concernés devraient consulter l'annexe II ([12]) de la communication de la Commission fournissant des orientations sur ladite directive [«Incitations financières, compétences et barrières commerciales» (article 17) et «Guichets uniques pour la performance énergétique des bâtiments» (article 18)], qui contient des recommandations visant à garantir le déploiement efficace des guichets uniques sur l'ensemble des territoires nationaux.

4.3. **Approches visant à gagner la confiance des propriétaires**

Pour instaurer la confiance, il est essentiel de faire en sorte que les propriétaires soient satisfaits des résultats des rénovations et de fournir une assurance de la qualité.

La responsabilité est également un aspect essentiel pour favoriser la confiance dans les services d'aide à la rénovation. Enfin, la transparence devrait être une priorité. Les guichets uniques devraient donc fournir des documents sur les processus, mais aussi sur les coûts, les avantages et les risques des interventions recommandées. Il est possible de renforcer encore la crédibilité en recueillant les retours d'information des clients et en les mettant à la disposition du public, de manière à apporter des preuves de la qualité des services aux clients potentiels.

Il est également essentiel de maintenir des normes élevées en matière de qualité des travaux, en particulier lorsque plusieurs entrepreneurs ou sous-traitants interviennent. Les guichets uniques peuvent suivre des cadres de qualité établis et éventuellement demander une accréditation auprès d'organismes réputés. Ces cadres peuvent comprendre des procédures normalisées, des exigences de certification et un suivi systématique de la qualité. Offrir des garanties solides soutenues par des régimes d'assurance de la qualité, en particulier lorsqu'elles sont associées à des options de financement, peut offrir une plus grande sécurité aux propriétaires. Les guichets uniques peuvent encore renforcer la confiance en mettant en œuvre des procédures de certification afin de garantir la fiabilité et la qualité des entrepreneurs.

Un cadre clair en matière de responsabilité et des politiques de protection des consommateurs peuvent protéger toutes les parties en définissant les responsabilités en matière de correction des défauts et en établissant des procédures simples de règlement des litiges. La protection des consommateurs devrait aller au-delà de l'assurance de la qualité pour lutter contre les pratiques commerciales trompeuses. Les principales garanties pourraient inclure des canaux accessibles permettant de faire part de préoccupations. Si les litiges graves devraient pouvoir faire l'objet d'une procédure judiciaire formelle, les modes alternatifs de résolution des conflits devraient être privilégiés afin de garantir une gestion efficace des conflits.

([10]) Panel de citoyens européens sur l'efficacité énergétique, 2024, recommandations finales.

([11]) «Nous recommandons que les informations fournies aux consommateurs soient plus accessibles, transparentes et simples d'utilisation, afin de donner aux ménages et aux organisations les moyens de devenir plus efficaces sur le plan énergétique. Par conséquent, nous recommandons: un réseau de guichets uniques physiques au niveau municipal (dans les mairies, les bibliothèques), au sein desquels des experts indépendants seraient disponibles pour assurer le suivi. Le réseau ne devra faire aucune discrimination entre les zones rurales et les zones urbaines ni entre groupes sociaux. Le guichet unique devra fournir des conseils sur les aspects législatifs, financiers et techniques, et sur les prestataires de services locaux. Les acteurs locaux sont invités à faire connaître ce service». Panel de citoyens européens sur l'efficacité énergétique, 2024, recommandations finales.

([12]) Annexe II «Incitations financières, compétences et barrières commerciales (article 17) et «Guichets uniques pour la performance énergétique des bâtiments» (article 18)» de la communication à la Commission fournissant des orientations sur les dispositions nouvelles ou substantiellement modifiées de la refonte de la directive (UE) 2024/1275 relative à la performance énergétique des bâtiments (JO C, C/2025/6438, 18.12.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/6438/oj).

4.4. **Actions spécifiques en faveur des ménages vulnérables**

Les politiques de protection des consommateurs sont particulièrement importantes pour les ménages vulnérables, notamment les familles à faibles revenus, les personnes âgées et les personnes souffrant de problèmes de santé. Ces groupes sont souvent confrontés à des difficultés accrues pour s'y retrouver dans des processus de rénovation complexes, gérer les détails techniques ou faire valoir leurs droits en tant que consommateurs.

Les mesures spéciales pour les protéger peuvent inclure des réglementations plus strictes en matière de tarification équitable, une assistance financière adaptée et une surveillance accrue des entrepreneurs du secteur de la rénovation. Il peut également s'agir de conseillers spécialisés pour accompagner les propriétaires vulnérables, de conditions contractuelles transparentes et de garanties soutenues par l'État afin de réduire au minimum les risques financiers.

Il est essentiel de faire appel à des professionnels dotés de compétences sociales pour atteindre les segments marginalisés de la population et leur apporter un soutien efficace. Des campagnes de sensibilisation spécifiques et des outils d'aide à la décision, tels que des plateformes d'autoévaluation en ligne, peuvent favoriser des choix éclairés. Des efforts de sensibilisation ciblés peuvent combler le manque de confiance et d'information qui décourage souvent les personnes vulnérables d'adopter des pratiques écoénergétiques. Les guichets uniques peuvent sensibiliser les ménages en situation de précarité énergétique à des mesures simples et peu coûteuses visant à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les factures. Le dialogue avec les communautés locales au moyen d'événements, d'initiatives de quartier, de visites de porte à porte et de présentations publiques de rénovations réussies peut renforcer la confiance.

Projet STEP (Solutions pour lutter contre la précarité énergétique)

Financé par Horizon 2020, le projet STEP a mis au point un modèle simple, innovant et reproductible pour lutter contre la précarité énergétique en encourageant les changements de comportement et les solutions à faible coût en matière d'efficacité énergétique grâce à des conseils personnalisés.

Les guichets uniques opérant au niveau local sont idéalement placés pour fournir un soutien indépendant adapté aux besoins et contraintes spécifiques des ménages, notamment les questions financières. En sensibilisant les ménages vulnérables aux possibilités de soutien financier existantes, les guichets uniques peuvent jouer un rôle essentiel pour rendre les solutions énergétiques durables plus accessibles. Ces mécanismes financiers peuvent inclure, par exemple, des aides financières ciblées, des mécanismes de paiement en fonction des économies réalisées ou des prêts à long terme assortis de taux d'intérêt faibles ou nuls.

Le projet STEP a mis en évidence un certain nombre d'aspects essentiels pour la mise en place de guichets uniques destinés aux ménages vulnérables. L'un d'entre eux était le renforcement des compétences des travailleurs de première ligne, tels que les travailleurs sociaux et de santé, au moyen d'un programme de formation modulaire garantissant une orientation efficace des consommateurs. Le projet a également souligné l'importance des partenariats avec les organisations de consommateurs, les communautés locales et les groupes de première ligne pour atteindre les personnes les plus touchées par la précarité énergétique.

Voir: https://www.stepenergy.eu/.

Les guichets uniques peuvent jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la précarité énergétique en soutenant à la fois les propriétaires et les locataires. Étant donné qu'ils soutiennent tous les propriétaires, les guichets uniques peuvent aider tout particulièrement les propriétaires vulnérables à accéder au financement en recourant à des subventions publiques spécifiques et à des programmes de financement sur mesure, ainsi qu'en les guidant dans leurs demandes de prêts auprès des banques locales. Les locataires, qui n'ont souvent pas d'influence sur les décisions de rénovation, peuvent également bénéficier du rôle de médiateur joué par les guichets uniques, qui peuvent encourager (et aider) les propriétaires à réaliser des rénovations.

La recommandation (UE) 2023/2407 de la Commission ([13]) et le document d'orientation qui l'accompagne ([14]) fournissent des informations sur les causes profondes de la précarité énergétique et présentent des solutions concrètes. En suivant ces recommandations, les guichets uniques peuvent devenir des acteurs essentiels dans la lutte contre la précarité énergétique, en veillant à ce que les ménages vulnérables aient accès à des solutions pratiques et efficaces tout en étant abordables.

([13]) Recommandation (UE) 2023/2407 de la Commission du 20 octobre 2023 sur la précarité énergétique (JO L, 2023/2407, 23.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2407/oj).

([14]) Document de travail des services de la Commission: Orientations de l'UE sur la précarité énergétique accompagnant la recommandation C/2023/4080 de la Commission sur la précarité énergétique [SWD(2003) 647 du 20.10.2023].

4.5. **Spécificités des «collectifs de citoyens en matière de rénovation»**

La rénovation menée par les citoyens est un concept émergent qui place les citoyens au premier plan des efforts de rénovation énergétique des bâtiments. Si la plupart des actions publiques visant à soutenir la rénovation dans le secteur résidentiel (par exemple, les programmes de rénovation urbaine, les campagnes de sensibilisation, les guichets uniques, etc.) visent déjà à obtenir la contribution et la participation des citoyens, les projets de rénovation menés par les citoyens sont distincts dans la mesure où ils sont guidés par les citoyens eux-mêmes, et se présentent sous la forme **d'initiatives ascendantes menées par des collectifs de citoyens**.

Ce qui distingue les projets de rénovation menés par les citoyens d'autres initiatives de rénovation impliquant plusieurs personnes (tels que les projets de copropriété), c'est leur engagement en faveur d'une approche durable qui va au-delà de quelques projets individuels. Les projets de rénovation menés par les citoyens se distinguent par la création d'une entité juridique, d'une communauté énergétique ([15]) ou d'un équivalent ([16]), afin de garantir un engagement et une résilience durables. Ces structures formelles s'appuient sur les principes de participation ouverte et volontaire et de contrôle effectif de la gouvernance, tout en favorisant l'organisation citoyenne et le renforcement des capacités. Ces approches impliquent une notion d'échelle et d'incidence, dans la mesure où les projets de rénovation menés par les citoyens sont censés regrouper, dans le cadre d'un effort commun, la rénovation de plusieurs bâtiments, par exemple au niveau d'une rue ou d'un quartier.

Au sein d'un écosystème de structures cohérentes et complémentaires, **les projets de rénovation menés par les citoyens peuvent fonctionner comme des guichets uniques complémentaires**, comblant efficacement l'écart entre les interventions publiques conventionnelles et les approches privées poursuivant un but lucratif.

Exemple d'Alex Énergie à Rotterdam (Pays-Bas)

Dans le cadre du projet «Save the Homes» d'Horizon 2020, la ville de Rotterdam a piloté une initiative de guichet unique dans le district de Prins Alexander. Son guichet unique a suivi une approche ascendante, mettant l'accent sur la participation citoyenne et les coopératives énergétiques locales. Les propriétaires bénéficient de services dans le cadre d'une collaboration stratégique entre la ville de Rotterdam, Alex Énergie (une communauté énergétique composée de membres de Prins Alexander) et HOOM (une coopérative énergétique qui soutient les communautés énergétiques). Alex Énergie s'engage activement auprès des habitants en formant des groupes de travail locaux, en réalisant des audits énergétiques, en élaborant des plans énergétiques et en organisant des achats collectifs. Elle informe également les propriétaires des possibilités de financement pour les rénovations énergétiques. De plus amples informations sont ensuite mises à disposition sur la plateforme en ligne de la ville, où les propriétaires peuvent accéder à des informations sur la rénovation, demander des aides financières, télécharger des documents et solliciter une assistance téléphonique.

La ville met l'accent sur la fourniture d'un soutien administratif aux coopératives énergétiques. À la suite de ce projet pilote, la ville prévoit d'étendre l'initiative à Rotterdam, en favorisant les communautés locales et en encourageant l'échange de solutions et de bonnes pratiques. L'initiative était initialement axée sur l'isolation des toits, et la municipalité a également fait appel à des entreprises locales, dont beaucoup de travailleurs indépendants, afin de réaliser les travaux. Elle a délibérément inclus des entreprises d'apprentissage afin de soutenir de nouvelles entreprises et de former des étudiants.

Un soutien financier a été fourni sous forme de prêts accordés par le Fonds pour la transition énergétique (Énergietransitiefonds), accordés par la municipalité de Rotterdam et gérés par le Fonds d'incitation au logement des municipalités néerlandaises (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse Gemeenten). Ces prêts sont accessibles à la fois aux propriétaires et aux associations de copropriété.

([15]) La législation de l'UE contient deux définitions des communautés énergétiques. Les «communautés d'énergie renouvelable» sont définies dans la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (JO L, 2023/2413, 31.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj) et les «communautés énergétiques citoyennes» sont définies dans la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (JO L 158 du 14.6.2019, p. 125, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj). Le type de forme juridique que ces deux types de communautés peuvent prendre reste flexible (par exemple, associations, coopératives, etc.). Outre l'existence de la forme juridique, ces définitions comprennent des critères d'adhésion, d'autonomie, d'ouverture, de finalité et de contrôle effectif.

([16]) Dans les pays où la notion de communautés énergétiques n'a pas encore été pleinement transposée dans la législation nationale, une entité qui satisfait aux critères énoncés dans les directives pertinentes de l'Union peut être considérée comme un «collectif de citoyens menant un projet de rénovation».

Les premières expériences pilotes mettent en évidence plusieurs avantages essentiels des projets de rénovation menés par les citoyens ([17]). Ils ont le potentiel de renforcer la **confiance** au sein des communautés locales en promouvant l'engagement entre pairs et en renforçant les réseaux sociaux, ce qui, à son tour, encourage une large participation. Si, dans un premier temps, les projets de rénovation menés par les citoyens peuvent progresser plus lentement que des initiatives de rénovation individuelles, ils ont un potentiel de croissance exponentielle («**effet boule de neige**»), passant de bâtiments individuels à des quartiers entiers. Leur **flexibilité** leur permet d'explorer pleinement les possibilités commerciales que les guichets uniques publics pourraient être moins enclins à exploiter. Les projets de rénovation menés par les citoyens peuvent également offrir d'importants **avantages en termes de coûts** par rapport aux projets individuels grâce à des contributions volontaires, à des économies d'échelle, à des achats collectifs et à des conceptions normalisées. En **mettant en commun les ressources**, les participants peuvent également renforcer le socle de compétences global, en améliorant en particulier la supervision des prestataires de services. Contrairement aux initiatives à court terme, les projets de rénovation menés par les citoyens visent à **créer des effets structurels durables** en établissant des entités juridiques plutôt qu'en s'appuyant uniquement sur des efforts individuels.

4.6. **Ressources humaines pour les guichets uniques**

Comme son nom l'indique, un guichet unique devrait fournir une gamme de services variés afin d'accompagner les propriétaires tout au long de leur parcours de rénovation énergétique. Sur le plan technique, les conseillers devraient être en mesure de réaliser des audits énergétiques, de définir des solutions énergétiques durables sur mesure, de détailler la conception des projets et de vérifier le respect des normes de construction ([18]). Le soutien financier pourrait aller au-delà du recensement des aides financières disponibles afin d'aider les propriétaires à évaluer et à obtenir des solutions de financement appropriées ([19]). Les conseillers pourraient également être amenés à fournir une assistance juridique pour aider les propriétaires à comprendre et à exercer leurs droits en tant que consommateurs, à examiner les contrats et à s'y retrouver dans les exigences réglementaires. Plus important encore, les conseillers des guichets uniques devraient combiner une expertise spécialisée et de solides compétences relationnelles, afin de comprendre et de prendre en compte la situation et les contraintes propres à chaque propriétaire, en particulier lorsqu'ils viennent en aide à des ménages vulnérables.

L'efficacité des guichets uniques dépend essentiellement de la constitution et du développement d'un vivier de conseillers compétents. Compte tenu du large éventail de compétences requises, la constitution d'une équipe capable de fournir des services de guichet unique complets pose de multiples problèmes organisationnels. Il est peu probable qu'une seule personne possède toutes les compétences nécessaires, ce qui rend indispensable la constitution d'équipes pluridisciplinaires. Pour ce faire, il faut mettre en place des pratiques de recrutement et de collaboration stratégiques afin de réunir des parcours professionnels divers. Ces approches devraient valoriser à la fois les compétences spécialisées et les compétences interpersonnelles, en favorisant un environnement qui encourage le partage des connaissances. Au-delà du recrutement, il faut adopter une approche réfléchie en matière de gestion des talents afin de conserver ces professionnels qualifiés.

Les guichets uniques peuvent offrir des possibilités de carrière attrayantes à des professionnels de la construction expérimentés qui envisagent de quitter le secteur de la construction. Des approches visant à accueillir ces professionnels peuvent être envisagées afin de bénéficier de leur expertise. En mettant l'accent sur leur incidence significative en matière de soutien aux communautés et de lutte contre le changement climatique, les guichets uniques pourraient également attirer de nouveaux talents diversifiés dans le secteur du bâtiment, en particulier des femmes et des jeunes professionnels. Les guichets uniques et leurs promoteurs pourraient collaborer avec des associations du secteur de la construction, des fournisseurs de technologies, des agences pour l'emploi, des chambres de commerce et d'industrie ou des établissements d'enseignement afin de mettre au point des programmes sur mesure combinant des connaissances spécialisées (techniques, financières, juridiques, communication, service à la clientèle, etc.) et des capacités relationnelles. Ces programmes pourraient mettre l'accent sur l'expérience pratique au moyen de stages ou d'apprentissages dans le cadre des guichets uniques existants. Le perfectionnement professionnel continu pourrait également contribuer à faire en sorte que l'offre de services reste à jour, à mesure que les technologies et la réglementation évoluent.

À leur tour, les professionnels de la construction qui s'associent à des guichets uniques pourraient également bénéficier d'un soutien pour s'intégrer de manière fluide dans cet écosystème et respecter ses normes de qualité. Il s'agit notamment de maîtriser les approches intégrées en matière de rénovation, les protocoles d'assurance de la qualité et les méthodes de collaboration efficaces avec les guichets uniques et leurs outils. Il est essentiel d'établir des cadres de partenariat clairs avec les entrepreneurs pour définir des normes de qualité, des protocoles de communication et des indicateurs de performance. Des ateliers réguliers et des séances de partage des connaissances peuvent contribuer à maintenir l'alignement entre les objectifs des guichets uniques et les capacités des entrepreneurs. Ces partenariats peuvent également être axés sur l'élaboration d'approches normalisées pour les scénarios de rénovation courants, afin d'améliorer l'efficacité et la fiabilité.

([17]) En ce qui concerne l'action de la Commission en faveur des projets de rénovation menés par les citoyens, voir: https://citizen-led-renovation.ec.europa.eu/index_en.

([18]) Il convient de noter que certains services peuvent devoir être fournis par des architectes diplômés, qui exercent une profession réglementée soumise à des exigences juridiques et à des normes professionnelles spécifiques.

([19]) De même, si les guichets uniques peuvent fournir des informations générales sur les solutions financières, les conseils financiers devraient généralement être fournis par des conseillers financiers certifiés satisfaisant aux exigences réglementaires.

Initiatives de formation de la main-d'œuvre: BUSHROSS

Le projet «Building Up Skills for Home Renovation One-Stop-Shops» (BUSHROSS), financé au titre du sous-programme LIFE «Transition énergétique propre», s'appuie sur l'expérience de l'Irlande et de la Bulgarie pour élaborer des programmes de formation destinés au personnel des guichets uniques dans ces deux pays, qui seront ensuite étendus à la Grèce, à la Pologne, à la Slovénie et à l'Ukraine.

Pour répondre aux besoins des membres du personnel qui gèrent les aspects juridiques, techniques, économiques et sociaux des rénovations de logements, le projet s'appuiera sur la création de quatre programmes de formation spécialisés: i) le cadre du modèle économique des guichets uniques; ii) la mise en place et le fonctionnement des guichets uniques (avec des conseils pratiques de mise en œuvre); iii) une formation adaptée aux profils sur les mesures de rénovation énergétique des logements; et iv) les aspects sociaux (justice sociale et inclusivité, notamment en ciblant les femmes et les groupes vulnérables). Les compétences non techniques et les outils numériques (médiation et gestion des conflits, et utilisation des outils numériques) sont également pris en compte.

Ces programmes, fondés sur l'approche des microcertifications, fourniront aux apprenants admis des certificats de qualification professionnelle conformes aux normes Europass et éligibles dans tous les pays de l'UE (Europass Mobilité et Europass-supplément au certificat). Les programmes de formation seront expérimentés avec la formation de 150 formateurs, qui dispenseront à leur tour des sessions de formation pilotes à 60 professionnels dans chacun des six pays.

Les guichets uniques peuvent non seulement jouer un rôle essentiel dans la transition énergétique des bâtiments, mais ils peuvent également servir de plateformes performantes pour la reconversion professionnelle et les possibilités d'emploi. Ils pourraient s'associer à des agences pour l'emploi et à des centres de formation professionnelle afin de recenser les personnes souhaitant se reconvertir. Les guichets uniques peuvent également proposer des programmes d'apprentissage structurés combinant apprentissage en classe et formation en milieu professionnel, offrant ainsi aux personnes en reconversion professionnelle la possibilité d'acquérir une expérience pratique. Pour les personnes reprenant le travail, les guichets uniques peuvent proposer des modalités de travail flexibles et des programmes de formation échelonnés tenant compte des différents niveaux d'expérience et de disponibilité. La mise en place de programmes de mentorat, dans le cadre desquels des conseillers expérimentés accompagnent les nouveaux arrivants dans leur projet de rénovation énergétique, peut également favoriser le perfectionnement professionnel. La nature collaborative des guichets uniques devrait favoriser le perfectionnement professionnel grâce à l'exposition à diverses disciplines. Cet environnement devrait naturellement soutenir l'apprentissage continu et le développement des compétences, de façon à en faire une option attractive pour les personnes qui cherchent à relancer leur carrière. De plus, en participant activement au développement de la main-d'œuvre, les guichets uniques peuvent contribuer à répondre à leurs propres besoins en personnel et à relever des défis plus généraux liés à l'emploi au sein de leur communauté.

4.7. **Financement des guichets uniques et viabilité financière**

Le soutien aux services de guichet unique (et donc la fourniture d'une assistance spécifique et active aux propriétaires dans le cadre de leur parcours de rénovation énergétique) devrait être considéré comme faisant partie intégrante du cadre national de financement et de soutien en faveur de l'efficacité énergétique. Le service d'intérêt public fourni par plusieurs modèles de guichets uniques et le rôle essentiel joué par ces derniers pour mieux faire connaître les avantages de l'efficacité énergétique, et en particulier des rénovations énergétiques, peuvent contribuer de manière significative aux objectifs nationaux en matière d'énergie et de climat. À ce titre, le cadre national de soutien aux services de guichet unique devrait faire partie intégrante des plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC) et des plans nationaux de rénovation des bâtiments (PNRR) des États membres ([20]).

Dans le même temps, garantir la viabilité financière des guichets uniques devrait être un objectif à long terme, ce qui dépend également du contexte culturel local, des structures organisationnelles privilégiées et des modèles économiques des guichets uniques. Pour être financièrement stables, les guichets uniques ont besoin de sources de revenus stables et continues pour soutenir leurs services, qu'il s'agisse de fonds publics destinés à remédier à une défaillance du marché ou de paiements versés par des propriétaires privés pour les services fournis. Avant d'étudier les sources de revenus potentielles, il est

([20]) À adopter au plus tard le 31 décembre 2026 conformément à l'article 3 et à l'annexe II de la directive (UE) 2024/1275. Des modèles spécifiques ont été fournis aux États membres pour les aider à élaborer leurs plans conformément à l'annexe II de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, y compris en ce qui concerne «la création de guichets uniques ou de mécanismes similaires, conformément à l'article 18, pour la fourniture de conseils et d'assistance techniques, administratifs et financiers». Voir le modèle annoté à l'adresse suivante: https://circabc.europa.eu/ui/group/8f5f9424-a7ef-4dbf-b914-1af1d12ff5d2/library/a8116057-2055-48e7-81c5-ee94a62de5c8.

important de noter que le terme «guichet unique» ne fait pas référence à un statut juridique spécifique et que les fonctions d'un guichet unique peuvent être assurées par différentes structures organisationnelles. Les entités qui fournissent des conseils ou un soutien aux propriétaires revêtent diverses formes juridiques, notamment des associations, des entreprises privées, des entités industrielles et commerciales publiques et des autorités publiques locales. La structure juridique et opérationnelle d'un guichet unique créera des contraintes et déterminera son accès aux sources de financement, ce qui nécessitera des décisions politiques et stratégiques. En outre, si la nature des services proposés a une incidence directe sur la justification d'un financement public, la viabilité d'un modèle économique de guichet unique dépend en fin de compte de l'étendue et de la portée de ses services.

4.7.1. *Recours à des subventions pour couvrir les activités des guichets uniques*

Dans certains cas, afin de favoriser une adoption plus large des rénovations énergétiques ou la mise en œuvre d'un vaste programme de rénovation énergétique, des services de guichet unique peuvent être fournis gratuitement aux propriétaires. Cela peut notamment être le cas pendant une période donnée, dans le cadre de programmes financés par des fonds publics ou pour un segment spécifique de la population. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'un service gratuit n'est pas financièrement autonome et qu'il devrait être subventionné, soit directement par des dotations budgétaires, soit indirectement par des contributions obligatoires du secteur privé. Il est essentiel de garantir que les guichets uniques disposent d'un financement régulier afin de pouvoir fournir un soutien continu à la population et de garder les professionnels qualifiés et leur expertise. Si les subventions jouent un rôle crucial, en particulier dans la mise en place initiale du guichet unique, leur utilisation comme seule source de financement n'est pas une stratégie viable à long terme. Pour garantir la viabilité financière, il est nécessaire d'intégrer la notion de viabilité économique dès les premiers stades de la conception.

Les subventions en faveur des services de guichet unique peuvent également ne pas être stables au fil du temps et dépendre de l'évolution des priorités politiques et des contraintes budgétaires, ce qui peut rendre la planification à long terme incertaine. Si les subventions peuvent soutenir efficacement les projets pilotes et la mise en place initiale, elles ne sont pas bien adaptées à une adoption à grande échelle par le marché, qui nécessite des flux financiers stables et prévisibles. Une réduction ou une réaffectation soudaine des fonds publics peut perturber les activités et exposer les guichets uniques à une instabilité financière. En outre, un modèle dépendant des subventions n'est pas modulable. L'extension des services pour atteindre davantage de propriétaires ou d'autres régions nécessiterait une augmentation continue des dépenses publiques, ce qui est rarement possible.

Même lorsque des subventions sont disponibles, elles sont souvent versées avec des retards importants, ce qui crée des difficultés de trésorerie susceptibles de peser sur les activités quotidiennes. De plus, en général, les conditions de financement varient considérablement, les subventions étant structurées sous forme de taux journaliers, de montants forfaitaires ou de dotations fondées sur des projets, ce qui ajoute de la complexité à la planification financière. En outre, les subventions publiques sont souvent fixées au minimum requis pour accomplir les tâches assignées, ce qui limite la capacité d'une organisation à assurer sa stabilité financière. Les petites organisations, en particulier celles à but non lucratif, sont confrontées à des difficultés supplémentaires. Beaucoup ont du mal à générer des excédents d'exploitation récurrents, ce qui rend difficile la constitution de réserves financières ou l'obtention de prêts à long terme. En conséquence, elles dépendent souvent de financements bancaires à court terme à des taux d'intérêt élevés, ce qui consomme une part importante de leur budget et compromet encore davantage leur viabilité. Cette fragilité financière impose une perspective à court terme, qui limite souvent la planification à la durée des subventions disponibles, généralement d'un à trois ans. Ces contraintes entraînent un recours généralisé aux contrats de courte durée et à des limitations salariales, ce qui complique la planification de carrière à long terme pour les salariés. La forte rotation du personnel, en particulier parmi les conseillers, perturbe la continuité des opérations et réduit l'efficacité globale des guichets uniques.

Le financement public des États membres devrait garantir un soutien continu aux services de guichet unique afin de réduire la fragilité financière et le risque de perturbation du service fourni, et de permettre aux guichets uniques de conserver l'expertise acquise. Dans le même temps, pour créer un modèle durable, les guichets uniques ne peuvent pas compter entièrement sur un financement externe qui pourrait être retiré à tout moment en raison de l'évolution de l'environnement politique et des priorités du gouvernement. Au lieu de cela, l'intégration de mécanismes générateurs de recettes permettrait une croissance organique induite par la demande plutôt que par des contraintes budgétaires publiques. Si les subventions jouent un rôle essentiel aux premiers stades, une stratégie à long terme devrait intégrer diverses sources de financement, telles que les contributions des propriétaires, les partenariats avec des établissements financiers ou le soutien de l'industrie.

4.7.2. *Positionnement du guichet unique en tant que courtier ou «ventes liées»*

Partant du constat que les propriétaires de logements sont réticents à payer pour des services de conseil, un modèle économique courant consiste pour le guichet unique à offrir ses services gratuitement aux propriétaires en jouant le rôle d'intermédiaire. Dans ce modèle, les guichets uniques orientent les clients vers des partenaires tiers avec lesquels ils ont conclu des accords contractuels et perçoivent une commission pour ces recommandations. Il s'agit d'un modèle déjà largement adopté dans le secteur privé, où opèrent des courtiers en travaux de rénovation, des courtiers de crédit et des courtiers en certificats négociables.

Toutefois, lorsque les guichets uniques perçoivent une rémunération provenant de ventes liées et de tiers, ils ne peuvent plus prétendre opérer uniquement dans l'intérêt du propriétaire. Dans de tels cas, le client principal du guichet unique n'est plus le propriétaire, mais le partenaire commercial qui finance ses opérations.

4.7.3. *Facturer les services fournis aux propriétaires*

La participation des propriétaires, qui supporteraient les coûts de certains des services proposés, en tout ou en partie, contribuerait à garantir la viabilité financière des activités des guichets uniques. Un guichet unique pourrait, par exemple, facturer aux propriétaires ses services généraux de soutien à la conception et à la mise en œuvre de projets de rénovation énergétique, tout en fournissant des services gratuits aux ménages vulnérables ou à certaines zones restreintes grâce à un éventuel programme régional ou national de soutien public aux rénovations énergétiques. Le succès de cette approche dépend de la valeur accordée par les propriétaires aux services de guichet unique. Si le problème est moindre pendant la phase de construction, cela reste un obstacle important pendant les phases préliminaires de consultation et de planification. Cette réticence est généralement due au fait que les propriétaires ne reconnaissent pas pleinement la valeur ou l'importance de ces services préliminaires. L'un des principaux objectifs de l'intervention publique pourrait donc être de changer cette perception, tout en maintenant un soutien financier direct pour les ménages plus vulnérables.

4.8. **Guichets uniques et règles en matière d'aides d'État: considérations spécifiques sur les services d'intérêt économique général**

Les guichets uniques peuvent être exploités par diverses entités, notamment des organismes publics ou semi-publics tels que des autorités locales ou les agences de l'énergie, mais aussi des organisations privées, allant d'associations et de groupes communautaires à des entreprises commerciales.

L'écart entre le rythme et l'ampleur actuels de la rénovation énergétique et l'ampleur et le rythme nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union, en particulier sur les plans de la compétitivité, de la sécurité énergétique et de l'atténuation du changement climatique, justifie une intervention publique et un soutien financier en faveur des organisations publiques et privées existantes qui fournissent des services de guichet unique, ainsi que la mise en place et le développement de nouveaux services.

En vertu du droit de la concurrence de l'Union et des règles en matière d'aides d'État en particulier, la fourniture de conseils et d'un soutien en matière de rénovation dans le secteur résidentiel privé peut être considérée comme une «activité économique», quel que soit le statut juridique de l'entité concernée et qu'elle poursuive ou non un but lucratif, car cette entité peut être considérée comme étant en concurrence avec d'autres organismes fournissant des services similaires ([21]). Bien que le droit de l'Union n'interdise pas aux entités publiques d'exercer des activités économiques, ni aux autorités publiques de soutenir financièrement des entités publiques ou privées opérant «sur le marché», cette qualification d'«activité économique» exige que des conditions spécifiques soient remplies pour garantir le respect des règles en matière d'aides d'État ([22]).

Une approche peut consister à définir le «soutien aux rénovations énergétiques par l'intermédiaire des guichets uniques» comme un «service d'intérêt économique général» (SIEG), lorsque le champ d'application des services fournis permet une telle classification. En effet, la notion de SIEG en vertu du droit de l'Union s'applique aux services que les autorités publiques jugent essentiels pour les citoyens, mais qui seraient fournis de manière inadéquate par le marché sans intervention publique. Cette qualification peut donc concerner, par exemple, certains services de conseil et d'assistance technique qui ne sont pas ou pas suffisamment fournis par le marché, mais généralement pas les travaux de rénovation énergétique eux-mêmes. Ces services peuvent être fournis par des entités publiques ou des entreprises privées dans le cadre de contrats de service public, avec une surveillance réglementaire visant à garantir le respect des normes et des obligations.

5. **À qui s'adresser pour obtenir un soutien de l'UE?**

Les dispositions relatives aux guichets uniques dans la refonte de la directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique et dans la refonte de la directive (UE) 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments servent de base à la mise en œuvre des services de guichet unique. À son tour, le présent document d'orientation expose les principaux éléments à prendre en considération pour mettre en place des guichets uniques sur la base de l'expérience acquise et des modèles définis jusqu'à présent dans l'Union, tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de modèle unique adapté à toutes les situations. Il convient plutôt d'adopter une approche sur mesure, tenant compte des caractéristiques propres à chaque région. La réussite de la mise en œuvre dépendra d'un processus flexible et itératif intégrant les retours d'information dès le début, permettant ainsi un apprentissage, un perfectionnement et un développement permanents.

([21]) Voir, par exemple, la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, C/2016/2946 (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=oj:JOC_2016_262_R_0001.

([22]) Comme énoncé à l'article 107, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et précisé dans la législation applicable (énumérée à l'adresse https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation_en).

À l'appui de ce processus, la Commission fournit une assistance pour la mise en place de guichets uniques afin de contribuer à la réalisation des objectifs en matière d'efficacité énergétique et de rénovation. Il s'agit notamment d'un soutien financier ciblé au moyen de subventions à l'action dans le cadre de ses programmes de financement de la transition vers une énergie propre, ainsi que d'échanges entre pairs et de possibilités de mise en réseau pour les praticiens des guichets uniques.

Cette aide comprend un soutien financier direct et indirect à travers divers mécanismes de financement. Le soutien direct implique généralement que la Commission octroie le financement (souvent des subventions) directement aux bénéficiaires, sur la base d'appels ouverts. Le soutien indirect implique généralement que la Commission fournisse le soutien financier aux États membres, qui l'octroient à leur tour aux bénéficiaires finaux.

5.1. **Soutien financier direct**

5.1.1. *LIFE TEP*

Doté d'un budget d'environ 1 milliard d'EUR au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, le sous-programme LIFE «Transition énergétique propre» (LIFE TEP) soutient le renforcement des capacités, l'aide au développement de projets, la commercialisation et les actions de gouvernance dans le domaine de l'efficacité énergétique, des énergies renouvelables intégrées et de la transition juste. Dans le cadre du programme de travail pluriannuel 2025-2027, le sous-programme LIFE TEP soutiendra spécifiquement la mise en place de guichets uniques pour l'efficacité énergétique et les rénovations énergétiques dans le cadre de ses appels à propositions pour des subventions à l'action, avec un budget indicatif de 25 millions d'EUR sur la période de trois ans. À ce jour, le sous-programme LIFE TEP et ses prédécesseurs ont soutenu la mise en place de près de 50 services de rénovation de logements dans 17 États membres de l'UE différents (et deux pays associés) ([23]). En outre, la mise en place de guichets uniques pour les rénovations énergétiques pourrait être soutenue par des subventions à l'action pour l'aide au développement de projets et pour les initiatives des collectivités locales et régionales.

Outre le soutien financier apporté par les appels à propositions pour des subventions, le sous-programme LIFE TEP soutient les guichets uniques par la sensibilisation et la promotion des bonnes pratiques existantes, des échanges entre pairs, du soutien au renforcement des capacités et de la mise en place d'une communauté de pratiques atour des guichets uniques. L'initiative ManagEnergy propose des masterclass spécifiques aux agences locales et régionales de l'énergie et à leurs autorités publiques afin d'encourager, de stimuler et de soutenir les projets dans le domaine de l'énergie durable. En particulier, des masterclass ManagEnergy spécifiques sont organisées sur la mise en place de guichets uniques pour les rénovations énergétiques.

5.1.2. *ELENA — Mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux*

Géré par la Banque européenne d'investissement (BEI) pour le compte de la Commission, le mécanisme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux (ELENA) accorde des subventions pour l'assistance technique en vue de soutenir des projets d'investissement durables. Il aide les entités publiques et privées à élaborer et à mettre en œuvre des initiatives en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et de transports durables en supprimant les obstacles financiers, techniques et administratifs. Le financement d'ELENA couvre jusqu'à 90 % des coûts de préparation des projets, notamment les études de faisabilité, la planification des activités, les stratégies de financement et les procédures de passation de marchés. Les projets éligibles doivent démontrer une incidence significative, avec des facteurs de levier requis d'au moins 20 pour l'efficacité énergétique et 10 pour les projets résidentiels. Depuis son lancement en 2009, ELENA a mobilisé plus de 337 millions d'EUR sous forme de subventions pour aider les villes, les régions et les institutions publiques à atteindre les objectifs de l'Union en matière de climat et d'énergie, dans le but de mobiliser plus de 11,3 milliards d'EUR d'investissements. Les candidatures sont acceptées de façon continue, et les experts de la BEI accompagnent les candidats tout au long du processus.

Dans le cadre de son soutien à l'assistance au développement de projets, le mécanisme ELENA peut contribuer à la mise en place de guichets uniques consacrés à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la rénovation énergétique, dans le but de soutenir l'agrégation de la réserve des projets d'investissement correspondants. Ces dernières années, le mécanisme ELENA a contribué à la mise en place de 26 guichets uniques dans 11 États membres (Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Irlande, Espagne, France, Italie, Lettonie, Pays-Bas et Pologne). Le mécanisme ELENA fournit un soutien en fonction de la demande (premier arrivé, premier servi) ([24]).

Le mécanisme ELENA peut également être utilisé par les États membres au niveau national, en reproduisant le modèle ELENA, qui a fait ses preuves, dans le contexte d'autres sources de financement (par exemple, les fonds de la politique de cohésion, le Fonds pour la modernisation, les fonds de la facilité pour la reprise et la résilience ou tout autre financement national). Ces versions nationales du mécanisme ELENA pourraient être mises en place pour combler les lacunes locales spécifiques en matière d'expertise technique et financière afin de préparer les investissements dans l'efficacité énergétique dans différents secteurs. À cette fin, les États membres peuvent demander un projet pilote dans le cadre de l'actuel mécanisme ELENA géré par la BEI, afin de transférer des connaissances et d'acquérir de l'expérience avec le soutien de la BEI.

([23]) CINEA, Giving LIFE to Europe's clean energy transition, https://cinea.ec.europa.eu/publications/digital-publications/giving-life-europes-clean-energy-transition_en.

([24]) Les promoteurs de projets sont invités à contacter le mécanisme ELENA en utilisant les coordonnées indiquées sur le site web d'ELENA.

5.2. **Aide financière indirecte: fonds de la politique de cohésion et Fonds social pour le climat**

5.2.1. *Facilité pour la reprise et la résilience*

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) inclut près de 80 milliards d'EUR d'investissements dans les rénovations visant à améliorer l'efficacité énergétique et la construction de bâtiments au cours de la période 2021-2026. La facilité combine des investissements et des réformes afin de faciliter davantage les rénovations visant à améliorer l'efficacité énergétique.

Dans le cadre de la FRR, de nombreux États membres ont inclus dans leur plan pour la reprise et la résilience (PRR) des mesures visant à mettre en place des services de guichet unique, notamment dans le but de faciliter la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique et d'apporter un soutien complet aux propriétaires dans le contexte des investissements liés aux PRR.

Par exemple, le PRR de l'Italie comprend des mesures visant à mettre en place des guichets uniques pour faciliter la rénovation des bâtiments publics et privés, en mettant l'accent sur l'efficacité énergétique et la durabilité. L'Espagne a également intégré les guichets uniques dans son PRR afin de soutenir la rénovation des bâtiments résidentiels, en mettant particulièrement l'accent sur la réduction de la précarité énergétique. Le Portugal a privilégié une approche concertée en signant un protocole de coopération entre les agences et associations concernées afin de créer des guichets uniques consacrés à l'efficacité énergétique pour les citoyens.

Le soutien de la FRR à ces initiatives vise à renforcer la coordination et l'efficacité des projets de rénovation énergétique, en veillant à ce que les propriétaires reçoivent une assistance technique, administrative et financière intégrée. Avec le soutien de la FRR, les États membres peuvent accélérer le déploiement des guichets uniques, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de climat et d'énergie. Une fois le soutien de la FRR arrivé à son terme, il est essentiel que ces services, qui fournissent aux propriétaires une assistance technique, administrative et financière intégrée pour leurs projets de rénovation énergétique, continuent d'être fournis par les administrations nationales.

5.2.2. *Fonds de la politique de cohésion*

Pour la période de programmation 2021-2027, 22 milliards d'EUR d'investissements ont été prévus au titre de l'objectif spécifique de la politique de cohésion en matière d'efficacité énergétique (RSO2.1) ([25]). Afin de promouvoir la mise en œuvre de ces projets, les fonds de la politique de cohésion soutiennent également le renforcement des capacités des autorités publiques. Une assistance technique supplémentaire liée à la mise en œuvre du programme est fournie à l'initiative de la Commission.

Soutien au renforcement des capacités au niveau des États membres

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC) peuvent soutenir la mise en place de guichets uniques au titre de l'article 3, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil ([26]), qui dispose que ces fonds peuvent soutenir des activités visant à améliorer les capacités des autorités responsables des programmes dans les États membres, ainsi que les capacités des acteurs sectoriels ou territoriaux chargés de mener des activités en rapport avec la mise en œuvre de ces fonds, à condition que cela contribue aux objectifs du programme. Cela pourrait être le cas pour un guichet unique soutenant les rénovations visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments avec les ressources du programme FEDER/FC et conformément à l'objectif spécifique 2.1.

Assistance technique au niveau de l'Union

Le programme C4T (Cohésion pour les transitions) Groundwork a été lancé par la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne afin de soutenir la mise en œuvre de projets d'investissement dans la transition vers la durabilité financés par le FEDER et le FC au titre de l'objectif stratégique n° 2. Le programme fournit aux régions éligibles un soutien sur mesure en matière de renforcement des capacités et de conseil couvrant des domaines tels que la transition énergétique, l'économie circulaire, la gestion de l'eau, l'adaptation au changement climatique et la biodiversité. À titre d'exemple, les principales activités de soutien peuvent inclure l'analyse des mécanismes de financement au niveau de l'Union et des États membres afin de recenser les bonnes pratiques en matière de financement de l'efficacité énergétique, ainsi que des ateliers spécifiques sur les modèles financiers, les options de tarification et les stratégies pour les services de guichet unique.

([25]) https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27/#financing.

([26]) Règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion (JO L 231 du 30.6.2021, p. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj).

Exemple d'assistance technique C4T: financement des rénovations énergétiques — modèle de guichet unique de Plovdiv

L'Agence de l'énergie de Plovdiv, en Bulgarie, a bénéficié d'une assistance pour mettre en place un guichet unique consacré à la rénovation des bâtiments résidentiels dans la région de Plovdiv, en tant que service autonome ([27]). Cette assistance a permis de remédier au manque de possibilités de financement pour la rénovation résidentielle en Bulgarie et d'examiner les instruments financiers et les méthodes possibles pour financer les processus de rénovation visant à améliorer l'efficacité énergétique, pour réduire la complexité et pour encourager les investissements privés.

Les principales activités de soutien ont porté sur les volets suivants:

Bonnes pratiques en matière de financement de l'efficacité énergétique: analyse des mécanismes de financement de l'Union et des États membres, tels que l'initiative «Renovate» de l'UE, les ressources de la politique de cohésion et les modèles de financement privé. Les bonnes pratiques d'États membres tels que l'Estonie, la France et les Pays-Bas ont mis en évidence des stratégies financières efficaces pour la rénovation énergétique.

Modèles de financement et options de tarification: trois ateliers ont présenté des modèles et des stratégies de financement pour les services de guichet unique, avec des informations données par des États membres de l'UE (Belgique, Espagne, Lettonie et Slovénie), l'accent étant mis sur des approches innovantes telles que les financements liés à la propriété, les subventions de préfinancement et les contrats de performance énergétique.

5.2.3. *Fonds social pour le climat*

Le Fonds social pour le climat fournira aux États membres un financement spécifique afin que les groupes vulnérables, tels que les ménages en situation de précarité énergétique ou de précarité en matière de transport, bénéficient d'un soutien direct.

En ce qui concerne l'énergie, les États membres peuvent utiliser le Fonds social pour le climat pour soutenir des mesures structurelles et des investissements dans l'efficacité énergétique, la rénovation des bâtiments, le chauffage et le refroidissement propres et l'intégration des énergies renouvelables, en ciblant principalement les ménages vulnérables et les microentreprises vulnérables touchés par les conséquences sociales de l'inclusion des émissions de gaz à effet de serre provenant des bâtiments et des transports dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQE 2).

Pour accéder au financement, les États membres doivent élaborer des plans sociaux nationaux pour le climat qui énumèrent et expliquent toutes les mesures et tous les projets d'investissement prévus. Afin de financer les mesures et les projets visant à aider les groupes les plus vulnérables, il est prévu que le Fonds social pour le climat mette en commun les recettes provenant de la mise aux enchères des quotas du SEQE 2 et des quotas du SEQE de l'UE existant. Associé à une contribution obligatoire de 25 % des États membres à leurs plans sociaux pour le climat, le Fonds social pour le climat devrait mobiliser au moins 86,7 milliards d'EUR de financement public au cours de la période 2026-2032.

Le soutien en faveur des guichets uniques dans le cadre des plans sociaux nationaux pour le climat mis en place au titre du Fonds social pour le climat est éligible au titre de l'article 8, paragraphe 1, points c) et d), du règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil ([28]).

La communication de la Commission intitulée «Orientations relatives aux plans sociaux pour le climat» ([29]) invite également les États membres à «envisager la mise en place de guichets uniques offrant des services de conseil et d'éducation combinant différentes options de financement (subventions, prêts avec des niveaux de cofinancement et des taux d'intérêt variables, et instruments financiers) en fonction du niveau de revenu, de la situation de vie et du type de construction, y compris en partenariat avec des organisations locales et des intermédiaires financiers».

En outre, l'annexe I, tableau 1, section B1, de la communication de la Commission intitulée «Orientations techniques sur l'application du principe consistant à "ne pas causer de préjudice important" au titre du règlement relatif au Fonds social pour le climat» ([30]) exclut les «activités et actifs en matière d'information, d'éducation, de sensibilisation et de conseil sur les mesures et les investissements rentables et sur les aides disponibles dans le domaine de la rénovation des bâtiments, de l'efficacité énergétique et de la décarbonation, y compris les économies d'énergie et la réduction de la précarité énergétique» de l'obligation de fournir des éléments prouvant que l'activité est conforme au principe DNSH. Il est ainsi plus facile d'utiliser le Fonds social pour le climat pour mettre en place des guichets uniques. Toutefois, il convient de continuer à mettre l'accent sur les ménages et les microentreprises vulnérables.

([27]) Factsheet_C4T_TA_Support_Plovdiv.pdf; Inforegio — Cohesion for Transitions (C4T).

([28]) Règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 (JO L 130 du 16.5.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj).

([29]) Communication de la Commission intitulée «Orientations relatives aux plans sociaux pour le climat», C(2025)881 final (JO C, C/2025/1597, 25.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1597/oj).

([30]) Annexes de la communication de la Commission intitulée «Orientations techniques sur l'application du principe consistant à "ne pas causer de préjudice important" au titre du règlement relatif au Fonds social pour le climat» [C(2025) 880 final du 5.3.2025].

6. Appendice — Références utiles

Le présent appendice fournit une liste de ressources utiles à consulter pour mettre en place des services de guichet unique aux niveaux national, régional et local. Il détaille les différentes étapes du «parcours client». Il présente également des solutions pratiques élaborées dans le cadre de projets de guichets uniques pilotes, soutenus par les programmes Horizon 2020 et LIFE TEP, qui peuvent servir de sources d'inspiration.

En particulier, avec le soutien du programme LIFE TEP, le projet **EU-PEERS** ([31]) porte sur la création d'une communauté européenne de praticiens des guichets uniques. Cette initiative facilite le partage des connaissances et renforce l'expertise collective dans les services intégrés de rénovation des logements. Ce faisant, l'initiative EU-PEERS vise à améliorer les conditions pour les guichets uniques grâce à des recommandations et un dialogue avec les acteurs du marché.

Au cœur de cette initiative, la communauté de pratique met en relation les praticiens afin qu'ils collaborent sur des enjeux communs. Elle opère par l'intermédiaire de six plateformes régionales et nationales en Irlande, en Espagne, en France, en Hongrie et dans les États baltes, ainsi que d'une autre plateforme pour la sensibilisation à l'échelle de l'Union. Ces plateformes organisent régulièrement des activités d'apprentissage par les pairs, des événements de mise en réseau en présentiel et des sessions en ligne de renforcement des capacités. Un programme de mentorat spécial soutient également de nouvelles initiatives de guichets uniques. La communauté est ouverte aux guichets uniques et à d'autres acteurs du secteur de la rénovation résidentielle, offrant diverses possibilités de participation et de collaboration.

En outre, l'Union soutient depuis plusieurs années des projets de l'UE relatifs aux services de guichet unique pour les rénovations énergétiques. Ces projets ont donné lieu à de nombreuses expériences, bonnes pratiques et analyses recensées dans les liens ci-dessous et prises en compte lors de l'élaboration des présentes orientations pratiques.

6.1. EU-PEERS — Communauté de praticiens des guichets uniques

— Site web du projet: https://www.eu-peers.eu/.

— Forum en ligne: https://eu-peers.humhub.com.

6.2. Références et analyse

— Milin C., Bullier A. (2021), «Towards large-scale roll out of "integrated home renovation services in Europe"» (Vers le déploiement à grande échelle de «services intégrés de rénovation des logements en Europe»), Proceedings of the European Council for an Energy Efficient Economy Summer Study, 2021.

— INNOVATE (2020). Comment mettre en place un guichet unique pour la rénovation énergétique intégrée des habitations? Un guide étape par étape pour les autorités locales et les acteurs locaux (https://energy-cities.eu).

— INNOVATE (2020). Inventory of best practices for setting up integrated energy efficiency service package including access to long-term financing to homeowners (Inventaire des bonnes pratiques pour la mise en place de services intégrés en matière d'efficacité énergétique, y compris l'accès au financement à long terme pour les propriétaires) (https://europa.eu/!B6yd4Y).

— ORFEE (2024). Comment créer un service territorial d'accompagnement et de financement de la rénovation énergétique? L'exemple des sociétés de tiers-financement en France (https://serafin-renov.fr/wp-content/uploads/2024/05/Guide_methodologique_SERAFIN_Web.pdf).

— ORFEE (2024). More one-stop shops to boost home energy renovation. How to set up a supportive national framework for local one-stop shops? (Plus de guichets uniques pour stimuler la rénovation énergétique des logements. Comment mettre en place un cadre national favorable aux guichets uniques locaux?) (https://serafin-renov.fr/).

— PEER (2021). Référentiel des bonnes pratiques reproductibles (https://europa.eu/!VD6gCj).

— PRORETRO (2021). Analysis of existing one-stop shop business models in EU promoting building retrofits in the private residential sector (Analyse des modèles économiques des guichets uniques existant dans l'UE pour promouvoir les rénovations de bâtiments dans le secteur résidentiel privé) (https://europa.eu/!3WVybm).

— PRORETRO (2024). Policy Brief. Recommendations from the ProRetro project (Note d'information. Recommandations du projet ProRetro) (https://europa.eu/!8gjpnk).

([31]) Voir https://www.eu-peers.eu/ et https://eu-peers.humhub.com.

6.3. **Recueil des résultats CORDIS**

— Giving LIFE to Europe's clean energy transition, https://cinea.ec.europa.eu/publications/digital-publications/giving-life-europes-clean-energy-transition_en.

— Transition énergétique locale et propre: les autorités locales, moteurs d'une Europe décarbonée (https://europa.eu/!7vKBwW).

— Rénovation lourde: de nouvelles approches pour transformer le marché de la rénovation (https://europa.eu/!GW8Fd3).

— Financement privé pour l'efficacité énergétique: de nouvelles solutions pour financer la transition énergétique de l'Europe (https://europa.eu/!rb66nQ).

— Compétences en matière de construction: exploiter les nouvelles compétences du secteur de la construction pour réaliser le pacte vert pour l'Europe (https://europa.eu/!HgXGfv).