

SOCIOLOGIE DE LA DECISION DE RENOVATION ENERGETIQUE DES COMMUNES

Enquête exploratoire sur les
bâtiments publics des petites et
moyennes communes

SYNTHESE



EXPERTISES

Nov.
2021

CITATION DE CE RAPPORT

BRISEPIERRE Gaëtan, HAMON Viviane, JOLY-POUGET Mathilde, 2021. **Sociologie de la décision de rénovation énergétique des communes**, 17 pages.

Avec le soutien technique et financier de l'ADEME et de la Banque des Territoires.

Avec le soutien technique de la FNCCR, du Plan Bâtiment Durable, de la Coordination interministérielle pour la rénovation et du Ministère de la Transition écologique.

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

Disponible également : le rapport complet de l'étude

BRISEPIERRE Gaëtan, HAMON Viviane, JOLY-POUGET Mathilde, 2021. **Sociologie de la décision de rénovation énergétique des bâtiments publics des petites et moyennes communes**, 103 pages.

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

Ce document est diffusé par l'ADEME

ADEME

20, avenue du Grésillé
BP 90 406 | 49004 Angers Cedex 01

Numéro de contrat : 2020MA000388

Étude réalisée pour le compte de l'ADEME par : BRISEPIERRE Gaëtan, HAMON Viviane, JOLY-POUGET Mathilde

Coordination technique - ADEME : GRACY Cécile

Direction/Service : DVTD/SB

Avec le soutien technique et financier de la Banque des Territoires.

Avec le soutien technique de la FNCCR, du Plan Bâtiment Durable, de la Coordination interministérielle pour la rénovation et du Ministère de la Transition écologique.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	4
PRÉAMBULE	5
1. INTRODUCTION	7
1.1. Ouvrir la boîte noire des décisions des communes pour changer de regard sur la rénovation énergétique	7
1.2. Une enquête qualitative basée sur 37 entretiens et 9 études de cas de décision de rénovation	7
2. LE RAPPORT DES COMMUNES A LA RENOVATION ENERGETIQUE	9
2.1. Un contexte commun à toutes les communes	9
2.2. Les trois récits du « maire rénovateur »	9
2.3. Une typologie d'attitudes des communes	9
2.4. Le long parcours des communes vers la rénovation	10
2.5. Les jeux d'acteurs dans les communes	11
2.6. Des choix pas toujours favorables	11
3. LES CONDITIONS OPERATIONNELLES DE LA PERFORMANCE ENERGETIQUE	12
3.1. Le choix du bâtiment à rénover	12
3.2. Un bon financement comme condition	12
3.3. La conduite d'opération	12
3.4. L'après rénovation	13
4. LES POLITIQUES ET LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA RENOVATION ENERGETIQUE	14
4.1. Différents modèles d'ingénierie externe	14
4.2. Le plan de communication	15
4.3. Le dispositif Eco-Energie-Tertiaire	15
4.4. Les subventions de France Relance	15
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	16
SIGLES ET ACRONYMES	17

RÉSUMÉ

Cette étude sociologique analyse la prise de décision de rénovation énergétique des bâtiments publics dans les petites et moyennes communes. Elle se base sur 37 entretiens, permettant de croiser les points de vue (élus, agents des communes, accompagnants) sur un échantillon varié de neuf communes ayant conduit des opérations de rénovation, ainsi qu'une douzaine d'entretiens exploratoires. L'étude analyse la décision à trois échelles d'observation, et propose de nombreuses pistes d'action qui feront l'objet d'un traitement ultérieur.

À l'échelle des communes, l'étude caractérise leur rapport à la rénovation énergétique, et les différentes d'attitudes et discours rencontrés. Elle retrace le parcours des communes et les jeux d'acteurs internes à la commune qui favorisent ou freinent la décision. Enfin, elle replace la décision énergétique performante de rénovation dans l'ensemble des arbitrages de la commune.

À l'échelle des opérations, l'étude traite les quatre dimensions qui permettent la fixation et le maintien d'un objectif élevé de performance énergétique : le choix du bâtiment à rénover, l'obtention d'un bon financement, des modalités favorables de conduite d'opération, et enfin une attention à l'après-rénovation permettant d'engager un cercle vertueux.

À l'échelle des politiques publiques, l'étude s'intéresse d'une part à l'appropriation des différents modèles d'ingénierie externe qui soutiennent les décisions des communes en matière de rénovation. D'autre part, elle traite de la réception des instruments nationaux d'incitation en termes de communication, de réglementation, et de subventions.

PRÉAMBULE



Baptiste Perrissin-Fabert,

Directeur Exécutif de l'Expertise et des Programmes, ADEME

« L'ADEME est mobilisée pour accompagner les collectivités dans la rénovation de leurs bâtiments à travers plusieurs dispositifs : l'animation du réseau des CEP (Conseillers en Energie Partagée), la mise en œuvre des SDIE (Schémas Directeurs Immobilier Energie), l'accompagnement en ingénierie de la rénovation énergétique globale et performante (AMO CPE et commissionnement), le développement et le pilotage de la plateforme OPERAT sur laquelle les assujettis peuvent depuis le 1er Janvier 2022 déclarer leur patrimoine ainsi que les consommations annuelles des années 2021 et 2020. La plateforme et ses supports seront régulièrement enrichis au cours de l'année 2022, ceci afin d'améliorer la pédagogie autour du Dispositif éco-énergie tertiaire, d'enrichir les fonctionnalités

disponibles sur OPERAT en lien avec les textes réglementaires restant à paraître et tenir compte des retours utilisateurs.

Malgré ces actions fortes et continues auprès des acteurs des collectivités, nous sommes conscients de la complexité des dispositifs et des contraintes qui pèsent sur eux, notamment dans les petites et moyennes communes. Les propos recueillis au cours de cette enquête sociologique l'ont bien rappelé. Nous avons à cœur de tenir compte de ces enseignements pour imaginer de nouvelles actions facilitatrices, en concertation avec l'ensemble de nos partenaires institutionnels, pour se rapprocher collectivement de nos objectifs de rénovation du parc de bâtiments publics. »



Hubert Briand,

Responsable Pôle Efficacité énergétique des bâtiments, Banque des Territoires

Financer mais aussi sensibiliser et accompagner les collectivités dans la rénovation de leur patrimoine. Dans les déclencheurs du passage à l'acte, traiter le volet financier est nécessaire mais pas suffisant. En effet, à côté des aspects juridiques et techniques, l'aspect sociologique est primordial.

C'est un thème qui avait sous-tendu nos analyses dans deux rapports déjà anciens : l'un de mai 2018 corédigé avec le Plan bâtiment durable sur les bâtiments éducatifs, l'autre de mai 2020 sur la rénovation énergétique des bâtiments publics. C'est pourquoi nous avons voulu approfondir la réflexion avec l'ADEME en lançant cette étude sociologique. Elle montre en effet l'importance de la

conviction des maîtres d'ouvrage publics dans la mise en œuvre d'une transition écologique réussie. Même si de nombreuses améliorations doivent être faites en matière de communication et d'ingénierie d'accompagnement, il est utile de prévoir des financements et outils adaptés pour favoriser les investissements, d'autant que le temps presse avec l'application du dispositif éco énergie tertiaire.

C'est à cette tâche que s'emploie la Banque des Territoires en bonne articulation avec tous les acteurs de l'écosystème : Etat, ADEME, FNCCR...



Guillaume Perrin,

Coordinateur national du programme ACTEE, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)

Nous avons été très intéressés pour participer à cette démarche, permettant de faire une très bonne analyse des acteurs et facilitateurs de la rénovation énergétique en France, au premier rang desquels les élus locaux et leurs services. Ces enseignements viennent enrichir la stratégie de l'ensemble des parties prenantes, et notamment du programme ACTEE, en présentant nombre d'analyses enrichissant notre approche. Si l'approche de l'étude a été de se concentrer sur un petit nombre de témoignages, pouvant par conséquent induire un focus particulier sur des éléments qui au final ne sont que ponctuels au niveau national, nous sommes certains que ces résultats seront une source

d'inspiration pour toutes celles qui souhaitent se lancer dans un tel projet. Nous leur adressons nos encouragements et nos vœux de réussite !



Virginie Yvernault, Cheffe de projet,

Coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments/ Ministère de la transition écologique

Plan de relance, dispositif Eco Energie Tertiaire, loi Climat & Résilience, nous n'avons jamais autant parlé rénovation énergétique des bâtiments. Réduire la consommation d'énergie de nos bâtiments est en effet l'une des principales priorités de la transition énergétique que doit réussir notre pays pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Avec un parc de près de 280 millions de m², les collectivités territoriales disposent d'un levier puissant pour contribuer à la transition énergétique du parc tertiaire, tout autant que d'une opportunité pour conjuguer devoir

d'exemplarité de l'action des pouvoirs publics, gestion économe, amélioration du confort des usagers et des personnels, valorisation du patrimoine immobilier et maîtrise des dépenses du fonctionnement. Dès lors, comprendre les freins et les leviers de la prise de décision des collectivités, ainsi que les conditions de réussite de leurs actions de rénovation est au cœur des enjeux. Ceci est déterminant pour atteindre nos objectifs et accompagner les collectivités dans une transition de leur patrimoine qui soit bonne pour la planète et profitable aux habitants.



Simon Marc,

*Chef de projets "Politique Immobilière des bâtiments publics",
Ministère de la Transition Écologique | Ministère chargé du Logement*

Déployée dans un premier temps par la mise en place d'une stratégie « long terme » de l'Union Européenne, la rénovation énergétique des bâtiments correspond à un enjeu majeur de la politique française de ces dernières années pour la transition énergétique. Les lois, réglementations, financements et accompagnement pour construire un parc plus respectueux de l'environnement se développent à grande vitesse, l'objectif principal étant l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Le parc tertiaire, concerné par le dispositif Eco Energie Tertiaire qui impose la réduction des consommations énergétiques de -40%, -50% et -60% en

2030, 2040 et 2050, représente 280 millions de m² dans les collectivités territoriales. Afin d'assurer le déploiement du dispositif Eco Energie Tertiaire sur l'ensemble des territoires, une prise de décision efficace des collectivités en termes de travaux énergétiques est nécessaire. Néanmoins beaucoup de facteurs (nombreux acteurs de la rénovation, cacophonie, budget...) semblent freiner l'action de ces collectivités. Il est donc impératif de comprendre et résoudre ces problèmes pour instaurer une cadence plus élevée pour la rénovation de l'ensemble des patrimoines qui seront plus respectueux de l'environnement et plus confortables pour les habitants.



Philippe Pelletier

Président, Plan Bâtiment Durable

La rénovation énergétique des bâtiments publics est structurante dans l'atteinte des objectifs que nous nous sommes fixés. Nos bâtiments publics, majoritairement construits avant 1975, sont énergivores, ils pèsent sur le budget et dégradent l'empreinte carbone des territoires.

Le dispositif Eco Energie Tertiaire engage les collectivités dans la rénovation énergétique de leur patrimoine, au premier chef le parc éducatif ; Action cœur de ville, Petites villes de demain sont autant d'actions qui placent avec raison petites et moyennes communes au cœur des politiques publiques.

Cette étude éclaire efficacement la voie pour passer la main aux acteurs locaux : ils ont les clés pour adapter la règle générale à leur territoire, se saisir des dispositifs existants, impulser des politiques ambitieuses de rénovation énergétique de leur patrimoine et limiter significativement la consommation d'énergie du parc tertiaire.

1. Introduction

1.1. Ouvrir la boîte noire des décisions des communes pour changer de regard sur la rénovation énergétique

Les enjeux de la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités locales sont à la fois d'ordre quantitatif - il représente environ 30 % du parc tertiaire et 75% du parc de bâtiments publics - et d'ordre symbolique, en termes d'exemplarité vis-à-vis des citoyens. Ces dernières années, l'État a mis en place un environnement incitatif pour les communes sur le plan réglementaire (dispositif éco-énergie tertiaire), financier (renfort des aides dans le cadre du Plan France Relance), et en termes de communication (plateforme d'information de la Banque des Territoires). De nombreux programmes d'accompagnement des communes existent, certains depuis plusieurs années comme les Conseillers en Energie Partagés (CEP), d'autres étant plus récents comme le programme ACTEE, géré par la FNCCR. Malgré cela, la dynamique de rénovation énergétique du parc des bâtiments communaux reste en deçà des objectifs visés par les pouvoirs publics. Les budgets publics provisionnés ne sont pas entièrement dépensés et les institutions concernées font face à un phénomène de non-recours des communes aux dispositifs qu'elles portent. Le problème concerne plus particulièrement les petites et les moyennes communes, qui ne disposent pas nécessairement de ressources internes pour mener à bien ce type de projet de rénovation énergétique, à l'inverse de ce qui peut être le cas dans les grandes villes et les métropoles.

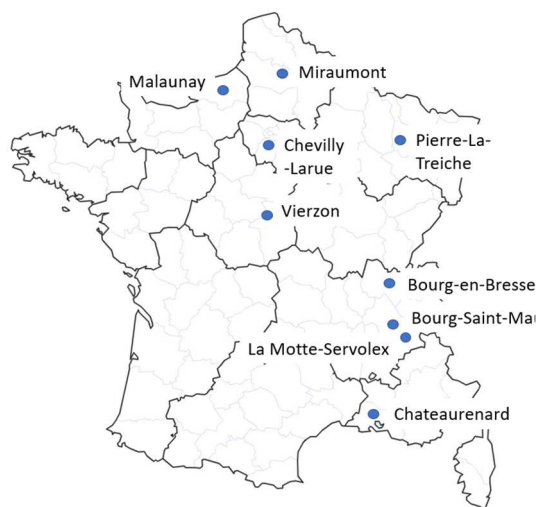
Cette étude sociologique exploratoire analyse la décision de rénovation énergétique des bâtiments publics dans les petites et moyennes communes. Elle s'inscrit dans le cadre d'une mission dont la finalité est de formuler des recommandations stratégiques pour les pouvoirs publics et leurs partenaires. À l'instar de ce qui a pu être fait sur le parc de logements privés (ménages, copropriétés), cette recherche ambitionne d'apporter un nouvel éclairage en partant de l'expérience des acteurs pour susciter des changements dans l'approche des pouvoirs publics. Des études ont déjà été conduites (voir encadré) mais, jusqu'à aujourd'hui, aucune n'a ouvert la « boîte noire » de la décision de rénovation interne aux communes, en utilisant les outils conceptuels de la sociologie des organisations (jeux d'acteurs, stratégies, contraintes, processus, représentations...). On s'intéresse ici également aux modalités d'appropriation, par les acteurs de terrain, du contexte incitatif et des nombreux dispositifs de soutien. Il s'agit d'une approche qualitative, inductive et compréhensive, qui apporte une vision élargie et des clés de compréhension nouvelles, mais invite aussi à des analyses complémentaires pour confirmer ces premiers résultats. Sous-titre 1

1.2. Une enquête qualitative basée sur 37 entretiens et 9 études de cas de décision de rénovation

La méthodologie comprend une phase exploratoire avec une analyse bibliographique complétée par une douzaine d'entretiens avec des acteurs nationaux et locaux, et des experts. Cette phase exploratoire a également permis un fin travail de repérage pour construire un échantillon significatif pour réaliser des études de cas. L'enquête de terrain porte sur 9 communes dans lesquelles la décision de rénover énergétiquement un bâtiment a été analysée en profondeur, à travers 25 entretiens.

Il s'agit de petites et moyennes communes (de 500 à 40 000 habitants) ayant conduit à son terme une rénovation avec isolation du bâti dans les deux dernières années. Ces communes, réparties dans six régions, présentent des profils variés : type de territoire, solidité financière, couleur politique, zone géographique... Les opérations portent souvent sur des écoles mais pas uniquement (gymnase, mairie, salle de spectacle...) ; certaines sont exemplaires d'un point de vue énergétique (obtention d'un label, 50 % de réduction des consommations), d'autres sont simplement des rénovations courantes ; les dispositifs de soutien mobilisés sont variés.

Carte des communes étudiées



Dans chaque commune, **trois types d'acteurs ont été interviewés afin de croiser les points de vue** : un élu, le plus souvent le maire, et dans certaines villes moyennes un adjoint ; sauf dans les plus petites communes, où le maire est seul, des agents ayant un poste à responsabilité (DGS, DST, responsable bâtiment, chargé de mission développement durable...) ; un accompagnant étant intervenu dans le processus de décision de la commune (syndicat d'énergie, SPL régionale, conseiller en énergie partagé, Direction Régionale de la Banque des Territoires...).

Avertissement au lecteur

Cette synthèse est basée sur une étude qualitative nécessitant des précautions dans la lecture des résultats.

- ➔ **L'étude s'appuie sur un échantillon de petite taille** construit pour obtenir d'une diversité de caractéristiques (communes, rénovation, dispositif), en lien avec le phénomène étudié.
- ➔ **Elle n'informe pas sur la fréquence / proportion mais vise à décortiquer en profondeur les mécanismes** qui conduisent les collectivités à s'engager ou non dans une rénovation énergétique.
- ➔ **Les enseignements sont élaborés à partir d'une comparaison systématique des propos des enquêtés**, permettant d'analyser leur discours et leurs pratiques, en fonction de leur situation.
- ➔ **Il existe un décalage entre certains constats et la situation actuelle**, car l'étude s'intéresse à des opérations déjà achevées qui ont donc pu démarrer il y a plusieurs années (avant la création d'ACTEE, du Plan France Relance, d'Eco-Energie Tertiaire)

L'étude **analyse la décision de rénovation à trois échelles d'observation** qui organisent le propos : d'abord celle de la commune, ensuite celle de l'opération de rénovation, enfin celle des politiques et des dispositifs de soutien à la rénovation.

2. Le rapport des communes à la rénovation énergétique

2.1. Un contexte commun à toutes les communes

Au-delà de leurs spécificités, les communes que nous avons enquêtées ont en commun cinq caractéristiques qui forment la toile de fond partagée des décisions de rénovation énergétique de leurs bâtiments publics. Tout d'abord, on observe une réelle montée en puissance de la conscience écologique chez les élus et techniciens des communes, souvent due aux effets perceptibles du changement climatique ; celle-ci devient un levier favorable à la prise en compte de l'énergie dans les projets. Inversement, trois autres facteurs jouent un rôle de frein : la forte tension sur le budget des communes qui sont soumises à des injonctions d'austérité et de désendettement ; un parc de bâtiments souvent pléthorique, de facture complexe, qui souffre d'un très fort déficit d'entretien ce qui peut donner l'impression décourageante d'une « montagne à gravir » ; les limites d'une décentralisation qui charge les communes de nouvelles compétences, tout en leur retirant les moyens historiques d'appui et d'ingénierie qu'apportaient traditionnellement les services déconcentrés de l'État (DDT...). Dans ce cadre, les services attendus par les habitants, en réponse à leurs préoccupations quotidiennes, sont un moteur puissant de l'action et, pour ce qui concerne la rénovation, du choix des bâtiments à rénover et du programme attaché.

2.2. Les trois récits du « maire rénovateur »

Face au discours institutionnel dominant sur la rénovation des bâtiments, centré sur l'énergie et les problématiques techniques de la performance, les « maires rénovateurs » justifient leurs décisions selon trois récits, qui peuvent s'entrecroiser.

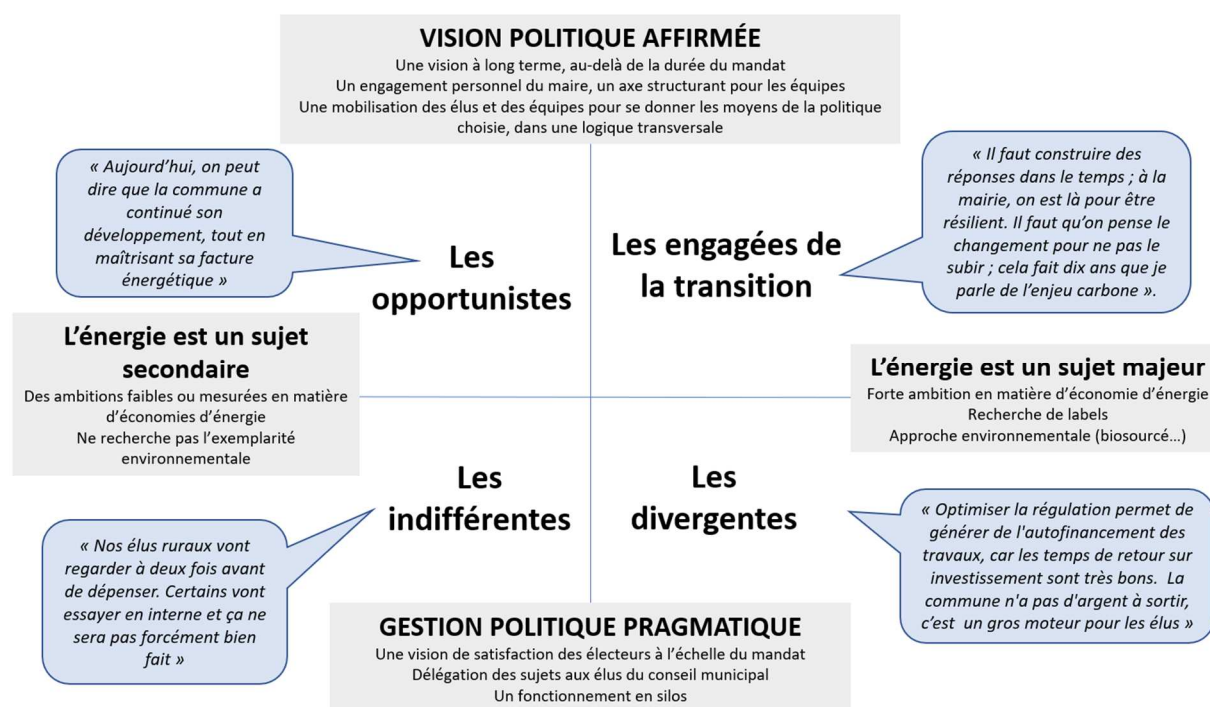
Le récit le plus couramment partagé est celui du service aux habitants, où la rénovation apporte des améliorations d'usage et de bien-être au sein des bâtiments rénovés ; la question énergétique est alors embarquée mais pas première. La rénovation énergétique est envisagée à partir du moment où les services de base (ex. : propreté, sécurité) sont assurés dans la commune et ne se décide jamais au détriment d'une baisse de la quantité ou de la qualité de service aux habitants.

Le second récit, celui de la « népense », est à dominante économique avec un raisonnement sur le long terme. Il se base sur l'évitement des dépenses de fonctionnement inutiles ; or les dépenses énergétiques sont perçues comme l'un des seuls postes budgétaires où des marges de manœuvre existent. Rigoureux économiquement, ce discours peut ne pas être favorable à la recherche de la performance énergétique maximale, mais au contraire favoriser des actions ciblées sur certains gestes de rénovation.

Le troisième récit, celui de la transition écologique, est plus politique mais moins largement partagé. Il est intéressant de constater qu'il est porté par des élus de tout bord politique, qui vont chercher à embarquer leur population à travers la démonstration de l'exemplarité de la commune. Cette exemplarité peut s'afficher à travers la rénovation des bâtiments mais aussi dans une pluralité d'autres domaines, qui peuvent se révéler concurrents.

2.3. Une typologie d'attitudes des communes

Notre enquête montre que les critères habituels de catégorisation des communes (taille, situation géographique, ressources, couleur politique...) ne sont pas suffisants pour expliquer leur position vis-à-vis de la rénovation des bâtiments et de la recherche de la performance énergétique, même s'ils éclairent ensuite les difficultés rencontrées et les modes d'action adoptés. Les quatre différentes attitudes des communes sur le sujet s'organisent autour de deux axes : un axe horizontal qui mesure l'importance de la question énergétique pour les décideurs ; un axe vertical qui mesure la force du projet politique des élus, au premier rang desquels se trouve le maire.



Typologie des attitudes des communes vis-à-vis de la rénovation énergétique

Cela dessine quatre archétypes contrastés de communes : les opportunistes, pour lesquelles la rénovation des bâtiments va servir d'autres fins politiques (ex. : action culturelle ou sociale), et qui fixeront des objectifs énergétiques en fonction de la réglementation ou des critères d'éco-conditionnalité des subventions qui pourraient tirer les projets vers le haut, à condition que leur niveau d'exigence soit élevé ; les engagées de la transition, qui peuvent devenir des leaders inspirants à travers l'exemplarité et la réussite des rénovations qu'elles réalisent ; les indifférentes, qui rénovent par contrainte ou par opportunité en s'alignant a minima sur les critères obligatoires ; les divergentes, mettent en doute l'intérêt technico-économique des rénovations globales et performantes : elles sont centrées sur la gestion quotidienne rigoureuse des finances communales et recherchent plutôt les économies rapides. Par construction méthodologique, notre étude n'approche pas les éloignées, c'est-à-dire les communes qui ne rénovent pas.

2.4. Le long parcours des communes vers la rénovation

Les conditions favorables à la rénovation des bâtiments, et plus encore à la prise en compte de la performance énergétique, ne sont réunies qu'à l'issue d'un long cheminement qui permet aux élus, mais aussi aux équipes techniques d'acquiescer la maturité nécessaire pour engager des projets d'autant plus complexes qu'ils sont peu fréquents et toujours contingents. Ces projets nécessitent la construction d'une compétence technique, juridique et financière, souvent acquise à l'issue de plusieurs mandats, « en faisant », les résultats positifs d'expériences antérieures pouvant progressivement conforter des ambitions énergétiques supérieures. Les rénovations ambitieuses subissant nécessairement le temps long de la décision, des marchés publics et de la réalisation, l'inscription de cette thématique à l'agenda, dès le début du mandat, est indispensable. On constate de manière notable que certains dispositifs, réglementaires (ex. : PCAET) ou volontaires (ex. : Cit'ergie), sont de précieux accélérateurs de cette maturation, particulièrement en démontrant la transversalité des sujets liés à la transition énergétique et écologique. Cela peut conduire à une transformation des organisations et faire rentrer les communes dans un cercle vertueux de plus en plus favorable à la rénovation énergétique performante.

2.5. Les jeux d'acteurs dans les communes

En matière de rénovation des bâtiments, le maire est le personnage clé de la décision initiale, même si des arguments convaincants doivent aussi être portés auprès des autres élus pour éviter les oppositions en conseil municipal, en particulier à propos du niveau d'ambition du projet, souvent perçu comme un surcoût. Dans les plus petites communes, les maires sont en général très solitaires, autant du fait du manque de disponibilité des autres élus que de la quasi-inexistence de « services », aussi bien administratifs que techniques. Dans les communes moyennes, au-delà de ses adjoints les plus proches, le maire est entouré d'une équipe technique rapprochée (DGS, DST...), qui veille à garder la ligne politique du mandat et à se procurer les ressources, financières mais aussi techniques, pour y parvenir. La place accordée à la question énergétique dans les rénovations peut varier en fonction de celle qu'elle occupe dans cette ligne politique.

Ultérieurement, le pilotage opérationnel du projet peut être confié à des élus référents, en liaison avec les utilisateurs du bâtiment et les équipes techniques. Le niveau de transversalité entre élus, mais aussi entre services, et la confiance instaurée entre élus référents et techniciens, peuvent jouer fortement sur le niveau des ambitions énergétiques et leur maintien tout au long du déploiement du projet. Dans ce jeu d'acteurs, deux services peuvent faire preuve de conservatisme. Le service technique, et ceci d'autant plus que la partie bâtiment est déconnectée de la partie entretien. Le service des marchés qui peut chercher à éviter les montages juridiques et financiers favorables aux projets innovants et ambitieux, ces montages étant plus complexes et moins familiers, et donc insécurisants.

Mais quels que soient les jeux d'acteurs et le cadre organisationnel dans les communes, le recours à des solutions d'ingénierie externe, publiques ou privées, apparaît aux yeux de beaucoup comme une condition nécessaire à la généralisation d'opérations ambitieuses de rénovation du fait des compétences pointues qu'elles mobilisent et du temps qu'elles exigent.

2.6. Des choix pas toujours favorables

La décision de rénovation énergétique s'inscrit dans les arbitrages de la commune. Elle est en tension avec d'autres priorités budgétaires, l'importance accordée aux logements et aux nouveaux équipements, ou d'autres enjeux écologiques comme la mobilité. Certaines communes privilégient la production locale d'énergie jugée plus intéressante économiquement (centrale photovoltaïque, réseau de chaleur). La question de la cession de certains bâtiments communaux est aussi soulevée : elle suscite certaines résistances alors qu'elle peut s'avérer complémentaire d'une décision de rénovation.

La décision d'intervention énergétique sur le parc ne suit pas nécessairement une démarche structurée par un état des lieux systématique ou des audits de bâtiments. Le pivot de la décision est le rôle joué par un intervenant technique qui assure un travail de médiation avec les élus aboutissant à une priorisation des interventions. Cela se base souvent sur des « outils maison », classant de manière visuelle les bâtiments énergivores et/ou vétustes. Toutefois, les choix des élus suivent aussi leur logique propre, privilégiant notamment les interventions les plus visibles par la population.

La rénovation énergétique performante d'un bâtiment apparaît comme une stratégie parmi d'autres pour « faire quelque chose sur l'énergie ». Les interventions énergétiques réalisées dans le cadre de l'entretien courant (ex. : remplacement des fenêtres) sont limitées mais plus faciles, car elles se passent du vote en conseil municipal. Parfois, la priorité est donnée aux équipements : certains enquêtés tiennent un discours de défiance vis-à-vis de l'isolation systématique, et vantent l'optimisation de la régulation. Plusieurs communes mettent en avant les installations photovoltaïques en autoconsommation ou encore la création de salles de rafraîchissement.

3. Les conditions opérationnelles de la performance énergétique

À l'échelle de l'opération, quatre dimensions conditionnent le niveau de performance énergétique choisi pour la rénovation, et son maintien dans le temps.

3.1. Le choix du bâtiment à rénover

Les bâtiments ne sont pas choisis sur des critères uniquement objectifs (énergétiques, économiques...) et des critères politiques entrent en jeu. La valeur identitaire d'un bâtiment compte s'il fait partie de l'histoire des habitants de la commune et/ou s'il est une vitrine attractive. Les engagements pris par le maire dans son programme électoral influencent le choix : revaloriser un quartier, rénover une école par an... Au-delà de leur poids au sein du parc des bâtiments communaux, cette logique symbolique explique la priorité souvent donnée aux écoles, qui sont à la fois porteuses politiquement et emblématiques pour les petites communes.

Les rénovations globales et performantes concernent des catégories bien précises de bâtiments communaux : ceux qui nécessitent une intervention profonde du fait de leur vétusté, dans lesquels les travaux énergétiques vont alors co-exister avec d'autres travaux de mise aux normes (sécurité, accessibilité...), de modernisation (fibre), de réfection (peinture) ; ceux qui ne sont plus adaptés aux usages où les travaux s'inscrivent dans des restructurations d'espace, des extensions, ou des reconversions d'usage ; ceux qui suscitent le plus de plaintes des usagers, rendant visible le besoin d'une rénovation et la légitimant auprès des élus.

3.2. Un bon financement comme condition

Le lancement d'une opération dépend d'un solide plan de financement voté en conseil municipal, la promesse d'un retour sur investissement n'étant jamais suffisante. Le critère décisif est le niveau de subventions obtenu pour les travaux, certaines communes attendant jusqu'à 80 % pour se lancer. Quand elles en ont les moyens, les communes, maire en tête, font la chasse aux subventions en adoptant une stratégie de cumul auprès de différents guichets (DETR, DSIL, Région, ANRU...), et les équipes retravaillent constamment les dossiers pour coller aux différentes attentes de chacun de ces guichets. Les critères d'éco-conditionnalité de ces différents guichets n'étant pas alignés, cela ne tire pas les projets systématiquement vers le haut.

Dans cette chasse aux subventions, les petites communes apparaissent nettement défavorisées. Les villes moyennes gèrent la complexité administrative via des équipes spécialisées sur la veille et compétentes sur le montage des dossiers de subventions. Certaines communes développent des stratégies d'anticipation, en préparant des projets qu'il leur suffit d'adapter dès qu'une opportunité de subvention se présente. Le carnet d'adresses des maires de villes moyenne est décrit comme un vrai atout pour appuyer les demandes, mais certaines petites communes compensent par des stratégies de communication autour de leur exemplarité.

Pour financer le reste à charge, l'emprunt apparaît comme une solution de dernier recours pour les communes qui ont une préférence pour l'autofinancement. Nombre de communes ont une très faible capacité d'emprunt et préfèrent la préserver. Même encouragé par l'État, l'emprunt contredit l'injonction morale au désendettement bien intégrée par les élus. L'inscription de l'opération au Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) facilite l'autofinancement, mais elle doit intervenir dès le début du mandat, ce qui ne va pas de soi dans le cas où une équipe nouvelle est élue.

3.3. La conduite d'opération

Au-delà de l'objectif énergétique initialement associé à la décision de rénover, l'étape de programmation est un moment important qui peut venir modifier les ambitions du projet, d'autant plus qu'elle fait assez souvent l'objet d'une concertation associant les élus, mais aussi les usagers directs des bâtiments concernés, voire les habitants (ex. : élu à la vie scolaire, enseignants, parents d'élèves). Cela peut conduire à des arbitrages plus ou moins favorables à la performance énergétique, selon l'ensemble des autres besoins exprimés. C'est d'autant plus le cas, si la rénovation est conduite en site occupé avec des enjeux

de maîtrise des délais et de la complexité ainsi que des surcoûts associés (ex : location de locaux provisoires pour loger les classes).

La maîtrise de ces enjeux nécessite de recourir à des équipes compétentes, tant en maîtrise d'œuvre qu'en conduite des travaux. Mais, alors que les élus déclarent leur nette préférence pour les entreprises locales, celles-ci ne sont pas également présentes dans les territoires, en particulier dans une perspective de respect des ambitions énergétiques et environnementales des projets. Pour contrer les limites de l'ex-loi MOP, couramment utilisée au risque d'une perte d'ambition, les projets les plus performants recourent assez souvent à des montages technico-juridiques moins courants, nécessitant a minima une AMO, voire une externalisation plus poussée, de type MGP. Ceci est rarement à la portée des petites communes qui sont en mal de ressources d'ingénierie externe qui pourraient les y aider.

Ressources pour l'action

[Plateforme d'information sur la rénovation des bâtiments public de la](#) Banques des Territoires

[Programme ACTEE de la FNCCR, voir notamment le sous-programme ETRIER](#)

[Expérimentation BAPAUURA, en Auvergne Rhône-Alpes](#)

[Programme Territoire engagés pour la transition écologique de l'ADEME \(ex-Cit'ergie\)](#)

3.4. L'après rénovation

La fin du chantier n'est pas la fin du projet. En effet, la satisfaction des usagers du bâtiment rénové est un critère de jugement très important aux yeux des élus, bien plus que les économies d'énergie, qui sont d'ailleurs très rarement mesurées avec précision. **Les qualités d'usage, dont la sensation du confort thermique**, sont donc les principaux signes d'une rénovation réussie. Il n'en reste pas moins qu'autant les techniciens que les élus se préoccupent du maintien de la performance des bâtiments dans le temps, en s'interrogeant sur la maintenance et l'exploitation, mais aussi sur les usages des occupants des bâtiments qui peuvent faire l'objet d'actions d'accompagnement spécifiques.

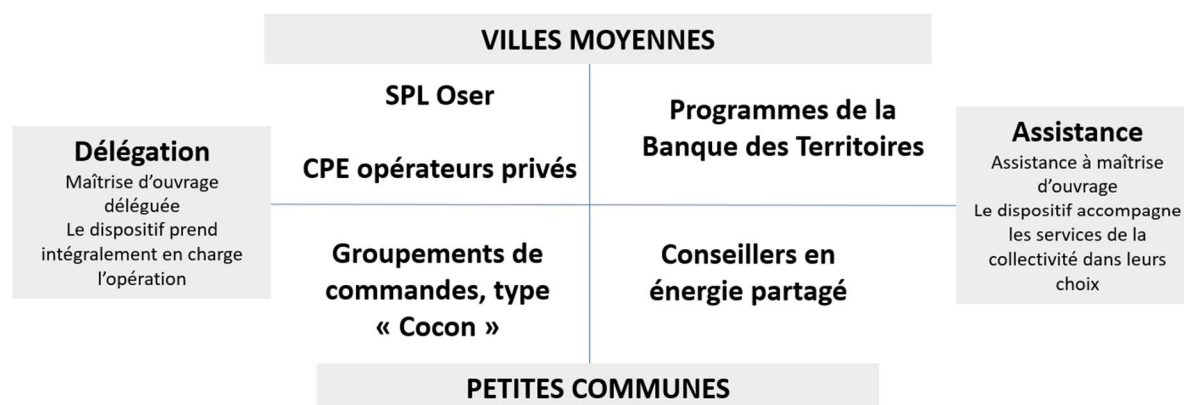
Des retours d'expérience acquis au fil des rénovations précédentes, avec leurs qualités et leurs limites, dérivent quelques bénéfices complémentaires. D'une part, **les élus peuvent devenir moins difficiles à convaincre** d'autant plus que la population a exprimé des retours positifs. D'autre part, **mis en confiance**, les services peuvent progressivement élever les ambitions qu'ils défendent.

4. Les politiques et les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique

La décision des communes est encouragée et soutenue à deux niveaux : celui des dispositifs locaux et celui des instruments politiques nationaux.

4.1. Différents modèles d'ingénierie externe

L'accès à un dispositif d'ingénierie est une condition de la décision de rénovation énergétique dans les petites et moyennes communes, compte tenu du déficit de ressources humaines pour gérer elles-mêmes ces opérations. Le diagramme ci-dessous présente les cinq types de dispositifs qui ont pu être observés à travers les études de cas. Ils sont positionnés selon 1) la taille des communes privilégiées par ces dispositifs ; 2) le mode d'intervention auprès des communes. Deux limites transverses à ces dispositifs apparaissent : des conditions d'accès souvent restreintes pour les communes et un positionnement ambivalent vis-à-vis de la rénovation performante.



Matrice des dispositifs d'ingénierie externe

Agissant en Région Auvergne-Rhône-Alpes, la SPL Oser est une société de projets qui prend en charge intégralement des opérations (mandat de maîtrise d'ouvrage). Les communes accèdent à une expertise pointue et complète (technique, financière, juridique...) qui fonctionne en prolongement de leurs propres services. L'accès aux services de la SPL suppose d'en être actionnaire, ce qui est un acte symbolique fort pour les élus ; cela nécessite également une maturité sur le sujet de la rénovation énergétique pour des opérations à haut niveau de performance. Le modèle initial a récemment évolué avec l'abandon du tiers-financement et en s'ouvrant à des projets ne visant pas uniquement l'excellence énergétique ; il pourrait être déployé sur d'autres régions.

Les Contrats de Performance Énergétique (CPE) permettent aux communes de déléguer à un opérateur les actions d'efficacité énergétique sur tout ou partie du parc. Quand ils sont proposés par un exploitant, ces CPE peuvent détourner de la rénovation globale avec isolation et orientent vers l'optimisation de la régulation ou des travaux ponctuels. La diffusion de ces contrats est limitée : du côté des élus, par leur complexité et une réticence à externaliser au privé ; et de leur côté, les exploitants, ne vont pas vers les petites communes qui ne leur apportent pas une rentabilité suffisante. Certaines structures publiques réfléchissent à se positionner comme intermédiaires de mutualisation.

Des groupements de commande, en particulier sur l'isolation des combles, sont proposés aux petites communes, notamment par les syndicats d'énergie. Cette mutualisation facilite la décision de travaux pour leurs maires : prise de conscience des déperditions, prise en charge des tâches du marché, et reste à charge très réduit. Mais encore faut-il qu'une structure le propose sur le territoire et qu'elle soit connue de la commune. Sur le terrain, il y a une volonté d'étendre le principe de ces marchés groupés à la rénovation performante, mais l'accompagnement nécessite alors davantage de sur-mesure et donc plus de ressources.

Certaines communes disposent de services mutualisés d'accompagnement énergétique, basés au départ sur le programme des Conseillers en Énergie Partagés. Leur intervention va rarement jusqu'à la décision

de rénovation performante, car ce sont des généralistes de la maîtrise de l'énergie aux ressources limitées. L'arrivée du programme ACTEE permet d'aller plus loin en embauchant, au sein des structures porteuses du service, un économiste de flux, spécialiste du montage financier. Mais l'accès aux services proposés par ce programme nécessite au préalable un regroupement des communes qui pose toute une série de difficultés, aussi bien politiques que juridiques et administratives.

La Banque des Territoires propose des produits financiers dédiés au financement de la rénovation énergétique (GPI Ambre, intracting...), avec des critères souples d'éco-conditionnalité. Ces produits s'adressent à toutes les collectivités, avec un accompagnement juridico-financier personnalisé pour les villes moyennes qui s'inscrivent dans des programmes d'actions prioritaires comme « Action Cœur de Ville » (« Plan 1000 écoles »). Pour pouvoir démultiplier les projets de rénovation, ces villes revendiquent que la dette liée à ces projets ne soit pas intégrée dans le calcul de la dette consolidée.

4.2. Le plan de communication

La période de l'enquête a été marquée par une multitude d'actions de communication à destination des communes (webinaires, guides...). L'impact de ces actions descendantes sur les acteurs des communes apparaît limité pour plusieurs raisons : l'information est fragmentée entre plusieurs organismes nationaux ; les relais locaux ne délivrent qu'une information partielle ; les élus sont soumis à des démarches commerciales provenant du privé et des stratégies d'influence. L'information qui circule via les réseaux (de techniciens, d'élus locaux, d'innovation) semble plus impactante car elle provient des pairs. La communication nationale pourrait s'appuyer davantage sur ce type de réseaux, ce qui suppose de mieux les coordonner localement. Une autre opportunité est le rôle d'influenceur local de certains élus sur la rénovation énergétique ; ils jouent le jeu de l'exemplarité de leur commune via des visites et/ou de par leur fonction au sein de l'EPCI.

4.3. Le dispositif Eco-Energie-Tertiaire

La faible notoriété de ce dispositif auprès des élus, et le discours sceptique des techniciens à son propos, expliquent en partie le faible engagement actuel des communes. Beaucoup, parmi les concernées, adoptent une posture attentiste et restent à ce jour focalisées sur la saisie des données plus que sur la stratégie. Il faut dire que le dispositif a été conçu comme une loi souple (ex : délais allongés) alors que c'est au contraire son aspect obligatoire qui pourrait aider les agents à mobiliser les élus pour construire une stratégie à moyen et long terme. Les communes engagées dans la rénovation considèrent souvent que leurs actions passées leur ont déjà permis, ou presque, d'atteindre le premier palier de 2030. Toutes s'interrogent sur les paliers suivants à -50 % et à -60 % qui sont perçus comme inatteignables sur un plan technique comme économique. Certaines communes envisagent des tactiques d'adaptation : atténuer l'objectif en jouant sur le périmètre ou l'année de référence, miser sur les alternatives à l'isolation... et toutes se questionnent sur la stratégie à adopter.

4.4. Les subventions de France Relance

Le Plan de Relance renforce les subventions à destination des communes pour la rénovation énergétique de leurs bâtiments. Celles-ci ont pourtant un discours assez critique à son égard : des délais qui apparaissent en décalage avec la temporalité des décisions et des opérations de rénovation ; sur le plan symbolique, le revirement de la posture de l'État vis-à-vis des collectivités, longtemps soumises à l'austérité. En outre, les plus petites communes ne se sentent pas concernées en raison de la complexité administrative et des jeux de pouvoir qui leur apparaissent défavorables, au moment des décisions d'attribution.

Malgré cela, beaucoup de communes le voient comme une opportunité, mais le Plan de Relance ne génère pas directement de nouveaux projets. Pour celles qui ont une stratégie d'anticipation, il débloque des projets existants et/ou pousse leur performance. Pour d'autres, il donne envie aux élus de se lancer pour profiter de la manne financière mais les projets sont alors trop peu avancés. La dynamique des projets est aussi entretenue par d'autres types de subvention (CEE, aides locales) plus continus, plus prévisibles dans le temps et plus souples sur les critères.

Auteurs : BRISEPIERRE Gaëtan, HAMON Viviane.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- CEREMA, *Enquête sur les pratiques de gestion du patrimoine immobilier dans les collectivités*, Juillet 2021.
- AFL / INET, *Comment financer la transition énergétique dans les collectivités locales*, Juin 2021.
- CERC Normandie, *La rénovation énergétique du parc tertiaire des collectivités normandes*, Mars 2021.
- ADEME, *Dépenses énergétiques des collectivités locales*, Etat des lieux en 2017, Juin 2019.
- CODA Stratégies, *La transition énergétique des communes, Quelles bonnes pratiques dans un contexte contraint ?*, Août 2016.
- GERES - Viviane Hamon Conseil – In Vivo, *Conduite d'une analyse prospective sur les économies de flux en Région PACA*, Avril 2014.

SIGLES ET ACRONYMES

ACTEE	Action des Collectivités Territoriales pour l'Efficacité Energétique (programme CEE)
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMO	Assistant à Maîtrise d'Ouvrage
AMO	Assistant à Maîtrise d'Ouvrage
CEE	Certificat d'économie d'énergie
CEP	Conseiller en énergie partagé
CPE	Contrat de Performance Energétique
DDT	Direction départementale des Territoires
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGS	Directeur Général des Services
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DST	Directeur des services techniques
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
MGP /	Marché Global de Performance
MOP	Maîtrise d'Ouvrage Publique
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PPI	Plan Pluriannuel d'Investissement
SPL	Société Publique Locale

L'ADEME EN BREF

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

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

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

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

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

LES COLLECTIONS DE L'ADEME



FAITS ET CHIFFRES

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



CLÉS POUR AGIR

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



ILS L'ONT FAIT

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



EXPERTISES

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



HORIZONS

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



SOCIOLOGIE DE LA DECISION DE RENOVATION ENERGETIQUE DES COMMUNES

Cette étude sociologique analyse la prise de décision de rénovation énergétique des bâtiments publics dans les petites et moyennes communes. Elle se base sur 37 entretiens, permettant de croiser les points de vue (élus, agents des communes, accompagnants) sur un échantillon varié de neuf communes ayant conduit des opérations de rénovation, ainsi qu'une douzaine d'entretiens exploratoires. L'étude analyse la décision à trois échelles d'observation, et propose de nombreuses pistes d'action qui feront l'objet d'un traitement ultérieur.

À l'échelle des communes, l'étude caractérise leur rapport à la rénovation énergétique, et les différentes d'attitudes et discours rencontrés. Elle retrace le parcours des communes et les jeux d'acteurs internes à la commune qui favorisent ou freinent la décision. Enfin, elle replace la décision énergétique performante de rénovation dans l'ensemble des arbitrages de la commune.

À l'échelle des opérations, l'étude traite les quatre dimensions qui permettent la fixation et le maintien d'un objectif élevé de performance énergétique : le choix du bâtiment à rénover, l'obtention d'un bon financement, des modalités favorables de conduite d'opération, et enfin une attention à l'après-rénovation permettant d'engager un cercle vertueux.

À l'échelle des politiques publiques, l'étude s'intéresse d'une part à l'appropriation des différents modèles d'ingénierie externe qui soutiennent les décisions des communes en matière de rénovation. D'autre part, elle traite de la réception des instruments nationaux d'incitation en termes de communication, de réglementation, et de subventions.

