

SOCIOLOGIE DE LA DÉCISION DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS PUBLICS DES PETITES ET MOYENNES COMMUNES

Enquête sociologique
exploratoire

RAPPORT FINAL

EXPERTISES 

Sept.
2021

REMERCIEMENTS

COMITE DE PILOTAGE

ADEME

- Cécile GRACY
- Hakim HAMADOU
- Christophe LESTAGE
- Frédéric ROSENSTEIN
- Sarah THIRIOT

PLAN BÂTIMENT DURABLE

- Marie GRACIA

DGALN

- Virginie YVERNAULT

Banque des Territoires

- Vanina AUVERNY
- Hubert BRIAND

FNCCR

- Hortense FOURNEL
- Hélène HALLER
- Magalye MERLIN
- Guillaume PERRIN

CONTRIBUTEURS

- Christelle LE PAGE
- Denis SAVANNE

CITATION DE CE RAPPORT

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.

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/>

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'œuvre 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

| | |
|---|-----------|
| SOMMAIRE..... | 4 |
| 0. PRESENTATION DE L'ETUDE | 10 |
| 0.1. Contexte et enjeux | 10 |
| 0.1.1. Le constat d'une dynamique modeste malgré un environnement incitatif..... | 10 |
| 0.1.2. Un champ de recherche en sociologie qui reste à investiguer | 10 |
| 0.1.3. Des premiers constats qui justifient un éclairage sociologique | 11 |
| 0.2. Approche et objectifs | 11 |
| 0.3. Méthodologie de l'étude | 12 |
| 0.3.1. Une phase exploratoire de préparation du terrain | 12 |
| 0.3.2. La construction de l'échantillon des neuf communes étudiées..... | 13 |
| 0.3.3. Une enquête croisant les points de vue sur la décision | 15 |
| 0.4. Guide pour la lecture du rapport | 16 |
| 1. DES DECISIONS DE RENOVATION ENERGETIQUE ENCASTREES DANS UN CONTEXTE GENERAL A TOUTES LES COMMUNES | 18 |
| 1.1. Une montée en puissance notable de la conscience écologique..... | 18 |
| 1.2. Budget communal : une équation économique de plus en plus complexe..... | 19 |
| 1.3. L'injonction contradictoire d'une décentralisation en trompe-l'œil | 20 |
| 1.4. Un parc de bâtiments communaux pléthorique, complexe et en mauvais état | 20 |
| 1.5. La primauté du service aux habitants | 21 |
| 2. UNE DIVERSITE DE RECITS ET D'ATTITUDES VIS-A-VIS DE LA RENOVATION ENERGETIQUE | 24 |
| 2.1. Les trois récits sur la rénovation énergétique des bâtiments communaux..... | 24 |
| 2.1.1. Le récit du service aux habitants..... | 25 |
| 2.1.2. Le récit de la « népense » | 25 |
| 2.1.3. Le récit de la transition écologique | 25 |
| 2.2. Profil-types des communes vis-à-vis de la rénovation énergétique..... | 26 |
| 2.2.1. Deux axes de segmentation des communes | 26 |
| 2.2.2. Une typologie d'attitudes vis-à-vis de la rénovation énergétique | 27 |
| 3. LE LONG PARCOURS DES COMMUNES VERS LA RENOVATION ENERGETIQUE | 30 |
| 3.1. Un parcours vers la rénovation énergétique performante qui impose le temps long | |
| 30 | |
| 3.1.1. Des rénovations sous contrainte de maturité des acteurs de la commune..... | 30 |
| 3.1.2. La fenêtre de tir du début de mandat | 31 |
| 3.1.3. Des rénovations sous la contrainte d'une vision à long terme sur laquelle il faut savoir communiquer..... | 31 |
| 3.2. Un parcours vers la rénovation qui se nourrit de démarches à vertu organisationnelle | 32 |
| 3.2.1. Les fonctions préparatoires à la décision assurées par ces dispositifs | 32 |
| 3.2.2. Cit'ergie, une démarche aux effets profondément structurants | 33 |
| 3.3. La rénovation des bâtiments au sein d'un cercle vertueux plus ample | 33 |

| | |
|--|-----------|
| 4. L'ORGANISATION DES ACTEURS DE LA COMMUNE VIS-A-VIS DE LA DECISION DE RENOVATION ENERGETIQUE | 35 |
| 4.1. Du côté des élus..... | 35 |
| 4.1.1. Un maire tout puissant ? | 35 |
| 4.1.2. Mais des conseillers municipaux bien présents | 36 |
| 4.2. Les conditions favorables à la coopération entre élus et services | 37 |
| 4.2.1. Le maire et son équipe rapprochée..... | 37 |
| 4.2.2. Les vertus de la transversalité..... | 37 |
| 4.2.3. Attirer, conserver et faire évoluer les talents : un cercle vertueux | 38 |
| 4.3. Les limites organisationnelles constatées | 39 |
| 4.3.1. Dans les petites communes : la solitude des maires face au projet..... | 39 |
| 4.3.2. Conservatisme des services : deux zones d'incertitude organisationnelle importantes..... | 39 |
| 4.3.3. Un fort besoin d'externalisation dès lors que le projet est ambitieux | 40 |
| 5. DES CHOIX PAS TOUJOURS FAVORABLES A LA RENOVATION PERFORMANTE..... | 42 |
| 5.1. La rénovation énergétique dans les arbitrages de la commune | 42 |
| 5.1.1. La rénovation énergétique au tamis des autres priorités des communes | 42 |
| 5.1.2. La rénovation énergétique en balance avec la production locale d'énergie | 43 |
| 5.1.3. Les difficultés de céder des bâtiments publics peuvent pousser à la rénovation..... | 44 |
| 5.2. Les facteurs participant de la décision d'intervention énergétique sur le parc de bâtiments communaux..... | 45 |
| 5.2.1. De l'état des lieux du parc à la décision de rénover | 45 |
| 5.2.2. Les stratégies alternatives d'intervention énergétique sur les bâtiments | 47 |
| 6. CHOISIR LE(S) BATIMENT(S) A RENOVER : LE POIDS TOUT RELATIF DES CRITERES « OBJECTIFS » | 52 |
| 6.1. Les rénovations performantes s'intègrent dans des rénovations globales..... | 52 |
| 6.1.1. Intervenir sur des bâtiments « à bout de souffle »..... | 52 |
| 6.1.2. Remédier à l'obsolescence d'usage | 52 |
| 6.2. Le choix du bâtiment à rénover n'est pas basé uniquement sur des critères objectifs..... | 53 |
| 6.2.1. Deux types de valeur symbolique d'un bâtiment..... | 53 |
| 6.2.2. Le projet de mandat..... | 54 |
| 6.2.3. Les écoles : des bâtiments à forte valeur symbolique et politique | 54 |
| 7. UN BON FINANCEMENT DU PROJET : ELEMENT DETERMINANT DE LA DECISION.. | 55 |
| 7.1. Les économies d'énergie sont secondaires dans l'équation économique des rénovations globales et performantes..... | 55 |
| 7.2. La chasse aux subventions est ouverte | 56 |
| 7.2.1. Le cumul des subventions pour atteindre des taux élevés de financement | 56 |
| 7.2.2. La chasse aux subventions : des effets inégalitaires et potentiellement négatifs... .. | 57 |
| 7.2.3. Gérer les incertitudes liées aux subventions | 59 |
| 7.3. L'emprunt comme solution de dernier recours..... | 59 |
| 7.3.1. L'emprunt est réservé aux communes qui ont des marges de manœuvre budgétaires .. | 59 |
| 7.3.2. Des habitudes qui orientent plutôt vers les banques privées..... | 60 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 7.4. | Financement des rénovations et planification : le PPI sous conditions | 60 |
| 7.5. | Les risques de déshabillage énergétique de l'opération liés à son financement..... | 61 |
| 8. | LA PERFORMANCE ENERGETIQUE AU FIL DE LA CONDUITE D'OPERATION | 63 |
| 8.1. | Des modalités de programmation/conception qui donnent une place importante aux usages et à la concertation | 63 |
| 8.1.1. | Des ambitions énergétiques inégales au moment de la programmation..... | 63 |
| 8.1.2. | La concertation en amont du projet..... | 64 |
| 8.1.3. | Opérations en site occupé : des difficultés spécifiques qui pèsent sur les décisions | 66 |
| 8.2. | Une préférence pour les entreprises locales, mais des difficultés à les trouver | 67 |
| 8.2.1. | Une tension entre la demande politique de localisme et l'objectif de performance énergétique | 67 |
| 8.2.2. | Les actions des communes en amont pour favoriser les entreprises locales, ou les compromis réalisés | 68 |
| 8.3. | Trois configurations possibles de type de marché qui jouent sur les intervenants associés..... | 68 |
| 8.3.1. | Le cadre de la loi MOP : la commune reste décisionnaire mais rencontre des difficultés de pilotage de la maîtrise d'œuvre et du chantier | 69 |
| 8.3.2. | Se faire accompagner d'un AMO pour pallier les difficultés rencontrées avec la maîtrise d'œuvre | 70 |
| 8.3.3. | Différentes formes de délégation et maîtrise du risque de perte de contrôle | 70 |
| 8.3.4. | Le choix d'un marché global (CREM / MGP) : des conditions nécessaires au sein des communes | 71 |
| 8.4. | La place des labels : finalement assez limitée ? | 72 |
| 9. | L'APRES RENOVATION : EVALUATION, PERENNISATION ET ENTRAINEMENT | 74 |
| 9.1. | Le succès de la rénovation du bâtiment mesuré à l'aune des retours des usagers . | 74 |
| 9.2. | Le maintien des performances dans le temps | 75 |
| 9.2.1. | L'exploitation : des conditions à maintenir sur la durée..... | 75 |
| 9.3. | Faire entrer la commune dans un cercle vertueux | 76 |
| 10. | LES DISPOSITIFS EXTERNES D'INGENIERIE DE LA RENOVATION ENERGETIQUE | 79 |
| 10.1. | Une société de projet à l'échelle régionale, le cas SPL OSER | 80 |
| 10.1.1. | Les conditions effectives d'entrée ne s'adressent pas à toutes les communes | 80 |
| 10.1.2. | Les apports pour les communes bénéficiaires..... | 80 |
| 10.1.3. | Des évolutions en cours mais un déploiement limité..... | 81 |
| 10.2. | Les marchés groupés | 82 |
| 10.2.1. | Un dispositif réservé aux communes déjà dans le giron de la structure porteuse . | 82 |
| 10.2.2. | Un dispositif engageant pour les maires petites communes | 83 |
| 10.2.3. | De la possibilité d'une extension à la rénovation globale..... | 83 |
| 10.3. | L'accompagnement énergétique mutualisé entre plusieurs communes | 85 |
| 10.3.1. | Les CEP en retrait de la rénovation performante | 85 |
| 10.3.2. | Le programme ACTEE : une bonification difficile d'accès..... | 86 |
| 10.4. | L'accompagnement des villes moyennes par la Banque des Territoires | 88 |
| 10.4.1. | Un accès à deux vitesses aux services de la BdT | 88 |
| 10.4.2. | Une contribution contrastée à la rénovation performante | 89 |

| | |
|--|------------|
| 10.5. Les CPE portés par des opérateurs privés..... | 90 |
| 10.5.1. Des CPE peu propices à la rénovation performante | 90 |
| 10.5.2. Les conditions de diffusion des CPE dans les collectivités | 91 |
| 11. L'APPROPRIATION DES RECENTES EVOLUTIONS DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE PUBLIQUE | 93 |
| 11.1. La circulation de l'information sur la rénovation énergétique dans les collectivités | |
| 93 | |
| 11.1.1. Les limites de la communication officielle..... | 93 |
| 11.1.2. Le rôle crucial des réseaux d'information | 94 |
| 11.1.3. Le rayonnement des élus et des communes avant-gardistes | 95 |
| 11.2. Des effets du dispositif Éco-Énergie Tertiaire (EET) encore incertains..... | 96 |
| 11.2.1. Un scepticisme ambiant peu impliquant pour les collectivités..... | 96 |
| 11.2.2. Trois attitudes des communes à l'égard du dispositif éco-énergie tertiaire | 97 |
| 11.2.3. Des stratégies d'action sur le parc questionnées par les ambitions du dispositif .. | 97 |
| 11.3. La réception du plan France Relance et l'accès aux subventions..... | 99 |
| 11.3.1. Des critiques de la part des collectivités qui freinent leur engagement | 99 |
| 11.3.2. Trois attitudes des communes vis-à-vis du Plan France Relance | 100 |
| 11.3.3. D'autres dispositifs de subvention présentent des avantages | 101 |
| CONCLUSION | 103 |
| SIGLES ET ACRONYMES | 105 |
| ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN | 107 |
| ANNEXE 2 : RECENSEMENT DES DISPOSITIFS..... | 111 |

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.

– 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 plusieurs années (avant la création d'ACTEE, du Plan France Relance, d'Eco-Energie Tertiaire).

0. Présentation de l'étude

0.1. Contexte et enjeux

0.1.1. Le constat d'une dynamique modeste malgré un environnement incitatif

Cette étude, et les objectifs qui lui ont été assignés, trouvent leur origine dans un constat commun fait par l'ensemble de ses commanditaires, celui de la faible dynamique de la rénovation énergétique du parc des bâtiments communaux. Celle-ci est pourtant, depuis plusieurs années, un objectif fort des politiques publiques de transition énergétique. Elle a fait l'objet d'une succession de textes législatifs¹, et elle est aujourd'hui rendue obligatoire par le "dispositif éco-énergie tertiaire"² pour les plus grands bâtiments avec des objectifs ambitieux de réduction des niveaux de consommation d'énergie jusqu'à l'horizon 2050. Mais **le nombre actuel de rénovations énergétiques effectuées par les collectivités, et leur niveau de performance, sont loin de l'objectif espéré**. Si des travaux sont effectivement réalisés dans les collectivités, ils visent moins la performance énergétique globale que l'entretien courant, les restructurations ou la réalisation d'extensions.

Les institutions ont pourtant mis en place **des dispositifs pour encourager la rénovation énergétique, mais leur appropriation par les collectivités reste encore limitée**.

- L'ADEME accompagne depuis longtemps les collectivités sur la rénovation énergétique du patrimoine communal à travers des aides à l'ingénierie et des subventions : conseillers en énergie partagée (CEP), fonds chaleur, AMO contrat de performance énergétique (CPE), observatoire (OPERAT), guides techniques....
- La Banque des Territoires (BdT), qui propose des financements dédiés à la rénovation énergétique, a pu constater une sous-consommation des enveloppes jusqu'en 2020. Par exemple l'AMI villes moyennes, lancé en 2017, (28 collectivités lauréates) n'a permis de concrétiser des financements de travaux que dans un quart d'entre elles.
- Par ailleurs, de nombreux autres dispositifs existent et sont au moins partiellement orientés vers la rénovation énergétique dans les collectivités locales : programmes CEE ACTEE 1&2, portés par la FNCCR, financement de l'État via les préfectures (DETR, DSIL), labellisation Cit'ergie, programme tREES sur les bâtiments éducatifs, programme PRO-INFO-11 sur le système de management de l'énergie, et à un niveau local des SPL type OSER en Auvergne Rhône-Alpes.

Récemment la BdT, l'ADEME et le Plan Bâtiment Durable se sont associés pour mettre en ligne une plateforme numérique³ pour centraliser l'information à destination des collectivités sur la rénovation énergétique, mais elle reste encore peu connue et peu utilisée. Le récent plan France Relance⁴ a largement renforcé les fonds publics consacrés à la rénovation énergétique, mais la mise à disposition de moyens supplémentaires ne suffira sans doute pas à déclencher des décisions. Globalement, on constate une **difficulté des pouvoirs publics à trouver la bonne stratégie pour susciter un large et profond mouvement des collectivités locales vers la rénovation énergétique**.

0.1.2. Un champ de recherche en sociologie qui reste à investiguer

Dans le domaine des logements, **les apports de la sociologie ont permis un changement d'approche pour des institutions comme l'ADEME**, ce qui a contribué à une accélération des rénovations énergétiques. En particulier, elle a permis de montrer que l'existence de dispositifs financiers ne suffisait pas à enclencher des décisions de travaux par les ménages. Il n'existe pas à ce jour de travaux de recherche équivalents sur la rénovation énergétique dans les collectivités locales. L'ADEME réalise une étude quinquennale sur la consommation énergétique des collectivités locales⁵, mais encore très peu de travaux de recherche en sociologie ont été menés sur ce champ.

¹ Depuis la loi ENE du 12 juillet 2010 en passant par la loi TECV du 17 août 2015 et plus récemment de la loi ELAN du 23 novembre 2018.

² Ce dispositif (reposant sur un décret et plusieurs arrêtés) fixe l'objectif ambitieux de réduction de 40 % des niveaux de consommation d'énergie d'ici 2030, puis 50% d'ici 2040 et 60% d'ici 2050, pour les bâtiments tertiaires dont la surface cumulée de plancher est supérieure ou égale à 1000 m² (texte du 23 juillet 2019).

³ <https://www.banquedesterritoires.fr/renovation-energetique-des-batiments-publics>

⁴ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf

⁵ <https://www.ademe.fr/depenses-energetiques-collectivites-locales>

Les rares études sociologiques conduites sur ce sujet n'ont pas analysé, de l'intérieur, le système d'acteurs de la décision de rénovation énergétique au sein des collectivités locales. Une étude⁶ du Cabinet CODA Stratégies porte sur le rapport des collectivités locales à la transition énergétique (y compris flotte de véhicules, éclairage...), mais elle ne rentre pas dans les relations entre services. Une étude en PACA⁷ s'intéresse spécifiquement aux fonctions d'économie de flux et de conseiller en énergie partagée qui n'interviennent que partiellement sur la rénovation.

En 2021, en parallèle de la présente étude, plusieurs travaux ont été menés sur le sujet de la rénovation énergétique du parc des collectivités locales. La CERC Normandie a mené une étude⁸ sur la rénovation du parc des collectivités normandes via des focus group, des entretiens qualitatifs et un questionnaire en ligne. Le CEREMA a réalisé à l'échelle nationale une enquête⁹ sur la gestion du patrimoine immobilier par les collectivités territoriales via un questionnaire en ligne (216 réponses).

0.1.3. Des premiers constats qui justifient un éclairage sociologique

Ce rapport propose une approche par la sociologie des organisations pour contribuer à éclairer davantage les mécanismes de la décision de rénovation énergétique dans les collectivités locales. Ces dernières représentent une pluralité de centres de décision, alors que la gestion du patrimoine de l'État fait l'objet d'une plus grande centralisation (via France Domaine). Outre cet éclatement des décideurs, la temporalité de la décision dans les collectivités locales semble spécifique, caractérisée par une inertie et soumise au cycle court des élections municipales, tous les six ans.

Certains aspects de la gouvernance au sein des collectivités locales¹⁰ apparaissent comme un facteur majeur de blocage des rénovations énergétiques.

- Elle est bicéphale, associant d'un côté des élus, le plus souvent, "profanes" qui sont pourtant les décideurs finaux ; et de l'autre des services "experts", nombreux à intervenir dans la décision, et qui peuvent avoir tendance à travailler en silos.
- Les acteurs qui gèrent la maîtrise d'ouvrage ne sont pas ceux qui payent les factures d'énergie, ni nécessairement ceux qui font l'entretien des bâtiments. Selon les délégations de compétences adoptées dans les EPCI, les décisions peuvent être encore plus diluées et souffrir d'une distance entre lieu d'entretien et d'usage et lieu de pilotage.
- Par ailleurs, les compétences en ingénierie technico-juridico-économiques nécessaires pour porter des projets de rénovation énergétique ne sont pas suffisantes, voire inexistantes, dans les petites et moyennes collectivités.

Alors qu'ils sont les décideurs finaux, le rapport des élus locaux aux questions environnementales semble moins favorable à la rénovation énergétique qu'à d'autres investissements verts pour la collectivité. Dans la majorité des cas, ils ne marquent pas d'intérêt spécifique pour la rénovation du parc, vue comme peu mobilisatrice électoralement. Refaire l'isolation d'un bâtiment public ou changer la chaudière est moins visible que construire un nouveau bâtiment exemplaire. L'intégration d'énergies renouvelables, souvent plus visibles, suscite également plus d'intérêt et elle pourrait constituer une porte d'entrée vers la rénovation énergétique. Cependant, l'amélioration du confort thermique dans les crèches ou les écoles, et plus généralement dans les bâtiments publics intensément fréquentés par les citoyens, pourrait être interprétée comme un sujet porteur électoralement.

0.2. Approche et objectifs

Afin d'approfondir ces premiers constats, cette étude repose sur une approche de recherche appliquée afin de dégager des clefs nouvelles.

Au-delà de l'élue décideur final, il s'agit d'analyser la collectivité comme un système ouvert d'acteurs multiples, où la décision dépend des jeux collectifs. La décision n'est pas uniquement considérée

⁶ CODA Stratégies, *La transition énergétique des communes, Quelles bonnes pratiques dans un contexte contraint ?* Gimélec, FFIE, SERCE et GESEC.

⁷ GERES - Viviane Hamon Conseil – In Vivo, Conduite d'une analyse prospective sur les économies de flux en Région PACA, Avril 2014.

⁸http://www.cerc-normandie.fr/upload/telechargement/2La_renovation_energetique_du_parc_tertiaire_des_collectivites.pdf

⁹<https://www.cerema.fr/fr/actualites/enquete-pratiques-gestion-du-patrimoine-immobilier>

¹⁰ Ces constats se sont initialement appuyés sur quelques études antérieures (cf. bibliographie) ainsi que sur l'expertise de certains membres de l'équipe qui interviennent très fréquemment au sein des collectivités locales et territoriales sur des sujets liés à la transition énergétique et écologique.

comme un arbitrage basé sur des critères objectifs mais comme un processus collectif susceptible d'être bloqué par des contraintes et des intérêts multiples.

L'objet de cette étude est d'analyser les modalités de la décision de rénovation énergétique des bâtiments communaux, dans les collectivités locales. Plus précisément, il s'agit de mettre au jour comment ces modalités participent de la faible dynamique globalement observée et de comprendre le rôle joué dans la prise de décision par les différentes incitations mises en place (mécanismes de financement, prêts, subventions, aide à l'ingénierie...).

Cette recherche a pour finalité de formuler des recommandations stratégiques (communication, adaptation et articulation des dispositifs, nouvelles modalités d'accompagnement...) afin d'aider les pouvoirs publics à augmenter le nombre de rénovations énergétiques performantes dans le parc de bâtiments des collectivités locales.

Les objectifs de la recherche sont les suivants :

- Analyser le **processus de décision de rénovation** (énergétique) dans les collectivités locales et, à chaque étape, pointer les contraintes et les arbitrages ;
- Identifier les **différents acteurs** qui interviennent dans la décision, en interne et en externe, comprendre leurs intérêts propres et leurs stratégies vis-à-vis de la rénovation énergétique ;
- Cerner plus particulièrement le rôle des **élus locaux** dans la décision et leurs logiques d'action en matière de rénovation énergétique ;
- Comprendre le positionnement, la perception et l'**appropriation des différents dispositifs de soutien** à la rénovation énergétique par les collectivités locales ;
- Appréhender l'ensemble des **contraintes de la décision de rénovation énergétique**, y compris les contraintes économiques et budgétaires de fonctionnement (ex : prise en compte des économies d'exploitation suite à une rénovation énergétique) et d'investissement, (ex : capacités d'investissement, autofinancement, endettement, etc.) ;
- Étudier les **logiques de rénovation des bâtiments des collectivités** (patrimoniales, évolutions d'usages...) en parallèle de la prise en compte de la performance énergétique au bon niveau ;
- Examiner le **recours à des prestations d'études et d'ingénierie de projets** ;
- Analyser la **perception et l'appropriation des contraintes réglementaires par les collectivités**, et plus particulièrement du « dispositif éco-énergie tertiaire » ;
- Recueillir les **besoins et les attentes des collectivités locales pour engager davantage de rénovations énergétiques**.

0.3. Méthodologie de l'étude

0.3.1. Une phase exploratoire de préparation du terrain

Avant de démarrer l'investigation auprès des communes, une phase exploratoire a été menée afin d'appréhender le contexte de la rénovation énergétique dans les communes et de préparer l'enquête (critères d'échantillonnage, guides d'entretien...).

- Une analyse documentaire et bibliographique qui a débouché sur la constitution d'une base de données.
- La réalisation d'un panorama des acteurs et des dispositifs nationaux en soutien à la rénovation énergétique.
- Une série de **12 entretiens d'experts dont les apports ont été mobilisés** dans le cadre du présent rapport.

L'échantillon des entretiens d'experts regroupe une diversité de types d'acteurs qui accompagnent les collectivités sur le sujet de la rénovation énergétique au plan national et local, public / privé / associatif...

- Une DREAL
- Un responsable du CEREMA
- Une direction régionale de la Banque des Territoires

- Une Agence Régionale de l'Energie
- Un syndicat d'énergie sur un territoire rural
- Un CAUE
- Une société de conseil auprès des collectivités locales
- Un exploitant
- Un responsable de l'Association des Ingénieurs Territoriaux – (AITF)
- Un chargé de financement ACTEE au sein d'un syndicat d'énergie
- Un consultant expert dans l'accompagnement des communes dans leur démarche environnementale (PCAET, Cit'ergie...)
- Un consultant expert dans le financement des projets des communes

0.3.2. La construction de l'échantillon des neuf communes étudiées

Les communes sélectionnées pour faire l'objet d'une étude de cas répondent aux critères présentés ci-après. Elles partagent deux caractéristiques :

- **Des petites et moyennes communes** (moins de 150 000 habitants). Nous avons exclu les grandes villes et métropoles qui mériteraient une étude en soi, et les EPCI dont le parc immobilier est plus restreint et spécifique.
- **Ayant mené une opération de rénovation énergétique** récente (achevée en 2019-2021) sur un bâtiment public afin de pouvoir retracer l'historique de la décision. Nous avons choisi de restreindre ce critère aux rénovations **inclusives des travaux d'isolation du bâti**, afin d'exclure le simple entretien et le renouvellement de système, tout en restant ouverts sur les différents niveaux de performance.

Nous avons dans le même temps cherché à diversifier les cas de communes étudiées selon cinq principaux critères :

- Le **type de commune** appréhendé par sa taille (village, petite ville, et ville moyenne), la nature de son territoire (rural, périurbain...), la couleur politique de l'exécutif et sa solidité financière (notamment son niveau d'endettement). Ces éléments conditionnent en effet les ressources dont dispose la commune pour mener à bien des rénovations.
- Le **niveau de performance énergétique** des opérations avec l'objectif de ne pas uniquement travailler sur « les meilleurs ». Nous avons intégré des rénovations dites exemplaires (obtention d'un label, au moins 50 % d'économie d'énergie...) et des rénovations courantes, intégrant toutefois une isolation du bâti.
- La **zone géographique** en faisant varier les régions d'implantation des communes pour neutraliser les effets d'éventuels particularismes locaux. Les communes enquêtées appartiennent à six régions : Auvergne Rhône-Alpes (x3), Centre Val de Loire, Hauts-de-France, Ile de France, Grand Est, Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur.
- La mobilisation de **dispositifs de soutien** à la rénovation énergétique afin de collecter des retours d'expérience sur ces derniers. Il s'agit de faire varier le type de dispositifs (accompagnement, financement...) et les profils des communes en termes de mobilisation de ceux-ci (utilisateurs, abandonnistes, aucun).
- La **couleur politique** affichée par le maire et son équipe municipale.

Une phase de repérage a permis de confronter ces critères théoriques aux opportunités de contacts dans les communes.

- Une cinquantaine de pistes de contacts ont été collectées à travers le réseau professionnel de l'équipe, les commanditaires institutionnels, les entretiens exploratoires.
- Vingt-cinq contacts téléphoniques ont été pris, qui ont abouti à la réalisation d'une vingtaine de fiches de cas décrivant la commune, une ou plusieurs rénovations, et le profil des enquêtés potentiels.

- Une liste d'une dizaine de communes a été sélectionnée, en concertation avec les commanditaires, via un travail de priorisation tenant compte de la faisabilité de l'enquête et des critères de constitution de l'échantillon rappelé ci-dessus.

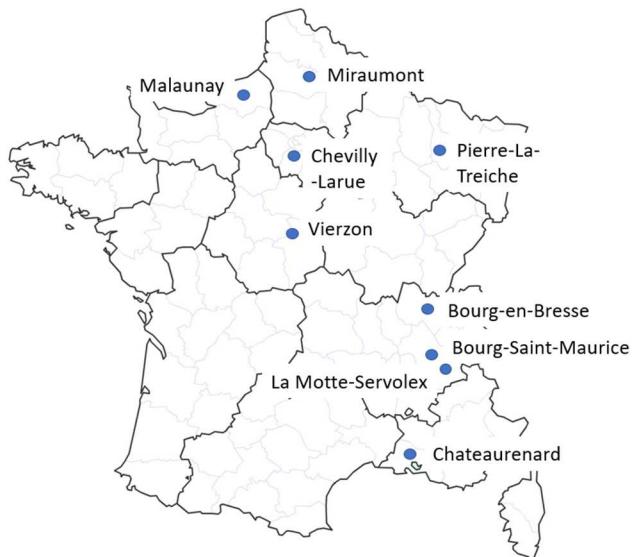
Au final, nous avons travaillé sur les neuf communes suivantes que nous allons rapidement caractériser au regard des critères de constitution de l'échantillon.

- **Bourg-en-Bresse**, une ville moyenne de 40 000 habitants située en Auvergne Rhône Alpes. Elle a conduit plusieurs opérations de rénovation exemplaire, essentiellement dans des écoles, en interne et par l'intermédiaire de la SPL Oser.
- **Vierzon**, une ville moyenne de 26 000 habitants, en Centre Val-de-Loire dont les finances sont tendues. La commune a réalisé trois rénovations d'école en trois ans, en cumulant les financements Politique de la Ville (ANRU) et rénovation thermique (Banque des Territoires).
- **Chevilly-Larue**, une ville moyenne de 20 000 habitants, située en périphérie de Paris, et plutôt à l'aise financièrement. En 2021, elle a terminé une rénovation d'école de niveau BBC Rénovation.
- **Chateaurenard**, une petite ville de 16 000 habitants en Provence-Alpes-Côte d'Azur qui dispose de ressources financières assez confortables. Elle a rénové un centre nautique avec une extension permettant la création de deux dojos ; l'opération a obtenu le label BDM argent.
- **La Motte-Servolex**, une petite ville de 12 000 habitants en Auvergne Rhône-Alpes, dont les finances sont moyennes. La rénovation thermique porte sur une salle de spectacle ; elle intègre une centrale photovoltaïque en autoconsommation.
- **Bourg-Saint-Maurice** est une commune de montagne d'Auvergne Rhône-Alpes, intégrant le domaine skiable des Arcs/Pesey-Vallandry. Elle compte 7 000 habitants et dispose de solides ressources financières. Elle a mis en place un CPE de grande envergure, et mené des opérations d'isolation par ailleurs.
- **Malaunay** est une commune de 6 000 habitants située dans la région Normandie, et appartenant à la métropole de Rouen. Elle a conduit des rénovations performantes sur deux mandats consécutifs et son parc est quasiment entièrement rénové aujourd'hui. Le groupe scolaire objet de l'enquête est à la norme BBC Rénovation.
- **Miraumont** est un village rural de 800 habitants situé dans les Hauts-de-France. Il a fait isoler la toiture du bâtiment abritant la mairie et la poste, dans le cadre d'une commande groupée organisée par le syndicat d'énergie, associant plusieurs villages des environs.
- **Pierre-la-Treiche** est un village rural de 500 habitants, situé en Lorraine, Région Grand Est. La rénovation thermique de la mairie intègre notamment une isolation en laine de bois et la création d'un logement communal à l'étage.

En termes de couleur politique¹¹, on note la répartition suivante : sans étiquette (2), LR (2), union de la gauche et des verts sous leadership socialiste (1), union de la gauche sous leadership PCF (1), PCF (1), divers gauche (1, mais les opérations de rénovation étudiées ont eu lieu sous la mandature précédente, divers droite).

¹¹ La couleur politique du maire et de son équipe a été relevée sur la présentation de chaque commune (source : wikipedia).

Carte des 9 communes étudiées



Dans la suite du rapport les communes ont été anonymisées afin de respecter la confidentialité des propos des enquêtés.

0.3.3. Une enquête croisant les points de vue sur la décision

En avril – mai 2021, nous avons conduit vingt-cinq entretiens auprès d'acteurs de ces communes ayant participé à la décision de rénovation énergétique.

Pour chacune des communes, nous avons réalisé entre deux et cinq entretiens correspondant à trois rôles dans la décision :

- Au moins, un élu a été interviewé dans chacune des communes : le plus souvent le maire, mais aussi des adjoints à la transition énergétique, ou des adjoints aux bâtiments, ou des adjoints thématiques (ex. sports, vie scolaire).
- Des agents de la commune ont le plus souvent été interviewés, sauf dans les petites communes où le maire est presque seul à la manœuvre. Il s'agit le plus souvent d'un directeur (Directeur Général des Services, Directeur des Services Techniques, Responsable patrimoine), mais aussi de chargés de mission (transition énergétique notamment) ou encore des directeurs de services usagers du bâtiment rénové (sport, éducation).
- Des accompagnants étant intervenus dans la décision de rénovation aux profils très variés selon le parcours de la commune : SPL régionale, syndicat d'énergie, conseiller en énergie partagée dans un Pays, Direction régionale de la Banque des Territoires, bureau d'étude privé...

Cette triangulation permet de croiser les regards d'acteurs occupant des positions différentes vis-à-vis du processus de décision de rénovation, et fiabilise ainsi le recueil de l'information. Les profils ont été choisis avec l'aide de nos informateurs initiaux¹² dans les communes en fonction de la proximité de la décision et de leur disponibilité. Au fil des entretiens, il nous est apparu que ces profils auraient pu être utilement complétés par des intervenants issus des services juridiques/service des marchés et de la direction financière. Cet angle mort a été pallié par le recours à des relances spécifiques à propos de ces services dont le rôle mériterait cependant d'être investigué dans le cadre de futurs travaux sur le sujet.

Dans le contexte de la crise sanitaire, les entretiens ont été réalisés à distance en privilégiant la visio-conférence quand cela était possible. Il s'agit d'entretiens semi-directifs approfondis d'une durée d'une à deux heures, basés sur un guide d'entretien ouvert (voir annexe 1), et une conduite d'entretien souple. Au moment de la prise de rendez-vous, la demande a été faite aux enquêtés de nous faire parvenir des documents préparatoires (organigramme, fiche d'opération, articles de presse...). Chaque entretien a été réalisé par un binôme d'enquêteurs (intervieweur et preneur de notes) et a donné lieu à une

¹² Ce sont les informateurs qui avaient permis de renseigner les vingt-cinq fiches initiales, lors de l'étape précédente.

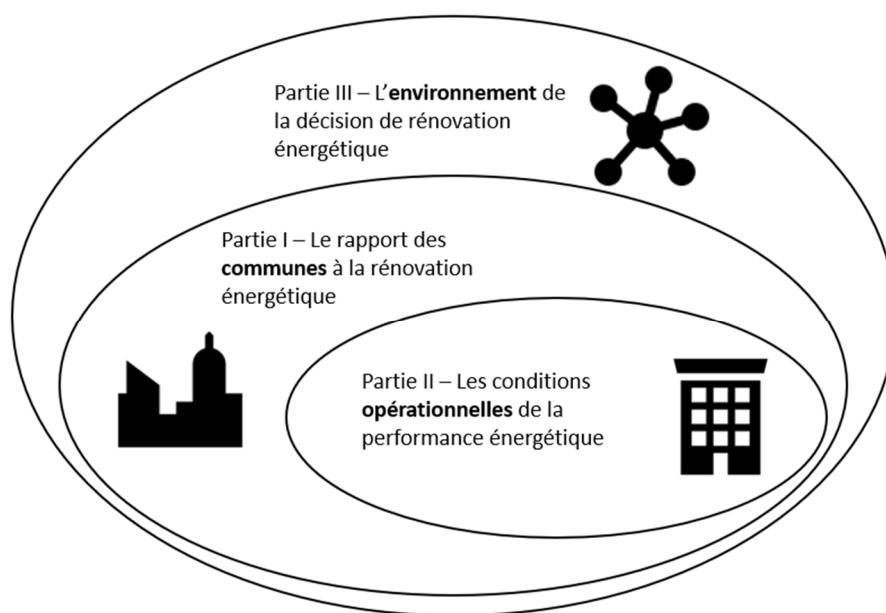
retranscription partielle. L'ensemble de ces données, ainsi que les entretiens exploratoires, ont fait l'objet d'une analyse thématique comparative en vue de la rédaction de ce rapport.

0.4. Guide pour la lecture du rapport

Le rapport est divisé en 11 chapitres, et **organisé en trois grandes parties qui correspondent à différentes échelles d'observation de la décision de rénovation énergétique** :

- La **Partie I analyse le rapport des communes à la rénovation énergétique** : les traits communs et la diversité, les étapes du parcours préalable à la décision, les jeux d'acteurs entre élus et services, et enfin les conditions d'arbitrages vis-à-vis de la rénovation énergétique.
- La **Partie II se centre sur les opérations** de rénovation énergétique et analyse les différentes dimensions de la décision : choix des bâtiments, montage financier, programmation et prise en compte des usagers, choix techniques, choix des intervenants, suites de l'opération...
- La **Partie III intègre l'environnement de la décision** au-delà de la commune : au niveau local, l'accès des communes à des dispositifs d'ingénierie externe et leurs apports pour la décision ; au niveau national, les instruments de politiques publiques (Plan de Relance, dispositif éco-énergie tertiaire, campagne d'information) et leur réception par les acteurs de terrain.

Les trois échelles d'analyse de la décision de rénovation



A la fin de chaque chapitre, **le lecteur trouvera une série de pistes d'actions** susceptibles de faciliter les décisions des communes en matière de rénovation énergétique performante. A la suite de ce rapport, ces propositions seront mises en débat avec les acteurs concernés, et le produit de ces échanges fera l'objet d'une note de recommandations aux pouvoirs publics.

Le texte intègre des citations issues des entretiens sous la forme « *d'un verbatim entre guillemets* », il est suivi d'une parenthèse indiquant le statut de l'enquêté vis-à-vis de la décision : élu, agent, accompagnant, ou expert. Les propos contenus dans ce rapport engagent leurs auteurs, et en aucun cas les enquêtés.

PARTIE I

LE RAPPORT DES COMMUNES À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

1. Des décisions de rénovation énergétique encastrées dans un contexte général à toutes les communes

Au-delà des critères de diversité des communes et des projets enquêtés (taille, santé économique, engagement, exemplarité...), nécessaires à la robustesse de l'échantillon d'enquête, quelques traits communs à toutes les communes et personnes enquêtées apparaissent de manière très notable. Ces traits communs dessinent les contours du contexte général, décrit unanimement par nos interlocuteurs, dans lequel les décisions de rénovation énergétique viennent systématiquement s'encastre~~r~~ et à l'aune duquel elles doivent être comprises autant pour repérer des opportunités à exploiter que des freins à lever. Les développements ultérieurs permettront de présenter la variété des stratégies et des réponses apportées par les communes, mais cette diversité doit systématiquement être interprétée sans perdre de vue la toile de fond commune proposée dans cette première partie, qui permet de restituer leur sens général.

1.1. Une montée en puissance notable de la conscience écologique

Le premier point qui mérite d'être noté est le constat que les questions écologiques sont de plus en plus partagées au sein des communes, par les techniciens comme par les élus, quelle que soit leur étiquette politique.

Au-delà d'un air du temps général qui suit la même évolution, on note deux origines principales à cette prise de conscience :

- Pour les communes dont le territoire comprend encore des espaces forestiers et agricoles, qu'elles soient strictement rurales ou qu'elles soient en périphérie d'agglomérations plus urbanisées, le constat de plus en plus perceptible du changement climatique (dégénérescence de la forêt, impacts sur les cultures agricoles, fréquence des événements météorologiques extrêmes...) apporte des éléments concrets face auxquels les élus, même initialement réticents ou sceptiques, sont de plus en plus en alerte. C'est la preuve par l'exemple, immédiatement sensible car en lien avec des préoccupations, des pratiques et des savoirs personnels. La question récurrente du confort d'été participe également de cette prise de conscience sensible, quelle que soit la nature du territoire, urbain ou rural, méridional ou septentrional.

« En 2008, quand je suis arrivé comme maire, je n'étais pas du tout intéressé par les aspects écologiques, c'est venu petit à petit. Ce qui m'a orienté vers l'écologie, ce sont les problèmes globaux de réchauffement climatique, mais aussi les problèmes météorologiques de la région. Depuis quelques années, nous avons des sécheresses agricoles inhabituelles, et depuis 2001, la rivière qui se formait tous les sept ou huit ans dans le village n'est jamais revenue. »(élu)

- En parallèle, il y a dans les communes un terreau d'élus (et de techniciens) qui ont acquis une sensibilité à la fois plus ancienne et plus intellectuelle, liée à leur histoire personnelle faite de lectures (ex. Al Gore, Rob Hopkins...), de rencontres (ex. un chef coutumier canaque), d'expérience professionnelle (ex. responsable DD dans une grande entreprise) : « Après avoir lu ça, au-delà de la sidération, je venais d'être papa et je me suis dit : "il faut qu'on agisse" ». (agent)

Plus ce terreau d'acteurs sensibilisés est ancien dans la commune, plus celle-ci aura pu prendre de l'avance en termes de politiques de transition et de rénovation énergétique des bâtiments publics, y compris en ayant renforcé les équipes techniques par des chargés de missions spécialisés qui sont autant d'alliés, comme nous le verrons plus bas. Mais globalement, aujourd'hui, l'écart entre les pionniers et les suiveurs s'amoindrit, les premiers se déclarant beaucoup moins isolés aujourd'hui, et les efforts qu'ils doivent déployer pour convaincre s'amenuisent.

« Sur le mandat précédent, je rencontrais de très grosses résistances : "Toi et ton développement durable ! Le réchauffement climatique, ça n'existe pas". Pour les agriculteurs, il fallait tout traiter. Et maintenant ils me disent : "Oh ! Et l'agriculture biologique ?". On a constaté ces effets au fil des années. »(élu)

En outre, au fil du temps et en cas de renouvellement des équipes municipales, on assiste à l'arrivée d'élus plus jeunes. Ces derniers ont bénéficié, dans le cadre de leur scolarité, d'enseignements où ces sujets ont pris plus de poids dans un contexte social où ils étaient également de plus en plus présents.

Cette prise de conscience individuelle est renforcée par celle qui touche tous les citoyens dans les communes : **le sujet est également devenu porteur électoralement**, à condition d'adopter une politique de communication habile, qui sache mettre en évidence les actions entreprises par la commune : « *Politiquement, c'est quelque chose de fort. Le maire a été réélu au premier tour avec un bilan qui faisait état de tout ça : les économies, la transition écologique. Lors des inaugurations, c'est quelque chose qui est dit* ». (agent)

Il semble donc aujourd’hui que la question est moins de convaincre qu’il est important de conduire des actions de transition écologique, dont la rénovation des bâtiments fait partie, que de donner des clés très concrètes permettant de passer l’action, de faire.

1.2. Budget communal : une équation économique de plus en plus complexe

Si le premier constat est porteur d’optimisme, le second l’est beaucoup moins. En effet, dans toutes les communes enquêtées, la question des finances communales est abordée avec beaucoup d’inquiétude, voire d’amertume : l’équation semble insoluble et les perspectives envisagées très sombres. Quelle que soit la taille de la commune, avec plus ou moins d’intensité selon la dynamique socioéconomique du territoire, **la maîtrise du budget de fonctionnement est systématiquement au cœur des préoccupations**. La baisse des recettes est un fait incontournable qui est totalement subi par les communes qui ont le sentiment d’avoir peu ou pas du tout de prise sur ce volet de leur budget de fonctionnement. Cette baisse est due, selon les enquêtés, à un cumul de décisions unilatérales de l’État, dans une atmosphère d’austérité passée (ex. effets de la crise de 2008 ; respect des critères de Maastricht) et d’un avenir assombri par la crise sanitaire et l’idée que le prix à payer sera très élevé.

Est en cause, non seulement la baisse des dotations, mais aussi la suppression de certaines recettes fiscales comme la taxe d’habitation ; ou encore la suppression des emplois aidés qui participaient de l’équilibre budgétaire des communes, tout en permettant d’apporter plus de services à la population. **Face à ces baisses des recettes, la plupart des communes indiquent qu’elles ne veulent pas augmenter la pression fiscale ou le coût de l’accès aux services pour les citoyens** (ex. cantine, entrées à la piscine...). La question n’est pas uniquement électoraliste (ex. affirmer qu’il n’y a pas eu d’augmentation des impôts dans un bilan de mandat), mais elle est très souvent sociale et réaliste car, tout calcul fait, les hausses supportables par les citoyens apparaissent de toute façon comme une goutte d’eau par rapport aux recettes jugées nécessaires pour un fonctionnement harmonieux de la commune et pour porter ses projets de développement.

Du côté de la maîtrise des dépenses, les marges de manœuvre apparaissent également très étroites, d’autant plus que le poste le plus important est celui des ressources humaines. Or l’idée d’alléger les équipes est loin d’être populaire, des ajustements ne se faisant que relativement à la marge, au regard du poids de ce poste (ex. non-remplacement des départs à la retraite ; réorganisation des services avec allègement des postes d’encadrement par l’effet de la mutualisation). Le deuxième poste significatif de dépenses est le plus souvent celui des fluides, au premier rang desquels l’énergie et donc, pour partie, la question des bâtiments communaux. Même si le poste fluide pour les bâtiments reste minoritaire dans le budget des communes (il est en moyenne de 5 %, toutes communes confondues), cela plaide pour la mise en place d’actions de maîtrise de l’énergie dont la rénovation thermique fait partie.

Dès lors, se pose la question du lien entre budget de fonctionnement et budget d’investissement, puisque pour générer des économies sur le poste des fluides, le passage par l’investissement est très souvent nécessaire¹³. Or, parallèlement à la pression sur les budgets de fonctionnement, le discours économique dominant à propos de l’endettement public est totalement ancré dans les esprits. Nos interlocuteurs se font très systématiquement l’écho du discours ambiant sur la dette et les déficits publics¹⁴, qu’il soit porté par les médias, par des économistes, par les politiques français ou européens : s’endetter est moralement condamnable, se désendetter est une vertu cardinale, d’autant plus que certaines communes ont connu la menace d’une mise sous tutelle et donc d’une perte d’autonomie.

« On ne paie plus de frais financiers, je vais pouvoir faire des préemptions sans avoir recours à de l'emprunt. Ça montre qu'il y a des communes qui peuvent investir sans payer des intérêts aux

¹³ Nous reviendrons plus bas sur les autres solutions permettant des économies d’énergie

¹⁴ Même si les communes ne sont pas autorisées à faire du déficit, en fonction des règles de la comptabilité publique, elles ont été rattrapées par celui de l’État qui leur impose de participer à son désendettement (ex. Pacte de Cahors : <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-contractualisation-entre-l-etat-et-les-collectivites>).

banques. La dette de l'État me fait l'effet de repoussoir. Je n'en fais pas un dogme j'en fais un petit principe. » (élu)

Dans ce contexte, recourir à l'emprunt pour financer une rénovation énergétique apparaît comme la solution de dernier recours, en complément d'une intense recherche de subventions. À l'inverse, la préservation d'une capacité significative d'autofinancement permettant de continuer de porter des projets est systématiquement valorisée, ce qui complexifie davantage encore la recherche de l'équilibre entre les dépenses et les recettes de fonctionnement.

1.3. L'injonction contradictoire d'une décentralisation en trompe-l'œil

L'amertume des collectivités quant à la responsabilité de l'État ne porte pas uniquement sur les questions budgétaires. Elle porte également sur le **sentiment général qu'elles sont écartelées entre deux positions totalement contradictoires de l'État** : d'un côté, le constat d'un réel abandon de celui-ci, et de ses services déconcentrés (ex. déshabillage des DDT, pour la question spécifique des bâtiments) ; de l'autre, le sentiment d'une reprise en main de l'État qui leur impose de plus en plus de contraintes, d'obligations et de réglementations (ex. reprise de voies publiques dans le patrimoine communal).

La décentralisation apparaît comme ayant alourdi considérablement les responsabilités qui incombent aux communes (avec des conséquences, y compris pénales, pour les maires). Mais parallèlement, **les élus ont le sentiment d'une inflation d'injonctions régaliennes à laquelle ils doivent se soumettre**. Les élus expriment donc un sentiment de grande solitude face aux poids des responsabilités auxquelles ils doivent faire face, alors que leurs interlocuteurs historiques, qui apportaient un soutien en termes d'ingénierie publique, disparaissent les uns après les autres :

« Quelle est notre capacité d'action dans le contexte actuel : des textes réglementaires sans limites, une baisse des moyens et une inflation du transfert des compétences vers les communes ? On est dépossédé d'un certain nombre de leviers d'action, mais on nous délaisse. Quand l'État dit, la commune doit faire. Nous sommes dans une situation où on a en même temps des dispositions mentales dogmatiques de réduction des dépenses publiques, mais pas de réduction des obligations de projets. » (élu)

En outre, cette décentralisation en trompe-l'œil, qui ignore la subsidiarité, semble priver les communes d'une capacité d'innovation et d'adaptation des règles en fonction de leurs enjeux, de leur taille et plus généralement de leurs spécificités. **Sur la question plus précise des bâtiments, pour lesquels la réglementation est particulièrement lourde dans tous les domaines¹⁵, celle-ci peut apparaître comme hors-sol et disproportionnée**, conduisant à la nécessité d'investissements perçus comme déraisonnables au regard des enjeux réels. Ainsi, par exemple, il reste peu ou pas de place pour des solutions qui pourraient se révéler ingénieuses et peu coûteuses, à moins de savoir louvoyer pour trouver des solutions qui soient dans les clous d'un point de vue réglementaire tout en restant raisonnables et adaptées.

Enfin, le poids des injonctions de l'État apparaît d'autant plus insupportable que celles-ci ne s'inscrivent pas toujours dans une logique de long terme, quand elles ne font pas l'objet de revirements imprévisibles¹⁶. Il est donc relativement difficile pour l'État d'exiger que les communes s'inscrivent elles-mêmes dans des stratégies de long terme comme les plans pluriannuels d'investissement ou encore les échéances progressives du dispositif tertiaire, alors qu'il fait lui-même preuve de versatilité. Inversement, les communes les plus matures s'organisent pour être systématiquement prêtes à sortir un projet du tiroir pour profiter des virages brusques de la politique de l'État (nous y reviendrons en détail, plus bas).

1.4. Un parc de bâtiments communaux pléthorique, complexe et en mauvais état

Si l'on se recentre sur la question spécifique des bâtiments communaux, le constat est partout le même : les communes sont à la tête d'un patrimoine pléthorique (d'autant plus qu'elles sont de taille importante), souvent de facture complexe et fréquemment en mauvais état, ce qui d'entrée est un facteur de découragement pour la rénovation : « *Notre commune a soixante bâtiments, y compris les écoles. Pour*

¹⁵ Les exemples récoltés lors des entretiens ne portent pas uniquement sur les questions énergétiques mais bien sur toutes les réglementations auxquelles il faut se soumettre dès lors qu'une rénovation importante est envisagée. Cela peut aussi bien concerner l'accessibilité, que la sécurité, l'hygiène et de multiples autres sujets spécifiques, selon les programmes et la nature des bâtiments.

¹⁶ Les exemples employés par nos interlocuteurs ne concernent pas uniquement les questions énergétiques. On a ainsi pu nous parler des réglementations liées au radon, ou encore à l'accessibilité. Les modifications fréquentes des critères d'éco-conditionnalité, ou encore l'accord d'un délai, annoncé tardivement, pour le dispositif éco-énergie tertiaire représentent deux exemples cités à propos de l'énergie.

vous dire l'ampleur de la tâche » (élu). Ce parc pléthorique est l'héritage des quelques décennies de croissance de la seconde moitié du XXème siècle, où régnait en maître la figure du *maire-bâtisseur* (pas totalement éteinte), appuyée sur une économie dont le secteur du bâtiment était l'un des volets principaux et ceci d'autant plus après que l'industrialisation a reculé. Le temps n'est plus où l'investissement dans la construction neuve était prioritairement encouragé et facilité, et où chaque commune se devait d'avoir sa salle polyvalente ; il n'en reste pas moins que ces bâtiments sont toujours là.

« On a hérité d'un parc très vieux, dans une ville appauvrie et en perte d'habitants qui n'avait plus les moyens de ses ambitions et qui n'avait pas pris le virage. » (élu)

Au-delà de l'aspect strictement quantitatif, les typologies de bâtiments communaux sont plus complexes que dans le logement, ce qui rend les projets de rénovation plus difficiles à concevoir. Les enquêtés rapportent que si l'on met de côté les bâtiments à caractère historique (avant 1948, pour faire simple), les bâtiments postérieurs appartenant aux communes ont été massivement construits pendant les Trente Glorieuses, donc largement avant la réglementation thermique de 1988. De plus, ces bâtiments ont été construits en ayant recours à des architectes qui en ont souvent fait le siège de leurs aspirations à la créativité¹⁷ (murs rideaux, modénatures complexes, détails esthétiques sur-mesure...), ce qui représente une difficulté supplémentaire pour répondre aux exigences d'une rénovation thermique ambitieuse.

« Ce ne sont pas des bâtiments faciles parce qu'on a des bâtiments qui ont été réalisés sur des lubies d'architectes. Quand on doit rénover une école comme ça, il faut des menuiseries sur-mesure. L'hôtel de ville est un autre exemple. C'est un bâtiment très compliqué, on sait qu'il y aura un vrai investissement financier. » (agent)

Enfin, depuis des années, ce parc de bâtiments souffre d'un déficit chronique d'entretien, d'autant plus que les subventions ont très longtemps été fléchées vers le neuf et non vers la rénovation. La maintenance des bâtiments repose en général sur les services techniques (une équipe pluri-métiers en régie dans les communes de taille moyenne, un seul employé communal polyvalent dans les plus petites) qui veillent essentiellement à l'entretien courant (ex. peinture) et aux réparations d'urgence (ex. petits travaux de plomberie et d'électricité). Plusieurs services techniques indiquent qu'ils ont été le plus souvent très sous dotés en termes de budget courant, avec des niveaux trois fois inférieurs à ce qu'ils considèrent comme nécessaire : « *le niveau d'investissement ne permettait pas de compenser la dégradation ; on a beaucoup de bâtiments en grande difficulté* » (élu). La tension budgétaire croissante dans les communes, décrite précédemment, montre que ce problème structurel n'est pas près de disparaître.

Les communes indiquent donc unanimement que la « *montagne à gravir* » est incommensurable. Ainsi, plusieurs évoquent l'effet contre-productif de certaines campagnes d'audits systématiques de l'ensemble de leur parc, au moment où ils étaient généreusement financés par l'ADEME : brutalement mises en face de la réalité qui s'imposait à elles, certaines ont préféré la politique de l'autruche, en refermant le dossier et en le rangeant au fond d'un placard. Il s'agit donc aujourd'hui de « *réenclencher la machine* », ceci étant d'autant plus difficile et coûteux que la machine a justement été laissée à l'abandon pendant longtemps.

« Quand on a démarré, on s'est dit : "on a un patrimoine qui se dégrade, de 17 000 m² aujourd'hui, 19 000 à l'époque, et si on n'agit pas rapidement, on paiera la facture un jour". » (agent)

Ainsi, la problématique de la rénovation énergétique des bâtiments publics est-elle réellement bien posée ? Ne s'agit-il pas d'un problème de bien plus grande ampleur où la rénovation de ces bâtiments s'impose d'autant plus qu'ils ont longtemps souffert d'un déficit majeur d'entretien conduisant à des désordres de grande ampleur (ex. nombre des toitures avec des problèmes d'étanchéité, signalées au cours de notre enquête), à des risques avérés pour les usagers (ex. sécurité, santé, amiante...), à une inadaptation aux usages contemporains (ex. salles de spectacle, écoles). Il s'agirait alors prioritairement de faire la promotion de la performance énergétique embarquée (en fixant des objectifs ambitieux) plus que celle de la rénovation énergétique.

1.5. La primauté du service aux habitants

Le dernier point commun notable est le fait que les actions de transition écologique, et plus encore la rénovation des bâtiments publics, ne font jamais projet en soi, ni pour elles-mêmes ; y compris dans les

¹⁷ Ils ont également été encouragés à le faire que ce soit par la pratique du concours d'architecte ou par les aspirations à l'originalité des élus en position de choix.

communes les plus exemplaires de notre échantillon où un élu peut dire : « *À la base, je ne suis pas écolo, mais je suis plus écolo que les écolos. Je suis écolo-pragmatique* » (élu), expliquant ainsi que ses actions en faveur de l'écologie sont avant tout des actions au service de la vitalité de sa commune et de ses habitants : « *C'était un jeu d'anticipation par rapport au défi climatique, au niveau des responsabilités de la commune et pour pérenniser les services publics* ». (élu)

Même s'ils sont portés par de sincères préoccupations de long terme, bien au-delà de la durée de leur mandat, **les élus témoignent ainsi du fait que les actions de transition doivent être inscrites au plus près des préoccupations quotidiennes de leurs concitoyens** : qualité de vie, propreté, paix sociale, emploi...

« Pour faire la transition énergétique de la commune et du territoire, il faut y aller à fond mais sans négliger les besoins et attentes les plus concrets des habitants : insécurité, crottes de chiens... On a continué à maintenir une attention aussi importante sur ces aspects. Il faut une attention au quotidien et à la fierté des habitants. » (agent)

De ce fait, les actions de transition énergétique, et plus spécifiquement **les actions de rénovation des bâtiments, viennent se combiner avec un projet plus global, chaque fois adapté aux problématiques spécifiques de la commune**. Ainsi, le maire d'une commune « *meurtrie, avec une urgence sociale* », va décrire la rénovation d'une école en montrant comment celle-ci s'inscrit dans des actions plus larges de reconquête urbaine dans un quartier prioritaire de la ville qui comprennent, entre autres, la rénovation énergétique des logements sociaux, la création d'espaces verts et de jardins partagés, la mise en place de liaisons douces et la couture avec la ville : « *on écrit le Plan de Rénovation Urbaine avec tout ça dedans* » (élu).

Selon le contexte, la notion de services aux habitants, et les priorités associées, empruntent des voies différentes (action sociale, culture, sport, développement économique...) qui pourront expliquer que le choix se porte finalement sur tel ou tel bâtiment, indépendamment de ses caractéristiques propres — plus ou moins en mauvais état, plus ou moins énergivore. Mais, dans tous les cas, chaque décision contingente de rénovation doit pouvoir être replacée dans un récit collectif (de mandat, politique...) qui ait du sens pour la population, et qui sera toujours située.

En outre, alors que tout au long d'un mandat de six ans, il faut que les élus, maire en tête, puissent mettre en lumière des actions au fil de l'eau, dans le court terme et l'immédiat¹⁸, la conduite d'un projet de rénovation s'inscrit dans un temps plus étalé. Le court moment symbolique où l'on coupe le ruban est alors bien dérisoire au regard du temps et de l'énergie qui a été consacrée à une rénovation.

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Restaurer une **solide ingénierie publique**, en capacité d'accompagner les communes dans la rénovation énergétique de leurs bâtiments.
- ➔ **Modifier les règles de la comptabilité publique** pour faciliter le financement de la rénovation énergétique performante dans les communes., en particulier ce qui relève de la distinction entre budget de fonctionnement et budget d'investissement, ainsi que la manière de calculer les ratios d'endettement et le poids des investissements liés à la transition énergétique dans ceux-ci.
- ➔ **Amplifier le droit à l'innovation**, pour permettre de concevoir des rénovations ambitieuses mais délivrées du poids de certaines réglementations inadaptées.
- ➔ **Inscrire les politiques publiques de l'État dans la stabilité et le temps long**, pour crédibiliser l'injonction faite aux communes de s'inscrire elle-même dans le temps long.
- ➔ Associer les aides et obligations à la rénovation, à des dispositifs permettant de **garantir l'entretien des bâtiments rénovés** et le maintien des performances dans le temps.

¹⁸ Le maire d'une petite commune rurale raconte comment il a été brutalement interpellé par des administrés, mécontents de ne pas avoir été prévenus immédiatement d'un feu de forêt en cours... sur les réseaux sociaux.

2. Une diversité de récits et d'attitudes vis-à-vis de la rénovation énergétique

Le chapitre précédent s'est attaché à mettre en évidence les grands traits communs qui ressortent de l'analyse, au-delà de la diversité des communes enquêtées permettant de garantir un échantillon qualitatif robuste. Le présent chapitre rend compte des grands **éléments de différenciation des communes** en matière de décision de rénovation énergétique de leurs bâtiments et de niveau d'ambition énergétique. Ceci sera fait sous deux formes complémentaires :

- Les communes adoptent **trois grands types de récit** pour expliquer et justifier leurs choix pour la rénovation énergétique. Ces récits peuvent plus ou moins se combiner mais leur caractéristique commune est de prendre de la distance avec le « récit institutionnel » qui est porté par les grands acteurs nationaux en charge de ce sujet.
- Une **segmentation qualitative qui construit des profils-types** qualifiant les grandes attitudes des communes vis-à-vis de la rénovation énergétique.

Il faut rappeler ici que l'enquête a été réalisée auprès de communes ayant conduit des opérations de rénovation énergétique, courante ou exemplaire. Cela signifie que les récits et les profils-types ne sont pas nécessairement applicables tels que à des communes complètement à distance du sujet. Toutefois ils nous paraissent **utiles pour réfléchir à des stratégies pour intéresser ces communes détachées et les amener vers la rénovation énergétique**.

2.1. Les trois récits sur la rénovation énergétique des bâtiments communaux

Les propos des enquêtés montrent que la parole institutionnelle qui entoure le sujet de la rénovation des bâtiments communaux est construite sur le **mode de la rationalité technico-économique** avec un fort **centrage sur le poste énergie** :

- promotion des instruments tels que l'analyse énergétique du parc des bâtiments (suivi des consommations, audits énergétiques...), suivie d'une **hiérarchisation des choix sur la base des bâtiments les plus énergivores** et cadrée par des schémas directeurs immobiliers et des PPI organisant une planification sur le long terme. Les modalités pratiques de mise en place du dispositif éco-énergie tertiaire sont largement calquées sur cette approche.
- une argumentation auprès des communes utilisant fréquemment le **temps de retour sur investissement** et/ou la capacité des économies d'énergie réalisées à financer les travaux de rénovation ;
- des outils, guides, retours d'expérience fortement **centrés sur les problématiques techniques/bâtimmentaires** liées à l'énergie.

Par ailleurs, cette parole institutionnelle n'est pas sans ambiguïtés quand, en parallèle, elle n'est pas systématiquement traduite dans l'ensemble des signaux qui sont envoyés aux communes. En particulier, les critères d'éco-conditionnalité des aides financières sont souvent très en-deçà de ce qui est nécessaire pour être en parfaite cohérence avec les grands engagements de l'État (COP21, Loi Climat&Résilience...).

Et de plus, elle apporte peu de réponses concrètes et de soutien sur les sujets qui constituent de forts points de blocage tels que l'assistance juridique et financière et l'ingénierie de projet.

À ce discours institutionnel, on peut opposer les trois grands types de récits que les communes, et notamment les maires rénovateurs, utilisent pour expliquer et justifier leur action en matière de rénovation des bâtiments communaux, en particulier auprès de leurs citoyens :

- le récit du **service aux habitants**
- le récit de la « **népense** »
- le récit de la **transition écologique**

Ces récits peuvent se combiner et s'entrecroiser, avec des modalités et des poids différents selon les communes. On notera simplement que, pour justifier des rénovations des bâtiments :

- ces récits sont rarement centrés sur la seule question de l'énergie, et on parlera plutôt de travaux énergétiques embarqués ; la priorisation des bâtiments à rénover est ainsi déterminée de manière multifactorielle, l'énergie ne constituant pas le seul critère pris en compte.
- les économies d'énergie réalisées sont mises au service du projet plus large de la commune nécessitant une bonne maîtrise du budget de fonctionnement, et rarement rapportées au seul retour sur investissement, à l'échelle du bâtiment.
- dans le champ de l'énergie, la rénovation des bâtiments peut être mise en concurrence avec d'autres manières d'atteindre la sobriété et l'autonomie.

Et dans tous les cas, le discours sur la rénovation des bâtiments, qui plus est sur la rénovation énergétique, est loin de faire récit, à lui tout seul, pour justifier de choix politiques aux yeux de la population.

2.1.1. Le récit du service aux habitants

C'est le récit le plus couramment partagé, la commune rénove ses bâtiments pour apporter une meilleure qualité de service aux habitants. Il est centré sur **le bien-être des habitants** et peut prendre des formes différentes selon la sociologie de la commune (réduction des inégalités et restauration du vivre-ensemble, culture, sports et loisirs, éducation...). La **rénovation des bâtiments y est centrée sur les usages et l'amélioration du confort** et des aménités : l'énergie est embarquée à l'occasion des travaux. La prise en compte de la question énergétique prend deux sens : assurer le confort thermique (été/hiver) des usagers et remédier aux inconforts exprimés ; **maîtriser de manière responsable le budget énergie**, poste important du budget de fonctionnement, afin d'éviter de jouer sur les dépenses de personnel et continuer de garantir un bon niveau de service aux habitants. Le niveau de performance, et les investissements associés, sera déterminé par les conditions associées aux subventions mobilisables, et sans déshabiller le projet des autres dimensions importantes pour la qualité des usages.

« C'est un bâtiment qui datait des années 70, décrépi et vieillissant, et le plus consommateur en énergie. Il fallait le reprendre entièrement pour le moderniser et l agrandir. Une nécessité d'agir couplée à la nécessité de créer de nouvelles salles pour les associations. »(agent)

2.1.2. Le récit de la « népense »

Le récit de la népense est celui de **l'évitement des dépenses inutiles** qui garantit que le budget de fonctionnement de la commune reste maîtrisé et permet d'assurer une continuité de service aux habitants. La rénovation énergétique d'un bâtiment est présentée comme une façon de réduire, ou au moins limiter la hausse, du budget de fonctionnement. Dans l'absolu, les fluides représentent une petite part du budget de fonctionnement des communes (environ 5 %), ce qui fait apparaître comme déraisonnables les investissements nécessaires à la rénovation énergétique performante¹⁹.

Le discours sur la népense est **un récit de rationalité critique**, sans doute plus mis au service de la communication interne en direction des élus décideurs et des services que de la population de la commune. Rationalité, car il suppose de mettre en place des outils de suivi des consommations, d'en construire un historique, de pouvoir mesurer les effets de l'action en coût actualisé (évolution du parc, évolution de l'intensité d'usage, évolution des prix de l'énergie). Rationalité critique, car il permet de regarder de manière très précise le rapport coûts/bénéfices de l'ensemble des actions de sobriété et d'efficacité énergétique. Il peut conduire à éviter la rénovation globale et performante de certains bâtiments, au profit de gestes de rénovation, ou d'interventions ciblées sur les systèmes et l'exploitation.

« La facture énergétique était de 275K€ en 2006 ; elle est de 230K€ en 2021, alors que si on n'avait rien fait, elle serait de 500K€. Cela nous permet d'apparaître comme de bons gestionnaires des deniers publics. »(agent)

2.1.3. Le récit de la transition écologique

Ce récit propose aux citoyens un projet enthousiasmant inscrit dans le long terme. Pour le maire, la rénovation énergétique des bâtiments publics est **un marqueur politique fort, en montrant que la commune est exemplaire sur le plan écologique**. Il bénéficie de retombées médiatiques valorisantes non seulement pour lui-même, mais aussi pour les habitants de sa commune qui en retirent de la fierté. Ce récit reste généralement secondaire par rapport aux deux précédents, et il n'est premier que dans les

¹⁹ Le poste des dépenses de personnel est plus important, mais moins flexible.

communes dans lesquelles il est au cœur du projet de mandat. L'exemplarité de la commune sur les bâtiments publics apparaît d'autant plus importante dans les communes qui cherchent à mobiliser leurs habitants sur la rénovation des logements privés et/ou des changements de comportements en lien avec la transition écologique.

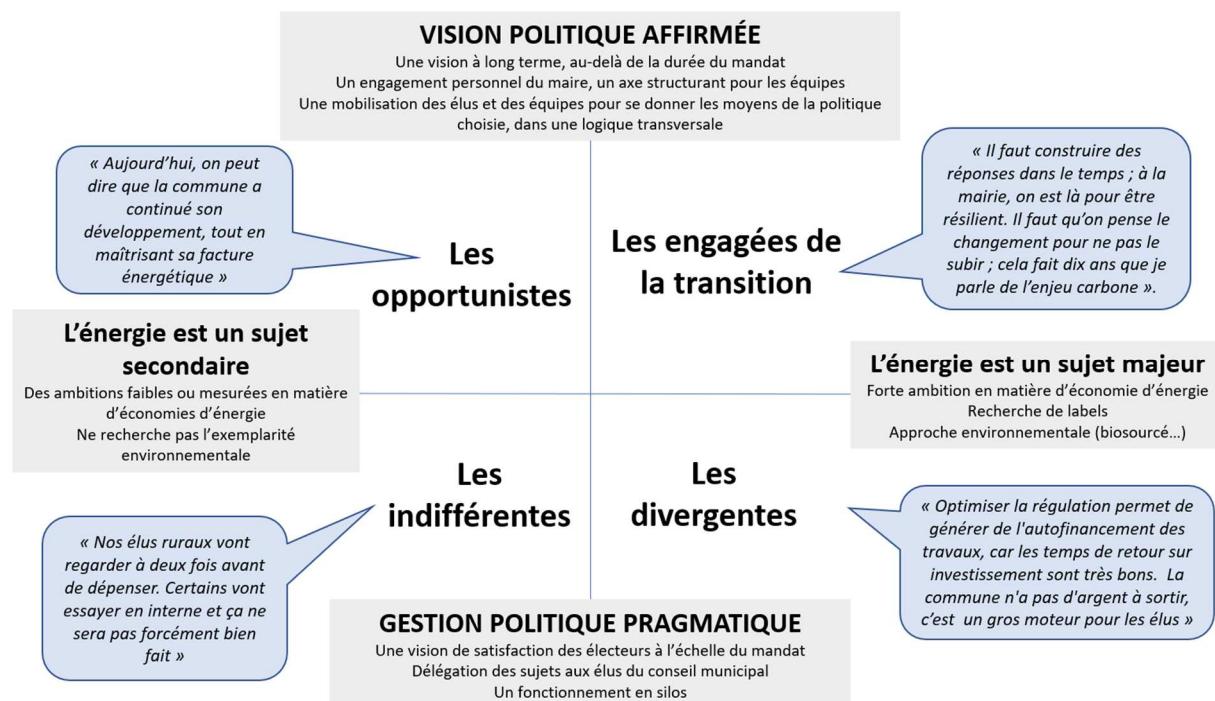
« Sur la rénovation énergétique, ce qui manque aujourd'hui, ce sont les habitants... le fait de mettre la collectivité dans l'exemplarité permet de travailler demain les changements de comportement avec les habitants. » (élu)

La rénovation des bâtiments, et l'ambition énergétique associée, n'est que l'un des volets de ce récit qui peut comprendre des axes variés : mobilité, production d'énergie, autonomie et résilience, biodiversité... Les rénovations exemplaires réalisées dans la commune peuvent **devenir des vitrines** et apporter des retombées concrètes sur le logement et le tertiaire privé, sur les compétences des entreprises locales, sur les comportements et les usages. La rénovation des bâtiments peut être en concurrence avec d'autres projets et investissements participant, à égalité, du projet de transition de la commune.

2.2. Profil-types des communes vis-à-vis de la rénovation énergétique

Pour expliquer les différents positionnements des communes vis-à-vis de la rénovation énergétique, les discours publics mettent principalement en avant le clivage entre les petites communes et les grandes villes et métropoles. De façon plus secondaire d'autres critères sont convoqués : territoires urbains et ruraux, ou encore la couleur politique « verte » de l'exécutif. Sans invalider ces grilles de lecture notre enquête montre qu'elles sont insuffisantes, et propose une vision alternative en structurant la diversité des communes autour de deux axes, la vision politique et l'importance accordée à l'énergie, permettant de distinguer quatre profils-types d'attitude des communes vis-à-vis de la rénovation énergétique.

Profil-types des communes selon leur attitude vis-à-vis de la rénovation énergétique



2.2.1. Deux axes de segmentation des communes

L'axe 1, vertical, oppose les communes où une vision politique de long terme s'impose, aux communes qui sont dirigées selon une vision gestionnaire pragmatique, plutôt de court terme.

- En haut de cet axe, se trouvent les communes dont le maire porte un projet politique fort dont les échéances se placent dans un **avenir de long terme** qui ne se limite pas à la durée d'un mandat. Ce projet politique agit comme un axe structurant de toutes les actions, une feuille de route qui s'impose à l'ensemble des élus et des équipes et à laquelle ils se soumettent et qu'ils

doivent défendre. Cela peut conduire à une évolution de l'organisation favorable à la transversalité.

- En bas de cet axe, se trouvent **les communes dirigées « en bon père de famille »**, sans prise de risque, dans lesquelles aucun projet ne s'impose autre que la gestion au fil de l'eau, dans l'intérêt quotidien d'une population que le maire va chercher à satisfaire sans la bousculer. Cette vision, elle-même politique, peut être également électoraliste, en visant une réélection sur une base non clivante. Le fonctionnement de la commune est classique : le maire donne des délégations sectorielles aux élus, autant que faire se peut selon la taille de la commune. L'organisation des services reste traditionnelle, en silos.

L'axe 2, horizontal, oppose les communes où l'énergie est un sujet secondaire ou mineur, aux communes où la maîtrise de l'énergie est un objectif important (qui peut s'élargir aux transitions environnementales au sens large) :

- Les fortes ambitions des communes à droite de l'axe vont les pousser à **se fixer des objectifs de réduction des consommations très ambitieux, en recherchant l'exemplarité**. Ces objectifs peuvent être accompagnés d'objectifs de décarbonation, voire d'autonomie énergétique.
- À gauche de l'axe, se trouvent les communes dans lesquelles **l'énergie est un sujet secondaire, c'est-à-dire appréhendé uniquement sur le plan économique**. Ainsi ces communes vont chercher à coller au plus près des critères d'éco-conditionnalité pour obtenir les subventions.

2.2.2. Une typologie d'attitudes vis-à-vis de la rénovation énergétique

Ces axes permettent de construire une typologie qui distingue, au sein de notre échantillon²⁰, **quatre profils contrastés** de communes. Ces archétypes sont évidemment simplificateurs et dans la réalité, on trouvera des communes au profil plus hybride, ou en mouvement. Mais ils peuvent aider à construire des politiques publiques plus ciblées, et à réfléchir à comment amener vers la rénovation énergétique les communes non impliquées sur le sujet.

NB : la méthodologie de l'étude ne permet pas d'appréhender un cinquième type, les éloignées, qui n'auraient jamais mené de rénovation incluant l'énergie

2.2.2.1. Les opportunistes

Dans ces communes, la rénovation énergétique s'inscrit dans une stratégie politique de long terme, qui n'est pas centrée sur les transitions écologiques. **Les économies d'énergie sont envisagées comme un moyen au service d'autres fins** telles que l'attractivité et le rayonnement de la commune, le développement économique et l'emploi, l'action sociale et la lutte contre les inégalités...

Ces communes utiliseront les aides financières liées à la rénovation énergétique en respectant les critères de performance à minima, et pour boucler le financement de rénovations bénéficiant d'autres subventions sectorielles (ex. ANRU, école connectée...).

POUR TIRER LEURS RENOVATIONS VERS LE HAUT

- ➔ Durcir les critères d'éco-conditionnalité et les étendre à des dispositifs relevant d'autres thématiques (ex. politique de la ville).
- ➔ Démontrer l'impact des rénovations performantes sur le budget de fonctionnement de la commune.
- ➔ Argumenter et communiquer en faisant le lien entre la rénovation performante et les axes politiques poursuivis par la commune.

2.2.2.2. Les engagées de la transition

²⁰ En cela, cette typologie ne prend pas en compte les communes très éloignées du sujet, qui ne réalisent pas de rénovation significative de leurs bâtiments.

Dans ces communes, la rénovation énergétique des bâtiments s'inscrit naturellement dans une démarche de transition écologique globale de la commune, sans que cela se traduise forcément par l'affichage d'une étiquette politique « verte ». Cette démarche de transition entraîne fréquemment une restructuration profonde du fonctionnement des services favorisant la transversalité. Elles sont le public « naturel » de démarches de type Cit'ergie.

L'ambition des rénovations dépasse souvent la seule question des gains énergétiques et englobe d'autres objectifs : décarbonation, production d'EnR, gestion de l'eau, prise en compte de la biodiversité... Dans leur recherche d'exemplarité, ces communes sont friandes de démarches expérimentales leur permettant de mobiliser des subventions ainsi que de dispositifs qui soutiennent l'innovation avec des financements supplémentaires.

POUR TIRER LEURS RENOVATIONS VERS LE HAUT

- ➔ Du fait du haut niveau d'expertise qu'elles ont acquis, il est préférable de ne pas leur tenir un discours trop simplificateur et/ou enrobant la réalité.
- ➔ Elles sont susceptibles de conduire des expérimentations sur lesquelles elles attendront un accompagnement, en particulier financier pour garantir leur prise de risque.
- ➔ La question du maintien de la performance dans le temps et des outils pour le faire est vraisemblablement très mobilisatrice.
- ➔ Les utiliser comme exemple d'une transition réussie (elles témoignent volontiers) et comme ambassadrices.

2.2.2.3. Les indifférentes

Ces communes sont sans doute les plus éloignées de la rénovation énergétique performante des bâtiments, parmi celles qui ont réalisé des opérations. Les projets de rénovation de bâtiments y sont lancés sous la contrainte (état de dégradation, inadaptation forte aux usages) ou parce qu'une offre clés en main a été proposée, et les ambitions énergétiques seront fixées à minima, en fonction des contraintes imposées par la réglementation et par les critères associés aux subventions les plus classiques (DSIL, DTER).

POUR TIRER LEURS RENOVATIONS VERS LE HAUT

- ➔ Durcir les critères d'éco-conditionnalité.
- ➔ Proposer des actions ciblées « pied à l'étrier », permettant la démonstration de la faisabilité par l'exemple, en particulier celles qui apportent un retour sur investissement rapide. Éviter les montages complexes, nécessitant un investissement important en temps et compétences de la part d'agents/d'élus.
- ➔ Proposer des actions mutualisées qui déchargent la commune d'une forte partie des tâches et responsabilités.
- ➔ Mobiliser le registre du confort d'été dans les locaux.

2.2.2.4. Les divergentes

Dans ces communes, la maîtrise de la facture énergétique est bien identifiée comme un facteur important de bonne gestion des finances communales. Elles sont désignées comme « divergentes » car elles s'éloignent du chemin prescrit par les discours officiels, à savoir la rénovation globale et performante. En effet, elles considèrent que les rénovations profondes des bâtiments, incluant un travail sur l'enveloppe, ne sont pas rentables et ne leur permettent pas d'atteindre leurs objectifs financiers de court terme. Elles privilégient d'autres solutions techniques : remplacement des systèmes, maîtrise des contrats d'exploitation, optimisation de la régulation, autoconsommation PV...

POUR TIRER LEURS RENOVATIONS VERS LE HAUT

- ➔ Des communes qui ont sûrement une expérience très utile à partager, même si à première vue, leur expérience est moins médiatique et enthousiasmante que celle des engagées.
- ➔ S'en faire des alliées pour s'adresser aux communes indifférentes, qui peuvent se laisser convaincre par le pragmatisme des solutions qu'elles ont à partager.
- ➔ Utiliser leur expérience auprès des engagées qui se préoccupent du maintien de la performance dans le temps.

3. Le long parcours des communes vers la rénovation énergétique

« *On vit un alignement des planètes* »... Cette expression que l'on trouve de manière extrêmement fréquente dans les entretiens, quelle que soit la nature de notre interlocuteur (maire, membre du conseil municipal ou technicien), illustre bien que la prise en compte des questions de transition énergétique, et plus précisément celle de la rénovation des bâtiments, est le fruit d'un parcours de long terme dans lequel les conditions favorables se mettent progressivement en place. Toutefois, certains dispositifs extérieurs sont de puissants boosters qui permettent d'accélérer le processus.

« *On vit un alignement des planètes pour plein de choses. Il y a treize ans, on a un peu tâtonné. Aujourd'hui, même s'il y a des gens qui ont changé dans l'équipe, on a plus de force et plus de rapidité.* » (élu)

3.1. Un parcours vers la rénovation énergétique performante qui impose le temps long

Le principe même de notre méthodologie d'enquête a donné la parole à des communes dans lesquelles un certain recul pouvait être observé²¹. Ce qui aurait pu être un biais s'est révélé au contraire un élément supplémentaire de compréhension dans le sens où **la dynamique d'entretien a systématiquement conduit à replacer les actions récentes dans une perspective de long terme remontant, dans certaines communes, à 2008** ou même avant. Pour le dire autrement, la description que nos interlocuteurs pouvaient faire de la rénovation du bâtiment qui était au cœur de notre contrat d'entretien se référait systématiquement au récit d'une trajectoire antérieure, permettant de l'éclairer. En outre, cette description permettait également d'élargir le propos aux événements et décisions ultérieurs, ou envisagés pour l'avenir.

3.1.1. Des rénovations sous contrainte de maturité des acteurs de la commune

On observe donc que la rénovation des bâtiments, et surtout le niveau de performance recherché et atteint, sont conditionnés par le niveau de maturité de la commune et des équipes en place, élus comme techniciens. Si nous ne pouvons pas en inférer avec certitude que l'inverse est vrai, les informations collectées rendent cependant cette hypothèse solide : **il est assez difficile d'imaginer qu'une commune novice sur le sujet puisse ambitionner et réussir une rénovation énergétique performante dès son coup d'essai.**

« *Suite aux dernières élections, il y a beaucoup de nouveaux maires. Ils sont à peine en train de découvrir ce qu'ils peuvent faire. J'en ai croisé certains qui sont désemparés.* » (élu)

L'une des principales raisons à cela, est que **la conduite d'une rénovation énergétique performante s'apprend en partie sur le tas** (« *tous ont appris en marchant* » (élu)), que ce soit par les élus ou par les équipes techniques, et ceci sur tous ses aspects (fixation des objectifs, prise de décision, financement, rédaction des marchés, conduite d'opération...). Les rénovations passées — pionnières — sont donc autant d'occasions d'apprendre, de collecter des retours d'expérience, de pointer les manques et les erreurs, de corriger le tir pour les suivantes, de faire évoluer les pratiques.

« *Les rénovations terminées aujourd'hui sont celles issues de l'AMI rénovation thermique et d'Action cœur de ville. Deux programmes lancés en 2015 qui ont permis une maturation de la collectivité.* » (accompagnant)

La seconde raison est que **les rénovations précédentes**, et à condition qu'elles donnent globalement satisfaction nonobstant leurs limites et les difficultés rencontrées, **entraînent la mise en confiance de l'ensemble des parties-prenantes au sein de la commune**. Cela peut alors permettre d'augmenter les

²¹ Rappel : lors de la construction de l'échantillon d'enquête, et pour avoir accès aux acteurs ayant été impliqués dans la rénovation relativement récente d'un bâtiment identifié, il était nécessaire de vérifier que les parties-prenantes alors impliquées pouvaient être interrogées. En conséquence, et alors que les élections municipales venaient de se tenir en 2020, cela a globalement favorisé les communes dans lesquelles il n'y a pas eu de rupture forte (une seule exception), y compris lorsque le maire précédent avait éventuellement passé les mains à son dauphin (un cas).

niveaux d'ambition et d'exigences pour les suivantes, sans craindre l'échec — la peur de l'échec est un inhibiteur puissant pour les maires — voire en constituant un défi à relever, source de fierté à venir.

Il ne faut pas réduire cet impératif de maturité à la seule question des techniques de rénovation énergétique au sens strict. Celle-ci va en effet jouer sur des domaines complémentaires **en apportant à la commune, et surtout à son maire, des savoirs et savoir-faire tout aussi indispensables** : savoir décrypter les enjeux (« *Il faut arriver à se retrouver dans ce maquis* » (élu)), capacité à aller chercher les financements, développement des réseaux professionnels, techniques et politiques, constitution d'un carnet d'adresses...

3.1.2. La fenêtre de tir du début de mandat

À ces évolutions sur le temps long, il faut également ajouter le timing spécifique des cycles électoraux. Chaque nouveau mandat est l'occasion d'un réengagement de l'ensemble des élus non seulement sur les grandes lignes du projet, tel qu'exprimées lors de la campagne, mais aussi de sa traduction plus précise en actions.

« On a une bonne conjonction des astres : début de mandat, début de Cit'ergie, donc on prend les bonnes résolutions de début de mandat. On est dans la phase où l'on a de bonnes résolutions, on planifie, on organise. Ce sera délibéré en conseil municipal et on pourra difficilement revenir en arrière. Dans quatre ans, on verra où on en sera. » (agent)

Compte tenu de la longueur de l'ensemble du cycle de chaque rénovation, il est donc assez crucial qu'une ambition d'ensemble soit affirmée le plus tôt possible, en début de mandat, afin de favoriser les décisions opérationnelles ultérieures qui viendront concrétiser les choses. Dans ce cadre, l'expérience et les projets inaboutis du mandat précédent représentent une base solide. Si les services, moins sujets aux changements, peuvent être des sources d'information, il n'en reste pas moins que les communes qui connaissent une alternance radicale (changement de maire ; beaucoup de nouveaux élus) partiront avec un net temps de retard par opposition aux communes qui vivent une continuité politique, même avec quelques évolutions de l'équipe des élus.

3.1.3. Des rénovations sous la contrainte d'une vision à long terme sur laquelle il faut savoir communiquer

Le cycle électoral est également un éventuel cycle de l'alternance politique, ce qui peut être nuisible aux ambitions relatives aux projets dont les retombées s'inscrivent dans le long terme : « *La genèse de cette politique, c'est vraiment de réduire les frais de fonctionnement de la collectivité. Mais cet investissement profite surtout à l'équipe municipale d'après !* » (agent). Cette vision pessimiste, exprimée dans une commune où a joué l'alternance, n'a été exprimée qu'une seule fois au cours de notre enquête. Il semble que, soit par altruisme, soit du fait d'une assise politique locale solide, ou les deux, l'idée de travailler pour des enjeux de long terme soit assez largement présente chez les élus des autres communes, quelle que soit leur taille et quelle que soit la polarisation électorale²².

« On se projette sur vingt ou trente ans, c'est-à-dire bien au-delà de la durée des mandats politiques. Ça paraît normal de faire les choses ainsi. C'est un sentiment de responsabilité pour soi, ses enfants... mais aussi en tant que défenseur et acteur du service public et de l'intérêt général. » (agent)

Or cette projection dans un avenir lointain, dans laquelle vient s'inscrire la justification des rénovations énergétiques performantes, est perçue comme plus difficile à valoriser sur le plan électoral où la question de la visibilité des actions par les électeurs est toujours considérée comme très importante. Cela peut se traduire de manière un peu simpliste : « *Dans le portage des élus, il est important de faire des opérations que l'on peut inaugurer* » (agent). Donc, plus une rénovation apportera du beau, du désirable, du confortable, de l'agréable pour les usagers, plus cela accentuera sa visibilité... ce qui peut être finalement assez favorable aux rénovations ambitieuses sur le plan énergétique.

Dans tous les cas, cela impose de trouver des modalités de communication efficace pour rendre compte aux électeurs et obtenir leur adhésion.

« Les routes, ça rapporte plus de voix que changer des portes, des fenêtres et isoler les bâtiments. Quand on mettait du photovoltaïque, ça n'était pas compris par tout le monde au début. Le service

²² Plus les communes sont rurales, moins les élections locales traduisent l'opposition entre des polarités politiques affirmées. Pour les communes de taille plus importante, notre échantillon balaie un spectre complet des partis politiques (hors RN) sans que ces différentes couleurs ne semblent affecter de manière significative les propos.

communication est extrêmement nécessaire pour expliquer tout ce qu'on fait. On relaie l'information dans le journal municipal ; il y a beaucoup d'articles de presse. »(agent)

Selon un tempo idéal, qui nécessite un savoir-faire de communication, les projets de rénovation doivent être intégrés dans le programme politique, en lien avec une promesse de service à la population, valorisés en cours de mandat et enfin rappelés dans le bilan de mandat, afin de préparer la réélection.

Parmi les arguments qui permettent de mettre en valeur les rénovations performantes des bâtiments de la commune, on trouve de manière récurrente la référence à **la volonté d'exemplarité** qui, par effet d'entraînement, peut aussi rejaillir sur la rénovation du parc privé dont le poids dans le bilan énergétique global de la commune est bien identifié (ex. afficheur de la production PV dans les espaces publics).

« Le chargé de mission énergie se trouve dans le service urbanisme. Comme ça, quand sa collègue de l'urbanisme reçoit des gens qui veulent faire de l'ITE, il intervient. La chance d'une petite collectivité, c'est de maîtriser cette proximité. Ça nous permet de capter les gens et de les accompagner parce que notre action doit avoir un rayonnement auprès de la population. »(agent)

3.2. Un parcours vers la rénovation qui se nourrit de démarches à vertu organisationnelle

La rénovation énergétique des bâtiments intervient rarement sur un terrain totalement vierge. Dans toutes les communes, nos interlocuteurs relient les décisions sur les actions de rénovation à **des dispositifs plus généraux**, volontaires ou réglementaires, plus ou moins en lien avec la transition énergétique, qui sont venus **préparer ou consolider le terrain**, en aidant à faire évoluer l'organisation de la commune et en assurant un rôle de conduite du changement.

3.2.1. Les fonctions préparatoires à la décision assurées par ces dispositifs

Pour ce qui est des dispositifs réglementaires antérieurs au dispositif éco-énergie tertiaire, sur lequel nous reviendrons dans la partie 3, **les PCAET n'ont affecté prioritairement que les plus grosses communes de notre échantillon appartenant à des intercommunalités ayant l'obligation d'en adopter un**. Dans ces cas, le PCAET apparaît comme étape de préparation importante mettant les communes en face des chiffres en révélant le poids des bâtiments, notamment tertiaires, dans le bilan territorial énergie/carbone. Toutefois, les diagnostics effectués à cette échelle distinguent rarement les bâtiments publics au sein de la consommation du secteur tertiaire. La démarche multi-partenariale d'un PCAET incite également probablement les élus à mettre en avant la dimension de l'exemplarité publique dans son plan d'actions.

Mais, par ailleurs, **la plupart des communes enquêtées sont engagées volontairement, depuis parfois assez longtemps, dans d'autres dispositifs** et programmes nationaux ou plus locaux qui ont participé à la montée en compétences des acteurs et à l'évolution de leur organisation pour l'adapter aux besoins des actions environnementales. Dans le domaine de l'environnement, on peut citer les Agenda 21, TEPOS/TEPCV, Agir pour l'énergie²³, et surtout Cit'ergie.

« On sortait d'une démarche Agir pour l'énergie et de notre Agenda 21 et on s'est dit : "mince, on a enclenché quelque chose mais on n'est pas arrivé à un aboutissement. Les services ne travaillaient pas ensemble et on a commencé à travailler ensemble. On a impulsé quelque chose et si on s'arrête là, on va perdre l'impulsion qu'on a donnée". Et c'est là qu'on nous a parlé de Cit'ergie. L'Ademe nous a dit, par rapport à ce que vous faites, cela peut aboutir à quelque chose. »(élu)

D'autres dispositifs, pour peu qu'ils imposent des éco-conditionnalités même insuffisantes pour assurer une réelle performance, peuvent avoir des fonctions assez proches (ANRU/Politique de la ville, Action Cœur de Ville...). Ces fonctions, présentes à un niveau varié selon les caractéristiques de chacun, sont les suivantes :

- Produire des diagnostics de la situation présente, plus ou moins larges et systémiques selon les cas. Il s'agit là d'accélérer la prise de conscience des enjeux, de commencer à objectiver et caractériser des situations (ex. consommation des bâtiments) et de décider d'où doivent être mises les priorités.

²³ Dispositif régional adapté à des communes de toute taille et visant à en préparer certaines à intégrer Cit'ergie.

- Mobiliser et engager les équipes (le plus souvent mixtes, élus-services) avec des méthodes qui encouragent le dialogue et la transversalité.
- Structurer une démarche, fixer des objectifs et construire des plans d'action pour les atteindre.
- Instaurer, de manière plus ou moins solide, une culture de la mesure des résultats et du reporting. Au-delà de la fonction évaluation (« rendre des comptes »), cela permet aussi de disposer d'indicateurs et d'informations qui aident à convaincre les élus (« *On avait réalisé des choses mais on n'était pas capable de prouver nos réalisations.* » (élu)) et à communiquer de manière attractive auprès du grand public.
- Donner accès à des réseaux d'échanges d'expérience et de bonnes pratiques entre communes engagées, pour les élus comme pour les services, ce qui permet une émulation et un accès privilégié à l'information.
- Disposer d'une ingénierie externe, apportée par des bureaux d'études spécialisés, en capacité de porter des messages auprès des élus (« *Le conseiller Cit'ergie n'a pas de pincettes à prendre avec les élus ; il peut leur faire des critiques assez vives des manquements de la commune.* » (agent)) et de provoquer le dialogue entre les services.
- Et pour certains (ex. TEPOS/TEPCV) apporter des financements significatifs, ce qui est loin d'être négligeable. Ces financements permettent non seulement de financer des actions, mais également des postes de chargés de mission qui restent souvent pérennes s'ils ont su démontrer leur valeur ajoutée.

« Le projet global date de l'Agenda 21. On s'est intéressé à ce qui se faisait dans les bâtiments, et puis le coût financier. Avec l'Agenda 21, on avait une expertise qu'on n'avait pas en interne : des architectes, des techniciens fluides. On a eu des consultants qui ont fait le tour des bâtiments et qui ont pointé les choses possibles à faire pour les améliorer sur le plan énergétique. Ça a fait venir des personnes nouvelles qu'on n'avait pas dans notre mairie. C'est cet œil neuf qui a enrichi notre regard. » (élu)

3.2.2. Cit'ergie, une démarche aux effets profondément structurants

Parmi tous ces dispositifs, nous notons une surreprésentation de Cit'ergie au sein de notre échantillon²⁴. Au-delà de l'effet médaille auquel les élus sont loin d'être insensibles, les retours des communes engagées insistent avant tout sur l'**effet profondément structurant de la démarche Cit'ergie** qui doit, pour aboutir, mobiliser tous les élus et tous les services, de manière transversale :

« C'est un outil qui permet d'avoir une certaine méthodologie, de pouvoir retrouver des éléments et qui permet de travailler ensemble et de valoriser ce qui a été fait. Au-delà du label — on l'aura tant mieux, on ne l'aura pas tant pis — mais en attendant, on aura mis des choses en place et on aura fait évoluer les modes de fonctionnement et les états d'esprit. » (élu)

Cit'ergie permet aux communes de passer un cap, en sortant d'une « *stratégie des petits pas* », en se dotant d'un « *vrai programme avec de vrais objectifs* » et d'obtenir « *l'adhésion collective de l'équipe municipale* ».

Elle conduit également à la création d'une organisation parallèle au sein de la commune : un réseau de volontaires, élus et techniciens, engagés sur les sujets de transition, ce qui permet de dégager des ressources et de susciter de la fluidité entre services.

Le principal bémol, surtout dans les phases d'entrée en démarche, c'est que les tâches à réaliser sont extrêmement chronophages et supposent de disposer, au sein des équipes, de techniciens compétents qui peuvent y consacrer du temps. Un tel dispositif apparaît donc lourd pour les communes moyennes et inadapté aux petites communes.

3.3. La rénovation des bâtiments au sein d'un cercle vertueux plus ample

La description des parcours des communes vers la rénovation énergétique, telle que relatée par les personnes interrogées, vient questionner l'idée répandue selon laquelle la mise en place d'incitations

²⁴ Celle-ci n'ayant pas été recherchée, il n'est pas neutre de voir qu'alors que nous recherchions des communes dans lesquelles au moins une rénovation significative de bâtiment public avait été faite, les diverses têtes de réseaux que nous avons sollicitées nous aient orientés vers des communes qui étaient par ailleurs engagées dans Cit'ergie.

économiques, adossées à des obligations réglementaires, généreraient automatiquement des décisions de rénovations, performantes qui plus est. En réalité, les communes doivent avoir déjà suivi un parcours structurant pour avoir la capacité, à moindre effort et très rapidement, de capter toute opportunité de financement et de se conformer à de nouvelles obligations, telles que le dispositif éco-énergie tertiaire, quand elles apparaissent.

« La deuxième intuition, c'est que mettre le paquet sur l'efficacité énergétique et la sobriété pourrait être payant en matière de subventions et d'éco-conditionnalité. Pour capter ces subventions, il faut déjà être dans une démarche structurante ambitieuse, un plan d'action, une démarche systématique. »(agent)

Les quelques grandes conditions préalables à la rénovation énergétique performante des bâtiments communaux peuvent donc être résumées ainsi :

- L'inscription du sujet dans un projet politique porté par une communication engageante pour les citoyens.
- Des modifications organisationnelles importantes comprenant : une hiérarchisation nouvelle des postes d'adjoints donnant une place centrale à la transition ; la mobilisation de tous les élus sur le sujet, quelle que soit leur délégation ; l'embauche de techniciens compétents et bien positionnés dans l'organigramme ; des modifications organisationnelles permettant une plus grande transversalité entre les services.
- L'expérience acquise lors d'opérations pionnières, qui mettent le pied à l'étrier et autorisent à un surplus d'exigences pour les suivantes.

Dans les communes les plus avancées, on constate que ces boucles vertueuses internes et l'exemplarité de la politique de transition écologique qu'elles permettent, peuvent avoir des effets sur la dynamique plus globale de transition de la commune, en engageant aussi les citoyens et les acteurs économiques.

« On a des retombées positives inattendues de notre démarche : création d'un salon de coiffure écoresponsable, boutique de vrac, le succès du marché hebdomadaire. Ce sont des bénéfices indirects et immatériels. »(agent)

Cette commune indique par ailleurs que, grâce aux marges de manœuvre qu'elle a pu dégager sur son budget de fonctionnement avec la maîtrise des factures d'énergie, elle est maintenant en capacité de soutenir des actions en direction des citoyens (service SLIME, financement d'initiatives sur la transition écologique, actions en direction des entreprises...) : « *Ce qu'on fait au niveau de notre patrimoine, c'est très bien et on en est même fier. Mais il faut que le territoire s'y mette également : les particuliers, les industriels, les commerçants par exemple avec l'extinction nocturne des vitrines.* »(agent)

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Développer des dispositifs « pied à l'étrier », aux objectifs moins ambitieux mais permettant aux communes de se lancer : des rénovations simples, par gestes mais conçues pour permettre un parcours BBC par étapes.
- ➔ Décliner la logique Cit'ergie pour les communes de petite taille, par exemple mutualiser une animation collective des communes à l'échelle des intercommunalités concernées par les PCAET²⁵, via des outils plus simples de type Climat Pratic
- ➔ Enrichir l'argumentaire de la rénovation énergétique des bâtiments publics (au-delà des économies générées) pour suggérer des axes de communication plus parlants en direction de la population.

²⁵ Références utiles : l'ancien dispositif Agir pour l'énergie en Provence-Alpes-Côte d'Azur ; l'expérimentation d'AURAE en Auvergne Rhône-Alpes, dans le cadre d'un projet européen.

4. L'organisation des acteurs de la commune vis-à-vis de la décision de rénovation énergétique

Les parcours de long terme décrits au chapitre précédent permettent de faire advenir des conditions politiques favorables incarnées par les élus, au premier rang desquels le maire, mais aussi des conditions organisationnelles et techniques. Au-delà de la seule volonté politique du maire et de son équipe municipale, qui n'est évidemment pas secondaire, c'est bien une mutation organisationnelle plus générale des services de la commune qui est en jeu pour créer les conditions favorables à la rénovation énergétique performante des bâtiments publics²⁶.

« Le maire est un acteur clé, mais il y a eu un alignement des planètes. Le chargé de mission développement durable a fait le lien avec la SPL OSER. Cela a continué avec la création du poste de premier adjoint à la transition écologique, aux élections de 2020. »(agent)

À ce stade, il faut sans doute distinguer deux types de décisions, en rapport avec la rénovation énergétique performante. D'une part, les décisions caractérisées par des actes symboliquement forts (inscription du sujet à l'ordre du jour du conseil municipal, vote en conseil municipal, signature d'un marché de maîtrise d'œuvre...): la posture du maire et la bonne préparation de ces décisions pour un accord facilité en conseil municipal sont dans ce cas décisives. D'autre part, un ensemble de (micro)décisions prises au fil de la conduite du projet, qui peuvent sembler moins engageantes alors qu'elles ne sont pas négligeables pour ce qui est de la performance : celles-ci sont généralement déléguées à des élus en collaboration avec les services.

De leur organisation et des blocages qu'ils sont susceptibles de provoquer, dépendra en grande partie la manière dont la performance énergétique sera prise en compte. Mais quel que soit le volontarisme des services, le recours à l'externalisation de l'ingénierie de projet²⁷ reste une des pistes les plus favorables à la généralisation des rénovations énergétiques performantes.

4.1. Du côté des élus

4.1.1. Un maire tout puissant ?

Quand il est strictement question de LA décision — rénover ou ne pas rénover, rénover tel bâtiment plutôt que tel autre, rénover à minima ou de manière ambitieuse, un avis est exprimé spontanément par la plupart de nos interlocuteurs : **c'est le maire qui décide, même si le projet peut avoir été préparé par d'autres élus et/ou par les équipes techniques**. Cette posture de décideur est d'autant plus assumée par le maire qu'il affiche des positions très ambitieuses, inscrites dans son projet politique : « *J'ai un côté Poutine, donc je n'ai pas d'adjoint aux finances parce que le nerf de la guerre dans une municipalité, ce sont les finances et l'urbanisme. Donc je suis extrêmement interventionniste* » (élu). Il s'ensuit donc que si le projet politique du maire est très éloigné des préoccupations de transition écologique, il sera difficile de faire aboutir des projets ambitieux de rénovation énergétique... et inversement.

Dans **le cas des très petites communes où le maire doit gérer quasiment seul**, plus ou moins aidé par les conseillers municipaux et des employés en nombre très limité (un agent d'entretien, un secrétaire de mairie à temps partiel), le nombre de sujets à traiter est élevé : « *On n'est pas compétent, mais c'est nous qu'on va interroger. Tout ça dans la complexité.* » (élu). **Cela rend le rôle du maire encore plus central**. Selon la sensibilité et la culture du maire et des quelques élus impliqués, ils auront sans doute des thèmes de prédilection et des domaines de compétences qui vont les conduire à privilégier certains sujets, plutôt que d'autres. L'attention à la question des bâtiments, et la capacité à s'emparer du sujet, va donc être très dépendante de circonstances exceptionnelles, ou du moins peu courantes : « *Depuis les dernières élections, j'ai un nouvel adjoint aux bâtiments communaux que je n'avais pas avant. Il travaille dans les travaux publics, donc on ne peut pas la lui faire à l'envers alors que moi, je ne suis pas spécialiste.* » (accompagnant)

²⁶ Ce rapport n'a pas pour ambition de décrire de manière complète l'ensemble des jeux d'acteurs qui s'expriment dans les communes, et leur diversité. Des nombreux travaux de sciences politiques, qui ont été pris en compte lors de la phase exploratoire, en rendent compte. Nous resterons ici centrés sur le sujet de la rénovation et sur les jeux d'acteurs décrits et observés lors de notre enquête.

²⁷ L'externalisation ici ne doit pas être entendue comme la tentation d'une délégation systématique aux entreprises privées. Elle peut en effet être portée par des acteurs relevant de la sphère publique, dans des logiques mutualisées, comme nous le verrons avec quelques exemples dans la partie 3.

Enfin, selon certains, un changement radical de mandature et donc de projet politique pourrait même mettre à bas l'ensemble des conditions favorables à la rénovation performante, engrangées sur le long terme, telles que décrites précédemment : « *Ce qui compte, c'est l'ambiance générale dans la collectivité : une dynamique, une ambiance, un ton donné par les élus. S'il y a un changement à la tête de la commune, le ton peut changer complètement.* » (accompagnant)

4.1.2. Mais des conseillers municipaux bien présents

En réalité, derrière l'image de toute puissance du maire, les choses sont un peu plus nuancées et les conseillers municipaux jouent également un rôle important dans les décisions, puis dans leur mise en œuvre. Le projet de rénovation doit en effet faire l'objet d'un vote en conseil municipal ; même si la décision est effectivement prise par le maire, elle gagne à être complétée d'une concertation avec les conseillers municipaux pour aboutir.

4.1.2.1. Bien préparer les décisions pour s'assurer de l'accord du conseil municipal

La manière dont le maire nomme ses adjoints et accorde des délégations sont autant de signes de la façon dont il entend exercer son autorité et établir des priorités. Ainsi, dans plusieurs communes, la nomination d'un adjoint au développement durable (ou à la transition écologique), est interprétée comme un signal important favorable aux projets de rénovation. Mais inversement, le poids politique d'un élu (« *la manière dont on est proche, ou pas, du maire* »(agent)) peut se mesurer au fait que les bâtiments qui relèvent de sa délégation (ex. équipements sportifs) deviennent prioritaires ou pas, quel que soit leur état objectif.

On constate donc, surtout dans les plus grandes parmi les collectivités enquêtées, que certains élus, souvent adjoints, vont tenir un rôle clé dans les propositions qui remontent en conseil municipal et dans la préparation des décisions. De leur propre posture va alors dépendre des modalités plus ou moins participatives et collectives, de préparation des décisions. **Il apparaît que les stratégies collectives** (« *une triplette d'élus convaincus* ») **sont plus favorables à des prises de décision permettant la performance énergétique**, d'autant plus que c'est le conseil municipal qui a le dernier mot. En effet, quand les conseillers municipaux n'ont pas l'occasion de s'approprier le sujet et qu'ils ne sont pas au minimum impliqués, la distance ainsi instaurée rend plus aisée leur capacité de blocage ou, à minima, de moins grande ambition sur le projet (ex. écarter les solutions entraînant ce qui est considéré comme des surcoûts, comme le recours à des éco-matériaux).

« Avant que j'arrive, l'élu au patrimoine bâti décidait tout seul. Moi, j'ai invité tous mes collègues adjoints qui ont du patrimoine (sport, petite enfance...). Donc vous imaginez les discussions ; on a de grosses discussions sur quel bâtiment rénover. J'ai instauré ça, parce que c'est ma manière de travailler. Et puis, si je l'avais fait seul dans mon coin, la décision n'aurait pas été acceptée. Si on prend la décision ensemble, ça permet de la faire passer. » (élu)

Il s'ensuit que les stratégies de communication auprès de la population qui ont été évoquées plus haut, sont également importantes au sein même du conseil municipal. La manière de présenter les choses (arguments déployés, chiffrages mis en avant, justification des coûts et des surcoûts...) pourra se révéler cruciale au fil des décisions successives qui devront être prises en conseil municipal (engagement initial, choix de la maîtrise d'œuvre, adjudication des travaux...). Pour nourrir cette communication argumentative, les équipes techniques ont alors un rôle certainement plus important que ce qu'elles revendiquent ouvertement, voire même que les élus ne le pressentent : « *Il faut que l'équipe technique apporte les éléments qui permettent d'anticiper, avec tous les diagnostics qui apportent une aide à la décision* »(agent). Mais les élus doivent conserver tout au long du projet le sentiment d'être maîtres de la décision : « *Je veux que les élus travaillent entre eux, pour que les techniciens ne prennent le pouvoir, impose ses orientations quelles qu'elles soient, pour les responsabiliser.* »(élu)

4.1.2.2. Des élus aux manettes dans les phases opérationnelles

Hors des temps clés de décision en conseil municipal, certains élus jouent un rôle opérationnel non négligeable dans la conduite des opérations de rénovation, du moins dans les communes moyennes. En effet, dans les plus petites, le maire, souvent retraité²⁸, reste souvent relativement seul aux manettes quel

²⁸ Source : pour une analyse démographique des élus, voir : <https://www.amf.asso.fr/documents-exclusif-la-carte-didentite-maires-en-2018/39192>. Dans les communes de moins de 1000 habitants, l'âge moyen des maires est supérieur à 62 ans.

que soit son désir d'associer les membres de son conseil. De la même manière que dans les copropriétés, les petites communes font face à un déficit chronique de disponibilité des membres du conseil municipal. Parfois se retrouvent élus ceux qui acceptent de consacrer du temps à la fonction, sans autres critères de compétences, même si cela ne préjuge pas de leur capacité à s'emparer du sujet.

À une exception près («*Je n'ai pas d'adjoint aux travaux : les travaux, c'est moi qui suis*» (élu)), **dans les communes moyennes, la responsabilité du pilotage opérationnel du projet revient généralement aux élus adjoints ou délégués** — en collaboration avec les équipes techniques — qui s'impliquent alors en fonction de leurs disponibilités, souvent très limitées. Plusieurs modalités d'organisation de l'engagement des élus dans le projet ont été décrites sans qu'une modalité dominante ne soit identifiable : élu seul en charge ou implication d'un petit groupe d'élus, élu dédié aux travaux — ou à la transition énergétique — ou élu référent de la fonction du bâtiment (ex. vie scolaire, sports).

Or, les élus sont rarement des *sachants* dans le domaine du bâtiment en général, et encore moins dans celui de la rénovation énergétique performante. Les conditions de la collaboration entre les services et les élus, de la confiance et du dialogue qui s'instaurent, des compétences au sein des équipes techniques sont alors très déterminantes pour la qualité et l'ambition des rénovations. Pour le meilleur : «*{Dans ces deux villes}²⁹, ce qui est commun, c'est la confiance entre les élus et les équipes techniques, et d'associer systématiquement les élus aux décisions. C'est très transparent.*» (accompagnant) ; ou pour le pire : «*Je fais partie des bras armés, mais il y a une confiance qui ne s'établit pas avec le nouveau maire, donc il n'y a pas d'intérêt à travailler dans un système où il n'y a pas de confiance.*» (agent)

4.2. Les conditions favorables à la coopération entre élus et services

4.2.1. Le maire et son équipe rapprochée

Il apparaît clairement que **dans les communes où les projets sont les plus ambitieux, le maire dispose d'une équipe rapprochée** qui comprend systématiquement le DGS et un ou plusieurs profils techniques. C'est en général une équipe choisie. Les relations de confiance sont fortes, voire fusionnelles, souvent quotidiennes : «*Tous les matins, à 7h30, on a une réunion avec le DST, la DGS et mon directeur de cabinet. On fait le point sur tous les projets et les blocages*» (élu). Cette équipe rapprochée est l'état-major qui pilote la commune, avec une répartition claire des tâches politiques et administratives à la fois vers l'externe (ex. au maire, le préfet, au DGS, les expertises mobilisables), mais aussi vers l'interne (organisation et fonctionnement des équipes, élus comme techniciens). Cet état-major a la charge de la bonne exécution du projet de mandat. De plus, il peut également fonctionner en mode commando quand, sur un projet précis, il faut se mobiliser rapidement.

Ce type d'organisation peut être très favorable à la rénovation énergétique performante, quand les questions de transition font partie des priorités du projet de mandat. Inversement, dans le cas contraire, il est sans doute plus difficile de faire remonter des projets vers cette équipe soudée et centrée sur son objectif. Cette situation a été rencontrée dans une des communes enquêtées, qui est solidement organisée de la sorte mais où c'est la priorité sociale qui l'emporte, avant tout autre ; dans ce cas, la performance visée pour les rénovations se limite à celle qui est imposée par les règles d'éco-conditionnalité (ex. ANRU) et le DGS connaît à peine le rôle de l'ingénieur en charge du suivi des consommations de la commune. En cela, on peut dire que si le maire ne décide pas de tout, au sens formel du terme, il a cependant le pouvoir de donner le ton et de s'entourer d'alliés qui veillent à garder le cap fixé, sans dévier vers d'autres sujets.

Il faut noter que cette notion d'équipe rapprochée peut également fonctionner au niveau des adjoints. Par exemple, pour ce qui est de la question de la transition, un premier adjoint au développement durable (ou équivalent) aura un fonctionnement équivalent avec le ou les chargés de mission travaillant sur le sujet. Le dialogue entre vision politique et approche technique («*il faut arriver à combiner les deux*») peut conduire à de vraies stratégies d'alliance entre élus et services, par exemple pour déterminer les bons canaux de communication et les bons arguments qui permettront d'emporter les décisions clés du maire et du conseil municipal. Ainsi de ce duo élu/chargé de mission environnement, qui organise des « réunions secrètes » avec son AMO pour préparer au mieux la prochaine étape du projet et construire un argumentaire pour contrer les oppositions et réticences portées par d'autres élus.

4.2.2. Les vertus de la transversalité

²⁹ Ville où des projets vertueux s'enchaînent.

Il apparaît également que **les communes dans lesquelles des rénovations performantes sont mises en œuvre**, sont celles dans lesquelles le mode d'organisation mis en place par l'état-major décrit précédemment introduit voire **impose la transversalité, au moins pour les questions de transition écologique**, à la fois au sein de l'équipe des élus mais aussi entre les services.

« C'est notre colonne vertébrale. Ma délégation à la transition écologique a été créée en 2020 pour impulser la transition énergétique en transversal, dans chacune des délégations. Le but est de passer toutes les décisions majeures sur un calque de transition énergétique. » (élu)

Dans les communes où cette mutation n'est pas complète, et même si une volonté politique est clairement affichée, certains interlocuteurs notent qu'il demeure encore des occasions manquées, des projets qui ne sont pas allés jusqu'au bout des performances possibles, moins par absence de volonté que du fait d'un fonctionnement en silos qui perdure malgré tout : « *Quand il y a un projet qui naît dans la tête du maire et qui est important, il faudrait que ça passe par un outil décisionnel où chacun puisse jouer son rôle.* » (agent).

C'est souvent sur le temps long (voir chapitre 3) que **les conditions de cette transversalité se mettent progressivement en place** :

- Par exemple, à l'occasion d'une réorganisation de l'encadrement après un départ en retraite qui permet de fusionner des services et de les faire travailler ensemble.
« Mon objectif était que les gens se parlent, entre ceux qui construisent et ceux qui entretiennent. J'ai recréé une organisation qui permet la transversalité ; la responsable énergie a un regard sur tout ce que l'on fait. Depuis trois ou quatre ans, je fais des formations pour réunir tout le monde sur un même sujet : RE2020, programmation, approche coût global...³⁰ » (agent)
- Cela peut également être la redéfinition d'un poste et son déplacement dans l'organigramme, en particulier en le rapprochant de l'équipe état-major : « *Je suis sous la tutelle du maire et du DGS, au même niveau que le DST. J'ai pris en charge deux postes précédents, chargé de mission Agenda 21 et chargé de mission environnement, qui étaient sous la tutelle des services techniques.* » (agent)
- Cette transversalité, qui permet la prise en compte généralisée de la transition écologique, peut également être renforcée par les méthodes de gestion du personnel, de l'entretien annuel d'évaluation jusqu'à des outils de capacitation et de stimulation plus actifs, comme l'instauration d'un « défi éco-agent ».

Dans les communes les plus vertueuses, et quand nos interlocuteurs ont suffisamment de recul, se mesurent ainsi les effets positifs de cette transversalité qui facilite le travail des élus et chargés de mission à la transition.

« Aujourd'hui, c'est clair et ancré. Quand les services montent une action propre à leurs compétences, avant même qu'on leur demande s'ils ont pensé à nous, ce sont eux qui sont force de proposition : "ce ne serait pas DD si on faisait comme ça" ? » (élu)

4.2.3. Attirer, conserver et faire évoluer les talents : un cercle vertueux

Comme déjà évoqué précédemment, la transition écologique est un sujet qui devient de plus en plus stimulant, qui donne du sens à l'action et qui, étant de moins en moins contesté, ne conduit plus autant au découragement. De ce fait, **les communes les plus fermement engagées ont la chance de pouvoir attirer des talents**, avec un haut niveau de formation, et des expériences professionnelles antérieures susceptible d'apporter un regard neuf, voire des innovations qui viennent enrichir le projet de transition (ex. réseau de chauffage urbain ; biogaz). Et ceci alors même que les conditions de rémunération ne sont pas forcément à la hauteur de ce que ces personnes pourraient obtenir ailleurs. « *Elle a fait le choix de venir chez nous alors qu'on la paye beaucoup moins, grâce à nos engagements. Elle était en accord avec notre projet de territoire.* » (élu)

Le projet politique de transition permet également de **conserver et développer les compétences existant en interne**. Que ce soit au niveau de l'état-major décrit plus haut, ou des responsables/chargés de mission, qui travaillent très souvent bien au-delà des horaires réglementaires (« *c'est rare de trouver*

³⁰ Dans cette commune, la dénomination du service a changé. Le service énergie-contrats est devenu service énergie-maintenance-stratégie. Ce nouveau service s'est enrichi de deux nouvelles missions : le développement des EnR et la mise en place d'un carnet de santé de tous les bâtiments.

des postes aussi confortables, stimulants, diversifiés » (agent), ce que reconnaissent bien volontiers leurs maires-employeurs et ce qui contribue à renforcer les liens de confiance.

Les communes les plus proactives constatent également que le projet de transition écologique peut **apporter un regain de sens pour l'ensemble du personnel municipal**, au-delà du moment où il a pu être bousculé dans « *son train-train* » en faisant apparaître des opportunités nouvelles d'évolution des métiers. Les rénovations énergétiques ambitieuses étant des projets complexes et stimulants, ils concourent à ces gains managériaux, qui rétroagissent positivement sur la capacité à lancer de nouveaux projets.

4.3. Les limites organisationnelles constatées

Le constat établi plus haut d'un cercle vertueux organisationnel, qui plus est dans des communes choisies parce qu'elles avaient réalisé des rénovations énergétiques, doit être nuancé par trois blocages : la solitude des maires des petites communes ; le conservatisme des services qui peut provoquer des zones d'incertitude organisationnelle ; les limites à ce que les équipes, même les plus motivées, peuvent porter entièrement en interne.

4.3.1. Dans les petites communes : la solitude des maires face au projet

Il est clair que **les raisonnements développés précédemment ne s'appliquent pas du tout dans les plus petites communes** de notre échantillon, telles que décrites ici : « *Le maire, ou un adjoint, est en charge du patrimoine et des bâtiments. Parfois, plutôt dans les plus grosses, il y a un agent technique qui gère tout : les espaces verts, les bâtiments, la cantine parfois ! Il va avoir les clés de la chaufferie, des bâtiments. On va le solliciter pour changer le savon dans les toilettes* ». (accompagnant)

Pour ces communes, se pose alors la question, exposée dans la première partie, du sentiment d'abandon, en particulier en termes d'ingénierie publique, et de leur capacité à trouver, dans leur secteur géographique, des alternatives (ex. syndicat d'énergie, pays, communauté de communes, agence d'ingénierie départementale...) en capacité de pallier cela. Or **le maillage du territoire en la matière est loin d'être total, les stratégies de ces acteurs sont très différentes d'un territoire à l'autre³¹, et ces ressources externes, quand elles existent, sont elles-mêmes débordées**. En Auvergne Rhône-Alpes par exemple, il a été indiqué que les CEP avaient, en moyenne, la capacité de visiter les communes au mieux une fois par an.

4.3.2. Conservatisme des services : deux zones d'incertitude organisationnelle³² importantes

Pour ce qui est spécifiquement de la rénovation énergétique performante des bâtiments, des résistances peuvent venir de deux services : le service des marchés et le service technique. Pour ces deux services, la question n'est pas tant qu'ils ne veulent pas faire que le fait qu'ils peuvent rester ancrés dans des conservatismes qui limitent l'ambition des projets.

4.3.2.1. Des services des marchés frileux juridiquement

Le rôle du service des marchés constitue un angle mort de notre enquête dans le sens où son importance ne s'est révélée que progressivement au détour des entretiens. De tous les services, c'est celui qui, sans doute parce qu'il est le plus garant de la régularité juridique des actions de la commune, fait preuve du plus grand conservatisme : il ne prend généralement pas de risques. En outre, c'est également **un service bien souvent sous doté en personnel**, plusieurs communes moyennes indiquant, lorsque ce point a été abordé, qu'il dépendait d'une seule personne, très débordée. Enfin, ce service est nettement moins challengé par ceux qui souhaiteraient faire avancer les choses que le service technique, ses compétences étant sans doute plus absconses voire invisibilisées³³.

En matière de transition écologique, il semble possible de faire évoluer les pratiques de ce service pour des achats très répétitifs et à faible enjeu (ex. papeterie, produits d'entretien). En revanche, **pour les**

³¹ Par exemple, selon les départements, les CAUE se consacrent uniquement au conseil strictement architectural (patrimoine), ou au conseil aux particuliers quand d'autres ont un vrai rôle auprès des communes, au moins en phase programmation mais avec des compétences internes plus ou moins présentes pour les questions énergétiques.

³² Ce concept de sociologie des organisations a été forgé par Michel Crozier et Ehrard Friedberg (L'acteur et le système, 1977). Il existe dans toutes les organisations des espaces de liberté qui se logent dans des interstices (nommés « zones d'incertitude ») sur lesquels les acteurs vont jouer et dont ils vont se jouer. Elles sont à la source de leur pouvoir.

³³ Lorsqu'ils étaient confrontés à une question sur le rôle du service des marchés, sujet jamais abordé spontanément, nos interlocuteurs semblaient découvrir soudainement que oui, il était bien l'un des maillons de la chaîne.

Marchés exceptionnels et contingents que sont, de par leur nature même, les marchés de travaux performants de rénovation, les services des marchés ne semblent pas être la première force de proposition³⁴ pour faire évoluer les pratiques : préférence pour la loi MOP, absence de clauses RSE, poids du critère prix favorisant le moins-disant... Au vu des entretiens, il apparaît que faire changer cette situation relève de la force de décision du maire et, vraisemblablement, d'un appui externe en ingénierie juridique. Ainsi, dans l'une des communes enquêtées, c'est l'un des apports appréciés de la Banque des territoires. C'est un sujet qui semble également être abordé par le conseiller Cit'ergie, pour les communes engagées. « *Il y a un manque de transversalité pour les bâtiments, et globalement pour les marchés publics. Il faudrait une commission interne élus/techniciens.* »(agent)

4.3.2.2. Certains services techniques restent encore très conservateurs

Dans les communes, le service technique est généralement un pilier historique, au côté des services administratifs. Comme nous l'avons vu précédemment, s'il n'y a qu'un employé communal, ce sera un « homme à tout faire » ; et, dans toutes les communes moyennes que nous avons interrogées, l'entretien et la maintenance fonctionnent en régie : électriciens, maçons, plombiers, peintres, parfois bureau d'études interne, métiers souvent caractérisés par leur conservatisme ; voire leur misogynie, alors que la transition écologique embarque de plus en plus de femmes, chez les élues comme chez les chargées de mission.

« *À une époque, c'était impossible de mettre les pieds au service technique. Le DST ne voulait rien savoir du développement durable ; c'était un truc à la mode qui allait passer. Et il était misogyne : prendre les conseils d'une femme, en plus !* »(agent)

Dans toutes les communes les plus avancées sur le sujet, il apparaît donc que c'est après que la direction des services techniques a évolué, grâce à des embauches externes, que des pas en avant significatifs ont pu advenir : « *Aujourd'hui, on travaille plutôt en bonne collaboration ; ils ont intégré qu'il fallait changer de vision, qu'il y avait autre chose que la laine de verre. Ils s'ouvrent progressivement* »(agent). On peut rajouter que, du fait de leurs compétences, les tenants des avancées en matière de transition énergétique (élus et chargés de mission) sont plus en capacité de challenger les services techniques que le service des marchés ; ils s'estiment donc plus légitimes pour le faire, même si c'est au prix de durs affrontements. Ils peuvent d'ailleurs être à l'origine d'une réorientation des embauches vers de nouvelles compétences et profils, à l'occasion des départs et des réorganisations. Cette zone d'incertitude est donc moins solidement ancrée que la précédente.

4.3.3. Un fort besoin d'externalisation dès lors que le projet est ambitieux

Quelles que soient les évolutions organisationnelles des communes (renforcement des équipes, montée en compétences, transversalité), il reste que tout projet de rénovation profonde et ambitieuse sur le plan énergétique nécessite une mobilisation des équipes qui dépasse leurs capacités à faire, tant elles sont déjà prises par le quotidien de la gestion et de l'entretien courant des bâtiments. De plus ce type de projet est toujours contingent, imposant de se renouveler quasiment à chaque fois, sans pouvoir totalement se reposer sur les expériences précédentes.

Au sein de notre échantillon, une seule commune a réussi ce défi en interne, au prix d'une mobilisation qualifiée « *d'incommensurable* » par les principaux intéressés (maire, DGS et DST), et de quelques ratés, ce qui fait douter de la généralisation possible de ce modèle. Les autres indiquent que l'enseignement qu'elles retirent des rénovations ambitieuses passées, les conduit à deux conclusions :

- soit elles limitent leur ambition à une seule rénovation d'ampleur par an, car c'est ce que permettent les ressources internes dont elles disposent ;
- soit elles trouvent des solutions pour externaliser, au moins en partie, la conduite des projets ambitieux, en recourant soit à des prestataires privés, soit à des solutions mutualisées de nature publique (voir partie 3).

³⁴ Notre enquête fait en effet apparaître que les rénovations les plus ambitieuses s'accompagnent souvent d'innovations juridico-financières, les éloignant des pratiques courantes de passation des marchés publics.

« En 2009-2011, on a conduit une réhabilitation lourde d'une école en interne. Ça a duré quatre ans, ça a mobilisé du temps et cela a impacté notre budget de fonctionnement habituel. En 2013, les résultats sont tombés avec une consommation en baisse de 60%. On a les compétences, mais on a tellement d'autres choses à faire. On est capable en interne de faire de la maîtrise d'ouvrage, théoriquement. Sauf que le volume projeté ne permet pas de faire ça, à côté de tout ce qu'on a à faire. »(agent)

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ La rénovation énergétique des bâtiments publics n'est pas un sujet uniquement technique. Il faut renforcer les compétences des acteurs engagés (élus, chargés de mission) dans le champ de la communication, de l'accompagnement du changement³⁵.
- ➔ La généralisation des rénovations énergétiques importantes ne peut pas faire l'économie d'un renforcement des ressources en ingénierie externe. En répondant de manière différenciée selon que l'on est dans des petites communes (AMO experte de proximité) ou dans des communes susceptibles de porter de grosses rénovations.
- ➔ Apporter de l'ingénierie juridique en impliquant les services des marchés pour faire « bouger les lignes » en toute sécurité. La fourniture de cahier des charges standard n'est sans doute pas suffisante.
- ➔ Agir en direction des acteurs-clés de l'organisation des services (DGS, DGA, DRH) des outils leur permettant de faire évoluer l'organisation des services pour encourager la transversalité (organigrammes, profils de poste, outils de management...).

³⁵ A cet égard, les pistes ouvertes par l'évolution progressive des métiers et des formations proposées aux conseillers Faire peut être une source d'inspiration.

5. Des choix pas toujours favorables à la rénovation performante

Dans les discours publics, la rénovation énergétique performante des bâtiments publics n'est pas tant présentée comme un choix que comme une obligation à terme (dispositif éco énergie tertiaire), ou comme la solution économiquement rationnelle (prétendue rentabilité de l'opération, facilité de financement). Or **les communes sont des organisations souveraines, et la décision de rénovation énergétique apparaît bien comme déterminée également par des considérations d'une autre nature.** Il est donc nécessaire de comprendre comment le choix de la rénovation énergétique s'inscrit dans un ensemble d'arbitrages plus ou moins favorables. En amont de la décision de rénover, d'autres priorités de la commune peuvent prendre le pas ; ainsi, par exemple, l'investissement dans la production d'énergies renouvelables peut être jugé préférable, et les atermoiements sur la cession de bâtiments communaux ont des effets contrastés. Une fois la décision prise d'intervenir sur le parc, le choix des bâtiments ne suit pas une logique simplement technico-énergétique mais intègre d'autres arbitrages politiques. Enfin, la rénovation performante apparaît seulement comme une des stratégies d'intervention énergétique parmi plusieurs autres.

5.1. La rénovation énergétique dans les arbitrages de la commune

5.1.1. La rénovation énergétique au tamis des autres priorités des communes

Le choix de rénover de manière performante les bâtiments de la commune est en tension avec d'autres priorités, que l'on peut regrouper en trois catégories : politiques, bâti mentaires, et écologiques.

« Quand on accorde un budget important pour une rénovation, ça veut dire que c'est un autre budget qui saute : on ne peut pas tout faire. » (agent)

Au niveau politique, **l'investissement nécessaire aux rénovations énergétiques d'ampleur peut apparaître incompatible avec le besoin de répartir le budget communal** entre les différents domaines d'action de la collectivité (voirie, sport, action sociale, culture...). Derrière cette logique de saupoudrage budgétaire, il peut y avoir la nécessité pour le maire d'entretenir ses alliances au sein du conseil municipal, et/ou de répondre aux demandes des élus en tenant compte d'une certaine équité. Les travaux sont parfois présentés comme « une récompense » pour un élu. Par ailleurs, des investissements massifs dans une ou plusieurs rénovations énergétiques peuvent apparaître en contradiction avec les priorités affichées par l'équipe municipale, par exemple aider les familles à affronter la crise économique et sociale.

Au niveau du parc de bâtiments communal, des communes mettent en avant des opérations sur des équipements culturels, avec parfois une dimension patrimoniale et/ou environnementale, mais qui pèsent lourdement sur le budget d'investissement : la création d'un centre de la gastronomie, la réhabilitation d'une ancienne rotonde ferroviaire pour en faire une scène musicale, la création d'une maison du cirque « *en bois et naturellement climatisée* ». Parfois également, **avant de regarder leur propre parc tertiaire, les élus se préoccupent prioritairement du parc des logements privés** : « *parce que c'est le premier gisement* » (élu). Une commune de montagne est confrontée aux problèmes « *des lits froids dans les résidences qui ne sont occupées que cinq semaines par an* » et souhaite investir sur la rénovation des copropriétés, en intégrant la question de la création de logements accessibles pour la population permanente. Plusieurs communes mettent la priorité sur les logements sociaux : « *Dans notre office HLM, on ne fait plus de construction, on fait de la réhabilitation. On a un patrimoine tellement vieux et pourri : que des passoires ! Ça fait cinquante ans que cela n'a pas été entretenu. Le budget d'investissement est entièrement tourné vers la rénovation énergétique* » (élu). Une commune d'Ile de France dont la population est en plein développement prévoit l'aménagement d'un nouvel éco-quartier, qui va avec la construction d'une nouvelle école à « *onze millions d'euros, là où une rénovation en vaut trois* ».

Plusieurs communes insistent sur d'autres enjeux environnementaux jugés prioritaires comme la mobilité, qui peut être le premier poste en matière de bilan carbone du territoire, devant les bâtiments. Les problématiques liées à la mobilité sont protéiformes selon la nature du territoire : passage d'une quatre voies, absence d'alternative à la voiture, invasion touristique... En réponse, les communes investissent dans des projets pour favoriser les déplacements doux : voie verte, parking gratuit, funiculaire, électrification de la flotte de véhicules communaux... D'autres enjeux environnementaux sont évoqués comme les aménagements liés à la gestion de l'eau ou encore la nature en ville. Le renforcement de la

présence du végétal permet ainsi de maintenir une fraîcheur en ville, qui apparaît prioritaire car les bâtiments publics « *ont des murs épais et on sait vivre avec la chaleur* ». Les bâtiments publics restent toutefois un terrain d'action privilégié car ils font partie des prérogatives des communes, mais en matière de réduction des factures énergétiques il est souvent plus aisés pour elles de commencer par l'éclairage public. La multiplicité des enjeux environnementaux intervient aussi à l'intérieur des opérations de rénovation quand il s'agit d'arbitrer entre la performance énergétique et d'autres aspects écologiques (biodiversité, récupération de l'eau, énergies renouvelables...).

5.1.2. La rénovation énergétique en balance avec la production locale d'énergie

Dans les communes, les enquêtés associent spontanément la rénovation énergétique du patrimoine communal avec les choix qui concernent la production locale d'énergies renouvelables.

« *La rénovation énergétique, c'est consommer moins, mais c'est aussi utiliser une nouvelle énergie, comme par exemple le photovoltaïque. Mon constat, c'est qu'il faut faire en parallèle, énergies renouvelables et isolation, ça va ensemble.* » (élu)

D'une part, **en milieu rural, la production locale d'électricité photovoltaïque présente plusieurs avantages pour la commune en comparaison de la rénovation**. Elle prend la forme de « centrales villageoises », ou encore de « l'agrivoltaïque » (un dispositif permettant de combiner cultures et production énergétique) :

- Elle dégage de nouvelles ressources financières pour la commune dont la prévisibilité semble supérieure à celle de la rénovation énergétique, voire est garantie. En outre, elle permet de financer de nouveaux projets ou d'abonder le budget des aides sociales. « *Avec cet argent on a pu investir dans une maison médicale et une supérette. Nous allons bientôt ouvrir un café-restaurant dans une maison rachetée par la mairie* » (élu) ;
- Elle s'inscrit dans une logique de revitalisation économique du territoire, la production d'énergie locale représentant un nouveau débouché pour les agriculteurs, et participe de la recherche d'autonomie et de résilience du territoire ;
- Ces projets permettent d'associer la population, soit en tant qu'investisseurs quand les élus veillent à leur ouvrir la possibilité d'un financement participatif, soit en tant que citoyens car la visibilité des installations est le support d'un discours de sensibilisation écologique de la commune, notamment en direction des enfants (visites...).

D'autre part, des réseaux de chaleur sont souvent présents pour alimenter les bâtiments communaux à partir de chufferies bois, ou de centrales géothermiques. En Ile de France, on trouve de grands et anciens réseaux, mais de plus en plus de petits réseaux se développent en milieu rural, soutenus par une politique continue de l'ADEME (Fonds Chaleur), par l'accompagnement des syndicats d'énergie et par les aspirations à l'autonomie énergétique de certains élus. **Quand un réseau de chaleur existe, le raccordement du bâtiment prend le pas sur la rénovation énergétique, car plus le nombre de bâtiments raccordés est important plus il devient rentable**. Ainsi une commune fait le choix du raccordement d'un gymnase en faisant une rénovation à minima de la toiture. Par ailleurs, la présence d'un réseau de chaleur dans la commune diminue mécaniquement l'intérêt de la rénovation énergétique des bâtiments communaux. Sur le plan économique, il allège fortement la facture énergétique car il exploite une énergie souvent gratuite (géothermie, forêt communale). Sur le plan écologique, il fournit une énergie faiblement carbonée et constitue un étandard de la politique environnementale de la commune.

« *Nos anciennes écoles sont déjà chauffées à la géothermie, donc on est déjà sur une énergie peu chère et écologique.* » (élu)

Au niveau des communes, **le choix de ces modes de production locale d'énergie peut tout aussi bien être en concurrence ou complémentaire avec le choix de la rénovation énergétique des bâtiments communaux**. Au niveau budgétaire, ils nécessitent des investissements de la part de la commune, ce qui diminue les moyens à consacrer à la rénovation. En outre, leur développement est décrit comme un « *parcours du combattant* » pouvant durer une dizaine d'année, ce qui accapare l'attention des acteurs communaux. Mais la production locale d'énergie peut être porteuse de synergies avec la rénovation

énergétique, car dans certains cas elle apporte des moyens économiques importants à la commune pouvant être investis dans la rénovation énergétique, ce que nous avons pu observer pour une commune ayant développé un parc éolien. De plus, production d'énergie et économies d'énergie participent d'une même dynamique d'appropriation des enjeux énergétiques par les acteurs du territoire.

5.1.3. Les difficultés de céder des bâtiments publics peuvent pousser à la rénovation

La réflexion des communes sur l'optimisation du parc de bâtiments dont elles ont la charge peut être un préalable à toute démarche de rénovation énergétique. En effet, il ne semble pas opportun de rénover en profondeur un bâtiment peu utilisé, et la vente de bâtiments par les communes peut dégager des ressources pour en rénover d'autres. Nombre de nos interlocuteurs dans les communes ont spontanément abordé cette question connexe, tout en nous faisant part de leurs difficultés à obtenir un consensus suffisant pour aboutir à des décisions de vente de bâtiments. Si le sujet est traité dans les métropoles par les Schémas Directeurs Immobiliers, il n'est pas encore mûr dans les villes moyennes, et parfois même tabou dans les plus petites villes. Pourtant, nos entretiens laissent transparaître **un changement d'état d'esprit en cours sur le sujet de l'optimisation du parc communal** qu'il pourrait être intéressant d'appuyer en liant davantage aux capacités d'amélioration (énergétique) des bâtiments communaux.

La question de la rénovation énergétique apparaît comme encastree dans celle de l'optimisation du parc des bâtiments communaux pour plusieurs raisons. D'abord, comme décrit au chapitre 1, les communes ont bien souvent un parc disproportionné de bâtiments. Le moindre village dispose de sa propre mairie, de son école et, depuis les Trente Glorieuses, de sa salle polyvalente. Les villes moyennes sont souvent issues du regroupement de plusieurs communes, ce qui explique un parc de bâtiments géographiquement dispersés, avec des doublons. Ensuite, le parc des bâtiments communaux apparaît sous-utilisé, en comparaison de celui des logements. Dans une petite commune, la mairie est ouverte quelques heures par semaine, et la salle polyvalente quelques jours par an. Il en va de même dans les plus grandes villes où, de plus, l'usage effectif d'une partie du parc est mal connu³⁶. Enfin, le coût d'entretien courant de ce parc est élevé ; il fait généralement partie des premiers postes budgétaires de la commune, plusieurs communes ayant le sentiment de « vivre au-dessus de leurs moyens ». De ce fait, **le montant d'une rénovation énergétique performante apparaît bien souvent en décalage avec l'usage effectif des bâtiments**.

Au sein des communes, **les acteurs qui poussent à la cession de bâtiments se confrontent à des résistances tenaces :**

- Les élus vivent la fermeture d'un bâtiment comme **un sujet politiquement très sensible**, qui ne peut être abordé qu'en début de mandat alors qu'il faut déjà une certaine maturité sur la question. En effet, les élus adoptent au départ une posture de propriétaire d'un parc dont la réduction du nombre de bâtiments serait synonyme de réduction des services apportés à la population.
- Les différentes catégories d'**usagers partageraient une posture d'ancre dans leurs habitudes**, tout changement interférant avec les logiques de satisfaction de la population poursuivies par les élus. Ainsi, par exemple, le déplacement d'une école ou d'une crèche serait très impopulaire auprès des parents, mais aussi des enseignants et du personnel municipal. Ou encore, les associations sont fortement consommatrices d'espaces bâties municipaux (salles de réunion ou d'activités, stockage...) même si elles n'en ont qu'un usage modeste et intermittent. En outre, elles sont souvent hostiles à un partage de l'usage de ces locaux et la planification de ces éventuels partages peut être complexe pour la commune.
- Des contraintes symboliques très fortes sont attachées à la cession des **bâtiments qui contribuent à l'identité de la commune**. Cette valeur est liée au caractère patrimonial des bâtiments tout autant qu'à l'attachement affectif des élus et habitants : l'école que l'on a fréquentée, le cinéma où l'on a rencontré son conjoint... Pour les petites communes rurales, une question identitaire supplémentaire provient de la suppression (ex. bureau de poste) ou de la mutualisation (ex. regroupement scolaire) de certains services suite à la formation des EPCI puis à la fusion des communes ; ceci met en balance la rénovation des bâtiments vacants pour d'autres usages et leur cession.

³⁶ C'est le cas de tous les locaux et salles de réunion, mis à disposition des associations, dont l'intensité d'usage est très mal connue.

« Je ne sais pas pourquoi ça a bloqué. Dans l'esprit des élus, ce n'est pas mûr. Il y a des vieux réflexes qui restent : acheter plutôt que louer. Sans parler de la pression des utilisateurs. »(agent)

Malgré ces freins, plusieurs communes enquêtées ont évoqué des cas de cession de bâtiments. Ceci part des services techniques qui vont chercher à modifier progressivement la vision des élus, soit par leur ténacité (« *C'est du bon sens, parfois il faut savoir engueuler ses patrons* » (agent)), soit par des démarches de sensibilisation progressive au sujet (Cit'ergie, SDI...). Malgré l'intérêt économique incontestable de l'opération pour la commune, la décision reste conditionnée à la stabilité et à l'assise politique de la majorité municipale. Pour contourner l'impopularité de la décision, **la stratégie des communes consiste à compenser la fermeture, ce qui n'aboutit pas toujours à une réduction nette du nombre de mètres carrés et peut être favorable ou non à la rénovation.** Dans certains cas, la vente d'un ou plusieurs bâtiments permet le financement de la construction d'un bâtiment neuf, moins cher qu'une rénovation et mieux adapté aux usages envisagés. Souvent, la municipalité cherche à garder le contrôle sur le devenir du patrimoine cédé afin de lui donner un sens au-delà de la seule optimisation économique, par exemple en le dédiant à l'habitat participatif, au logement social... Dans d'autres cas, cela se combine avec une réflexion plus globale sur les usages des bâtiments en lien avec les besoins de la commune et de ses habitants. La création de logements communaux, dans des bâtiments ou parties de bâtiments inutilisés peut ainsi faire partie des stratégies alternatives à la cession pure et simple : « *L'idée est bonne, puisqu'il s'agit de valoriser des surfaces qui ne l'étaient pas.* »(expert)

5.2. Les facteurs participant de la décision d'intervention énergétique sur le parc de bâtiments communaux

5.2.1. De l'état des lieux du parc à la décision de rénover

Les discours officiels se basent sur l'hypothèse que la décision de rénovation énergétique des communes découlerait d'une démarche rationnelle commençant par une étude des besoins sur l'ensemble de son parc, pour aboutir à une planification sur le long terme des rénovations. En réalité, le parcours qui conduit la commune à décider d'intervenir sur son parc est bien souvent plus sinueux et comporte des impasses.

5.2.1.1. La diversité des pratiques d'analyse énergétique du parc

Des communes font effectivement réaliser des audits énergétiques à l'échelle de leur parc de bâtiments, afin de bâtir un programme d'intervention sur plusieurs années. Dans notre échantillon, il s'agit de villes petites et moyennes, pionnières sur la politique énergétique communale ; dans certains cas, ces campagnes sont facilitées par une aide financière ADEME / Région pour la commune. Mais **la plupart des communes de l'échantillon n'ont pas réalisé de démarche d'analyse énergétique systématique à l'échelle de leur parc.** Elles expriment notamment deux réticences. D'une part, le consentement à payer des élus pour ces démarches d'études est faible compte tenu du fait qu'ils ne savent pas s'ils vont engager des travaux par la suite, notamment dans les petites collectivités pour lesquelles le coût de cette analyse de parc est proportionnellement plus important. D'autre part, les techniciens mettent en avant l'obsolescence rapide de ces audits, qu'il faut souvent recommencer une fois que la décision d'entreprendre des travaux sur un bâtiment est prise. En réalité, la plupart des communes entreprennent des audits énergétiques sur les bâtiments dès lors qu'elles ont déjà l'intention de les rénover.

À côté de ces démarches d'analyse à grande échelle, nous identifions **deux autres modes de connaissance de leur parc par les communes :**

- Un **suivi des consommations d'énergie des bâtiments** mis en place dans plusieurs communes, réalisé en interne, par un CEP, ou par un exploitant (exemples d'outil utilisé : Vertuoz, Déclic Display, Excel). Certains enquêtés considèrent que le suivi des consommations réelles sur plusieurs années permet d'obtenir une qualité d'information sur le potentiel d'économie d'énergie bien supérieure à celle des audits qui sont basés sur des calculs conventionnels et des visites rapides et superficielles des bâtiments.
- Dans les petites communes, **une vérification annuelle des bâtiments par les employés communaux et l'élu référent**, ce qui permet de développer une connaissance profane des besoins de travaux ; mais ce type de vérification souffre bien souvent de lacunes sur le plan de l'analyse énergétique. L'intervention de professionnels peut permettre une acculturation des acteurs de la commune sur les aspects énergétiques ; il peut s'agir d'un diagnostic mais bien souvent d'un conseil donné de manière informelle sur le ou les bâtiments à traiter en priorité.

« Une personne du syndicat d'énergie est venue dans la commune pour prendre des mesures dans les greniers. Cela a permis d'apporter des preuves scientifiques de la perte de chaleur. Je n'arrivais pas à imaginer qu'autant de chaleur pouvait passer à travers le plafond. »(élu)

Plusieurs types d'acteurs sont susceptibles de réaliser ces démarches d'analyse du parc, des besoins de rénovation et du potentiel d'économie d'énergie. Celles-ci sont soit réalisées en interne (par le service bâtiment s'il existe ; par le service développement durable, dans une commune), mais rarement, soit externalisées vers un bureau d'études énergétique, mais le coût est alors un frein. À côté de cela, **deux types d'acteurs proposent aux communes de l'analyse énergétique à moindre coût**, parfois en s'appuyant eux-mêmes sur l'intervention d'un bureau d'études externe. Soit les structures publiques à travers le dispositif CEP, notamment les syndicats d'énergie qui sous réserve que la commune soit adhérente, propose un pré-diagnostic largement subventionné. Soit les sociétés de services énergétiques (Dalkia, Engie, Cofely...) qui proposent aux collectivités des bilans gratuits de leur parc, assortis d'études de faisabilité technique et financière. Ces bilans s'inscrivent dans le cadre de démarches commerciales gratuites qui leur permettent de se situer en amont de la demande, de contourner les limites de la loi MOP en orientant la commande de la commune, et ainsi de favoriser in fine les solutions qu'ils privilient (CPE exploitation, interventions sur les systèmes...) n'allant pas toujours dans le sens d'une rénovation performante.

5.2.1.2. Un travail de priorisation énergétique et de médiation politique

Une fois le travail d'analyse du parc effectué, la décision de rénovation suppose de passer par une étape préalable de définition des bâtiments sur lesquels intervenir en priorité. À l'image du cas des copropriétés, on constate que la réalisation d'un audit énergétique, même de qualité, ne garantit pas à elle seule une prise de décision de travaux, ni même leur planification. Plusieurs communes décrivent **des campagnes d'audits énergétiques sur tout ou partie des bâtiments n'ayant pas orienté les décisions de travaux, celles-ci restant motivées par l'obsolescence des équipements** (chaudière qui tombe en panne, toiture qui fuit...). Deux éléments contribuent à donner une suite aux démarches d'analyse du parc. D'une part la combinaison avec une démarche de management écologique au sein de commune (de type Cit'ergie) qui met en lumière la rénovation du bâtiment comme priorité d'intervention (voir chapitre 3). D'autre part, la présence ou l'accès à des intervenants ayant des compétences techniques leur permettant de faire une analyse secondaire des audits et de réaliser un travail de traduction auprès des élus.

Ces intervenants (DST ou responsable bâtiment, AMO, CEP...) se basent sur les données d'analyse énergétique du parc pour **aider les élus à choisir les bâtiments sur lesquels ils proposent d'intervenir en priorité, en s'appuyant sur des « outils maison »³⁷** qui partagent trois caractéristiques :

- Ils offrent une présentation simplifiée pour un public profane, souvent basée sur un visuel (diagramme, tableau) et sans détails techniques, avec un code couleur (ex : surligner en rouge)
- Ils présélectionnent les bâtiments les plus énergivores du parc, ceux qui ont les plus importantes consommations en valeur absolue, en croissant parfois avec ceux qui consomment le plus au mètre carré
- Ils intègrent d'autres indicateurs non énergétiques pouvant contribuer à la décision de rénovation : vétusté et besoins de réparation, enjeux de mises aux normes (accessibilité, sécurité...), problèmes de fonctionnalités, inconfort ressenti et plaintes des usagers...

Toutefois, la priorisation des bâtiments sur lesquels intervenir n'est pas seulement déterminée par ce travail d'objectivation. Elle dépend également d'**une médiation avec les élus qui permet d'intégrer des critères de nature politique dans la décision**. Une illustration frappante de cette logique de décision est le « *gouffre financier* » que représente la rénovation des églises qui font très souvent partie du patrimoine communal. Alors qu'elles ont une consommation d'énergie faible en valeur absolue, compte tenu de leur usage restreint, plusieurs communes évoquent des travaux d'entretien réguliers et coûteux, car elles font partie de l'identité de la commune. Dans la priorisation des bâtiments à rénover, d'autres critères politiques interfèrent avec une logique strictement technique et énergétique, comme les opérations qui font partie du « *projet de mandat* », autrement dit qui ont été annoncées dans le programme électoral, généralement présenté comme non négociable. Ou encore des logiques géographiques : « *est-ce que les élus veulent répartir les rénovations sur toute la ville, ou bien les concentrer sur un quartier ?* » (accompagnant)

³⁷ On peut noter qu'aucune commune n'a cité l'outil [eSHERPA](#), encore récent mais qui remplit cette fonction pour le type de commune appartenant à notre échantillon.

5.2.1.3.Les modalités d'arbitrage en matière de rénovation du parc communal

En fonction de l'existence de ce travail préparatoire, les élus sont amenés à se prononcer sur le choix de rénover ou non certains bâtiments du parc communal, avec plus ou moins de planification. **Les intervenants techniques se heurtent à des arguments récurrents chez les élus rétifs à la rénovation du parc.** D'abord, la préférence pour des investissements immédiatement perceptibles par les électeurs, ce qui n'est pas toujours le cas avec la rénovation d'une toiture par exemple, qu'elle soit isolée ou non. Ainsi les élus peuvent préférer la démolition-reconstruction qui permet de façonnez l'image d'un « maire bâtisseur » ou encore des investissements visibles comme une toiture photovoltaïque. Ensuite, un syndrome de découragement semble exister compte tenu des coûts faramineux que peut représenter la rénovation de l'ensemble du parc, surtout si celui-ci est pléthorique et a été laissé à l'abandon pendant les mandats précédents. La tentation est alors de remettre à plus tard, sauf cas d'urgence, en laissant ce chantier à son successeur. Enfin, l'argument de la préservation du patrimoine historique de la commune semble être souvent utilisé par les élus pour botter en touche, quelle que soit l'époque de construction du bâti.

Inversement, **les élus qui vont dans le sens de la rénovation énergétique du patrimoine communal seraient sensibles à trois grands arguments.** Premièrement, le poids de la facture énergétique des bâtiments de la commune, qui est bien souvent le premier poste du budget de fonctionnement, après celui du personnel ; ce poste étant de plus en augmentation constante. Pour les élus, un objectif de réduction des dépenses sur les bâtiments apparaît plus acceptable qu'une réduction portant sur les dépenses de personnel. Deuxièmement, les besoins d'entretien impératif des bâtiments, qui sont bien souvent très importants. Plusieurs communes nous expliquent ainsi ne pas disposer du budget qui serait nécessaire pour réaliser l'entretien courant de leur parc de bâtiments ; faire le choix de la rénovation énergétique, apparaît comme une façon de mobiliser des fonds supplémentaires pour tout simplement pallier les carences antérieures d'entretien. Troisièmement, l'occasion d'une mise aux normes dans le cadre d'un projet de reconversion d'un bâtiment, va également justifier le choix de la rénovation énergétique.

Si les communes enquêtées font globalement le choix de la rénovation énergétique, elles sont plus rares à aboutir à une planification à moyen terme de ces travaux sur leur parc. Dans les petites communes, deux contraintes majeures peuvent expliquer cette retenue : (1) la domination de la culture du curatif qui explique qu'elles interviennent seulement quand l'incident survient sur un bâtiment ; (2) l'incertitude sur les capacités budgétaires de la commune qui ne permet pas de projeter d'action au-delà de l'année suivante. **Les pratiques de planification de la rénovation énergétique se rencontrent dans des villes de plus de 10 000 habitants qui ont un patrimoine de plusieurs dizaines de bâtiments.** Elles se matérialisent par l'inscription de certaines opérations de rénovation au PPI (plan pluriannuel d'investissement), dès le début du mandat du maire. Pour que la dimension énergétique soit bien prise en compte, cela signifie que le travail d'analyse du parc et de priorisation doit avoir été initié dans le cadre du mandat précédent. Ces pratiques de planification sont aussi facilitées par les réflexions sur le projet d'usage des bâtiments communaux qui, pour les plus grosses communes, peuvent avoir lieu dans le cadre de la réalisation d'un Schéma Directeur Immobilier (SDI).

5.2.2. Les stratégies alternatives d'intervention énergétique sur les bâtiments

Dans cette étude, nous nous intéressons en priorité aux opérations de rénovation globale et performante, incluant de l'isolation ; elles seront analysées en détail dans le chapitre suivant. À côté de ces opérations, les communes décrivent d'autres stratégies d'intervention énergétique sur leur parc de bâtiments, qui peuvent être complémentaires mais également concurrentes des opérations que cherchent à favoriser les pouvoirs publics, alors même qu'elles peuvent être suscitées par certaines aides ou dispositifs publics (ex. intracting, opération groupée d'isolation des combles).

5.2.2.1.La rénovation progressive par gestes³⁸

Plusieurs communes évoquent ainsi des pratiques courantes de rénovation progressive qui consistent à intervenir à plusieurs reprises sur un même bâtiment mais en traitant un poste énergétique à la fois. Il s'agit par exemple de remplacer le système de production d'eau chaude sanitaire pour un gymnase,

³⁸ Nous utilisons cette expression, plutôt que « rénovation par étapes », car notre enquête fait apparaître que les réflexions sur les travaux BBC compatibles, ou BBC par étapes, n'ont pas encore trouvé d'écho dans le domaine des bâtiments tertiaires, contrairement à ce qui est en cours dans le domaine du logement.

d'équiper systématiquement les écoles d'éclairage LED, ou encore de changer les fenêtres une année puis d'isoler la toiture une autre. **La rénovation par gestes présente l'avantage de s'intégrer dans le budget de fonctionnement de la commune** (et parfois de pouvoir être réalisée en régie), ce qui signifie qu'elle ne nécessite pas de faire voter les élus pour inscrire la rénovation dans une logique d'investissement. Elle peut être favorisée par le dispositif des CEE qui subventionnent ces interventions ciblées et en abaissent le coût pour les services techniques. Toutefois, ces rénovations ne donnent pas systématiquement des résultats satisfaisants pour les élus : elles sont peu visibles par les usagers et ne parviennent pas toujours à régler les problèmes de confort, ce qui peut finalement susciter l'intérêt pour des opérations de rénovation globale, ultérieures.

« On a essayé de colmater par petites touches : huisserie, bardage... mais les usagers avaient toujours chaud ou froid. On mettait beaucoup d'argent mais on n'y arrivait pas. » (élu)

5.2.2.2. La rénovation sans intervention complète sur l'enveloppe

Une autre alternative sont les opérations de rénovation globale, sans isolation du bâti, dont certaines atteignent pourtant des résultats élevés en termes d'économie d'énergie, en limitant l'intervention aux systèmes et éventuellement aux fenêtres ou au système de ventilation centralisé. **Certains responsables techniques estiment que l'isolation n'est pas un choix technique et énergétique systématiquement pertinent**, cela dépendrait des particularités du bâtiment et du climat micro-local. Ainsi, une commune a rénové une école sans ITE afin d'éviter que le bâtiment « *ne respire plus* » mais a installé une centrale de traitement d'air. Dans une commune de haute altitude, le responsable technique soutient que l'isolation est inefficace compte tenu du nombre de jours où la température est en dessous de 0 et que « *la neige est un isolant naturel* ». Il a ainsi pu mesurer que les gains énergétiques issus de l'isolation sont nettement en dessous de ceux calculés par les bureaux d'études en raison de l'inadaptation des hypothèses prises en compte dans les calculs conventionnels. Dans les opérations de rénovation globale, ce responsable technique proscrit l'isolation dont les temps de retour sur investissement sont très élevés, sauf quand celle-ci est rendue obligatoire par la réglementation thermique dans l'existant, ou parce qu'elle est la seule solution pour résoudre un problème de confort persistant.

5.2.2.3. L'optimisation de la régulation

Les communes évoquent également la régulation des installations thermiques comme un vecteur important d'économies d'énergie. Certaines cherchent à contenir les températures de consigne et à pratiquer des réduits, mais cette solution atteint vite ses limites car les citoyens-usagers font pression auprès des élus qui doivent fréquemment en répondre en réunion publique. **Plusieurs communes ont ainsi mis en place un CPE sur une partie de leurs bâtiments, mais les contrats proposés par les exploitants prévoient généralement très peu de travaux sur le bâti³⁹.** Quand il y en a, il s'agit de travaux ciblés et standards : changement des fenêtres, isolation des combles perdus ou flolage du plancher des caves. En d'autres termes, les communes font surtout appel à des CPE « équipements » et quand il s'agit de CPE « globaux », les travaux sur le bâti sont réduits. Un responsable technique dans une commune préfère éviter d'intégrer des travaux trop complexes sur le bâtiment dans les CPE, car ils semblent mal gérés par les exploitants. Les cas de CPE étudiés donnent de très bons résultats en matière d'économie d'énergie, avec une réduction du budget de fonctionnement grâce aux économies sur les factures d'énergie.

« Le coût de fonctionnement était de 1,7M€ et maintenant 900k€ ça aide ! On a un résultat de 43 % d'économie d'énergie, qui dépasse largement l'objectif initial de 36 %. Si je décompose, on a 10 % d'optimisation de l'exploitation, 25 % de remplacement des systèmes de chauffage par des modèles plus performants et 10 % liés aux énergies renouvelables. La quote-part de l'isolation et du changement des fenêtres dans les économies d'énergie est très faible, 2 à 5 %. » (agent)

Toutefois, **ces très bons résultats en matière de CPE sont loin d'être systématiques**. L'une des conditions de réussite est la présence au sein de la commune d'un intervenant suffisamment compétent, expérimenté, et disponible pour faire le suivi du contrat et de l'exploitant, ce qui fait défaut à beaucoup de communes. Dès le départ, il est préférable de négocier le contrat sur la base de données de consommation de référence recalculées afin d'éviter la surestimation liée à des données conventionnelles (de type DPE) désavantageuse pour la commune. Ensuite, durant le contrat, la commune doit rester vigilante sur les choix de travaux effectués ce qui suppose « *une contre-expertise* » des propositions de

³⁹ Si au niveau national un tiers des CPE sont dit « globaux » et portent aussi sur le bâti, dans notre enquête les interviewés associent CPE à régulation.

l'exploitant. Enfin, la commune a intérêt à rester attentive aux conséquences du CPE pour les usagers des bâtiments (ex : consignes de température de chauffage) qui rejaillissent ensuite sur les élus. Ainsi, dans l'une des communes enquêtées, le CPE a conduit l'exploitant à diminuer fortement le volume d'eau chauffée du bassin de la piscine municipale pour faire des économies d'énergie, ce qui a fait l'objet de fortes critiques par les usagers auprès du maire.

5.2.2.4. La production photovoltaïque en autoconsommation

Dans deux des neufs communes étudiées, le parc de bâtiments communaux a servi de support à l'installation de panneaux photovoltaïques dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective (entre cinq et dix bâtiments équipés). Ces installations novatrices sont le fait de petites communes clairement engagées en matière de transition écologique. Elles sont rendues possibles par un très haut niveau de subvention de ces installations (80 %) dans le cadre de TEPCV, mais aussi par l'accompagnement technico-juridique d'Enedis.

- Pour les élus, cette stratégie d'intervention énergétique sur les bâtiments présente un double intérêt par rapport à une rénovation énergétique : (1) la meilleure visibilité des panneaux solaires dans l'espace public, ainsi que celle de l'expérimentation dans l'espace médiatique (« *le buzz* ») constituent un marqueur fort de l'action environnementale de la commune ; (2) ces opérations présentent davantage de possibilités d'implication des citoyens : la présence des panneaux suscite le débat, des afficheurs digitaux informe de la production, et les habitants peuvent devenir co-investisseurs.
- Dans les deux communes, les opérations d'autoconsommation collective ne s'intègrent pas dans une logique d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Le choix du bâtiment équipé est davantage lié à sa symbolique forte (ex : l'église du village) ou à la taille de la toiture qui fait l'objet d'une réfection (problème d'étanchéité, désamiantage nécessaire). Quand l'autoconsommation photovoltaïque est associée à une rénovation globale, elle apparaît comme une tactique pour atteindre l'exemplarité énergétique (BBC rénovation) et les subventions associées, sans avoir besoin d'isoler par l'extérieur.

5.2.2.5. Les actions ciblées sur le confort d'été

Un dernier type d'intervention énergétique recensée est le résultat de la préoccupation montante des communes pour le confort d'été qui ressort très nettement dans les entretiens. Elle concerne à la fois l'espace public et les bâtiments dont certains sont rendus quasiment inutilisables en période de canicule : des écoles utilisées en centre de loisirs l'été doivent fermer temporairement ; le maire d'une petite commune se réfugie dans un autre bâtiment... Plusieurs communes décrivent la création récente de « *salles de rafraîchissement* », c'est-à-dire l'installation de climatisation, dans les bâtiments accueillant des enfants et/ou des personnes âgées, avec un résultat immédiatement perceptible par les usagers. Dans les écoles, ces interventions se combinent parfois avec la création de « *cours oasis* » et d'autres travaux de modernisation (numérique, accessibilité) quand les communes obtiennent des subventions du rectorat. Mais ces opérations n'intègrent pas d'isolation, et rares sont les enquêtés qui font explicitement le lien entre la rénovation performante et un potentiel d'amélioration du confort d'été. Il semble donc intéressant de mieux communiquer sur ce lien, d'autant plus que plusieurs enquêtés ne perçoivent pas d'alternative à une coûteuse généralisation de la climatisation dans les écoles.

« Je pense que certains bâtiments, on ne pourra plus y mettre les pieds en plein mois d'août ; demain on aura des dépenses de climatisation. Aujourd'hui, ce n'est pas un déclic forcément partagé par mes collègues mais on commence à en parler. » (élu)

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Valoriser la rénovation énergétique comme une solution prioritaire car concourant à la sobriété, et non équivalente à la production d'énergies renouvelables.
- ➔ Cibler les communes engagées dans des projets d'EnR centralisées, pouvant aller avec une appétence pour la rénovation performante.
- ➔ Innover sur des outils d'aide à la décision destinés aux élus : présentation simplifiée des données techniques, intégration de critères non techniques.

- ➔ Favoriser une réflexion sur les usages du parc en lien avec la rénovation énergétique : cession de bâtiments pour dégager des ressources financières, mutualisation-extension, reconversion (ex : création de logements communaux...).
- ➔ Rappeler systématiquement l'objectif 2050, afin de relativiser la contribution des alternatives à la rénovation performante.
- ➔ S'appuyer sur la préoccupation montante pour le confort d'été afin de plaider pour la rénovation énergétique plutôt que l'installation de climatisation.

PARTIE II

LES CONDITIONS OPÉRATIONNELLES DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES RÉNOVATIONS

La première partie a permis de décrire l'ensemble des dimensions qui construisent un contexte favorable permettant de soutenir et conforter les décisions de rénovation énergétique performante des bâtiments, dans les communes. Une fois que le sujet de la rénovation énergétique des bâtiments est bien inscrit à l'agenda de la commune, nous nous intéresserons dans **cette seconde partie à l'ensemble des dimensions opérationnelles, en nous attachant à montrer comment celles-ci seront plus ou moins favorables au maintien d'un niveau d'exigence élevé en matière de performance énergétique, jusqu'en phase exploitation.**

6. Choisir le(s) bâtiment(s) à rénover : le poids tout relatif des critères « objectifs »

Si les informations permettant d'objectiver l'état énergétique des bâtiments de la commune permettent aux décideurs élus d'identifier les bâtiments les plus énergivores, ce critère est très loin d'expliquer, à lui seul, la hiérarchie du choix des bâtiments qui feront l'objet d'une rénovation énergétique performante.

Les rénovations qui atteignent un niveau élevé de performance énergétique s'intègrent systématiquement dans une opération de rénovation globale et profonde du bâtiment. Ceci est d'autant plus le cas que les communes sont à la tête d'un parc très vieillissant, qui a souffert d'un déficit chronique d'entretien alors que les politiques publiques ont très longtemps dirigé leurs aides sur la construction neuve (cf. chapitre 1). Et que ce parc est non seulement vieillissant en termes d'état général du bâti, mais aussi en termes d'inadaptation aux usages contemporains. En outre, le choix des bâtiments à rénover est également un **acte politique fort** qui n'est pas sans rapport avec une **fonction également symbolique** des bâtiments.

6.1. Les rénovations performantes s'intègrent dans des rénovations globales

6.1.1. Intervenir sur des bâtiments « à bout de souffle »

Dans le cas d'une rénovation globale et profonde, la rénovation énergétique s'intègre dans un projet de restructuration du bâtiment voire de changement d'usage (ex : transformer une école en Maison des associations, faire un logement municipal au second étage de la mairie). Dans ce cas, la rénovation énergétique d'un bâtiment public va également embarquer d'autres travaux de rénovation : accessibilité et mise en sécurité⁴⁰, réfection de toiture, désamiantage, espaces repensés, mise aux normes électriques, intervention sur la production d'eau chaude sanitaire, peinture, installation de la fibre... « *Traiter l'accessibilité, c'était normal dans ce cadre-là. C'est évident de faire une remise à niveau des bâtiments* » (élu). De manière plus juste, on devrait même dire que c'est la rénovation énergétique qui est embarquée à l'occasion de l'ensemble des travaux nécessaires à une remise aux normes totale du bâtiment.

À plus forte raison dans le cas où la dimension énergétique n'est pas la priorité, mais lorsque le projet de rénovation est poussé par une autre logique, les travaux vont être l'opportunité de « régler plusieurs problèmes à la fois » : « *C'est un bâtiment qui datait des années 70, décrépi et vieillissant, et le plus consommateur en énergie. Il fallait le reprendre entièrement pour le moderniser et l agrandir. Une nécessité d'agir couplée à la nécessité de créer de nouvelles salles pour les associations* » (agent). Pour une des communes interrogées, c'est même l'échec en matière de confort thermique d'une rénovation par gestes qui a conduit à un projet global de rénovation énergétique : « *On a essayé de colmater par petites touches : huisserie, bardage... mais les usagers avaient toujours chaud ou froid. On mettait beaucoup d'argent mais on n'y arrivait pas.* » (élu)

6.1.2. Remédier à l'obsolescence d'usage

L'obsolescence d'usage d'un bâtiment désigne son inadaptation aux usages qui y sont prévus, c'est-à-dire que **les caractéristiques du bâtiment (taille des espaces, chauffage...) ne sont pas adéquates pour les activités qu'il accueille**. Ce décalage est souvent le fruit de l'évolution des pratiques et des besoins des usagers de ces bâtiments publics (ex. dédoublement des classes, pratique de nouveaux sports et activités de loisirs, télétravail...) et/ou de l'architecture originelle qui ne correspond plus à ces évolutions.

« *J'ai un bâtiment qui est grand, qui est froid avec beaucoup d'espaces perdus... À côté, j'ai des associations qui me demandent des salles avec un certain confort ; l'association de yoga partage la même salle que l'association de judo. Sauf que le yoga passe juste avant le judo ; les unes ont besoin d'une salle chauffée, quand les autres ont besoin qu'il fasse plus froid.* » (élu)

Cette obsolescence s'inscrit aussi dans les évolutions générales de la société, comme pour cette commune qui souhaite adapter son école à « *l'ère du numérique* » en réaménageant les espaces intérieurs

⁴⁰ Ce n'est pas anecdotique de s'apercevoir que les rénovations énergétiques que nous avons enquêtées ont assez systématiquement permis de rattraper un grand retard dans les travaux d'accessibilité, pour lesquels l'obligation est maintenant bien ancienne.

pour permettre d'accueillir le matériel nécessaire. « *Au-delà de la rénovation thermique, il s'agissait de répondre aux besoins des enseignants et des parents d'élèves, pour retrouver les espaces qui correspondent aux besoins de l'école d'aujourd'hui. C'est une école du XXI^e siècle et numérique.* » (agent)

Mais, en pratique, ce sont le plus souvent les plaintes répétées des usagers d'un bâtiment qui vont accélérer la décision de rénovation d'un bâtiment public, d'autant plus que, comme nous l'avons exposé dans le chapitre 1, la notion de services aux habitants est centrale pour le maire et les élus. **Ces plaintes rendent visibles et légitiment politiquement le besoin d'une rénovation** : « *La rénovation était rendue nécessaire pour le bien-être en été comme en hiver. Les gens se plaignaient d'une extrême chaleur. Lors des conseils d'école, les parents, comme le personnel se plaignaient* » (élu). Le niveau des plaintes permet d'objectiver l'état de dégradation du bâtiment et de guider les choix à faire entre plusieurs bâtiments dégradés. La répétition des plaintes traduit un état de dégradation avancé et le ressenti d'un inconfort élevé, dont l'inconfort thermique va faire partie, qui participent de l'urgence de la rénovation.

Ces plaintes peuvent provenir soit directement des usagers des bâtiments, soit des services et élus qui sont en lien avec ces usagers (ex. vie scolaire, sports, culture...) et qui ont eux-mêmes reçu des plaintes répétées. Ainsi, le service culturel d'une des communes interrogées fait pression en interne auprès des élus et du Maire lors des conseils municipaux pour obtenir la rénovation d'une salle de spectacle, qui va être priorisée par rapport à d'autres bâtiments de la commune. Dans cette même commune, le maire est également apostrophé directement par une habitante, utilisatrice de la salle de spectacle, au sujet de la qualité de l'air dans la salle. Le besoin d'une rénovation du bâtiment est déjà dans les esprits, mais le maire indique que cette remarque a accéléré et conforté sa décision : « *Une habitante m'a dit "je ne vais plus dans la salle parce qu'à chaque fois j'ai des crises d'asthme". C'était latent, mais le déclencheur, ça a été cette remarque.* » (élu)

6.2. Le choix du bâtiment à rénover n'est pas basé uniquement sur des critères objectifs

Au-delà de ces critères objectifs — consommations énergétiques et inconfort thermique, état général du bâti, inadaptation aux usages — la valeur symbolique du bâtiment pour la commune et pour ses habitants va également jouer fortement sur le choix de rénover. Outre cette valeur symbolique, le projet politique du maire et de son équipe va également intervenir dans la hiérarchisation des priorités. Au sein du parc de bâtiments communaux, on sait que **les écoles ont une place quantitativement importante. Elles sont également un cas emblématique de cette valeur à la fois symbolique mais aussi politique** des bâtiments et les communes ont des raisons spécifiques d'intervenir en priorité sur celles-ci.

6.2.1. Deux types de valeur symbolique d'un bâtiment

Certains bâtiments de la commune présentent une valeur symbolique forte pour les élus et les habitants, et sont ainsi priorisés lors du choix du bâtiment à rénover. **On distingue deux grands types de valeur symbolique : la valeur vitrine, et la valeur identitaire d'un bâtiment.**

- Ainsi, le conseil municipal d'une des communes choisit prioritairement la rénovation de la mairie, alors que d'autres bâtiments de son parc sont plus énergivores et plus dégradés ; mais la mairie est le bâtiment vitrine de la commune, espace commun pour ses habitants et porte d'entrée du territoire qui « *doit donner envie* » et témoigner d'une dynamique positive. **Ce potentiel d'attractivité concerne les citoyens de la commune mais aussi d'éventuels nouveaux habitants** qui voudraient s'y installer.
- Dans d'autres cas, le bâtiment choisi pour la rénovation a une **valeur identitaire importante, sans que ce soit forcément lié à un caractère patrimonial** au sens strict (ex. bâtiment inscrit ou classé au titre des monuments historiques). C'est le cas d'une commune qui fait le choix de rénover sa salle des fêtes (créée par la paroisse dans les années 1920 puis vendue à la commune) plutôt que de la démolir et d'en construire une neuve pour « *ne pas tourner le dos à l'histoire* ». Au contraire, certains bâtiments historiques sont laissés de côté car perçus comme plus compliqués à rénover (architecture complexe ou valeur patrimoniale à ne pas défigurer). La valeur identitaire peut donc être davantage liée au partage d'une histoire commune contemporaine (ex. école qui a été fréquentée par les citoyens, eux-mêmes aujourd'hui parents ou grands-parents), qu'à une typicité architecturale affirmée, même si c'est parfois le cas (ex. conception et modénatures remarquables d'un bâtiment d'après-guerre).

6.2.2. Le projet de mandat

Outre ces critères symboliques, le choix des bâtiments à rénover en priorité dépend aussi du programme politique, tel qu'il a été proposé aux électeurs avant l'élection (ou la réélection) du maire. Il s'agit ici de l'application vigilante du projet de mandat, dont on a déjà dit plus haut qu'il constituait le fil directeur du maire et de son équipe rapprochée (cf. chapitre 4). **Certains bâtiments vont donc être priorisés car ils sont inscrits dans le programme politique de l'équipe municipale.**

Ainsi, une commune qui a pour priorité la revitalisation d'un cœur de ville et de quartiers relevant de la politique de la ville va rénover en priorité les bâtiments publics de ces quartiers : « *Le point de départ, c'est le cadre plus large du quartier* ». On notera d'ailleurs que lors du mandat précédent, du même maire, ce sont les bâtiments destinés à la culture qui avaient été priorisés. Une autre commune qui a inscrit dans son programme la rénovation de toutes les écoles de la ville va s'atteler à ce projet pour respecter ses engagements politiques et conserver la confiance des électeurs pour les prochaines élections.

« *Un objectif politique, c'est rénover toutes les écoles de la ville. Sous le premier mandat du maire on en a fait deux ou trois, au mandat suivant cinq ou six, donc il n'en reste pas beaucoup.* » (élu)

6.2.3. Les écoles : des bâtiments à forte valeur symbolique et politique

Au sein de notre échantillon, la rénovation des écoles est fréquemment évoquée : une des communes annonce la rénovation d'une école par an dans son programme, une autre développe un programme de rénovation qui vise plusieurs écoles, une autre encore choisit de mener une opération sur une école à l'architecture emblématique à laquelle sont attachés les élus et les citoyens/parents d'élèves. En effet, parmi les bâtiments communaux, on peut dire que les écoles cochent particulièrement bien toutes les cases, autant objectives — elles n'échappent pas au constat général de dégradation, d'inconfort thermique et d'inadaptation — que symboliques et politiques.

Sur le plan politique, la rénovation des écoles est perçue comme un projet « porteur politiquement », c'est-à-dire auquel les électeurs sont sensibles, car c'est un sujet qui a trait à l'enfance et qui concerne directement les administrés via l'éducation de leurs enfants : « *l'école, ça fait l'unanimité. Si on dit on ne vous refait pas la rue parce qu'on refait l'école, ça passe. Si on disait la même chose pour un équipement culturel, je n'en suis pas sûr* » (élu). Une commune insiste sur l'attention particulière portée aux bâtiments scolaires et à leurs usagers (élèves, enseignants et parents d'élèves) afin « *d'investir dans l'enfance* ».

Les bâtiments scolaires présentent aussi parfois une valeur identitaire forte pour la commune. **Historiquement, dans les petites communes rurales, la mairie, l'école et la salle polyvalente font figure de bâtiments publics emblématiques.** Toutefois, dans le cas de certaines petites communes rurales, le choix de la rénovation de l'école n'est pas évident, en cas de regroupement scolaire. Même si la commune reste propriétaire des murs, se pose la question de la responsabilité des travaux, et de l'échelle territoriale qui doit prendre en charge l'investissement financier sur le bâtiment. La décision et le financement des travaux de rénovation seront alors dépendants de la nature des relations au sein de la communauté de communes. Enfin, certaines écoles à l'architecture caractéristique ou à l'histoire particulière sont des emblèmes locaux et rénover ce patrimoine scolaire participe de l'identité de la commune.

« *C'est une école d'application, donc en lien avec tout ce qui a trait à la motricité, à l'accès au jardin... c'est ça que reflète son architecture. Première construction bois, ouverte sur le quartier. On est sur un quartier gagné de haute lutte, suite au combat des élus de l'époque, car l'A86 devait passer par là.* » (élu)

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Aider les communes à objectiver l'obsolescence d'usage et le niveau d'insatisfaction des usagers à l'égard des bâtiments car c'est un déclencheur majeur de travaux.
- ➔ Favoriser l'intégration de la thématique de la rénovation des bâtiments publics, voire de projets de rénovation dans les programmes des candidats aux élections municipales.

7. Un bon financement du projet : élément déterminant de la décision

Quels que soient les critères, objectifs et/ou symboliques et politiques, utilisés pour établir une hiérarchisation des bâtiments à rénover et arrêter un choix très loin de se baser uniquement sur des critères de consommation énergétique, la possibilité de financer les travaux de manière satisfaisante aux yeux du maire et des élus, joue un rôle absolument central dans la décision.

Si le calcul des économies d'énergie et d'un temps de retour sur investissement peut éventuellement avoir un sens dans le cas de travaux et d'interventions ponctuels sur les bâtiments, il en a très peu dans le montage financier des rénovations globales et performantes. En effet, c'est avant tout le montant des subventions qui pourront être obtenues qui joue un rôle tout à fait majeur au moment de la décision. À tel point que l'existence même d'une opportunité financière peut venir modifier les priorités et/ou déclencher une rénovation qui n'était pas initialement programmée. Les communes déploient donc des stratégies élaborées pour capter et maximiser ces subventions. L'emprunt joue alors un rôle de « voiture balai », n'arrivant qu'en complément et uniquement si nécessaire.

Au final, très rares sont les communes qui se lancent dans des projets en faisant abstraction de l'opportunité d'obtenir une part significative de subventions, même si ces projets font sens par ailleurs, par exemple dans le cadre d'un PPI. Ce sera plutôt le cas des communes organisées, qui ont des projets déjà prêts et prévus dans leur plan de financement, et qui peuvent les financer de toute façon via l'autofinancement ou le recours à l'emprunt.

7.1. Les économies d'énergie sont secondaires dans l'équation économique des rénovations globales et performantes

La rénovation des bâtiments communaux est généralement perçue comme un moyen au service de fins plus larges et plus globales : « *Quand on construit un gymnase, on ne se pose pas la question de la rentabilité. On apporte un service aux citoyens : c'est un coût.* » (élu). De ce fait, le calcul des économies d'énergie anticipées/réalisées, bâtiment par bâtiment, traduit dans un temps de retour sur investissement, a relativement peu de sens aux yeux des décideurs. D'une part, parce que le raisonnement budgétaire des communes est ancré dans la dichotomie entre budget de fonctionnement et budget d'investissement. Même si ces deux lignes se rejoignent pour déterminer la capacité de la commune à assurer le service de sa dette et ses besoins d'autofinancement, ce sont bien des sommes globales qui sont prises en considération et non des sommes spécifiques à un projet ou un bâtiment. D'autre part, parce que les objectifs assignés à la rénovation des bâtiments sont beaucoup plus complexes que la seule perspective des gains pécuniaires immédiats. Et que ces derniers contribuent avant tout au fonctionnement global de la commune, lui permettant de continuer d'assurer les services à la population.

« Aujourd'hui, je ne vais pas vous dire que les élus font du développement durable pour sauver les ours polaires. Ils le font parce que cela a un intérêt pour eux. Ils ont réalisé de façon pragmatique que ça permet d'avoir des économies de frais de fonctionnement, une durabilité des équipements et, à leur petite échelle, de participer au PCAET de l'agglo et au SRADDET. » (agent)

Enfin, du fait de la hausse continue des tarifs de l'énergie, nombre de communes voient la sobriété énergétique non comme un moyen de dégager des ressources supplémentaires, mais d'éviter que la recherche du point d'équilibre de leurs finances devienne de plus en plus difficile. « *Aujourd'hui, on peut dire que la commune a continué son développement tout en maîtrisant sa facture énergétique. On ne fait pas d'économies, mais on n'a pas de hausse de notre facture.* » (élu)

C'est ainsi que certains font un bilan de leurs actions passées, non pas en comparant des montants bruts, mais en évaluant le « *coût de l'inaction* », avec des coûts actualisés : « *La facture énergétique était de 275K€ en 2006 ; elle est de 230K€ en 2021, alors que si on n'avait rien fait, elle serait de 500K€. Cela nous permet d'apparaître comme de bons gestionnaires des deniers publics* » (agent). Or, le coût de l'inaction peut impacter directement et durablement la capacité de la commune à continuer d'assurer les services nécessaires pour assurer le bien-être et la satisfaction des citoyens.

Les objectifs de performance assignés à un projet spécifique ne sont donc pas rapportés à l'équilibre de l'opération en elle-même — hormis le cas de rénovation par gestes — mais bien à une vision élargie des finances communales et de la manière de se procurer des marges de manœuvre budgétaires de

fonctionnement. Il s'ensuit que l'**argument des économies d'énergie permises par l'ambition énergétique** n'est pas utilisé pour justifier de l'équilibre de l'opération en elle-même auprès des élus, mais bien pour démontrer les effets structurants sur le budget de fonctionnement de la commune.

« Il a fallu se mettre en capacité de démontrer que ce surcoût au moment de l'investissement pouvait avoir des bénéfices sur le fonctionnement. Et le fonctionnement, c'est le long terme alors que l'investissement, c'est un effort une fois. Le fonctionnement, on le retrouve systématiquement. » (élu)

La séparation comptable entre budget de fonctionnement et budget d'investissement renforce cette manière de raisonner. S'ils sont bien financés et finançables dans le cadre du budget d'investissement, il est donc possible de trouver les arguments pour convaincre les élus d'approuver les surcoûts liés à l'ambition énergétique. Mais si le bouclage financier de l'opération est trop juste, avec une part importante de recours à l'emprunt et donc de fragilisation du budget de fonctionnement (service de la dette), les élus seront alors tentés d'aller au moins cher ou au moins ambitieux.

7.2. La chasse aux subventions est ouverte

« Je ne suis pas un chasseur de primes, je suis un chasseur de subventions » (agent). L'un des points communs notables est le recours, chez nombre des enquêtés, au vocabulaire de la chasse pour évoquer la question des subventions : « être à l'affût », « fenêtre de tir », « dégainer », sont des expressions qui reviennent de manière récurrente. En effet, au moment de la décision, c'est bien le **niveau de subventions obtenues pour une opération de rénovation énergétique qui va jouer un rôle décisif** auprès des élus.

7.2.1. Le cumul des subventions pour atteindre des taux élevés de financement

Dans toutes les communes enquêtées, la recherche d'un taux maximal de subvention est prioritaire et beaucoup d'efforts, de temps et d'énergie y est consacré. Dans la majorité des cas enquêtés, c'est une fonction réservée du maire qui va s'appuyer sur ses services, ceux-ci ayant une fonction importante de veille et de remontée d'informations. Cela peut être le cas, même dans les petites communes rurales, un maire nous indiquant ainsi que le secrétaire de mairie consacre 50 % de son temps à cette question. L'implication d'autres élus dans la recherche de subventions est apparue beaucoup moins fréquente, au sein des communes enquêtées, mais il y a au moins un cas dans lequel une élue avait, du fait de son ancien métier, des entrées privilégiées au rectorat, utiles dans le cadre de la rénovation d'un groupe scolaire.

Dans certaines communes, les projets ne démarrent pas avant d'avoir obtenu une part de subvention d'au moins 75 % à 80 %, voire plus dans les quartiers de renouvellement urbain.

« Pour tout projet d'investissement, il faut qu'on aille chercher à minima 60 à 80 % de subventions. On voit bien que plus on va avoir de financements et mieux ce sera pour nous, car notre capacité d'autofinancement est plus que limitée. L'objectif idéal c'est d'avoir le maximum c'est-à-dire 80 % (et sur les opérations politiques de la ville, on peut même aller plus loin). » (agent)

Pour atteindre de tels taux, les communes vont devoir ratisser large. La base de la recherche de subventions est très systématiquement la DSIL (et la DTER en milieu rural) mais elle est rarement suffisante. Ensuite, la recherche de subventions se fait tous azimuts et ne se limite pas à celles qui sont fléchées sur la rénovation énergétique. Selon la nature du projet (scolaire, équipement sportif, équipement culturel), son implantation (ex. zone ANRU), les aménagements prévus (ex. école connectée), les communes vont chercher à jouer de toutes les opportunités afin de cumuler au maximum..., ce qui rend le projet mais aussi le montage des dossiers de demande de subventions particulièrement complexes.

Lors de notre enquête, nous avons identifié deux stratégies principales, qui peuvent être complémentaires, pour la recherche de subventions :

- une stratégie ouverte, c'est-à-dire que les communes font une recherche de subventions en général et essaient d'adapter les projets en cours aux conditions édictées par celles-ci ;
- une stratégie fermée, c'est-à-dire qu'elles partent du projet de rénovation et essaient de trouver des aides qui y sont adaptées.

Certaines communes changent donc leurs priorités et adaptent le projet en fonction des aides disponibles. Ainsi, une commune va finalement se lancer dans un projet énergétique plus ambitieux en

intégrant un test d'étanchéité à l'air qui est une condition d'obtention de la subvention. Mais elles peuvent aussi simplement adapter le récit du projet dans les dossiers de subventions en fonction des conditions de l'aide « *savoir répondre aux appels à projets, c'est savoir bien présenter son projet même si on arrange un peu les choses* » (élu) et des concepts porteurs du moment (« *parler de co-working* »).

Si les subventions spécifiques à la performance énergétique et à la qualité environnementale ne suffisent pas, à elles seules, à déclencher un projet, en revanche, elles peuvent avoir **la grande vertu de tirer les projets vers le haut, quand elles ont des critères d'éco-conditionnalité ambitieux**. Ce qui est le cas de certains dispositifs régionaux, tels Climaxion, qui ont nettement cet effet. « *On avait des bâtiments pourris et on voyait que des lignes budgétaires pouvaient s'ouvrir à condition d'être exemplaire.* » (élu)

Mais à l'inverse, il faut également souligner que plus le projet sera financé par une addition de subventions différentes, plus le nombre de critères à prendre en compte va être élevé, au risque d'une dilution de l'ambition énergétique dans la complexité globale du projet. Cela pose également la question de certains dispositifs très généreux en termes de subventions, tel que les fonds attribués par l'ANRU, dont les critères d'éco-conditionnalité ne sont pas alignés de manière cohérente avec les grands engagements environnementaux de l'État.

7.2.2. La chasse aux subventions : des effets inégalitaires et potentiellement négatifs

Des propos des personnes interrogées, nous pouvons retenir que dans cette chasse aux subventions, toutes les communes ne partent pas à égalité. C'est le cas des petites communes rurales où il nous est rapporté que pour un maire qui a derrière lui des années de carrière en tant que secrétaire de mairie et qui connaît donc les ficelles, beaucoup d'élus sont perdus et ne s'inscrivent pas dans le mode de raisonnement spécifique à la gestion budgétaire communale : « *Nos élus ruraux vont regarder à deux fois avant de dépenser* » (accompagnant). Mais c'est aussi le cas des communes moyennes. En effet, pour obtenir une part élevée de subventions, les communes doivent avoir les **dispositions nécessaires autant techniques et administratives que stratégiques et politiques**.

Sur le plan administratif, les communes font le constat d'une grande complexité pour l'accès aux différentes lignes de subventions possibles :

- des calendriers différents,
- des critères à respecter variés et non cohérents d'une subvention à l'autre ; c'est tout particulièrement le cas des critères relatifs à l'énergie avec des exigences de gains différents d'une ligne de subvention à l'autre, certains étant parfois très peu ambitieux,
- des dossiers de demande de financement complexes, surtout pour les petites communes⁴¹.

Cette complexité se traduit par **un coût de transaction très élevé qui relève de véritables capacités d'ingénierie financière et juridique** : mobilisation d'une veille de tous les instants, compétences de traduction et de mise en cohérence des différents critères, temps disponible pour rédiger et suivre les dossiers. L'un des maires d'une commune moyenne décrit ainsi comment il a rassemblé autour de lui une équipe dédiée, rassemblant diverses compétences, dont des compétences quasi-littéraires de mise en mots des projets dans le vocabulaire approprié qui saura convaincre les services instructeurs. Comme nous l'avons décrit dans le chapitre 4, ces compétences finissent par se stratifier sur le temps long en inscrivant la commune dans une trajectoire de réussite : « *J'ai quelques réseaux et cela me permet de travailler là-dessus. On est fort en méthodologie et ça fait boule de neige. Quand vous avez fait un premier appel à projets, puis un deuxième et un troisième... ils nous connaissent dans les ministères* » (élu).

Si les communes moyennes que nous avons interrogées réussissent tant bien que mal à réunir de telles compétences, il apparaît que **les petites communes ont certainement plus besoin d'un accompagnement externe** : du fait de leurs ressources limitées, elles ont plus besoin de financement mais ce sont aussi celles qui ont le moins de ressources en interne... Le serpent se mord donc la queue : « *en dessous de 20 000 habitants c'est difficile, en dessous de 5 000 c'est impossible. Si vous n'avez pas du personnel, et aussi quelqu'un de motivé.* » (accompagnant)

⁴¹ Lors de l'entretien en visio, le maire d'une petite commune nous montre le dossier de demande de subventions pour l'un de ses projets liés à l'énergie. Il a une épaisseur d'une quinzaine de centimètres et a dû être retouché à de multiples reprises.

Sur le plan stratégique, les communes nous rapportent que dans cette chasse aux subventions, il est également nécessaire « d'être prêt à dégainer » au bon moment. En effet, en dehors de quelques lignes budgétaires relativement stables et récurrentes, telles que la DSIL⁴², les opportunités de subventions vont et viennent au gré des orientations politiques (européennes, nationales, régionales, départementales, sectorielles...), des appels à projets, des nouveaux dispositifs publics (ex. TEPOS/TEPCV), voire des appels à projets privés (ex. autoconsommation photovoltaïque). De ce fait, un bon **nombre des communes interrogées nous indiquent qu'une stratégie gagnante consiste à tenir des dossiers prêts qui peuvent longtemps rester dans les tiroirs** : « *L'ancien président de notre conseil départemental disait : il n'y a pas de village pauvre, il y a des villages sans projets* » (élu). Lorsqu'une nouvelle opportunité se présente, les projets peuvent ainsi retrouver le haut de la pile et subir les modifications nécessaires pour répondre aux conditions exigées.

Pour plusieurs communes, cela a pu clairement être l'occasion de fixer des exigences énergétiques et environnementales élevées, pour leurs projets de rénovation de bâtiments. En effet, ces nouvelles opportunités financières correspondent souvent à des stratégies expérimentales des financeurs qui cherchent ainsi à faire évoluer les pratiques et à les tirer vers le haut : « *On a eu une deuxième intuition : il fallait mettre le paquet, être ambitieux, voire expérimenter. Et cela a été payant sur notre capacité à aller chercher des soutiens financiers. On a réussi à mobiliser des fonds importants.* » (agent)

Cette stratégie consistant à se saisir des opportunités peut également être l'occasion de déclencher des projets en dernière minute, alors qu'ils n'étaient pas encore planifiés : « *Nous, on a dit qu'on voulait faire deux chaufferies bois ; ils nous ont dit : il en faut trois. On a dit : qu'à cela ne tienne, on va bien trouver. Sur l'école, ce n'était pas forcément intéressant, du coup on l'a fait sur notre centre de loisirs.* » (agent)

Mais on voit aussi que l'effet de cette stratégie d'adaptation peut être de mettre des projets en attente, quels que soient l'intérêt et l'urgence des travaux, quel que soit le niveau des consommations énergétiques. **La vision qui prescrit de se doter d'un schéma directeur immobilier assorti d'un plan pluriannuel d'investissement trouve ici sa limite**. Cela permet certainement de donner un cadre, mais les subventions étant le nerf de la guerre, les décisions de lancement des projets ne suivront pas forcément le cadre ainsi rationnellement fixé.

Sur le plan politique, les communes ne sont pas égales non plus face à l'obtention des subventions, qui se joue semble-t-il souvent via le carnet d'adresses des élus, maire en tête. Là encore, les petites communes sont généralement défavorisées.

« *Sur le plan de relance, j'ai interrogé la sous-préfecture qui m'a envoyé un pavé avec toutes les aides dont on pouvait bénéficier. Le problème est que l'on n'est pas sur le bon créneau, les subventions vont aller vers de grosses opérations des villes ; et nous, communes rurales, on aura des miettes ! On est habitué, le président de la communauté de communes est aussi le maire de la ville principale et député. Il se sert en premier pour sa population.* » (élu)

En effet, pour accéder aux fonds départementaux ou régionaux, un mandat dans les échelles administratives supérieures va aider, et pour accéder aux fonds de l'État, un bon carnet d'adresses lié par exemple à des fonctions de représentation nationale (député...) va également être un élément essentiel. Dans le cas de certaines villes moyennes, **si le maire est très engagé dans le processus d'obtention des subventions et qu'il dispose de contacts pertinents, il est en mesure de faire du lobbying auprès des instances d'instruction** : la Préfecture (les aides DTER et DSIL sont maîtrisées par les préfets), le Département, la Région. Dans un contexte où les enveloppes financières ne sont pas extensibles, on peut donc assister à des phénomènes de préemption des subventions par certaines communes (et/ou certains élus) qui ont su bien se placer dans la course⁴³.

« *On a fait une réunion avec le préfet, le président de la com'com et l'agglo. On partage le gâteau. Quand le dossier de l'agglo n'est pas bon, c'est nous qui prenons.* » (élu)

Dans certains cas, **des communes plus petites développent des tactiques pour compenser le manque de relations préexistantes** : en échange de subventions, elles vont notamment se prêter au jeu des visites officielles ou du témoignage pour communiquer de façon positive sur le projet. Pour des petites communes, c'est l'accompagnateur qui peut jouer ce rôle de négociation avec les acteurs qui distribuent

⁴² Encore que même celle-ci, avec le Plan de relance, a subi des modifications dans les derniers mois, au moment de notre enquête (cf. chapitre 10)

⁴³ Une DGS emploie ainsi la métaphore du manège : toutes les communes sont sur le manège et se battent pour décrocher le pompon.

les subventions comme dans le cas d'une commune pour laquelle l'AMO a négocié au préalable des conditions d'obtention de subventions via la préfecture et la sous-préfecture.

Au-delà du seul fait d'entretenir un carnet d'adresses et des relations, un autre phénomène mérite d'être souligné : nous le qualifierons de « **syndrome du bon élève** ». En effet, les services instructeurs quels qu'ils soient, doivent eux-mêmes des comptes aux instances supérieures de leur propre chaîne hiérarchique (ex. Préfet/ministère ; direction régionale/siège) ou de contrôle (ex. fonds européens). Ils seront donc plus enclins à attribuer les fonds aux communes qui ont déjà prouvé qu'elles allaient jusqu'au bout des projets et qui respectent leurs engagements.

« Et surtout, ils savent que vous faites derrière. L'État dit : ils jouent le jeu, ils ne patineront pas. Le Préfet dit : je sais que les crédits seront consommés. Et comme ça, il est un bon élève aussi⁴⁴. Comme on est efficace, ils n'hésitent pas à nous donner les moyens. » (élue)

Cette réassurance des financeurs sur la capacité des « bons élèves » à aller jusqu'au bout et à réaliser des projets exemplaires vient aussi renforcer leurs capacités à se mettre eux-mêmes en valeur lors des échanges, visites, fiches REX et autres outils de promotion et de communication, à commencer par la visite du ministre. Si l'équipe municipale bénéficie de ces retombées médiatiques vis-à-vis de sa population, les financeurs en bénéficient également dans leurs propres cercles de légitimité : « *c'est gagnant-gagnant pour tout le monde.* » (agent)

7.2.3. Gérer les incertitudes liées aux subventions

Alors qu'au moment du vote des travaux — et de leur niveau de performance —, le montant des subventions qu'il sera possible de réunir est une donnée cruciale, on note une tension entre ce besoin d'un plan de financement clair et **les différentes sources d'incertitudes liées aux subventions** :

- La première est **l'obtention effective des subventions pour financer le projet**. Certaines communes parlent même d'une loterie tant elles sont incertaines d'obtenir les aides parfois essentielles à la tenue du projet.
- La deuxième concerne **le calendrier d'obtention de ces aides**. Dans la comptabilité des collectivités, les comptes doivent être à l'équilibre alors qu'ils sont calculés sur des montants prévisionnels basés sur l'obtention des subventions, et il peut y avoir un décalage avec la réalité des versements. Ce décalage de trésorerie pose à la fois un problème comptable et des difficultés vis-à-vis des autres dépenses de fonctionnement. Le versement des subventions nécessite donc un travail précis de suivi de la part des communes ; certaines communes nous ont fait état d'aides qui n'ont pas été encaissées faute d'un suivi vigilant par leurs services.

« La commune a obtenu un acompte de la subvention par la Région mais quand ils ont demandé le solde ils n'avaient pas assez de détails sur les factures, c'était trop tard ! Ça s'est réglé politiquement, les élus ont appelé les élus régionaux pour avoir le solde. Et je pense qu'ils ont réussi. » (accompagnant)

7.3. L'emprunt comme solution de dernier recours

Il est intéressant de noter qu'au moment où on interroge leur mémoire sur une rénovation précise, la plupart des enquêtés (maire, élus ou techniciens) ne savent pas dire de manière très claire si le projet de rénovation en question a fait l'objet d'un emprunt, et restent flous sur son montant et ses conditions voire sur l'établissement prêteur⁴⁵. Dans tous les cas, le recours à l'emprunt est généralement considéré comme **une solution de dernier recours** ; en effet, les communes ont intégré l'injonction politique, économique voire l'injonction morale au désendettement. Et de plus, le service de la dette vient peser sur un budget de fonctionnement dont on a vu qu'il était en tension permanente et croissante.

7.3.1. L'emprunt est réservé aux communes qui ont des marges de manœuvre budgétaires

L'emprunt vient donc le plus souvent pallier les limites de l'autofinancement, et compléter les fonds obtenus grâce aux subventions.

⁴⁴ NDT : il est ici fait allusion au fait que tous les crédits engagés (demandes de subventions validées) ne sont pas forcément consommés (projets abandonnés en cours de route). Or, la consommation effective des crédits engagés fait partie des critères d'évaluation des politiques publiques et de ceux qui sont chargés de les appliquer.

⁴⁵ Ce constat est aussi lié à un biais de la méthodologie d'enquête car nous n'avons pas interrogé les Directeurs Financiers, dans les communes qui en ont un, car ils nous ont été décrits comme peu impliqués dans le processus de décision des projets de rénovation.

En règle générale, pour le complément aux subventions obtenues, les communes mobilisent prioritairement leur capacité d'autofinancement. Or, pour les communes qui disposent d'une capacité d'autofinancement, l'utilisation de cette marge de manœuvre doit être répartie sur l'ensemble des projets de la commune, que ce soient des rénovations de bâtiments ou d'autres projets importants (mobilité, requalification d'un quartier...).

Par ailleurs, les communes déjà très endettées, les communes pauvres qui ont de faibles recettes ou encore les communes qui ont des dépenses de fonctionnement en augmentation, ne disposent tout bonnement pas de cette marge de manœuvre et ne peuvent donc pas emprunter, ce qui les place dans un cercle vicieux qui les tiennent éloignées de la faisabilité de projets de rénovation.

Le seul maire pour lequel « *l'emprunt n'est pas un gros mot* », est un maire qui a en priorité réussi le désendettement très significatif de sa ville, et qui aujourd'hui réussit à obtenir des montants très élevés de subventions, réserve l'emprunt à des équipements dont la durée de vie est d'au moins vingt-cinq ans (« *c'est raisonnable que les usagers et citoyens cofinancent ces équipements vu qu'ils vont en bénéficier directement ou indirectement* ») et sait/peut emprunter en profitant des taux actuels qui sont très bas et donc pèsent peu sur le budget de fonctionnement.

7.3.2. Des habitudes qui orientent plutôt vers les banques privées

NB : nous abordons ici la réception des offres de prêts de la Banque des Territoires, le chapitre 9 abordera l'accompagnement proposé par la Banque des Territoires dans le cadre de ses programmes.

Pour les communes qui empruntent, on note plutôt une préférence pour les banques dites « *privées* » comme La Banque Postale, un des acteurs bancaires de référence pour le marché des collectivités. On observe que le choix du recours à ces banques privées est souvent lié à plusieurs facteurs : des relations préexistantes et historiques qui garantissent la proximité et facilitent le prêt, le manque de notoriété des prêts publics (« *la Banque des Territoires n'est pas très connue, la Caisse des Dépôts l'était davantage* » (expert), et le taux des prêts publics qui n'a pas toujours été considéré comme attractif.

Toutefois, **pour des prêts à très long terme, qui peuvent aller jusqu'à quarante ans, les prêts de la Banque des Territoires (BdT) sont cités car spécialisés sur ce créneau** plutôt risqué et peu ou pas couvert par les organismes bancaires privés. Le GPI Ambre, produit phare de la BdT sur la rénovation, permet notamment aux collectivités de ne pas apporter d'autofinancement, c'est-à-dire d'apports en fonds propres en-dessous de 5M d'€. Il a été utilisé par une commune pour la rénovation de trois écoles en trois ans. Pour une autre commune, l'intracting, un autre produit de la BdT qui correspond à un système d'avance remboursable basé sur les économies d'énergie, permet le recours à un emprunt finalement peu cher pour certains travaux d'efficacité énergétique : « *L'intracting peut venir ponctuellement pour l'isolation des combles ou la pose de LED... mais pas pour atteindre les objectifs d'un PCAET* » (accompagnant). Globalement, les produits de la BdT semblent être privilégiés par des communes ayant des capacités d'autofinancement insuffisantes pour leurs projets.

7.4. Financement des rénovations et planification : le PPI sous conditions

Dans certaines communes, on s'aperçoit donc que la planification va jouer un rôle important de régulation et de lien entre les projets nécessitant un investissement important d'une part et la maîtrise du budget communal de l'autre. **Elles planifient leurs dépenses en amont et en début de mandat, et certaines le font notamment via leur Plan Pluriannuel d'Investissement.** Dans ce cas, cet outil permet un suivi des projets inscrits dans le mandat, même si d'autres projets peuvent venir s'ajouter en cours de mandat et conduire à des arbitrages : « *un PPI ça vit, ce n'est pas un outil figé, vous avez des décalages d'opérations et d'autres qui s'enlèvent ou se rajoutent* » (élue). Certains projets seront retardés du fait de l'attente des capacités de financement nécessaires pour les programmer alors que, comme indiqué plus haut, certains pourront resurgir grâce à une opportunité financière inattendue.

Entre programme politique et principe de réalité, les élus sont en position de fragile équilibre. Comme dans cette commune dont **le maire choisit d'annoncer « la rénovation d'une école par an » dans son projet de mandat, mais en se gardant d'annoncer lesquelles.** C'est à la fois porteur électoralement et suffisamment peu engageant pour permettre de choisir chaque année l'école à rénover en fonction de l'ampleur des travaux à réaliser, des opportunités de financement et du budget disponible. Cette commune disposant de vingt-trois écoles, leur rénovation va donc s'étaler sur plus de vingt ans.

« Annoncer qu'on va rénover une école par an, c'est très visible, très simple et facile à tenir. Quand vous avez l'argent pour investir 3M€, vous faites celle qui en a besoin. Quand vous n'avez qu'1M€, vous en faites une autre. Sans changer de stratégie, vous faites toujours une école par an. Donc notre promesse est faisable financièrement, sans nous enfermer et en restant réactif. » (élu)

7.5. Les risques de déshabillage énergétique de l'opération liés à son financement

En conclusion de ce chapitre consacré à la question clé du financement des rénovations, et au risque de la répétition, il est possible de résumer ici les risques de déshabillage des opérations de rénovation du fait des conditions de leur financement.

Le niveau d'ambition énergétique des projets diffère en fonction des ambitions de départ de la commune vis-à-vis du projet de rénovation (globale, partielle ou ciblée). Mais ensuite, les subventions sont une dimension clé de l'ancrage ou de l'amplification dans ces opérations d'un niveau de performance énergétique. Elles remplissent différentes fonctions dans la décision de rénovation des communes :

- **Les subventions qui font démarrer les projets** : le projet n'existe pas avant la connaissance de la subvention et c'est bien l'obtention ou la potentialité de son obtention qui va le lancer (ex. opération groupée et subventionnée d'isolation des combles, portée à la connaissance de la commune via son syndicat d'énergie).
- **Les subventions qui agissent comme déclencheur** : le projet de rénovation était déjà en préparation mais attendait l'ouverture d'une ligne de financement pour être lancé. Dans certaines communes il existe même « *des clauses qui disent que les travaux ne peuvent pas commencer avant de recevoir l'arrêté de subvention* ». Les techniciens définissent des projets à réaliser (notamment sur les bâtiments les plus dégradés) et les élus tranchent en fonction des subventions disponibles pour les financer.
- **Les subventions qui modifient les projets** : les critères de certaines subventions contribuent à modeler les projets, soit parce qu'elles ont des critères d'éco conditionnalité qui tirent le projet vers l'exemplarité énergétique, soit au contraire, elles sont soumises à des contraintes qui vont pousser les communes à revoir le projet à la baisse.

Toutefois, d'autres critères entrent également en jeu et agissent comme des contraintes à la performance énergétique. Ces critères influencent les arbitrages techniques de la commune avec un risque de déshabillage de la performance énergétique : le niveau d'éco-conditionnalité plus ou moins exigeant des subventions, les autres priorités de la commune sur le projet et les autres enjeux environnementaux du projet.

L'éco-conditionnalité, c'est-à-dire les critères associés aux subventions disponibles, conditionne les choix techniques du projet. Dans certains cas, les ambitions énergétiques naissent de ces critères d'éco-conditionnalité : « *Notre objectif est bien de baisser les consommations, ne serait-ce que parce que c'est un critère pour les subventions* » (élu). Dans ce cas, les ambitions énergétiques ne sont pas pensées de façon globale au vu des potentialités du projet, mais plutôt au regard des aides disponibles et des critères techniques exigés pour les obtenir. Une opération va adopter une focale énergie dans le but d'obtenir des financements européens : « *pour obtenir des financements FEDER : il fallait que 50 % de l'opération soit sur l'énergie* » (agent). Parfois certains projets qui auraient pu aller plus loin se sont strictement alignés sur les exigences requises. Au contraire dans d'autres cas, ces critères d'éco-conditionnalité des aides vont pousser les ambitions énergétiques vers le haut, et la commune va décider de faire un pas de plus dans une démarche de rénovation énergétique pour les obtenir et financer son projet : « *c'était cher au mètre carré mais c'était bien financé* ».

« Pour être parfaitement honnête, on a surfé sur des financements qu'on n'avait pas. C'est bien le niveau de performance qui a permis de débloquer le projet. » (élu)

La priorité politique associée à l'opération peut aussi conduire à une diminution des ambitions énergétiques en cours de projet. En fonction de la portée politique du projet, les communes n'accèdent pas aux mêmes subventions et de fait, les niveaux d'exigence varient. Ainsi, une commune qui rénove une école dans un quartier classé « politique de la ville » va privilégier les subventions ANRU, plus généreuses⁴⁶

⁴⁶ En particulier, en permettant d'aller au-delà de la limite de 80% d'aides publiques.

mais qui n'ont pas les mêmes critères d'éco-conditionnalité que des subventions spécialisées sur les rénovations énergétiques dont elle peut bénéficier également.

Le maintien d'une performance énergétique est en tension avec les autres dimensions environnementales du projet qui ne participent pas directement aux réductions des consommations énergétiques, même si elles jouent sur le bilan des émissions de la collectivité. Le raccordement à un réseau de chaleur urbain ou à une chaufferie bois est un élément présenté par les communes comme un faire-valoir environnemental qui permet notamment de ne pas se soucier de la modernisation du système de chauffage dans le bâtiment, voire de ne pas faire le choix de l'isolation car ce système est déjà considéré comme écologique par lui-même : « *comme on est en chauffage urbain, on était déjà en coût très bas, donc on ne changeait pas le mode de chauffage* » (agent). Le recours aux matériaux biosourcés peut aussi entraîner des coûts supplémentaires qui induisent des arbitrages financiers, parfois au détriment de la performance. Enfin, la production d'énergie renouvelable reste le grand concurrent de l'isolation même si certaines communes présentent cette solution selon une logique différente. D'un côté l'isolation permet de ne pas dépenser d'énergie (ou de faire des économies), de l'autre les énergies renouvelables, et notamment la production photovoltaïque, permettent de produire une énergie plus durable voire de fournir des ressources financières à la commune. Le positionnement par rapport à cette philosophie dépend en partie du choix du maire et de la teinte de sa sensibilité écologique ; certains privilient la « *green tech* » visible à une baisse des consommations invisible.

« *Une des priorités ce sont les aspects innovants : hydrogène, solaire, tout ce qui touche au développement des innovations types PV flottants, enrobés de route pour produire de l'énergie, ça contribue à l'attractivité du territoire.* » (élu)

Si les mêmes opportunités de subventions existent pour toutes les communes, le modelage énergétique des projets va être différent en fonction des subventions sollicitées.

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Trouver des modes de communication lisibles, clairs, ciblés pour promouvoir les aides à la rénovation.
- ➔ Utiliser les arguments économiques qui intéressent les élus : non pas le temps de retour sur investissement, mais plutôt l'impact sur le budget de fonctionnement, et le coût de l'inaction.
- ➔ Harmoniser les critères d'éco-conditionnalité des différents guichets de subventions pour intégrer une vraie exigence de performance énergétique (ex : politique de la ville).
- ➔ Soutenir et accompagner les petites communes dans la préparation de dossiers pour des projets de rénovation et le montage financier associé (ex. mutualisation d'un poste à une échelle intercommunale adaptée).
- ➔ Mieux redistribuer les subventions vers les petites communes, ex : plafonnement pour éviter une trop forte concentration dans les villes moyennes ou chez les bons élèves.
- ➔ Déculpabiliser les élus à propos du recours à l'emprunt dans le cas des investissements de long terme de type rénovation énergétique.
- ➔ Favoriser un engagement souple sur la rénovation dans le cadre du PPI, par exemple en s'engageant sur un nombre de bâtiments rénovés sur le mandat tout en laissant les choix ouverts

8. La performance énergétique au fil de la conduite d'opération

Quand le choix du bâtiment à rénover et que le financement du projet sont assurés, assortis d'un certain nombre d'objectifs, d'ambitions et de critères à respecter, les choses rentrent réellement en phase opérationnelle. Cette présentation est évidemment simplificatrice, dans le sens où elle ne prend pas en compte les itérations successives qui ont pu se produire en amont du lancement opérationnel du projet. Nous choisissons donc la clarté d'une présentation qui suit les phases séquentielles d'un projet de rénovation au risque d'une simplification excessive.

Il ne s'agit pas non plus ici de décrire en détail toutes les étapes de la conduite d'opération mais de **rendre compte des moments-clés que les personnes interrogées ont jugés utiles de signaler en lien avec la question de la performance énergétique**. Ces moments-clés s'organisent en deux temps particulièrement importants : l'étape de programmation détaillée et de conception, au cours de laquelle se pratique couramment la concertation avec les (futurs) usagers du bâtiment ; le choix du type de marché et, en lien, la question du choix des professionnels de la construction retenus. Quelles que soient les ambitions énergétiques fixées au moment de la décision de rénover un bâtiment communal, des modifications peuvent encore intervenir au cours de ces moments clés.

8.1. Des modalités de programmation/conception qui donnent une place importante aux usages et à la concertation

À ce stade, rappelons que les élus et les équipes techniques ont déjà largement prédéterminé les ambitions énergétiques du projet, ne serait-ce que parce que cela a guidé et/ou a été déterminé par le montage financier envisagé. Il n'en reste pas moins qu'en rentrant dans une étape plus détaillée de la programmation (et des premières phases de maîtrise d'œuvre) qui implique souvent les usagers et les contraintes du chantier, des évolutions sont encore possibles.

8.1.1. Des ambitions énergétiques inégales au moment de la programmation

Comme nous l'avons exposé précédemment, les communes développent des projets de rénovation avant qu'ils soient nécessairement pensés comme des projets de rénovation énergétique. Cela détermine **des niveaux d'ambition énergétique de départ différentes selon les projets**, que l'on peut regrouper en trois catégories.

Les projets de rénovation globale, au sens où ils s'accompagnent d'un changement d'usage ou d'une restructuration complète sont ceux qui présentent les ambitions énergétiques les plus poussées (objectifs allant jusqu'à -60% d'économies dans notre échantillon). Ce sont des opérations pensées de manière systémique, c'est-à-dire que la dimension énergétique est réfléchie de façon globale et en cohérence avec les autres besoins de rénovation du bâtiment (changement d'usage, confort thermique). Ainsi, une commune va rénover sa mairie et transformer un des étages en logement communal, une autre va rénover son gymnase et modifier les capacités d'accueil pour s'adapter aux activités des associations sportives et améliorer le confort thermique ressenti. En termes d'arbitrage budgétaire, une commune choisit par exemple d'allouer 30 % du budget de son projet pour la mise aux normes et l'amélioration des fonctionnalités du bâtiment et 70 % de son budget pour l'énergie. Dans ce type d'opération, plusieurs postes de rénovation énergétique sont traités : l'isolation de l'enveloppe, la ventilation, les menuiseries, le système de chauffage. L'idée est avant tout de « *chercher la qualité* » et s'accompagne donc souvent d'une réduction importante des consommations énergétiques après la fin de l'opération. La réflexion environnementale systémique va parfois aussi plus loin en intégrant des dimensions comme l'énergie grise produite par le chantier, les matériaux biosourcés et/ou issus d'une filière locale utilisés pour la rénovation ou encore la proximité géographique et la formation des entreprises qui interviennent sur l'opération. Ainsi, un des maires interrogés est favorable à l'inscription d'un critère d'utilisation des filières locales dans les marchés publics, comme un label pour le bois issu des forêts locales (ex. Bois des Alpes).

Les projets de rénovation partielle, pour lesquels plusieurs postes sont concernés mais sans revoir profondément l'usage ou l'aménagement du bâtiment, sont moins ambitieux sur les objectifs énergétiques. Ils répondent souvent à un autre enjeu que celui de la baisse des consommations énergétiques et/ou ils ont d'autres contraintes à intégrer qui conditionnent les choix énergétiques. Ainsi, une commune réalise une opération de rénovation sur une école pour son caractère emblématique et va

ensuite y associer des critères énergétiques. Pour ces opérations, les baisses de consommations énergétiques visées sont plutôt de l'ordre de – 30 %, un objectif non négligeable, mais qui peut paraître insuffisant au vu des perspectives du dispositif éco-énergie tertiaire. Ces projets partiels peuvent aussi correspondre à des opérations antérieures à l'enquête comme le changement des menuiseries d'un bâtiment qui ont échoué et mené à un projet de rénovation globale. Les projets de rénovation partielle correspondent plutôt à l'idée de « *faire le mieux possible* » au niveau énergétique en fonction des bâtiments et du budget disponible, d'autant plus qu'elles ne comptent pas sur les économies réalisées pour en faire une opération blanche.

Les projets de rénovation ciblée sont des opérations que la commune gère en interne et qui font partie de l'entretien courant (changer les fenêtres, remplacer une chaudière, réparer une toiture...). Dans ce cas la performance énergétique dépend de la présence de compétences en interne pour embarquer la performance énergétique. Les CEE sont une aide, mais il faut une organisation pour les récupérer surtout si les travaux sont effectués en régie. Dans certains cas, les projets de rénovation ciblée sont proposés par des acteurs externes et représentent autant d'opportunités de mener à bien un projet de rénovation énergétique qui n'aurait pas vu le jour autrement. Ils sont organisés via un cadre défini et limité dans le temps et offrent peu de marges de manœuvre. C'est le cas d'une commune qui va rénover les combles de sa mairie avec une opération mutualisée gérée entièrement par le syndicat d'énergie. Avant que ce projet ne soit porté à sa connaissance, la commune n'avait pas l'intention de rénover ces combles, voire n'avait pas conscience des consommations perdues. La valeur décisionnaire de la commune sur les choix techniques est donc relativement limitée, voire inexistante dans ces opérations : « *Au niveau des choix techniques, c'est le syndicat d'énergie qui a mené l'affaire de A à Z. Techniquement parlant je ne suis pas compétent, d'autant plus que mon adjoint aux bâtiments n'était pas encore là* ». (élu)

8.1.2. La concertation en amont du projet

Dans le cas où l'équipe du conseil municipal a déjà eu des remontées à propos des dysfonctionnements d'un bâtiment, les adaptations d'usage peuvent être inscrites dans le cahier des charges dès l'origine du projet, avant même une possible phase de concertation : aménagements intérieurs, rénovation d'un espace en particulier... Ainsi **la concertation avec les usagers en phase de programmation n'est pas toujours mentionnée/utilisée par les communes interrogées**. Lorsqu'elle est mise en place, elle présente plusieurs enjeux : adapter le projet aux attentes des usagers, mais aussi leur vendre le projet, c'est-à-dire les convaincre de son utilité. Elle est souvent conduite par les élus du conseil municipal auxquels est donnée délégation pour le faire, le maire se mettant moins en avant à cette occasion. Les élus municipaux ont donc une fonction de pilotage et s'appuient sur les équipes techniques pour ce faire.

8.1.2.1. Les pratiques de concertation et pourquoi certaines communes n'en font pas

Outre les plaintes récurrentes des usagers qui suffisent pour avoir connaissance des défauts du bâtiment, **on observe trois autres raisons pour lesquelles la concertation avec les usagers des bâtiments est absente**. D'abord, si la phase de programmation est réalisée en interne par les techniciens de la commune car l'équipe municipale juge que c'est suffisant. Ensuite, parce que les élus ou le conseil municipal n'ont qu'une confiance modérée dans ce principe de concertation car ils jugent que « *ce sont toujours les mêmes six ou sept personnes qui se déplacent* » et que cela peut ouvrir la porte à une avalanche d'exigences déraisonnables. Enfin parce qu'ils jugent que certains travaux, surtout lorsque que cela concerne la maintenance technique, ne nécessitent pas de consulter les citoyens. Néanmoins, pour certaines communes, cette absence de concertation sur des projets précédents a pu aboutir au constat de dysfonctionnements ou inadaptations qui donne une impulsion pour consulter les citoyens sur les opérations ultérieures, afin d'éviter les reproches et insatisfactions futures.

« *On a eu des bâtiments avec des erreurs de conception. C'était très architectural, mais pas fonctionnel. Là on a travaillé avec les clubs, les fédérations, pour ne pas avoir d'erreur après. Parfois il manque cinquante centimètres de recul et on ne peut plus pratiquer le sport.* » (agent)

On observe donc différents niveaux de concertation, entre les communes qui n'en font pas et celles qui vont jusqu'à changer le projet en fonction des contributions recueillies. Le niveau de concertation défini par les élus varie en fonction du budget alloué pour cela, au sein de l'opération, ainsi que du temps impari pour la réaliser : « *il faut que l'école soit livrée en 2017, donc je donne le niveau de concertation en fonction de ça.* » (élu).

Les pratiques de concertation avec les usagers varient selon les projets et les communes, même si la traditionnelle réunion publique semble être encore le canal de concertation privilégié :

- **Des réunions publiques** : soit en amont du choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre pour y intégrer les demandes, soit en aval pour présenter le projet retenu aux usagers et y apporter des modifications (plus légères). Dans le cadre des rénovations d'écoles, cette réunion peut se faire en plus petit comité pendant le conseil d'école, c'est-à-dire avec les représentants des enseignants et des parents d'élèves.
- **Des opportunités de donner son avis de façon anonyme** : via des panneaux, par exemple, sur lesquels les usagers du bâtiment peuvent inscrire leurs remarques et attentes vis-à-vis de la rénovation.
- **Des expositions du futur projet dans le bâtiment à rénover** (sur la base des avant-projets de la maîtrise d'œuvre) : des panneaux d'affichage qui présentent et expliquent le projet, pour que les usagers puissent se l'approprier.

8.1.2.2. Les fonctions de la concertation avec les citoyens et le rôle des élus

La concertation avec les usagers revêt **plusieurs fonctions** : à la fois celle de mettre au jour des défauts d'usage et d'orienter la conception du projet de rénovation, mais aussi d'accroître l'acceptabilité du projet... au risque de le déshabiller de ses ambitions énergétiques, comme nous le verrons plus bas.

La concertation pour adapter le projet : pour certaines opérations, la concertation intervient en phase de programmation pour capitaliser sur l'ensemble des contributions qui en résulte. Ainsi, dans le cadre de la rénovation d'une école, une commune a organisé des réunions avec le conseil d'école, les enseignants et parents d'élèves pour recueillir leurs avis avant de faire le choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Dans une autre commune, le projet de rénovation du gymnase a évolué pendant la phase conception grâce à l'expression des besoins et attentes des usagers. La concertation peut aussi être le moment de « *freiner les lubies* » de certains utilisateurs, et justifier la non prise en compte de certaines demandes du fait de l'utilisation parcimonieuse de l'argent public.

« Si vous écoutez les enseignants, il leur faut une pièce pour la peinture, pour la poterie, la sieste, l'activité macramé... On leur dit qu'on va faire une seule pièce pour tout, on les voit plusieurs fois et on leur explique que c'est de l'argent public donc qu'on essaie de le dépenser pour l'intérêt général. » (élu)

La concertation pour vendre le projet : une autre fonction de la concertation avec les usagers est de présenter le projet et le faire accepter, surtout lorsque l'opération concerne un bâtiment qui détient une valeur patrimoniale ou identitaire forte qu'il n'est pas question de « *dénaturer* ». La concertation est également un moyen de répondre aux inquiétudes liées au chantier et à ses possibles nuisances : « *C'est un moyen de faire accepter les travaux par les usagers. La facilitation du chantier compte plus que la performance finale* » (accompagnant). Le conseil municipal, et en particulier les élus des services utilisateurs, tiennent un rôle clé dans cette phase de concertation car ils font le pont entre les solutions techniques proposées et l'acceptation de celles-ci par les citoyens ; les équipes des services techniques peuvent être présentes pour apporter des précisions sur les choix techniques envisagés.

« En tant que Maire adjointe à l'éducation, j'ai beaucoup travaillé avec les conseils d'école et les parents. On a présenté au conseil d'école les trois candidats, les parents ont été associés au choix de l'architecte. On tenait à ce que les enseignants s'emparent du projet car ce sont eux qui vont vivre l'espace. » (élu)

8.1.2.3. Concertation et négociation de l'ambition énergétique

Pour accroître l'acceptabilité du projet, les arguments techniques, économiques et environnementaux de la rénovation énergétique sont rarement au cœur des échanges avec les citoyens/utilisateurs (même si le confort thermique d'hiver fait évidemment partie des plaintes prises en compte) : « *Ce serait dommage de faire seulement de la rénovation énergétique. Pour tout projet, ce qui compte, c'est l'humain* » (agent). Cette stratégie de concertation et de présentation du projet aux citoyens sous l'angle de l'amélioration du confort d'usage peut parfois entraîner une négociation des ambitions énergétiques lorsque des arbitrages financiers sont nécessaires. **Les communes mettent alors en place une stratégie de donnant/donnant, dont on distingue deux variations selon les priorités de l'opération.**

Dans certaines communes, **on va montrer qu'une partie du budget est conservée pour des travaux intérieurs ou d'amélioration des fonctionnalités du bâtiment** pour éviter de faire passer le projet pour une « *idée d'écolo* ». Dans le cas de la rénovation d'une école, une commune choisit de présenter prioritairement les éléments qui vont parler aux usagers : la manière dont les espaces vont être reconfigurés, la création de nouveaux espaces périscolaires et la question des délais de l'opération. L'enjeu énergétique n'est pas ou très peu abordé lors des réunions de concertation même s'il fait partie intégrante du projet (avec un objectif de réduction de 50 % des consommations du bâtiment).

« Il y a toujours a minima des travaux d'aménagement pour les usages. Aller embêter des agents périscolaires, des instituteurs, des enfants... si rien ne change dans le bâtiment, les gens se disent qu'ils ont tout perdu. Ils vont se dire que ça ne leur apporte rien à eux. On met toujours un petit budget d'investissement pour la peinture par exemple. » (élu)

Dans d'autres cas, et notamment pour les bâtiments qui ont une forte valeur symbolique, **l'enjeu de la présentation du projet est aussi de présenter des arguments qui vont satisfaire les attentes patrimoniales et affectives** liées aux bâtiments concernés : l'amélioration d'usage en est une, la dimension esthétique une autre. Ainsi, pour une école qui représente une forte valeur identitaire pour la commune et pour ses usagers, le projet de rénovation va être présenté sous son aspect de rénovation du patrimoine plutôt que pour sa dimension de rénovation énergétique.

« Les parents ont d'abord vu le côté esthétique avant le côté énergétique. Il y a beaucoup de parents qui sont allés dans cette école avant d'y mettre leurs enfants donc il y a un très gros attachement affectif. Il fallait un projet qui ne dénature pas l'école. » (élu)

8.1.3. Opérations en site occupé : des difficultés spécifiques qui pèsent sur les décisions

Les opérations en site occupé représentent un cas spécifique, mais très souvent incontournable dans le cas des bâtiments communaux, où l'on part rarement d'une friche et où le « *relogement* » des activités n'est pas toujours possible. Elles induisent deux contraintes essentielles liées à la prise en compte des usages : le respect du calendrier de l'opération et la maîtrise des nuisances pendant le chantier. Ces contraintes peuvent avoir des conséquences à la fois opérationnelles et financières. **Ces rénovations étant plus complexes et plus onéreuses, cela peut donc une nouvelle fois conduire à une dégradation des ambitions énergétiques.**

8.1.3.1. Les conséquences opérationnelles des opérations en site occupé

Les conséquences d'un projet réalisé en site occupé peuvent être doubles : à la fois une opération dégradée sur le plan technique et une conduite d'opération plus complexe. **Notre enquête a montré trois modes de gestion d'une opération en site occupé par les communes : réduire les ambitions techniques de l'opération, phaser le projet dans le temps, et se faire accompagner d'un maître d'ouvrage délégué.** Dans tous les cas, la gestion du calendrier devient, pour les élus, la priorité absolue dans ce type d'opération, surpassant de loin les objectifs de performance énergétique.

- Une commune parle « *d'opération courte et classique* » pour la rénovation d'une de ses écoles car le chantier doit impérativement avoir lieu pendant les vacances scolaires. Dans ce cas de figure, les choix techniques sont parfois amenés à évoluer, suite à ces contraintes de calendrier. Certaines opérations peuvent aussi faire l'objet d'un phasage dans le temps, c'est-à-dire être réalisées en plusieurs fois, sous forme d'opérations à tiroirs (réovation par gestes).
- Certaines communes n'ont pas d'autre choix que d'organiser la cohabitation entre le chantier et l'usage sur une longue durée car elles ne peuvent reloger l'activité et le temps des vacances n'est pas suffisant pour réaliser le chantier. Cette contrainte de respect des délais est opérationnelle mais elle est aussi politique car les élus s'engagent sur une date de fin de chantier vis-à-vis des occupants du bâtiment.
- Assurer la continuité d'usage du bâtiment à rénover implique bien souvent un chantier plus lourd et plus complexe à gérer. Et certaines communes choisissent de se faire accompagner par un maître d'ouvrage délégué (ex. SPL OSER) pour assurer un suivi de chantier parfaitement maîtrisé.

« On travaille en site occupé dans les écoles donc je vous laisse imaginer le bazar. C'est un métier : je fais mes travaux dans telle partie, mais les enfants vont faire la sieste etc. Il faut une approche globale du projet que nous apporte la SPL. » (élu)

8.1.3.2.Les conséquences financières d'une opération en site occupé

Une opération en site occupé entraîne **des coûts supplémentaires qui viennent rogner sur le budget de l'opération** et grever le budget de fonctionnement de la commune. En effet, les coûts annexes au projet (ex. relogement temporaire dans un autre bâtiment, location d'Algeco, nécessité de mettre en place un bus de transport scolaire...) s'inscrivent dans les dépenses de fonctionnement de la commune et non dans les dépenses d'investissement.

Tenir un chantier dans un délai imparti peut aussi entraîner des conséquences financières si les devis de la maîtrise d'œuvre ou des entreprises s'avèrent plus élevés en raison de cette contrainte supplémentaire (moins grande flexibilité pour les entreprises, mobiliser davantage de main d'œuvre pour finir plus vite...). Les chantiers en site occupé sont donc bien souvent plus chers, ce qui peut être une nouvelle cause de réduction des ambitions énergétiques.

« On était parti sur un projet ambitieux avec chaufferie bois et récupération des eaux de pluie, mais on sera peut-être obligé de réduire notre voilure à cause des frais à côté. » (agent)

8.2.Une préférence pour les entreprises locales, mais des difficultés à les trouver

Le choix des intervenants du projet de rénovation est une dimension cruciale de l'opération pour lequel les communes doivent résoudre plusieurs difficultés : le manque de temps et de ressources en interne, le besoin de compétences pointues et spécifiques tant sur le choix de la maîtrise d'œuvre que sur le choix du type de marché. La préférence pour les intervenants locaux, que ce soit la maîtrise d'œuvre ou les entreprises est une préoccupation majeure des collectivités. Mais, elle se heurte à des difficultés tant opérationnelles qu'organisationnelles pour trouver des acteurs locaux en mesure de réaliser le projet.

Faire travailler des entreprises locales pour les chantiers de rénovation est un sujet qui revient régulièrement. C'est un réel enjeu pour les communes interrogées, de dynamique économique et d'affichage, mais aussi de proximité. Mais le choix des entreprises locales peut aussi être un frein aux solutions clés en main, portées le plus souvent par des grandes majors du bâtiment et leurs entreprises sous-traitantes. De plus, le choix des entreprises locales n'est pas toujours évident car les communes doivent faire face à plusieurs difficultés du côté de l'offre, c'est-à-dire de la capacité de ces entreprises à répondre aux marchés publics.

8.2.1. Une tension entre la demande politique de localisme et l'objectif de performance énergétique

La volonté de faire travailler des entreprises locales est un sujet politique fort car il a trait aux questions de dynamisation économique du territoire et d'emploi, sans compter que les chantiers se déroulent dans l'espace public, au vu et au su de la population qui peut exprimer son avis auprès des élus.

« La seule chose que je regrette est que les ouvriers ne parlaient pas français ; c'étaient des gars de l'Est. C'est mon côté franchouillard, car ils ont fait un travail très soigné, et ils étaient très propres. On fait partie de l'Union européenne, mais je me dis qu'en France il y a sûrement des personnes au chômage qui auraient pu faire ce travail. » (élu)

Cela nécessite une montée en compétences des entreprises locales, compatible avec la transition écologique. Or, **les petites entreprises locales n'ont souvent ni le temps ni les compétences pour répondre aux appels d'offres complexes des marchés publics** ; de plus elles sont rarement organisées pour répondre à plusieurs lots en même temps. Au moment de notre enquête, le contexte de la crise sanitaire a accentué cette pénurie de l'offre locale car l'activité a repris subitement après le confinement et le planning des entreprises s'en est trouvé surchargé. Cette crise a également entraîné une pénurie de matériaux et un allongement des délais de chantier donc une augmentation des prix.

En outre, de façon générale, **les entreprises locales n'ont pas toujours les compétences nécessaires à la réalisation de projets de rénovation induisant les exigences pointues et spécifiques de la rénovation performante** (ex : étanchéité à l'air). Ce déficit de compétences des entreprises entraîne parfois la nécessité d'un suivi de chantier plus poussé de la part de la commune pour s'assurer que les travaux sont réalisés selon le cahier des charges. À noter que dans les cas de délégation de maîtrise d'ouvrage, ce n'est

pas la commune qui choisit l'entreprise mais celle-ci émet à minima un avis qui est pris en compte par l'opérateur dans la mesure du possible.

« Il a fallu sensibiliser les entreprises, pour certaines qui travaillaient mal et ne s'en apercevaient pas. Au moment du test à l'étanchéité, un des prestataires a tiré la sonnette d'alarme et a relevé la barre, sinon on n'aurait pas réussi à atteindre l'objectif requis. On a eu quelques différends avec les entreprises qui disaient "on fait toujours comme ça, donc on ne voit pas pourquoi on changerait". » (agent)

8.2.2. Les actions des communes en amont pour favoriser les entreprises locales, ou les compromis réalisés

Certaines communes développent des stratégies ou des actions en amont pour contourner les difficultés rencontrées face à la pénurie de l'offre locale d'entreprises habilitées pour réaliser des projets performants. Ainsi, une des communes prévoit certaines entreprises locales pour qu'elles répondent à leur appel d'offres. Certaines communes travaillent en partenariat avec les organisations professionnelles pour les aider à répondre à des marchés publics. Une commune très avancée sur la réflexion de la transition écologique va plus loin en proposant, via son AMO et la branche locale de la FFB, des formations pour les entreprises locales pendant le chantier (entreprises de réalisation et maîtrise d'œuvre) pour les faire monter en compétences et ne pas « *fabriquer du chômage localement* ». A posteriori, les petites entreprises locales qui ont été formées sont satisfaites d'avoir acquis de nouvelles compétences qui leur permettront de conquérir de nouveaux marchés liés à la performance énergétique, y compris celui des ménages, ou de travailler avec d'autres collectivités des environs : « *Il faut souligner notre satisfaction et celle des entreprises quand on a fait le deuxième test d'étanchéité à l'air et que tout était bon. Même les entreprises en ont tiré une leçon pour leurs futurs chantiers* » (agent).

Mais ces stratégies n'existent pas partout et ne sont pas toujours suffisantes. Les communes font donc des compromis entre le choix de faire travailler des entreprises locales et le choix de la performance énergétique quand aucune des entreprises locales n'est en mesure de répondre aux appels d'offres. Un choix intermédiaire peut être celui de privilégier les entreprises générales de taille régionale, même si les communes ne les considèrent pas comme tout à fait locales. L'AMO ou le mandataire de la maîtrise d'ouvrage peut être prescripteur de ce choix. Une même commune peut aussi faire des choix différents en fonction des projets : pour l'un choisir le « *moins disant* » et pour un autre privilégier la qualité de la réalisation et les entreprises locales. Cet arbitrage dépend de la taille du projet (plus il est gros, moins il est aisément de favoriser les entreprises locales), et de la portée politique de celui-ci : un projet très attendu politiquement et médiatisé à l'échelle communale se devra d'être exemplaire sur le plan RSE. Ainsi, une commune indique mettre systématiquement des clauses d'insertion dans ses marchés de travaux.

8.3. Trois configurations possibles de type de marché qui jouent sur les intervenants associés

Une commune qui souhaite réaliser une opération de rénovation énergétique dispose de plusieurs options en termes de type de marché, ce qui joue sur les intervenants qui l'accompagnent. Elle peut choisir de passer par l'ex-loi MOP (Maîtrise d'ouvrage publique), qui est la solution classique via laquelle elle reste maître d'ouvrage, ou choisir de déléguer cette compétence à un maître d'ouvrage externe, ou enfin passer par un Marché Public Global de Performance (MGP, ancien CREM) qui déroge à la notion d'allotissement et impose à la maîtrise d'œuvre et aux entreprises de répondre sous la forme d'un groupement. Certaines de ses options sont plus favorables à la rénovation performante, mais les communes ne disposent pas des mêmes ressources pour y accéder.

Lancer un marché quel qu'il soit est une étape chronophage pour la commune. Parfois, une seule personne (ex : secrétaire de mairie) s'occupe de la rédaction et du traitement des marchés. Son rôle est administratif et il n'a ni le temps ni les compétences pour avoir une vision globale du marché et des clauses qui pourraient y être associées. **Mêmes les communes qui sont mieux dotées ont du mal à se dégager du mode classique de passation des marchés de type loi MOP**, alors que d'autres voies seraient peut-être plus adaptées pour mener à bien des rénovations performantes. Au sein des communes qui disposent d'un service des marchés, celui-ci agit généralement de manière plus administrative et conservatrice que stratégique et innovante voire se montre rétif à se lancer dans des montages complexes du fait des risques juridiques ressentis et mal maîtrisés. Ainsi, il est rare que les services des marchés associent des clauses environnementales ou RSE aux marchés publics pour les travaux (y compris lorsqu'ils savent le faire pour des marchés récurrents, comme celui des fournitures).

8.3.1. Le cadre de la loi MOP⁴⁷ : la commune reste décisionnaire mais rencontre des difficultés de pilotage de la maîtrise d'œuvre et du chantier

Le type de marché classique et par défaut pour une opération de rénovation énergétique est défini par le cadre de la loi MOP (Maitrise d’Ouvrage Publique). Dans ce contexte, la commune reste maître d’ouvrage du projet. Elle est donc décisionnaire et responsable du choix et du pilotage de la maîtrise d’œuvre. Elle lance deux séries d’appels d’offres distincts : une pour la maîtrise d’œuvre et une pour les entreprises de travaux. Ce type de marché, s’il est apprécié par certaines communes car elles sont « *plutôt à l’aise avec le fonctionnement habituel de la Loi MOP* », présente aussi des difficultés et des limites, tant organisationnelles qu’opérationnelles qui jouent sur la capacité à mener des rénovations performantes.

Au niveau organisationnel, l’application de la loi MOP présente deux difficultés. D’abord, les deux étapes d’appels d’offres distinctes (conception et réalisation) ainsi que les différents marchés passés avec les entreprises (selon qu’il s’agisse ou non d’une entreprise générale) limitent la possibilité d’avoir une approche globale du projet. En effet, **l’équipe de maîtrise d’œuvre et les différentes entreprises sont indépendantes et assument des responsabilités différentes, et la division des tâches en lots peut entraîner des délais dans la réalisation du chantier ainsi que des risques de coordination et donc de gestion des interfaces entre lots, nécessaire à la qualité énergétique de la rénovation**. Ensuite, l’allotissement ajoute une inquiétude au niveau de la fiabilité des entreprises : plus les entreprises sont nombreuses, plus le risque de défaillance de l’une d’elles est important, et donc le besoin de relancer un marché sur un ou plusieurs lots, avec les délais qui en résultent. En loi MOP, si les procédures sont familières, les opérations de rénovation énergétique performante apparaissent donc comme très lourdes à gérer pour les communes, longues à mettre en place et risquées.

« Le problème, c'est qu'en allotissement, on a du mal à garantir la fiabilité des entreprises sur tous les lots. Sur les marchés importants avec des lots à plus d'1M€, allotir pose moins de problèmes parce que ce ne sont pas des boîtes bancales qui risquent de nous lâcher. » (agent)

Au niveau opérationnel, les difficultés pour la commune se situent d’abord au niveau du choix et du pilotage de la maîtrise d’œuvre. Au moment de la mise en concurrence, quand une équipe de maîtrise d’œuvre se différencie des autres, c’est plus souvent pour ses choix architecturaux et esthétiques que pour ses propositions énergétiques. Mais de façon générale, le choix d’une équipe de maîtrise d’œuvre adaptée nécessite des compétences pointues en interne, notamment lorsque le projet implique des nouveaux procédés ou installations pour atteindre un niveau élevé de performance énergétique. Ainsi, le maire adjoint aux bâtiments d’une des communes interrogées dit lui-même qu’il n’a pas les compétences nécessaires pour choisir correctement le maître d’œuvre et qu’il s’appuie essentiellement sur le service technique, dont les agents sont eux-mêmes débordés par d’autres projets. Un directeur technique confirme quant à lui qu’il faut « *savoir lire le mémoire technique d'un bureau d'études fluides* » pour choisir correctement l’intervenant adapté. Pour pallier ces difficultés, certaines communes mettent en place une prospection en amont, via des visites de chantiers précédents, pour bénéficier du retour d’expériences d’opérations semblables dans d’autres communes, surtout sur des programmes très spécialisés, comme celui d’une salle de spectacle par exemple. La difficulté du choix de la maîtrise d’œuvre réside aussi dans le constat d’une crise de l’offre, c'est-à-dire la difficulté à trouver des maîtres d’œuvre compétents pour des opérations pointues de rénovation énergétique : « *les maîtres d’œuvres ne maîtrisent pas* ».

« L’architecte était à la rue. Il n'a pas anticipé que si le toit était isolé, la neige ne fondait pas et au dernier moment, il a fallu renforcer la charpente trois semaines avant la réception du chantier... Il a prescrit de l'eau chaude solaire mais ce n'était pas compatible avec l'isolation en mousse de polyuréthane. » (élu)

Après le choix parfois complexe de la maîtrise d’œuvre, les communes sont ensuite confrontées aux difficultés de pilotage de celle-ci. **En plus du manque d’expertise pointue en interne dans certaines communes, les équipes d’élus et de techniciens manquent de temps pour assurer un suivi suffisant du chantier, en complément de celui de la maîtrise d’œuvre qui prévoit rarement des honoraires suffisants pour une présence rapprochée.** Les équipes des communes, et notamment les agents des services techniques, ont de nombreuses autres opérations à gérer, projets de rénovation mais aussi

⁴⁷ Même si les dispositions de la loi MOP ont été intégrées dans le code de la commande publique depuis 2019, nous conservons l’appellation « loi MOP » qui était en vigueur au moment des décisions de rénovation étudiées. Nos interlocuteurs continuent d’ailleurs d’utiliser cet acronyme.

travaux ponctuels, suivi de la régulation, maintenance, audits, suivis des consommations, et ils ne disposent pas du temps nécessaire pour contrôler l'équipe de maîtrise d'œuvre. Cela conduit par exemple une commune à choisir une équipe de maîtrise d'œuvre plus chère pour essayer de s'assurer d'une qualité et d'une expertise minimum, en espérant réduire son temps de pilotage et de suivi de l'opération. Du fait de l'ampleur et de la complexité des opérations de rénovation énergétique performante, très peu de communes étudiées sont en capacité de les gérer en autonomie.

Enfin, dans son usage courant, la loi MOP peut entraîner une prime au moins-disant, en particulier si les clauses du marché ne sont pas assez travaillées (poids du prix ; critères RSE ; évaluation des compétences...). Certaines communes disent regretter le choix du « moins disant » qui demande finalement plus de suivi de chantier, entraîne plus d'erreurs et de malfaçons... elles réalisent que choisir le moins cher coûte finalement parfois plus cher.

8.3.2. Se faire accompagner d'un AMO pour pallier les difficultés rencontrées avec la maîtrise d'œuvre

Au vu des difficultés rencontrées pour le choix et le pilotage de la maîtrise d'œuvre, plusieurs communes choisissent de faire appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour se faire épauler dans cette mission, tout en gardant l'opération dans le cadre de la loi MOP. Le rôle de l'AMO est de calibrer la mission dès l'amont et de soulager la commune de tâches pointues et/ou chronophages : faire un programme de travaux, accompagner le choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre, guider la commune dans les arbitrages techniques à faire en cours de chantier... L'AMO a un rôle de conseil dans le choix de la maîtrise d'œuvre, des décisions techniques ou de la sélection des entreprises mais la commune reste décisionnaire à toutes les étapes du projet.

Deux conditions facilitent la décision d'avoir recours à un AMO : une relation préexistante de qualité, et/ou la recherche d'une compétence particulière. Lorsqu'une commune a déjà réalisé un ou des projets avec un AMO et que le projet s'est déroulé de manière positive, elle hésite moins à renouveler cette expérience sur des projets futurs : « *Ils nous connaissent, ils nous veulent, ils nous appellent, ils nous font confiance. On a un partenariat historique* » (accompagnant). De la même façon, si la commune recherche une compétence spécifique dont elle ne dispose pas en interne, elle peut décider d'aller chercher un accompagnement spécialisé via cet acteur externe qu'est l'AMO. Pour une commune par exemple, les agents internes ne sont pas spécialisés sur les opérations de réhabilitation mais plutôt sur les projets performants dans le neuf, ils vont donc s'adresser à un AMO spécialiste de la réhabilitation pour les accompagner sur leur projet.

« *A l'époque il n'y avait pas de méthodologie sur la réhabilitation, le neuf on part d'une page blanche. On a fait preuve de beaucoup de sur-mesure.* » (accompagnant)

Le montage d'opérations de rénovation énergétique performante en loi MOP est facilité par le recours à un AMO, ce qui ne va pas de soi pour toutes les communes. En outre, le choix de l'AMO nécessite parfois de trouver un spécialiste qui corresponde aux singularités de l'opération et qui n'est pas trop éloigné géographiquement pour faciliter sa présence sur le projet.

8.3.3. Différentes formes de délégation et maîtrise du risque de perte de contrôle

NB : la lecture de cette partie peut être utilement complétée par les chapitres qui analysent des dispositifs proposant ce type de délégation, 10.1 Société de projet à l'échelle régionale et 10.2 Groupement d'achat.

Une commune peut déléguer la maîtrise d'ouvrage ce qui signifie mandater un acteur externe pour assurer la maîtrise d'ouvrage pour son compte. Elle n'est plus totalement décisionnaire aux différentes étapes de l'opération : signature du contrat de maîtrise d'œuvre, approbation des avant-projets et projets, choix des entreprises, versement des paiements, réception de l'ouvrage... Déléguer la maîtrise d'ouvrage présente l'avantage d'accélérer et de simplifier la réalisation de l'opération de rénovation énergétique pour la commune, mais certaines y voient un risque de perte de contrôle sur l'opération.

La délégation de tout ou partie des compétences décisionnaires à un acteur externe permet d'accélérer les opérations en palliant le manque de temps disponible pour piloter l'opération et de compétences pointues dans les communes pour les projets de rénovation énergétique. C'est le cas d'une commune qui fait appel à une SPL (société publique locale) pour réaliser son opération. Lorsque la collectivité est

actionnaire de la SPL, elle peut avoir avec elle un fonctionnement *in house*⁴⁸, c'est-à-dire qu'elle peut déroger à la règle de mise en concurrence du code des marchés publics. Une autre commune passe par un syndicat d'énergie dont elle est adhérente via une opération groupée d'isolation de combles. La délégation de maîtrise d'ouvrage est donc un prérequis de l'opération, et dans ce cas elle facilite la tâche de la commune qui « laisse la main » au syndicat d'énergie.

« On fournissait une délibération au conseil municipal, assez classique. Le principe était de dire "le montant de travaux est de XXX€ et nous on gère tout derrière". »(accompagnant)

Cependant, certaines communes expriment des craintes quant à l'**externalisation de la maîtrise d'ouvrage**, car elles ont le sentiment de perdre le contrôle de l'opération. Les deux cas précédemment cités montrent que la délégation de maîtrise d'ouvrage par les communes ne se fait pas dans n'importe quelles conditions, puisque celles-ci participent préalablement à la gouvernance du délégué (actionnaire, adhérent). Pour garder la main, une commune choisit l'option d'un mandat de maîtrise d'ouvrage publique, qui diffère de la délégation de maîtrise d'ouvrage car il permet une externalisation poussée de certaines tâches de l'opération mais la commune reste responsable de la fixation de l'enveloppe financière, du financement de l'opération ainsi que de la conclusion des marchés publics. Le mandat de maîtrise d'ouvrage revient donc à une externalisation du pilotage sans perdre la main sur la prise de décision.

« Quand vous avez un mandat de maîtrise d'ouvrage, vous pilotez pour la commune mais les décisions restent prises par elle. Par exemple, lors de la commission d'appel d'offres, la commune est présente. On pilote à la place de la commune, mais les décisions sont prises par la commune. C'est aussi la commune qui verse les avances de fonds trimestrielles »(accompagnant).

Une autre forme de délégation de responsabilité existe aussi dans le cadre de **CPE** (Contrat de Performance Énergétique)⁴⁹ puisque la commune confie à un opérateur l'exploitation, la maintenance et parfois les travaux sur un ensemble de bâtiments en échange d'une garantie sur un certain niveau de consommation d'énergie. Le responsable bâtiments d'une commune choisit de mettre en place un tel contrat, tout en étant conscient des risques, et parvient à surmonter les craintes des élus à l'égard de cette délégation de compétences, grâce à deux conditions. La commune utilise les services d'un cabinet d'avocats spécialisés pour établir le contrat de performance énergétique avec l'exploitant, estimant que des compétences juridiques expertes sont nécessaires. En outre, le responsable des bâtiments parvient à démontrer aux élus qu'il conserve l'ascendant sur l'exploitant grâce à son expertise technique.

« La collectivité a failli ne pas signer le CPE. Il y avait de la résistance du côté des élus et de deux directeurs généraux. On a dû faire appel à un avocat. Je me suis engueulé avec l'exploitant en présence des élus ; ça a eu un effet positif car ça leur a donné confiance ; ils ont vu qu'il y avait quelqu'un qui maîtrisait. »(agent)

8.3.4. Le choix d'un marché global (CREM / MGP) : des conditions nécessaires au sein des communes

Une autre modalité de montage de projet pour une commune est celle du **marché global – aujourd'hui intitulé MGP (Marché Global de Performance)**, anciennement appelé **CREM** (Conception Réalisation Exploitation Maintenance). Ce type de marché presuppose que les intervenants répondent sous la forme d'un groupement rassemblant maîtrise d'œuvre et entreprises.

Les avantages recherchés par les collectivités lorsqu'elles passent un MGP sont divers. D'abord, **une simplification dans la gestion de l'opération**. Sur un plan administratif, un marché public unique va remplacer une quantité de marchés séparés (comme dans le cas de la loi MOP). Au moment du chantier, la commune n'aura qu'un interlocuteur unique auquel s'adresser, évitant ainsi la coordination des différentes entreprises à chaque prise de décision. Les marchés de performance permettent également d'avoir une vision globale du projet car le dialogue est instauré entre les différents acteurs — les entreprises, l'équipe de maîtrise d'œuvre et la commune — dès la phase de conception. Si cette phase amont est plus chronophage car elle implique plus de concertation entre les différents intervenants, elle permet d'éviter « *d'appauvrir le projet au fil du temps* » c'est-à-dire de rencontrer des surprises pendant

⁴⁸ Les contrats "in house", également appelés marchés de prestations internes ou intégrées, désignent des contrats conclus entre deux personnes morales distinctes, mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre. Leur particularité est de pouvoir déroger aux règles de mise en concurrence prévues par le Code des marchés publics.

<https://edile.fr/quest-ce-quun-contrat-in-house/>

⁴⁹ Nous reviendrons sur le Contrat de Performance énergétique plus en détail dans le chapitre 7

le chantier qui impliquent des arbitrages à la baisse sur les ambitions énergétiques. Enfin, le dernier avantage recherché des marchés globaux est celui des garanties, à deux niveaux. D'une part, sur la fiabilité des entreprises, car en cas de défaillance de l'une d'elle, c'est le groupement qui a la responsabilité de trouver une remplaçante sans que la commune ait besoin de relancer une consultation. D'autre part, le principe même du Marché Global de Performance est la garantie de résultats en termes de consommations du bâtiment pendant une dizaine d'années.

Toutefois, les marchés globaux de performance énergétique semblent davantage adaptés à des projets de rénovation avec des budgets relativement conséquents (plus de 2M d'euros) et donc, des bâtiments de plus de 500 m². Les MGP nécessitent d'avoir un portage politique fort, et **présupposent des prédispositions techniques et juridiques de la commune**, qui choisit parfois de faire appel au service d'un AMO pour les accompagner sur le projet. Les marchés globaux impliquent pour la commune de passer du temps en amont sur la rédaction du marché, complexe à la fois techniquement (engagement sur les délais de travaux, objectifs de performance énergétique...) et juridiquement car cela représente une innovation pour la plupart des communes. Les communes essaient parfois de décrire très précisément les ambitions techniques du projet, ce qui suppose d'avoir une connaissance fine des enjeux et des solutions énergétiques qui n'est pas toujours avérée. C'est une solution qui peut faire peur aux collectivités habituées au fonctionnement de la loi MOP. Du côté de l'offre, la plupart des entreprises ne semblent pas non plus complètement mûres pour répondre à des marchés globaux de performance. Cette configuration n'est donc pas sans problèmes, du fait de cette culture aujourd'hui insuffisante des acteurs de l'offre. Une commune indique ainsi sa déception car les intervenants n'ont pas communiqué suffisamment en phase conception et le mandataire du groupement n'a pas fait son travail de pilotage du chantier de façon efficace.

8.4. La place des labels : finalement assez limitée ?

Les labels environnementaux ne semblent pas être un élément déterminant des choix techniques d'un projet de rénovation et on observe trois cas de figures concernant les labels : soit la commune n'utilise pas de label (par choix ou manque de connaissance), soit le label agit comme une marque, soit enfin comme une démarche qualité.

Une partie des agents techniques et élus des communes interrogées ne savent pas si les opérations de rénovation à propos desquelles nous enquêtons ont fait l'objet d'une labellisation, et ceux qui sont au courant ne connaissent pas les exigences techniques associées au label obtenu. **Cette méconnaissance vis-à-vis des labels doit conduire à relativiser leur importance dans le processus de décision.** Ainsi, le maire-adjoint aux bâtiments d'une commune dont l'opération a été labellisée « bâtiment durable »⁵⁰ ne le mentionne pas au cours de l'entretien. Au-delà, on constate un discours de décrédibilisation des labels, qui ne sont pour certains que des « *paillettes* » saupoudrées sur les projets de rénovation énergétique. Ce discours peut avoir deux explications différentes : soit la commune est très avancée sur son opération et ses ambitions énergétiques et elle estime ne pas avoir besoin d'un label pour l'attester, soit au contraire son projet de rénovation n'est pas clairement défini ou partiel et elle ne souhaite pas se plier aux critères techniques parfois exigeants d'un label.

Pour autant, **certaines communes recherchent la labellisation dans un objectif de promotion du projet.** Cette dimension promotionnelle peut s'appliquer à deux niveaux : pour faire accepter le projet par les élus, et pour communiquer sur le projet auprès des citoyens. Ces deux motivations sont souvent liées car les élus vont être sensibles à l'argument d'une labellisation du projet dans la mesure où il sera un argument séduisant pour leurs administrés. C'est notamment le cas de l'usage du label BBC (BBC Rénovation), qui agit comme une marque car il est évocateur à la fois pour les élus et les citoyens⁵¹. On note cependant que les labels sont ici plébiscités pour des raisons politiques d'accélération de la décision des élus et/ou pour vendre le projet aux citoyens et non pour des arguments de performance technique et énergétique. Quand le label agit comme une marque pour la commune, il est en concurrence avec des labels environnementaux sur l'action globale de la collectivité (ex : Flocon vert pour une commune de montagne).

⁵⁰ Label porté par le Collectif Quartiers Bâtiments Durables regroupant : envirobatBDM (BDM), Ekopolis (BDF), envirobatOccitanie (BDO), ODEYS (BDNA).

⁵¹ Il n'est pas inutile de noter qu'à ce jour, il reste une incompréhension quant aux exigences du dispositif tertiaire et aux deux voies possibles pour se conformer à ses obligations. En effet, dans plusieurs cas où le niveau BBC rénovation est largement atteint, les communes restent interrogatives quant à la possibilité qu'elles pourraient avoir de franchir, sur ces bâtiments, les trois étapes de -40 %, -50 %, -60 % alors qu'elles sont sans doute proches ou au-delà des niveaux de référence. Dans tous les cas, elles ne mentionnent pas qu'elles sont en attente des décrets d'application pour se prononcer.

« J'en ai profité et si ça flattait les élus tant mieux, l'important c'est qu'on le fasse ! Beaucoup d'actions ont été faites pour des raisons pas exemplaires, mais au moins ça a été fait. »(agent)

Plus rarement, les labels agissent comme **accélérateurs des ambitions énergétiques**. C'est le cas d'une autre commune qui choisit de suivre elle-aussi la démarche « bâtiment durable » (voir note précédente), et qui obtient le niveau argent. Ce choix est prescrit par l'AMO qui a déjà accompagné la commune sur un précédent projet labellisé avec succès. La commune soutient que le label l'a poussée à faire des choix techniques ambitieux et même à obtenir des résultats bien au-delà des objectifs fixés en termes de consommations : « *le coût de fonctionnement de ce bâtiment est assez extraordinaire, on l'a divisé par deux alors qu'il y a 30 % en plus de surface et qu'il est beaucoup plus utilisé !* »(agent). Le label agit alors comme une démarche qualité du chantier, ligne d'horizon des objectifs à atteindre et qui implique une montée en compétences des équipes techniques et des entreprises sur le projet. Une autre commune revendique de viser le niveau BBC rénovation « *pour ne pas tuer le gisement* » ; même si elle choisit de déléguer la maîtrise d'ouvrage à un prestataire externe, elle sélectionne le projet le plus ambitieux qui lui est proposé en termes de montage technique et de performance.

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ **Tenir compte de la diversité des ambitions énergétiques** des projets des communes dans la conception des politiques publiques d'incitation à la rénovation énergétique.
- ➔ **Intégrer les budgets de réaménagement / remise aux normes** comme partie intégrante de la rénovation énergétique car c'est la condition d'acceptabilité par les usagers.
- ➔ **Renforcer les actions de soutien aux entreprises locales** pour les aider à répondre aux marchés publics et à se former aux compétences spécifiques à la rénovation énergétique.
- ➔ **Rassurer les élus sur l'externalisation de la conduite d'opérations** de rénovation énergétique, en leur montrant qu'ils restent décisionnaires sur les choix décisifs.
- ➔ **Guider les communes sur les différentes possibilités d'externalisation** en fonction de leur projet et de leurs profils : AMO, MOD, mandat de MOP, MGP, CPE...
- ➔ **Renforcer l'offre locale d'ingénierie privée** et guider les communes dans l'identification des bureaux d'études compétents.

9. L'après rénovation : évaluation, pérennisation et entraînement

Dans le chapitre 3, nous avons montré que la réussite d'une politique de rénovation des bâtiments communaux en matière de performance énergétique était très souvent le fait d'une inscription dans le temps long, incluant la capitalisation sur les expériences antérieures, les satisfactions et les déceptions qu'elles avaient engendrées.

Lorsque le bâtiment rentre **en phase exploitation**, il apparaît que la satisfaction des usagers est un critère très important, en particulier aux yeux des élus, sans doute bien avant le décompte précis des économies d'énergie réalisées, d'autant plus que le suivi des consommations est loin d'être généralisé.

Ce n'est pas dire que la performance énergétique des bâtiments rénovés n'est plus un sujet, mais il occupera sans doute plus les équipes techniques que les élus. Parmi les élus enquêtés, il apparaît que seuls ceux qui sont les plus pointus et les plus engagés sur les questions environnementales gardent un œil attentif et vigilant sur le devenir de la performance en phase exploitation. Notre retour d'enquête permet donc de constater **des situations inégales entre communes/élus vigilants (sensibilisation des usagers, maîtrise de l'exploitation) et communes plus éloignées et se contentant de retours positifs sur le confort.**

Il apparaît cependant que chaque expérience satisfaisante, et d'autant plus qu'elle peut être documentée par des chiffres qui mettent en évidence les économies réalisées, va jouer un rôle pour enclencher un cercle vertueux, donner de nouvelles envies voire faciliter de futures décisions de rénovation avec un niveau d'exigence supérieure. Les techniciens (DST, chargé de mission énergie-environnement) ont d'ailleurs bien conscience que de leur capacité à faire une bonne exploitation et une bonne présentation des chiffres peuvent dépendre les futures décisions des élus. Rappelons que c'est l'une des vertus qui est attribuée à la démarche Cit'ergie, qui incite fortement aux mesures de suivi et d'évaluation des actions qui sont mises en œuvre.

9.1. Le succès de la rénovation du bâtiment mesuré à l'aune des retours des usagers

Comment se mesure le succès d'une opération de rénovation énergétique dans les communes ? On observe que ce n'est pas tant la mesure objective des économies réalisées que les retours des usagers en termes de confort et de qualité d'usage qui vont être utilisés pour qualifier le succès ou non du projet.

Peu de communes réalisent un suivi spécifique des consommations énergétiques du bâtiment rénové : « *Deux ans après, je suis incapable de vous dire de combien a baissé la consommation* » (élu). D'abord, parce que ces mesures ne sont pas évidentes à réaliser et qu'elles nécessitent une instrumentation qui n'est pas toujours en place. Ensuite par manque de temps parce qu'après la fin de l'opération, les services sont pris par d'autres projets en cours ou à venir. Une commune qui a réalisé une rénovation globale avec changement d'usage rapporte néanmoins que les mesures des consommations ont été réalisées après la nouvelle mise en usage du bâtiment et que les résultats ont été très satisfaisants. On observe que ce sont donc plutôt les projets de grande ampleur, pensés dès le début comme des rénovations énergétiques globales, qui sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation des consommations post-opération.

Dans le même temps, un élément qui ressort comme essentiel dans l'évaluation du succès de l'opération **est le retour des usagers en termes de qualité d'usage (nouvelles fonctionnalités) et de confort thermique ressenti**. Les retours positifs des usagers sur le bâtiment apportent une double reconnaissance aux acteurs de la commune. Au niveau technique, car cela participe de la satisfaction d'avoir investi l'argent de la commune sur un projet utile pour les citoyens tout en confirmant les choix techniques réalisés : « *Le meilleur compliment, c'est quand les gens disent on est bien ici : un vrai bonheur* » (élu). Ensuite, c'est un succès au niveau politique car la satisfaction des administrés et usagers du bâtiment rejaillit sur les élus et sur l'équipe municipale. De la même façon, un retour négatif de la part des citoyens sur l'usage et le confort d'un bâtiment rénové est évoqué comme « *la chose la plus désagréable pour un maire* ». Une commune qui a rénové sa salle des fêtes a reçu des critiques de la part des usagers de la salle, notamment sur le confort d'usage de celle-ci. Ces reproches sont reçus comme un échec politique et technique, mais elles sont autant de leçons tirées pour la prise en compte de l'usage dans les prochaines opérations.

« Dès qu'on a ouvert les gens se sont plaints. Pour les personnes âgées, des salles en gradins et des rambardes pas prévues... Ce sont toujours des détails : les marches sont trop hautes, il n'y a pas de lumière pour guider les gens quand il fait nuit... L'architecte a pensé à des choses, mais ce n'est pas la même chose quand Yvette Perry habitante du clos des Moulins vient voir son spectacle. » (élu)

9.2. Le maintien des performances dans le temps

9.2.1. L'exploitation : des conditions à maintenir sur la durée

Un autre enjeu associé à l'évaluation de l'opération sur le long terme est **le maintien de la performance énergétique dans le temps**. On aboutit alors à un paradoxe : alors que la performance technique et sa mesure objective n'est pas la priorité pour les communes, il est nécessaire de redoubler de vigilance et d'efforts pour la maintenir dans le temps. Le maintien de la performance dans le temps dépend de deux facteurs : un travail de suivi par la commune des bâtiments rénovés et la mise en œuvre d'actions d'ajustement de la régulation, voire de travaux complémentaires. Un des enquêtés utilise la métaphore du pilote pour décrire ce besoin d'avoir quelqu'un aux manettes pour gérer les consommations du bâtiment : « *si vous avez un bâtiment rénové mais que vous n'avez pas de pilote derrière, ça ne marche pas. J'ai plein de bâtiments RT 2012 qui sont plus consommateurs que des bâtiments rénovés* » (agent). Ce rôle d'exploitant du bâtiment peut être tenu par les services techniques internes de la commune, ou être délégué à un exploitant (Engie, Dalkia...), notamment dans le cas des marchés de performance globale. Mais ce travail de suivi réalisé en externe n'est pas toujours efficace. Une commune raconte ainsi avoir reçu des appels de femmes de ménages qui rapportaient que la température intérieure était de 35°C parce que la régulation ne fonctionnait pas correctement. On observe donc que même lorsque l'exploitation du bâtiment est déléguée, elle nécessite un suivi de la part de la commune : « *Ce n'est pas grave parce que c'était un marché avec intérressement, donc tout ce qui dépasse la cible, ils payent. Mais avec les consommations que l'on déclare à l'ADEME, on a l'air fin.* » (agent)

Maintenir la performance du bâtiment dans le temps, c'est aussi une question d'engagement à long terme vis-à-vis des objectifs de performance pris au démarrage du projet. Si après la rénovation globale d'un bâtiment, il parvient au – 60 % requis, mais qu'ensuite les performances ne sont pas maintenues dans le temps, l'engagement n'est pas tenu. Certaines communes se posent la question : est-il préférable de mettre un objectif très haut et de ne pas le maintenir dans le temps, ou alors de placer un objectif moins ambitieux mais plus réaliste et plus pérenne, quitte à l'améliorer via la régulation ? « *Ce n'est pas le tout de faire un résultat à un instant donné, on est beaucoup à savoir le faire. Mais c'est la question de comment maintenir dans la durée et là il manque un peu de soutien et de réalité des engagements pris* » (élu). Des travaux supplémentaires de maintenance/exploitation peuvent alors être envisagés. Ils nécessitent un dialogue important entre les équipes travaux de la commune et le service exploitation pour évaluer l'exploitation du bâtiment post opération, en fonction des solutions techniques choisies et des nouvelles installations de chauffage et de ventilation notamment.

9.2.1. L'accompagnement des usages et des usagers à l'issue du chantier

La rénovation énergétique d'un bâtiment s'accompagne d'un renouveau des usages liés à l'installation de nouveaux systèmes, de nouvelles pratiques de chauffage liées à l'isolation ou au changement des menuiseries par exemple. Certaines communes choisissent d'accompagner les usagers dans l'appropriation progressive de ces nouvelles pratiques. **On distingue trois stratégies d'accompagnement des nouveaux usages** : des actions de sensibilisation, l'intégration de l'usager comme acteur de la consommation du bâtiment et des sanctions qui visent à une responsabilisation des usagers.

Certaines communes choisissent **une stratégie de sensibilisation des usagers en phase exploitation, pour informer/communiquer sur les nouvelles pratiques à mettre en place dans le bâtiment rénové**. Une commune choisit ainsi d'intégrer la sensibilisation à l'utilisation du bâtiment dans le marché d'exploitation. L'entreprise attributaire du marché d'exploitation-maintenance mobilise un budget annuel pour réaliser des actions de sensibilisation des usagers. Une autre commune fait le choix de la pédagogie en désignant des chargés de mission pour sensibiliser les enfants lors des rénovations d'école ou les responsables d'associations dans le cas de rénovations d'équipements sportifs ou culturels ; selon elle, cette démarche s'avère être un réel succès.

« La sensibilisation à l'utilisation est contractualisée dans le marché d'exploitation. L'entreprise attributaire met 10K€ par an sur des actions de sensibilisation des usagers. L'entreprise qui assure l'entretien-maintenance a passé un contrat avec une compagnie de théâtre qui a créé un personnage de fiction. Elle vient dans la classe pour prêcher la bonne parole avec des petits messages. »(agent)

D'autres communes choisissent de **rendre l'usager responsable de sa consommation en intégrant dès la conception l'usager comme acteur vis-à-vis de la consommation du bâtiment**. C'est le cas d'une commune qui fait le choix de ne pas installer une ventilation double flux qui se régule automatiquement, mais à l'inverse qui installe des capteurs de CO₂ dans les classes pour qu'ils indiquent aux utilisateurs quand il est nécessaire d'ouvrir les fenêtres. Ainsi, c'est l'usager même du bâtiment qui participe à la régulation des consommations de celui-ci.

L'accompagnement de l'usage en aval de la rénovation peut aussi passer par des actions plus fortes de **responsabilisation des usagers, pouvant aller jusqu'à la sanction**. Ainsi, une commune a établi un règlement à destination des associations qui utilisent le bâtiment, une autre une charte de bon fonctionnement du bâtiment ou des affiches sur l'utilisation du chauffage ou la fermeture des fenêtres pour responsabiliser les associations utilisatrices du bâtiment. Une autre commune va plus loin en faisant de l'usage approprié du bâtiment un critère d'**éco-conditionnalité des aides** aux associations utilisatrices. Elle mise ainsi sur la sanction financière pour responsabiliser les usagers et les inciter à maintenir la performance du bâtiment.

« On a mis en place un règlement à destination des utilisateurs pour les responsabiliser. Comme la fermeture du chauffage quand la fenêtre est ouverte avec une petite affiche explicative dans le hall. Idem sur le système d'éclairage. On a essayé d'amener nos associations à une réflexion sur leur fonctionnement et leur mode d'utilisation. »(élu)

9.3. Faire entrer la commune dans un cercle vertueux

Une opération de rénovation énergétique, si elle est réussie, facilite la réalisation de nouvelles opérations et une meilleure intégration de la performance énergétique dans la gestion des bâtiments de la commune. **On observe des effets dans deux directions : les acteurs, et la stratégie de rénovation.**

Au niveau des acteurs, une opération réussie constitue la preuve que « *ça marche* » : un constat fort pour la prise de décision lors des futures opérations de rénovation énergétique. Cette référence est particulièrement importante pour les élus qui peuvent ainsi la mobiliser dans leur discours politique : « *On peut signifier que la transition, ça peut être beau. Lutter contre les émissions de GES, ce n'est pas un truc de bobo* »(élu). Disposer de retours d'expérience positifs **met en confiance et allège l'énergie qu'il faut pour convaincre les élus moins impliqués** : « *On est capable de mesurer car on a un peu de retour d'expériences. Les élus ont conscience que le fonctionnement est plus cher que l'investissement, si celui-ci est bien dirigé. On a un peu de recul* »(agent).

Les conséquences bénéfiques peuvent être également visibles **au niveau des services techniques de la commune via l'intégration de ce critère énergétique sur d'autres travaux ou sur la régulation des bâtiments**. Les économies réalisées apportent plus de marges de manœuvre dans le budget de fonctionnement et permettent d'investir dans d'autres travaux.

« Ce sont des économies en termes de fonctionnement. Dans le budget de fonctionnement, il y a une ligne combustible qui est le chauffage des bâtiments. Vous gagnez quand même chaque année quelques centaines de milliers d'euros. »(élu)

L'opération peut aussi apporter des pistes vertueuses pour l'entretien courant des bâtiments de la commune et les actions menées en interne comme l'intervention sur les toitures, les fenêtres, les protections solaires qui ont un impact sur le budget récurrent de la commune : « *on sait répondre techniquement un peu mieux. Pour nous, c'est un apprentissage technique* »(agent). Une opération de rénovation énergétique réussie, qui a été réalisée en collaboration avec des acteurs externes, apporte également de nouvelles relations fructueuses avec un AMO, un syndicat d'énergie ou la SPL Oser par exemple. Ces nouveaux réseaux vont être bénéfiques pour les communes soit pour avoir connaissance de nouvelles opportunités, soit pour avoir des interlocuteurs directs parmi ces intervenants externes avec lesquels elles pourront échanger pour programmer de nouveaux projets. Elles vont aussi être l'occasion de construire une relation de confiance avec ces acteurs ainsi que d'instituer de nouvelles habitudes de travail pour la commune.

Au niveau de la stratégie de rénovation de la commune, ce constat de réussite peut être l'occasion, pour les communes les plus avancées sur le plan énergétique, de vouloir aller plus loin dans l'innovation et la recherche de la qualité environnementale (utilisation de matériaux biosourcés, techniques innovantes...). **Pour les opérations ciblées ou partielles, cette « première marche » est un pas vers d'autres réalisations plus ambitieuses.** Les opérations de rénovation globale, qui impliquent une part d'innovation dans la façon de monter le projet (les MGP par exemple) et dans les choix techniques retenus, entraînent une montée en compétence importante de tous les intervenants sur la conduite de projet et notamment sur la mise en place de nouveaux marchés : « *On a aussi passé de nouveaux CREM (Contrat réalisation Entretien Maintenance) indépendamment de la SPL, sur tous nos bâtiments. C'est une évidence pour moi maintenant de passer par ce type de levier.* » (élu)

Cependant, si les conséquences d'une opération de rénovation sont bénéfiques sur le futur niveau de prise en compte de la performance énergétique par la commune, **il subsiste au moins deux limites à ce cercle vertueux**. D'une part, les effets de la surenchère de la performance : plus la commune rénove les bâtiments de son parc, plus le coût de la performance énergétique marginale est élevé, car elle a souvent commencé par les bâtiments les moins complexes. D'autre part, les limites communes à tous les projets de rénovation, notamment financières, techniques et de ressources humaines. Le retour d'expérience peut les atténuer, sans les faire disparaître complètement. En effet, en la matière il y a très peu d'économies d'échelle et malgré la volonté des acteurs de la commune de faire de la rénovation énergétique, et malgré le fait qu'elle est inscrite dans un cercle vertueux de montée en compétences et de volonté politique, si ses ressources humaines et ses capacités financières restent limitées, elle continuera de rencontrer des difficultés, chaque projet étant relativement unique.

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ S'intéresser davantage à l'après rénovation, parent pauvre de l'incitation à la décision alors que les effets d'entraînement sont puissants.
- ➔ Inciter les communes à réaliser des retours d'expérience post-rénovation auprès des usagers du bâtiment, et proposer aux élus d'y participer.
- ➔ Travailler dès la programmation sur les modalités de régulation de usages du bâtiment post-rénovation : sensibilisation, chartes, aide techniques...
- ➔ Prévoir une clause de revoyure avec les communes ayant bénéficié d'aides à la rénovation énergétique pour suivre le maintien des performances dans le temps et encourager à la rénovation de nouveaux bâtiments.

PARTIE III

L'ENVIRONNEMENT DE LA DÉCISION DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

10. Les dispositifs externes d'ingénierie de la rénovation énergétique

Les communes s'appuient sur des dispositifs externes portés par une diversité d'acteurs pour mener à bien leurs opérations de rénovation énergétique. Le recensement effectué dans la phase exploratoire de notre mission (voir annexe 2) nous a conduits à pointer le foisonnement de dispositifs de toute nature (financement, information, accompagnement, programme...), publics et privés, s'adressant aux collectivités sur le sujet de la rénovation énergétique. Nous avons montré plus haut les limites signalées par les communes en termes de capacités humaines (temps, compétences techniques et juridiques...) pour programmer et suivre les projets de rénovation de leurs bâtiments, quand il s'agit de rénovations performantes mais parfois aussi d'opérations plus modestes. **L'accès à des dispositifs d'ingénierie apparaît donc comme une condition majeure et nécessaire de la possibilité d'une décision de rénovation énergétique.** Sans prétendre à l'exhaustivité, notre enquête nous a conduits à croiser cinq grandes catégories de dispositifs, publics ou privés, nous permettant de réduire la variété issue du recensement. Nous allons les analyser en nous interrogeant sur leur portée actuelle et leur capacité à évoluer pour démultiplier les décisions de rénovation performante.

Ce schéma récapitule les **cinq modèles étudiés en les classant selon deux axes** : leur cible de commune privilégiée⁵², et leur mode d'intervention avec les communes.

Diagramme des dispositifs d'ingénierie



Avant de rentrer dans l'analyse de ces modèles, formulons quelques remarques d'ordre général :

- **Il est vain de rechercher un modèle idéal** parmi les cinq modèles analysés, au regard de la très grande diversité des communes dans leur rapport à la rénovation énergétique. Il est préférable de regarder l'écosystème des dispositifs actuels dont chacun s'avère plus ou moins adapté à une cible de commune. « *Le fait qu'il y ait des acteurs avec des stratégies très différentes n'est peut-être pas si grave à l'instant... Bien malin qui sait dire aujourd'hui ce qui va le mieux marcher. Il faut suivre tout ça de près.* » (expert)
- **Les communes n'ont pas librement accès à ces cinq modèles.** La présence d'un dispositif sur un territoire dépend de contingences historico-politiques, des effets de réseaux, de l'existence de zones blanches, des contraintes de moyens. Nous chercherons à analyser le plus finement possible les conditions d'entrée des communes dans chacun de ces dispositifs.
- **Les très petites communes rurales apparaissent comme les moins bien dotées** en dispositif d'ingénierie, alors qu'elles représentent un contingent important sur l'ensemble des communes françaises, quand bien même leur poids en termes de consommations énergétiques n'est pas proportionnel à leur nombre. « *Quand le national lance un dispositif, il regarde en priorité si les grands sortent des opérations, mais ils oublient les territoires ruraux alors que la massification passe par là !* » (expert). La configuration des dispositifs apparaît bien souvent inadaptée aux spécificités des communes rurales, et ceux qui le sont ont une couverture bien trop étroite. Pour autant, il faut noter

⁵² Dans notre échantillon, nous considérons les communes de plus de 20 000 habitants comme des « villes moyennes », celles de plus de 5 000 comme des « petites villes », et les autres comme des « petites communes ».

que les communes moyennes ont également besoin de dispositifs d'ingénierie externe pour mener à bien des rénovations ambitieuses.

- Les CAUE semblent à ce jour globalement très inégalement impliqués sur le sujet de la rénovation énergétique, alors que ces structures sont bien implantées auprès des collectivités. Les CAUE jouent un rôle de formation et de conseil auprès des élus et des agents des collectivités. Sur la rénovation, ils interviennent très en amont, souvent au stade de la programmation, ce qui peut donner des marges de manœuvre pour la prise en compte des questions énergétiques. Le réseau des CAUE couvre l'essentiel du territoire national à travers des structures départementales.

10.1. Une société de projet à l'échelle régionale, le cas SPL OSER

La SPL OSER est un dispositif unique⁵³ à ce jour qui propose aux communes d'Auvergne-Rhône-Alpes de lui déléguer le montage et le pilotage d'opérations de rénovation performante. Cette société a été créée en 2012 par la Région Rhône-Alpes, et son territoire d'intervention a été étendu au moment de la fusion avec l'Auvergne. Outre son action auprès des communes, cette structure spécialisée sur la rénovation énergétique gère aussi des opérations sur des lycées de la Région, qui constituent une part très importante de son activité. **Elle intervient aujourd'hui sur la base d'un mandat de maîtrise d'ouvrage ce qui lui donne la capacité d'engager directement les opérations** pour le compte de la commune (ex : passation de marché de MOE et de travaux, suivi du chantier, paiement des intervenants...), même si « *les grandes décisions reviennent toujours aux élus* » (accompagnant). Ce modèle d'ingénierie externe fait l'objet d'un large consensus dans le discours des enquêtés et sa réPLICATION dans d'autres Régions pourrait ainsi être envisagée.

10.1.1. **Les conditions effectives d'entrée ne s'adressent pas à toutes les communes**

La SPL Oser n'est pas accessible à toutes les communes d'AURA ; pour bénéficier de ses services, **les communes doivent d'abord être actionnaire de la société ce qui ne représente pas un acte anodin pour les élus**. La convergence politique entre l'exécutif communal et l'exécutif régional peut parfois apparaître comme un critère⁵⁴ ; ainsi une commune s'est retirée à la suite d'un changement de couleur politique au moment des élections régionales. D'autres élus hésitent à s'insérer dans ce dispositif car ils ont une forte préférence pour le recours à des entreprises locales, même si la SPL Oser veille à privilégier autant que possible des entreprises régionales. « *En 2016 il a fait le deuil de faire travailler des entreprises locales, pour avoir un projet de rénovation globale, mais ça a été un point de blocage pour l'adhésion à la SPL* » (agent). Si la présence de la commune au sein de l'actionnariat de la SPL est une condition, elle ne garantit pas pour autant la réalisation de projets de rénovation. En effet, une partie des communes actionnaires sont décrites comme dormantes, et des projets mettent parfois plusieurs années à démarrer, voire ne démarrent pas.

En effet, **le dispositif se concentre sur les communes moyennes ayant un certain degré de maturité sur le sujet de la rénovation énergétique**. Alors que la SPL avait été plutôt initialement pensée pour les petites communes, il s'avère que l'essentiel des projets se montent avec des communes moyennes. En effet, le dispositif apparaît économiquement valide pour des opérations dont le budget est conséquent, que l'on trouve davantage dans les villes moyennes, et la SPL incite à un fonctionnement par vague. « *L'idée était de rassembler plusieurs projets dans une seule consultation pour concentrer les moyens en ressources humaines et pour bénéficier d'économies d'échelle* » (accompagnant). De plus, les communes qui font effectivement appel à la SPL font état d'un certain degré de maturité sur la rénovation énergétique ayant déjà réalisé des audits, voire des opérations de rénovation globale en interne, ce qui leur permet de mesurer l'intérêt de l'externalisation. On peut ajouter qu'aujourd'hui, les opérations se réalisent dans des communes de Rhône-Alpes, et peu ou pas en Auvergne.

10.1.2. **Les apports pour les communes bénéficiaires**

⁵³ S'il existe d'autres formes de sociétés à caractère public, SEM par exemple, impliquées à différentes échelles (locales, départementales, régionales) sur les questions d'ingénierie et de bâtiment, le principe juridique même de la SPL où les bénéficiaires des services sont actionnaires, en font un exemple à part, en particulier du fait de la non-obligation de mise en concurrence, dans une logique de in-house.

⁵⁴ Crée par un élu vert, sous la mandature de Jean-Jack Queyranne, la SPL Oser a été pérennisée sous les mandatures suivantes de Laurent Wauquiez.

Les communes qui font appel à la SPL Oser pour des opérations de rénovation énergétique y trouvent principalement trois avantages.

- **L'accès à une expertise pointue qui n'existe pas en interne dans la commune**, aussi bien technique que financière et juridique. Compte tenu du caractère ponctuel des opérations de rénovation globale et performante, les communes, même de taille moyenne, ne voient pas l'intérêt de développer et pérenniser cette expertise en interne, du fait des contraintes qui pèsent sur leur budget de fonctionnement. En outre, les compétences requises sont différentes de celles nécessaires aux opérations courantes et à l'entretien, et c'est la récurrence des opérations qui est centrale dans l'acquisition de ces compétences spécifiques. La SPL Oser permet ainsi une mutualisation de ces compétences d'ingénierie à l'échelon régional. « *Ils ont une expertise extraordinaire. On n'aurait pas cette qualité d'analyse, c'est vraiment un partenaire qui nous permet d'avancer sur ces thématiques. On ne serait pas en mesure de le faire sans eux* ». (agent)
- **Un renforcement des services de la collectivité pour être en capacité de mener des projets d'ampleur**, car les agents du service bâtiments sont déjà accaparés par l'entretien et les opérations courantes. Le caractère public et participatif de la SPL est un atout pour la collaboration avec les communes, car elle suscite une relation de confiance. Les intervenants de la SPL sont considérés par une élue comme un « *prolongement* » du service bâtiments de la commune. Toutefois, ces services restent les intermédiaires avec la SPL et doivent consacrer du temps des agents de la commune au suivi de l'opération. L'apport de la SPL se situe également au niveau juridique puisque c'est elle qui passe les marchés directement. Cela présente un double avantage du point de vue de la décision de rénovation : d'une part un gain de temps et d'autre part la possibilité de passer par des types de marché plus élaborés que ceux permis par la loi MOP (ex : MGPE).
- **À l'origine⁵⁵, un tiers-financement qui permet de contourner les contraintes financières des communes** vis-à-vis de la rénovation énergétique. Pendant ses premières années, la SPL Oser a proposé aux communes de financer la rénovation via un bail emphytéotique administratif : elle prend à sa charge le coût de la rénovation et devient gestionnaire du bâtiment pendant une durée limitée (ex : 20 ans), la commune lui versant un loyer annuel pour l'usage du bâtiment rénové. Ce mode de fonctionnement permet aux communes d'étaler l'investissement sur une longue durée, sans entamer de manière trop importante leur capacité d'emprunt pour d'autre projets. Grâce à cela, une commune enquêtée a pu lancer plusieurs opérations de rénovation en parallèle. « *On a rénové cinq bâtiments sous le mandat précédent et on n'aurait pas eu les moyens de le faire. À chaque opération on ne verse pas 3M€, mais un loyer de 300 000€ par an* » (élue).

10.1.3. Des évolutions en cours mais un déploiement limité

Une première limite rencontrée par ce modèle d'ingénierie externe est que la SPL Oser ne peut désormais plus se positionner comme tiers-investisseur. En effet, le principe juridique du bail emphytéotique administratif a été rendu caduc par un changement législatif au niveau de l'Union européenne. À la suite de ce changement, elle a fait évoluer son modèle en proposant un fonctionnement associant un mandat de maîtrise d'ouvrage et un MGP permettant de sécuriser les économies d'énergie. Un autre avantage envisagé pour ce modèle était l'obtention de taux d'intérêt préférentiels par la mutualisation des opérations, mais ce dernier ne s'est pas confirmé compte tenu des taux très bas du marché, actuellement. Pour autant, la structure dispose d'une ingénierie financière sur la rénovation énergétique qui lui permet de proposer aux communes des plans de financement optimisés. « *On a construit une expertise sur les financements verts, comme ceux que propose la Caisse des Dépôts. Et surtout sur les subventions : DSIL, Fonds européens... C'est aussi pour les CEE que les communes viennent à nous. Eux, ils doivent juste prendre les délibérations* » (accompagnant).

La vocation initiale de la structure, inscrite dans ses statuts, est d'intervenir exclusivement sur des projets de rénovation à la fois ambitieux et où la dimension énergétique est prépondérante, ce qui a pu constituer une limite. « *Les statuts de la SPL spécifient qu'elle ne peut intervenir que si l'ambition de gain énergétique est supérieure à -50 %. Quand ce n'est pas le cas, il faut rentrer dans une procédure dérogatoire exceptionnelle* » (accompagnant). La structure semble avoir changé progressivement sa stratégie en s'ouvrant à un panel plus large de projets de rénovation incluant des travaux non énergétiques (mise aux normes...), et parfois même des extensions. L'objectif énergétique est davantage négocié en fonction de la stratégie patrimoniale globale de la commune (ex : abandon d'un site au profit d'une extension sur

⁵⁵ Cette disposition qui existait au moment de la création de la SPL, et qui explique qu'elle a été très fortement dotée en capital, n'est plus juridiquement possible. C'est pourtant une piste qui demeure intéressante et qui interroge les règles de la comptabilité publique.

un autre), et fait l'objet de discussions entre les élus représentant les communes actionnaires. Cette stratégie permet de couvrir un champ plus vaste de projets, tout en conservant une logique permettant de tirer les communes vers le haut sur le plan énergétique. « *La SPL Oser a fait des scénarios différents et à chaque fois on a fait le choix du plus ambitieux* » (élu).

Malgré cela, la montée en puissance d'un modèle comme celui proposé par la SPL Oser reste entravé, et se cantonne à une cible spécifique. « *C'est un modèle d'excellence pour la rénovation globale des bâtiments publics, pas un modèle pour la massification ; ils ont sorti trente-cinq bâtiments en cinq ou six ans* » (expert). D'une part, le développement adopte une orientation plus intensive qu'extensive. Autrement dit, elle démultiplie les opérations avec les communes déjà actionnaires, dont les premières opérations ont permis d'instaurer une relation de confiance avec les élus et une collaboration étroite avec les services. Même si les sollicitations de nouvelles communes se sont multipliées dans le contexte du dispositif éco-énergie tertiaire, la SPL est freinée par la taille de son équipe et les conditions d'accès à ses services pour les communes. D'autre part, l'intérêt des entreprises à répondre aux marchés de travaux lancés par la SPL est limité. La recherche d'entreprises locales rentre en tension avec le haut niveau d'exigence en matière administrative et qualitative. Pour de plus grandes entreprises, comme les exploitants, le cadre prescriptif imposé par la SPL est perçu comme désavantageux (solution technique imposée, pas d'achat d'énergie...).

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Répliquer le modèle de la SPL Oser dans les autres régions car il est particulièrement efficace en tant qu'acteur qui prend en main la maîtrise d'ouvrage.
- ➔ Chercher à continuer de proposer du tiers financement : rechercher une solution juridique pour contourner l'impossibilité du bail emphytéotique administratif

10.2. Les marchés groupés

Nota : Les marchés groupés représentent une deuxième forme d'externalisation possible. Dans le cadre de la présente étude, nous avons enquêté le cas spécifique d'un marché porté par un syndicat d'énergie.

S'inspirant d'une initiative dans le Puy-de-Dôme, « l'opération Cocon »⁵⁶, plusieurs syndicats d'énergie proposent désormais des groupements de commandes pour l'isolation des combles des bâtiments des communes. Leur diffusion se base sur le constat d'un faible passage à l'action en matière de rénovation des bâtiments dans les communes rurales avec lesquelles le syndicat d'énergie travaille de façon privilégiée. L'offre de service traditionnelle d'un syndicat d'énergie consiste à réaliser un audit des bâtiments de la commune, mais sans pouvoir offrir de subventions incitatives sur les travaux. « *On a fait des centaines de préconisations et on avait du mal à les faire vivre. Ça n'avancait pas forcément* » (accompagnant). Le groupement de commandes correspond à une logique de mutualisation de l'accompagnement sur la phase travaux qui apparaît nettement plus engageante pour les communes, mais qui trouve ses limites dans la performance énergétique des travaux réalisés.

10.2.1. Un dispositif réservé aux communes déjà dans le giron de la structure porteuse

La possibilité pour une commune de recourir au groupement de commandes proposé par un syndicat d'énergie dépend en amont de trois conditions.

- La commune doit être adhérente du syndicat d'énergie, ce qui semble fréquemment le cas pour des communes rurales ; mais pas nécessairement pour des communes de plus grande taille qui peuvent internaliser ces compétences et ne souhaitent pas forcément concéder le produit de certaines taxes au syndicat. De plus, dans le cas étudié, la commune doit être adhérente au service spécifique « Conseiller en énergie partagé » ce qui n'est pas systématique car il est payant, contrairement aux autres services du syndicat. Même si les coûts semblent modérés, toutes les communes n'adhèrent pas à ce service. « *Cinquante centimes par habitant et par an, l'ADEME*

⁵⁶ Il s'agit de l'ADUHME, agence locale de l'énergie pour le Puy-de-Dôme.

préconise plutôt un euro, donc en dessous des standards. Aussi un coût par bâtiment diagnostiqué, de 45€. » (accompagnant)

- Les syndicats d'énergie ne sont pas encore bien identifiés par les communes comme des ressources sur la rénovation énergétique de leurs bâtiments. En effet, le cœur de leur activité concerne la gestion des réseaux d'énergie (ex : poteaux, éclairage public...) ; la maîtrise de l'énergie est une activité en développement dans les syndicats d'énergie, depuis une quinzaine d'année, mais qui reste encore secondaire. Le syndicat d'énergie a dû se montrer proactif afin d'informer les communes de ce nouveau service de commandes groupées (organisation d'une réunion) et d'identifier celles qui pouvaient être intéressées (sondage puis phoning).
- Le calendrier de la commune et du groupement de commandes doit coïncider. D'un côté, le groupement de commandes fonctionne par vagues afin de pouvoir mutualiser, et ainsi d'optimiser le travail d'accompagnement et les prix des entreprises. De l'autre, la vie de la commune induit des moments plus ou moins propices pour lancer ce type de décision, que ce soit en termes d'état des finances ou de cycle électoral. « *On est tombé dans l'année 2020, le contexte sanitaire n'a pas aidé, les élus ont dû gérer d'autres urgences. Et en plus année électorale !* » (accompagnant)

10.2.2. Un dispositif engageant pour les maires petites communes

Le dispositif de groupement de commandes est présenté par les acteurs interviewés comme la condition permettant l'opération d'isolation qui ne se serait pas faite autrement. Ainsi, l'offre du syndicat d'énergie remplit plusieurs fonctions dans la décision de la commune.

D'abord, le dispositif participe d'une prise de conscience chez le maire d'une petite commune de l'intérêt d'une isolation thermique des bâtiments communaux. En effet, les interlocuteurs des syndicats d'énergie sont bien souvent directement les élus des petites communes, qui n'ont pas nécessairement une culture technique bâimentaire et n'ont pas non plus de personnel compétent sur le sujet. Deux éléments du dispositif jouent un rôle complémentaire. Premièrement, une visite de diagnostic afin de prendre des mesures et de pointer les bâtiments les plus déperditifs. Deuxièmement, une réunion de restitution collective des diagnostics, organisée par le syndicat d'énergie avec les élus concernés. Au-delà des éléments de pédagogie apportés par le bureau d'études, cette approche permet de créer une émulation collective entre élus de communes voisines et de susciter l'engagement d'une partie d'entre eux.

« Avant cela, je ne me suis jamais posé la question des économies d'énergie sur les bâtiments de la mairie. Pour moi, ce n'était pas évident que l'on pouvait faire des économies d'énergie via l'isolation. J'avais le sentiment que le mur et le plafond suffisaient pour retenir la chaleur. Je ne pensais pas que l'on pouvait gagner autant avec le doublage. Pour le comprendre, il m'a fallu la réunion au syndicat d'énergie avec une société spécialisée qui était venue avec des arguments très visuels. » (élue)

Ensuite, le marché groupé prévoit un rôle minimal des élus dans la réalisation de l'opération dont les tâches sont quasi-intégralement prises en charge par le syndicat d'énergie. « *Elle n'a pas eu à gérer ce dossier-là en gros* » (accompagnant). De façon schématique, les seules interventions demandées à la commune sont : de voter une délibération en conseil municipal sur la base d'un modèle, de donner accès au bâtiment pour faire les travaux, ce qui peut malgré tout demander un travail, « *elles ont dû vider les greniers par exemple* » (accompagnant). Il est à noter que le syndicat d'énergie a dû procéder à une modification de ses statuts afin de pouvoir se positionner en maîtrise d'ouvrage déléguée, ce qui n'était pas habituel pour lui.

Enfin, le reste à charge de l'opération apparaît très réduit pour la commune, compte tenu du montage financier mis en place par le syndicat d'énergie. La position de maîtrise d'ouvrage déléguée permet au syndicat d'éviter aux communes d'avancer les fonds, elles règlent seulement le reste à charge en fin d'opération. Les gains financiers pour la commune s'expliquent par : une subvention à 100 % des frais de MOE, une valorisation des CEE sur la base d'un forfait, et les prix réduits issus de la mutualisation des travaux entre plusieurs communes et de la négociation avec les entreprises. Les avantages économiques procurés par le dispositif apparaissent comme un élément particulièrement déterminant pour ces communes dont les capacités d'investissement sont minimes. « *En général le critère d'arbitrage de la commune, c'est de voir si les subventions publiques permettent ou non de financer le projet.* » (expert)

10.2.3. De la possibilité d'une extension à la rénovation globale

Malgré les apports de ces marchés groupés pour la décision de rénovation dans les petites communes, le principal écueil concerne la performance énergétique des travaux, qui est assez modeste. En l'occurrence, elle se limite à de l'isolation des combles, et le syndicat d'énergie a fait le choix de caler l'épaisseur d'isolant sur les exigences des CEE. **La question que l'on peut alors se poser est celle des conditions d'extension de ce modèle à la rénovation globale et performante.** Mais les syndicats d'énergie interviewés adoptent une posture très prudente sur la possibilité d'amener les petites communes rurales vers ce type de rénovation. « *Ca ne fonctionne pas ; nos communes sont rurales et on ne peut pas faire de BBC sur nos petites communes rurales* » (accompagnant). D'une part, les capacités d'investissement de ces communes sont extrêmement réduites, et d'autre part les dépenses d'une rénovation BBC apparaissent disproportionnées au regard de l'intensité d'usage des bâtiments. Les syndicats d'énergie interviewés soutiennent davantage des démarches de rénovation ciblée avec embarquement de la performance, voire des démarches de rénovation « BBC compatible » avec des appels à projets dédiés. Pourtant, l'un de nos informateurs rapporte que certains syndicats d'énergie (ex : SIEL, SYANE) ont mis en place des appels à projets proposant de la rénovation globale mutualisée aux petites communes rurales.

Effectivement, **des opportunités se dessinent sur le terrain pour des marchés groupés en rénovation globale**, du côté des communes comme du syndicat.

- L'opération d'isolation des combles apparaît comme un « pied dans la porte » pour engager certaines des communes participantes vers une démarche plus complète. Le maire d'une commune bénéficiaire a sollicité le syndicat d'énergie pour « *un audit sur le chauffage de tous les bâtiments* » (élu). Il évoque d'ailleurs le cas de l'école du village pour laquelle il a des ambitions qui vont bien au-delà d'une isolation des combles, mais le syndicat d'énergie avait privilégié le bâtiment de la mairie plus propice à une intervention ciblée. Ce maire formule explicitement une attente d'opération groupée en rénovation globale. « *Ce qui pourrait nous aider pour la rénovation énergétique de l'école, ce serait que le syndicat d'énergie rassemble plusieurs communes qui veulent monter un tel projet, comme pour l'opération Cocon* » (élu).
- Compte tenu du succès du marché groupé d'isolation des combles, le syndicat a souhaité donner une suite en répliquant le dispositif pour le renouvellement des chaudières. Pour diverses raisons, cette offre n'a pas rencontré le même succès auprès des communes adhérentes mais surtout elle a buté sur un frein technique. Les premières études réalisées par les bureaux d'études ont montré que l'installation d'un générateur performant et/ou d'EnR ne pouvait se faire sans toucher au bâti. « *Ce n'était pas initialement comme ça qu'on avait prévu le marché, mais on se rend bien compte que les deux sont liés ; donc je pense que ce marché va atteindre ses limites, vers de la rénovation plus générale effectivement.* » (accompagnant)

Si l'intention de mettre en place ces marchés groupés de rénovation globale peut être présente chez les acteurs de terrain, **elle se heurte notamment à la contrainte des ressources et des compétences internes du syndicat**. En effet, ce sont généralement de petites équipes qui se chargent de l'accompagnement des communes sur la rénovation, et elles sont déjà accaparées par les tâches d'audit, même si ces derniers sont de plus en plus souvent externalisés. L'expérience des précédents marchés groupés montre qu'il s'agit d'opérations très chronophages : « *C'est bien de faire du clés-en-main, mais c'est une lourdeur administrative qui n'est pas négligeable en interne* » (accompagnant). Au-delà de la disponibilité des équipes, la structuration d'une commande groupée de rénovation globale soulève des problèmes juridiques⁵⁷ et marketing que les intervenants présents n'ont pas forcément les moyens de traiter seuls. « *Avant de partir sur un marché de maîtrise d'œuvre, on aura peut-être une consultation avec un AMO pour nous, pour savoir comment accompagner nos communes, sur la structuration de l'offre de services et on atteint nos limites, même juridiquement...* » (accompagnant). Si l'on souhaite développer ce type d'offre, il apparaît nécessaire de renforcer les syndicats d'énergie dans ce sens.

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Communiquer sur les services des syndicats d'énergie en matière de rénovation énergétique, plutôt que sur le programme ACTEE en général

⁵⁷ La loi Energie-Climat 2021 prévoit des dispositions facilitant la mutualisation de la maîtrise d'œuvre et du financement par des structures telles que les syndicats d'énergie.

- ➔ Encourager la position de maîtrise d'ouvrage déléguée chez les syndicats d'énergie, et faire connaître les changements juridiques récents en la matière.
- ➔ Aider les syndicats d'énergie à monter des offres de rénovation globale, en renforçant les équipes et en élargissant les compétences

10.3. L'accompagnement énergétique mutualisé entre plusieurs communes

Un autre type de dispositif sur lequel s'appuie la décision de rénovation énergétique des communes relève d'un accompagnement mutualisé plus global à la maîtrise de l'énergie. Il s'est développé dans le cadre des cofinancements de postes de Conseillers en Énergie Partagé (CEP) existant depuis plusieurs années. Ces fonctions sont portées par une diversité de structures associatives parapubliques de proximité (syndicat d'énergie pour un tiers, ALEC pour 22 %) ou par les collectivités elles-mêmes, à une échelle intercommunale (40 % dans des EPCI ou dans des Pays, regroupements de plusieurs intercommunalités autour d'un projet de territoire). **L'activité des structures porteuses des CEP va bien au-delà de la rénovation des bâtiments publics, et l'accompagnement sur la maîtrise de l'énergie touche des domaines divers** (EnR, flotte de véhicules, challenges, conseils aux particuliers...). Contrairement aux deux dispositifs précédemment décrits, ils ne se positionnent pas en maîtrise d'ouvrage déléguée, mais jouent plus un rôle d'AMO pour la commune. Depuis peu, le programme CEE ACTEE⁵⁸, est venu renforcer les moyens accessibles à ces acteurs locaux avec pour objectif central de soutenir les communes dans leurs décisions de rénovation énergétique.

10.3.1. Les CEP en retrait de la rénovation performante

Après de nombreuses années d'existence, le réseau des CEP s'est développé sur le territoire national mais avec un accès encore inégal des communes aux services d'accompagnement proposés. D'abord, le financement de ce service est inégalement assuré dans la durée (ex. périodes d'interruption en PACA ou en AURA), ce qui fragilise les structures porteuses. Ensuite, l'accès d'une commune au service des CEP dépend également de contingences politiques ; par exemple, il est nettement facilité quand le maire de la commune fait partie du même réseau politique que le président de la structure porteuse (EPCI, syndicat d'énergie...). Puis, les structures porteuses peuvent être victimes d'un déficit de notoriété, que ce soit dans les communes moyennes qui se passent du syndicat d'énergie car ils ont quelques compétences en interne ; ou dans les petites communes, « où les élus sont à mille lieues de tout ça » (élue). Enfin, les services des CEP sont bien souvent sous dotés au regard des besoins du territoire couvert, et leurs ressources ne leur permettent pas d'accompagner de façon approfondie les communes adhérentes, notamment sur la rénovation énergétique de leurs bâtiments publics. « Certains CEP peuvent avoir 100 communes dans leur portefeuille, ce qui veut dire au mieux une visite par an, quand d'autres en ont seulement 10 » (expert). Ceci est accentué par les difficultés de recrutement qui sont rencontrées.

Les CEP sont des généralistes de l'accompagnement des collectivités sur la maîtrise de l'énergie, ils interviennent aussi sur le parc de véhicules et l'éclairage public. Sur les bâtiments, leurs interventions ne sont pas orientées en priorité sur la rénovation performante. Leur principale fonction consiste à réaliser pour le compte des communes un suivi annuel des consommations et un diagnostic du patrimoine communal, associés à des préconisations. Celles-ci mettent souvent en avant les actions à temps de retour rapide (régulation du chauffage, bascule vers l'éclairage LED...) plutôt que la rénovation performante : « Je leur préconisais de faire des travaux sur chacun des bâtiments plutôt que de réhabiliter lourdement tous les bâtiments parce que ça coûte cher » (accompagnant). En revanche les CEP assurent une fonction essentielle de préparation de la décision de rénovation, via une sensibilisation des élus et des techniciens des petites communes à la gestion énergétique des bâtiments. Cette acculturation se produit à l'occasion de leurs visites sur place qui permettent des échanges avec les élus, et grâce à l'animation de réunions avec les acteurs des communes, dans lesquelles les CEP sont perçus comme des experts mais aussi comme tiers de confiance du fait de leur statut public.

Malgré cela, l'accompagnement des CEP en matière de rénovation performante reste relativement contenu. D'abord, en raison du caractère chronophage que représente cet accompagnement pour un seul projet, incompatible avec l'étendue de leurs responsabilités. « Il y a 50 chantiers différents à suivre

⁵⁸ <https://www.programme-cee-actee.fr/>

sur deux ans ; ils ne sont que huit personnes qui travaillent sur tous les sujets, ils sont surchargés » (élu). Ensuite, leur positionnement pose également question : il paraît insuffisant quand les communes ne disposent pas de compétences spécialisées sur le bâtiment, que ce soit pour gérer la relation avec les financeurs ou avec la maîtrise d'œuvre. « *On ne fait pas le dossier à leur place, on met en relation les préfectures avec les secrétaires de Mairie. Ce sont elles finalement qui rédigeaient ces dossiers de subventions* » (accompagnant). Par exemple, les CEP ne sont pas habilités à faire de la réception de travaux. Enfin, les CEP sont généralement recrutés sur un profil de compétence technique, or l'accompagnement à la rénovation performante suppose au moins autant des compétences financières ainsi que des compétences en communication en direction des élus. « *Moi j'ai appris beaucoup de choses dont la partie financière. C'était complètement nouveau pour moi* » (accompagnant). Plusieurs structures porteuses de CEP ont ainsi progressivement développé des compétences d'ingénierie financière mais de façon volontaire et sans cadre précis.

Le développement pérenne d'une fonction d'accompagnement des communes sur la rénovation performante reste inhibé par l'instabilité chronique dont sont victimes les structures porteuses de CEP. Sur le plan politique, l'existence de la structure repose sur son portage par un élu influent, et la mise à disposition des ressources auprès d'une commune peut très bien être remise en cause par les résultats des élections. « *On a un CEP, il est censé être chez nous à 50% de son temps mais actuellement on est plutôt à 0% parce qu'il y a des soucis politiques... avant ça marchait bien* » (agent). Sur le plan économique, le financement des postes de CEP est présenté comme provisoire (ex : 3 ans) et partiel (ex : 50 %), et la recherche d'un modèle économique se fait avec les contraintes de la structure. « *Pour les ALEC, un statut qui ne leur permet pas de facturer des services aux communes* » (expert). Le développement des services d'accompagnement des communes sur la maîtrise de l'énergie se fait donc moins en fonction des besoins qui émergent du terrain que des opportunités de financement des postes (UE, département, ADEME, ACTEE...). « *On s'est toujours appuyé sur les aides proposées pour structurer le service. Pas forcément évident pour une bonne cohésion en interne* » (accompagnant).

10.3.2. Le programme ACTEE : une bonification difficile d'accès

Pour les structures porteuses d'un service CEP, le lancement du programme CEE ACTEE porté par la FNCCR, semble avoir renforcé l'offre d'accompagnement des communes sur leurs projets de rénovation énergétique. **Plusieurs structures enquêtées ont ainsi pu embaucher un économie de flux ou prolonger un poste existant.** « *On a candidaté au programme ACTEE de la FNCCR, qui permet de financer pendant deux ans mon successeur ; il est financé en grande partie par ACTEE maintenant* » (accompagnant). Ils jouent le rôle de spécialiste dédié au montage financier des projets de rénovation énergétique pour les communes, et viennent en complément de leurs collègues CEP qui interviennent sur un plan plus technique. Bien souvent, cette fonction préexiste au sein des structures mais elle est assurée de manière dispersée ; le financement ACTEE permet d'y consacrer une personne référente, même si elle doit parfois se partager entre plusieurs lauréats. Il ouvre ainsi de nouvelles opportunités, par exemple : se consacrer à la recherche de financements qualifiés « *d'innovants* » pour les communes (ex : intracting) ; lancer un marché groupé de rénovation de chaufferie (à la suite d'un groupement de commandes sur l'isolation des combles) ; ou animer un réseau de référents dans cinq communes.

Dans le même temps, **les structures lauréates considèrent que le programme ACTEE est venu soutenir et renforcer leurs initiatives déjà existantes.** Le besoin de postes fléchés sur le montage juridico-financier des opérations de rénovation énergétique en appui des communes, semble être identifié depuis un moment et fait consensus. « *On s'est rendu compte qu'il y avait un vrai besoin là-dessus, qui n'était comblé par personne, les chargés de missions en préfecture / régions instruisent les dossiers mais en aucun cas n'accompagnent les communes* » (accompagnant). Plusieurs structures décrivent des pratiques avant-gardistes sur le sujet de la part de leurs CEP, tout en reconnaissant le manque de moyens pour les déployer et les installer dans la durée. « *Le programme ACTEE nous a permis d'embaucher un économie de flux depuis six mois. Mais depuis toujours nos CEP font l'accompagnement jusqu'au bout, y compris sur les aspects de montage financier, sinon ça ne marche pas* » (expert). On note une posture d'autonomie des structures interrogées vis-à-vis du programme et parfois une distance vis-à-vis des outils proposés (cahier des charges, hotline...) car elles privilégient les leurs. Au final, on peut se demander si le programme a vraiment permis d'entraîner de nouvelles structures vers l'accompagnement financier⁵⁹.

En effet, du point de vue des interviewés, les conditions d'accès au financement ACTEE apparaissent drastiques. Il repose sur la réponse à un appel à manifestation d'intérêt (AMI) par un groupement

⁵⁹ La FNCCR signale un résultat différent dans les conclusions de l'audit du programme ACTEE qui montre une mixité entre structures débutantes et expertes.

mutualisant plusieurs collectivités et/ou structures. Ce mode d'attribution semble avoir eu un effet pervers : **seules les communes s'étant déjà regroupées sur le sujet et ayant du personnel affecté sont en capacité de répondre dans le temps imparti** relativement court⁶⁰. « *C'est facile de déposer un dossier, quand il y a déjà quelqu'un comme moi et que les communes sont d'accord sur un projet !* » (expert). Dans le cas contraire les communes se heurtent à deux contraintes majeures :

- **La mutualisation est difficile à improviser** quand elle n'existe pas déjà. L'échelle de mutualisation requise est imprécise mais des trop petits groupements ont pu être refusés refusés (ex : trois EPCI) ce qui alourdit le montage. La désignation du porteur du groupement apparaît également problématique sur un plan juridique comme politique : un EPCI peut difficilement porter un projet pour le compte d'autres EPCI, certaines structures comme les ALEC ne sont pas éligibles, seules les collectivités, gérant un patrimoine, pouvant être coordinatrices. « *Le problème est de trouver qui va pouvoir répondre à la consultation, comme on ne connaît pas les dispositifs, ni la bonne échelle de mutualisation, il faut trouver le périmètre commun. Le parcours c'est trop d'acteurs, trop de cases à cocher* » (expert). A l'inverse, la candidature est plus fluide quand une structure de mutualisation sur l'énergie est déjà présente comme au sein d'un Pays, ou que des habitudes de collaboration existent entre syndicats d'énergie voisins.
- **Un déficit de ressources pour effectuer le travail de réponse à l'AMI**, dans des collectivités où le contexte général est celui d'une forte tension sur les ressources humaines. « *Le serpent se mord la queue, car le problème se pose du temps agent pour pouvoir répondre à l'AMI, qui lui-même permettra d'obtenir du temps agent...* » (expert). Dans les EPCI, les chargés de mission PCAET ont une grande diversité de sujets à traiter et pour les DST le sujet peut paraître trop spécifique ; l'information et la mobilisation des élus⁶¹ apparaît alors nécessaire pour pousser le sujet en interne. Parmi les structures porteuses, les syndicats d'énergie semblent les mieux positionné pour répondre à condition que la direction se mobilise sur le dossier. Dans les structures où un poste d'économie de flux existe déjà, c'est généralement lui qui a pris en charge le montage du dossier ACTEE assurant ainsi la continuité du financement de son poste.

NB : le sous-programme ETRIER a été récemment lancé afin de faciliter, pour les petites communes rurales isolées, l'accès au programme ACTEE : cartographie des structures de mutualisation, accompagnement à la mutualisation...

Un autre aspect problématique de l'appropriation du programme ACTEE est que ce dernier a pu être perçu, au moment de son lancement, non pas comme complémentaire, mais comme concurrent à celui des CEP. « *Dans le chat des webinaires, ACTEE a été qualifié d'usine à gaz. Certains CEP regrettaient de voir ACTEE prendre position plutôt que de voir le développement du réseau des CEP ADEME* » (expert). Au départ, la communication d'ACTEE a pu donner l'impression que le programme arrivait sur un terrain vierge alors que de nombreux acteurs travaillent déjà sur l'accompagnement à la rénovation énergétique des communes. « *Il y a une bagarre de fond, les CEP cela existe depuis longtemps mais est-ce que c'est l'annonce qu'ils vont disparaître et dans ce cas l'ADEME n'a plus rien ?* » (expert). Même si, dans les faits, la gouvernance du programme ACTEE a associé les CEP, cette représentation initiale de concurrence a sans aucun doute soulevé **des inquiétudes chez les acteurs en place qui ne se sont pas tout de suite positionnés comme prescripteurs auprès des collectivités pour encourager leur candidature aux AMI**. Ceci pourrait expliquer en partie un déploiement inégal du programme en fonction des Régions.

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Développer des équipes spécialisées dans la rénovation énergétique des communes au sein des structures porteuses CEP en intégrant des compétences juridico-financières.
- ➔ Définir quelles structures sont porteuses de l'ingénierie publique en matière de rénovation énergétique des communes : interco, syndicat d'énergie, Pays, Parc, ALEC...

⁶⁰ La FNCCR signale un résultat différent dans les conclusions de l'audit du programme ACTEE qui montre que ce temps court a été compensé par un accompagnement et des mises en relations.

⁶¹ En 2021, le programme ACTEE a mis en place une campagne radio afin de faire connaître son existence aux élus locaux.

- ➔ Pérenniser cette activité, en impliquant durablement les échelons supérieurs à la commune dans son financement.
- ➔ Mieux coordonner les sources de financement des structures accompagnant les communes dans la rénovation énergétique, notamment les programme CEP et ACTEE

10.4. L'accompagnement des villes moyennes par la Banque des Territoires

La Banque des Territoires (BdT), branche de la Caisse Des Dépôts (CDC), accompagne les collectivités dans le financement de leurs projets, dont la rénovation énergétique de leurs bâtiments. Son activité historique est le financement du logement social, la **rénovation énergétique constitue une activité relativement nouvelle mais en forte croissance**. « *Je pense à un AMI régulation thermique des bâtiments publics lancé en 2014 ou 2015* » (accompagnant). La BdT propose des avances financières (dispositif Intracting) et des prêts⁶² aux collectivités pour la rénovation énergétique, son produit phare étant le prêt AmbRe dont la durée est supérieure à ce que peuvent proposer les banques privées. Au-delà de cette activité de prêteur, la BdT cofinance des études en amont des décisions de travaux (AMO, montage financier...). « *Notre cœur de métier c'est l'investissement, les prêts ; les crédits d'études viennent sécuriser les projets, c'est ça la logique* » (accompagnant). Elle gère également des programmes d'objectifs nationaux sur différentes thématiques : Petites Ville de Demain pour celles de moins de 20 000 habitants, Action Cœur de Ville sur la revitalisation des centres-villes, avec le Plan 1000 écoles ACV. « *Il peut favoriser le recours à des CPE qui ouvrent des prêts à taux zéro* » (agent).

10.4.1. Un accès à deux vitesses aux services de la BdT

En théorie les produits proposées par la BdT sont accessibles à toutes les communes, notamment le prêt AmbRe. « *La BdT s'adresse à toutes les collectivités : de la petite à la plus grande* » (accompagnant). Mais l'enquête montre qu'**une grande partie des collectivités reste à l'écart des services de la BdT pour au moins trois raisons** :

- La marque « **Banque des Territoires** » reste méconnue de la plupart de nos enquêtés. Elle a été créée pour « *être mieux identifiée par les collectivités* », mais la Caisse des Dépôt reste mieux connue de nos enquêtés. Plus encore, elle crée un doute sur le statut public de la structure, qui peut jouer sur la confiance des acteurs des communes et crée un sentiment d'équivalence avec les autres banques s'adressant aux collectivités. « *Elle n'est plus vraiment publique. Avant, c'était la Caisse de Dépôts, maintenant, il y a une partie privée* ». (agent)
- La BdT ne semble pas réaliser **d'actions de démarchage ciblé auprès des collectivités**. Elle s'appuie essentiellement sur des moyens de communication institutionnelle : site web, newsletters... « *On fait un mailing classique : mais est-ce la bonne personne qui reçoit ? Rien n'est moins sûr. Ils en reçoivent tellement !* » (expert). La BdT n'est pas perçue comme un acteur de proximité, et ce sont les collectivités qui doivent faire la démarche de s'adresser à elle pour solliciter ses services. « *La première chose, c'est que la collectivité vient vers nous pour nous exposer son projet* » (accompagnant).
- **Les petites communes ne sont pas une priorité de la BdT** en matière de rénovation énergétique car elles n'ont pas la taille critique requise. Si elles ont bien la possibilité d'accéder aux offres de financement, la petite taille de leur parc ne permet pas à la BdT de leur offrir un accompagnement aussi efficace que vis-à-vis des communes plus grandes. « *Celles qui ont cinq ou six bâtiments municipaux ne se lancent pas dans de grands diagnostics, elles ont sous la main des artisans qui peuvent faire le nécessaire pour être conforme* ». Un programme spécifique « Petite Ville de Demain » vient d'être lancé, mais il démarre seulement et les priorités affichées par ces communes sont ailleurs.

Le cœur de cible de la BdT sont les villes moyennes qui répondent à ses appels à projets et bénéficient ainsi de la palette complète des services (prêts, subventions d'étude, accompagnement juridique...). Le programme Action Cœur de Ville, apparaît comme le plus structurant des relations des Directions Régionales BdT avec un petit cercle de communes moyennes sur leur territoire. « *Pour les Actions Cœur de Ville, on en a treize et chacune de ces villes à un interlocuteur de référence* » (accompagnant). Sous

⁶² La BdT propose des prêts, mais pas de subventions pour les travaux.

contrainte de moyens humains, un responsable régional décrit une stratégie de concentration des ressources d'accompagnement sur ces communes. « *On travaille essentiellement avec des collectivités qui travaillent avec des programmes de l'État, et puis c'est plus efficace de se concentrer sur les mêmes collectivités* ». Le défaut de cette stratégie est de tourner en circuit fermé en se focalisant sur les « bons clients » et de limiter l'ouverture à un plus grand nombre de collectivités, à des profils plus variés. Ainsi, quand un nouveau programme concernant la rénovation énergétique est lancé, comme le Plan 1000 écoles, la DR BdT s'adresse en priorité à ce premier cercle de collectivités pour solliciter des réponses. « *Quand on a reçu ce programme, on a fait un mail aux collectivités Action cœur de ville ; et leur référent s'occupe en coulisses de mobiliser les réponses qui sont attendues* ».

Toutefois, les communes qui rentrent dans ces programmes décrivent une relation de partenariat avec la BdT qui apporte une véritable valeur ajoutée, bien davantage que les taux pratiqués qui ne sont pas forcément plus intéressants qu'ailleurs. Les apports de la BdT s'inscrivent alors dans un éventail de projets en fonction des besoins du territoire, allant bien au-delà de la rénovation des bâtiments communaux : déchets, éclairage, voie verte, insalubrité des logements... Ce partenariat repose sur des rencontres régulières avec les services de la collectivité sur les questions opérationnelles, mais surtout sur une relation de confiance entre le Maire / DGS et le Directeur Régional de la BdT. « *C'est notre principal préteur au niveau de la ville. Nous avons de très bonnes relations avec la directrice régionale, y compris en accompagnement sur les études préalables* » (agent). La bonne collaboration s'apparente à une logique de don/contre-don dans laquelle la commune joue le jeu de répondre aux programmes lancés, de façon quasi-systématique « *On est un terrain de jeu pour eux...* » ; et la BdT accepte de soutenir le maire dans ses projets en s'investissant davantage. « *On a renforcé ses moyens via des participations dans sa SEM pour racheter des commerces en cœur de ville et d'éviter la dévitalisation* » (accompagnant)

10.4.2. Une contribution contrastée à la rénovation performante

Dans la distribution locale de ses produits financiers (ex : Prêt AmbRe), la BdT ne pousse pas toujours les communes vers l'excellence énergétique. La posture adoptée est plutôt « *de ne pas trop s'ingérer* » ; il s'agit avant tout de répondre aux demandes des collectivités et pas de les inciter de façon proactive à rénover énergétiquement leurs bâtiments. « *S'ils ne parlent que route, route, route, on ne parlera pas de rénovation* » (expert). Quand elle reçoit des demandes de financements pour des projets qui n'intègrent pas la performance énergétique, la stratégie adoptée consiste à tenter de les faire monter en gamme en proposant le financement d'études. « *On peut proposer des solutions avec un montage différent, ou une ingénierie financière pour arriver à l'excellence* » (accompagnant). De manière plus globale, les DR se reposent sur les critères d'éco-conditionnalité des offres définies par le siège pour considérer un projet comme performant. Or ils s'avèrent en réalité assez minimalistes puisque les projets de rénovation doivent atteindre 30 % d'économie par rapport à la situation antérieure. Ainsi, dans les entretiens, nous avons pu noter une divergence de perception entre la BdT considérant un projet de rénovation d'école comme exemplaire, « *c'est les meilleurs standards* », et la DGS de la commune dont la stratégie était simplement de coller aux plus près des exigences pour obtenir les aides.

La BdT propose « l'intracting », une solution novatrice de financement de la rénovation énergétique mais qui rencontre des difficultés d'appropriation sur le terrain. Pourtant ce dispositif « pied dans la porte » paraît séduisant puisqu'il propose aux communes d'autofinancer certains travaux, les économies d'énergie réalisées remboursant l'avance consentie par la BdT. D'abord, il est vécu par les DR interviewés comme un dispositif complexe à expliquer aux communes. Ensuite, l'intracting ne s'impose pas auprès de sa cible initiale : il a été pensé pour inciter des communes, ayant peu de capacité d'endettement, à se lancer : « *les premières économies doivent permettre d'aller s'intéresser au bâtiment d'à côté pour recommencer* » (expert). La concrétisation de la promesse d'économies d'énergie suppose un pilotage précis des bâtiments concernés, alors que les petites communes ont rarement les ressources humaines pour cela (mis à part les CEP, quand elles en disposent). En outre, un parc de bâtiments trop réduit ne permet pas de générer suffisamment d'économies pour financer d'autres projets plus ambitieux. Enfin, l'intracting n'a pas pour vocation de financer des rénovations globales, mais se limite à des rénovations ciblées dont le temps de retour est court (13 ans). « *C'est le modèle temps de retour rapide dont on rêve. Mais sur les gros travaux, il n'y a pas de modèle miracle* ».

En revanche, la BdT assure et cofinance un conseil en montage juridico-financier qui soutient l'innovation de ses communes partenaires en matière de rénovation énergétique. Les programmes de la BdT fonctionnent comme des laboratoires pour explorer de nouvelles solutions permettant de surmonter les blocages communs auxquels font face les collectivités. L'une des communes cherche à accélérer sa dynamique de rénovation des bâtiments publics : « *On a 23 groupes scolaires. Pour l'instant, on n'en est qu'à quatre rénovations ; au rythme où on va, dans vingt ans on y sera encore* » (agent). La BdT

lui a proposé la mise en place d'un CPE permettant de financer en parallèle la rénovation de plusieurs écoles. Mais ce montage ne permet pas de contourner l'obstacle de l'endettement, le montant global du CPE restant pour l'instant intégré à la dette consolidée de la commune. « *La Chambre Régionale des Comptes ne permettrait pas un endettement plus important* » (élu). En définitive, la commune appelle de ses vœux un modèle d'externalisation, se rapprochant de celui de la SPL Oser. « *On cherche un modèle qui préserve la maîtrise d'ouvrage publique. Par exemple, le recours à une SEM énergie, même nationale* » (élu).

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ S'adresser aux petites communes en s'appuyant sur des intermédiaires (syndicats d'énergie, EPCI...) pour mutualiser les besoins et distribuer les offres (ex : intracting)
- ➔ En plus du seuil existant à 30 %, prévoir un seuil d'éco-conditionnalité supérieur dans le Prêt AmbRe (ex : 50 % de gain) assortie d'un avantage (ex : taux zéro).
- ➔ Explorer et diffuser une solution pour que le taux d'endettement des communes intègre uniquement le remboursement d'emprunt des rénovations performantes.

10.5. Les CPE portés par des opérateurs privés

Les Contrats de Performance Énergétique sont présentés comme des dispositifs sur lesquels les communes pourraient s'appuyer pour mener à bien des rénovations énergétiques sur leurs bâtiments. Pour la plupart, ces CPE sont proposés aux communes par des opérateurs privés de services énergétiques, ou exploitants (ex : Dalkia, Cofely...), même si des acteurs publics ou SEM existent. Ces contrats consistent pour la commune à rémunérer un exploitant sur la base d'un engagement de performance énergétique dans la durée, généralement associé à des interventions en amont sur les bâtiments. D'une part, ces CPE sont présentés par les exploitants comme neutres pour la commune en termes de dépense. « *On peut proposer un contrat de performance énergétique qui finance les installations sur 10 à 15 ans avec les économies d'énergie* » (expert). D'autre part, ils permettent d'externaliser la gestion de ces travaux afin de contourner la contrainte des ressources internes, et d'accélérer leur réalisation. « *Souvent, ce sont de grands groupes qui ont les moyens de mettre plusieurs équipes en même temps sur différents bâtiments* » (agent). Ainsi les CPE peuvent être vus par certaines communes comme des « baguettes magiques » permettant de régler le problème de la rénovation sur un groupe de bâtiments communaux, voire d'atteindre les objectifs réglementaires sur le parc, mais les retours du terrain montrent une situation beaucoup plus contrastée.

10.5.1. Des CPE peu propices à la rénovation performante

Les CPE proposés par les exploitants ne poussent pas les communes à la rénovation performante de leur parc de bâtiments pour trois raisons :

- Les exploitants privilégient les solutions d'optimisation énergétique des installations existantes plutôt que l'intervention sur le bâti. Or, dans le cadre d'un CPE, l'opérateur est libre de définir les moyens par lesquels il atteint les objectifs énergétiques définis avec la commune. « *Il faut insister qu'avant la question des travaux, il y a déjà beaucoup de grain à mouדר sur l'optimisation de l'exploitation, souvent 30 % des consommations* » (expert). Ces sociétés de services ont investi ces dernières années dans des compétences et des outils de management énergétique leur permettant de faire un suivi poussé des consommations. « *On a une salle avec des écrans suivis par des energy managers qui font de la supervision et sont à l'affût de la moindre dérive de consommation* » (expert). Les économies d'énergie sont alors générées par des actions de modernisation (ex. « *mise en place*

de capteurs»), mais surtout de pilotage des installations : mise en place de réduits, affiner la consigne...

- **Les exploitants détournent les communes de la rénovation globale, et notamment de l'isolation des bâtiments.** Dans le cadre du diagnostic réalisé en préparation du CPE, les exploitants appliquent une logique de rénovation par gestes orientant les communes vers les solutions ayant le temps de retour le plus faible. « *Très souvent les temps de retour sur l'isolation sont beaucoup trop longs, ils sont bien meilleurs sur les systèmes* » (expert). Même en intégrant les subventions dans le plan de financement, ce seul critère reste bien plus favorable à la modernisation des systèmes. Les CPE évoqués intègrent une poignée de gestes d'isolation sur un groupe de plusieurs dizaines de bâtiments. « *On va aller sur de l'isolation quand il y a déjà un ravalement de façade, ou qu'il y a une obligation réglementaire d'intervenir (ex : amiante...), il faut que les investissements soient déjà votés sur le bâtiment pour que l'on rajoute l'énergie* » (expert).
- **Les exploitants sont encore en position de faiblesse dans les CPE qui intègrent des interventions sur le bâti.** En effet, leur cœur de métier se situe sur la gestion des installations, et les travaux sur le bâti intègrent bien d'autres expertises. « *Sur les enveloppes c'est plus compliqué car nous devons nous associer à des architectes et des maîtres d'œuvre, des entreprises générales de bâtiment* » (expert). Si au départ, les exploitants ont pu s'intégrer dans des groupements portés par les majors du bâtiment, ils cherchent désormais à se positionner en mandataire ce qui passe par une stratégie d'acquisition d'entreprises générales. Pour autant, cette nouvelle activité ne représente encore qu'une très faible part de leur chiffre d'affaires, au sein d'offres de CPE qui restent elles-mêmes minoritaires. « *Je dirais au niveau d'une agence 10 % des contrats sont assortis d'un engagement de performance, ce qui ne signifie pas forcément qu'il y a des travaux, cette activité de travaux reste anecdotique pour nous.* » (expert).

10.5.2. Les conditions de diffusion des CPE dans les collectivités

On constate que les exploitants sont en bonne position pour proposer des CPE aux communes, car ils sont déjà implantés dans bon nombre d'entre elles pour lesquelles ils gèrent la maintenance des installations (contrat P2). Ayant déjà des relations avec les acteurs de la commune, la stratégie commerciale consiste alors à proposer un audit gratuit des bâtiments de la commune. Toutefois, **la finalité poursuivie par les exploitants serait moins le développement de CPE en tant que tels que d'y associer la fourniture d'énergie** (contrat P1). « *Leur enjeu principal n'est pas la rénovation énergétique, c'est de prendre la fourniture d'énergie sur laquelle ils margent, et la collectivité va payer deux à trois fois le prix réel des travaux* » (expert). En effet, les exploitants sont surplombés par le modèle d'affaire des groupes énergétiques au sein desquels ils sont intégrés. « *On vend de l'énergie et on associe cette vente à la vente de services* » (expert). Autrement dit, les exploitants n'auront pas forcément intérêt à s'engager dans un CPE si celui-ci n'est pas assorti de la fourniture d'énergie, ce qui représente une décision engageante pour la commune, et qui ne lui est pas toujours favorable.

Quand il s'agit d'un CPE global de type CREM, il suscite une double réticence politique et comptable dans les communes. D'une part, l'acceptabilité de ce type de contrat auprès des élus s'avère assez limitée, notamment en raison de sa complexité. « *Ce n'est pas un montage juridico-financier évident pour des élus pas très calés : cela peut être difficile à expliquer et à faire comprendre* » (accompagnant). À cela s'ajoute parfois une position de principe politique des élus sur l'externalisation des services publics communaux à des groupes privés. « *Cela dépend de la vision qu'ils ont de la gestion du patrimoine communal : en régie, en DSP, en gestion délégée* ». D'autre part, il subsiste chez les enquêtés une incertitude sur le traitement comptable des coûts d'un CPE et leurs effets sur la dette de la commune. Ce que recherchaient les collectivités dans le passage par un CPE de type PPP, était le passage d'un investissement en propre, limité par leurs capacités financières, à un tiers-financement qui permettait de ne prendre en compte que les loyers annuels dans leurs dépenses. Or il semblerait qu'avec le montage en MPGE désormais en vigueur pour les CPE, le montant total est réintégré à la dette consolidée de la commune, ce qui en limite fortement l'intérêt : « *Aujourd'hui, ce qui freine, c'est par rapport à la dette. Parce que même si vous externalisez, la dette est reconsolidée au niveau de la ville. Pour nous, c'est pesant. C'est ce qu'on appelle du Dailly* » (agent).

Une autre limite observée à la diffusion des CPE est l'angle mort des petites communes, alors même qu'elles sont les plus confrontées au déficit de ressources humaines et financière pour rénover. Les opérateurs privés n'ont actuellement pas intérêt à proposer des CPE travaux aux communes dont le parc de bâtiments est trop restreint, car ce n'est pas compatible avec leurs ratios de rentabilité. « *Ces grosses sociétés ne vont pas vers les communes rurales qu'on accompagne* » (expert). Un syndicat d'énergie

envisage de porter une action de mutualisation afin de susciter l'intérêt des exploitants tout en préservant celui des communes du territoire, mais il est empêché par des freins juridiques. « *On voudrait pouvoir mettre en place des CPE à l'échelle du territoire pour associer les bâtiments à fort usage/très consommateurs sur lesquels les économies sont très rapides (dans les villes centres) avec ceux qui sont utilisés deux fois par semaine (dans les communes rurales)* » (expert). Quoiqu'il en soit, l'existence d'intermédiaires publics entre les exploitants et les petites communes apparaît à la fois nécessaire et souhaitable afin de cadrer les offres de CPE, ce que propose déjà la BdT pour les communes moyennes. « *On les accompagne en amont des CPE sur la phase d'étude, définition du périmètre, objectifs qu'ils veulent se fixer, quelle est leur stratégie de rénovation énergétique ?* » (accompagnant).

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Communiquer sur le fait que le montage en CPE ne se limite pas aux « équipements », et peuvent aussi inclure l'isolation du bâti (CPE dit « globaux »).
- ➔ Faire connaître et amplifier les aides à l'AMO CPE proposées par l'ADEME aux collectivités territoriales
- ➔ Développer l'intermédiation publique entre les communes et les exploitants afin d'orienter les interventions vers le bâti (ex : via SPL ou syndicat d'énergie)
- ➔ Développer la mutualisation entre communes pour la commande de CPE, (via les syndicats d'énergie, via les villes moyennes) permettant d'inclure des petites communes

11. L'appropriation des récentes évolutions des instruments de politique publique

La période 2020-21 a connu un profond bouleversement du paysage des moyens mis en place par l'État pour encourager les collectivités à la rénovation énergétique de leurs bâtiments ; certains changements législatifs étaient prévus de longue date tandis que de nouvelles opportunités économiques ont émergé consécutivement à la crise de la COVID19. Ce chapitre analyse trois catégories d'instruments de politique publique : les campagnes d'information (ex : webinaires), l'obligation réglementaire à travers le dispositif éco-énergie-tertiaire, et enfin l'incitation économique notamment dans le cadre du Plan de Relance. Il s'intéresse à leur réception par les acteurs de terrain, c'est-à-dire les perceptions, les usages, les effets de ces politiques récemment mises en place ou renouvelées par les pouvoirs publics nationaux. La vision issue des acteurs locaux interviewés permet ainsi de pointer les limites de ces instruments conçus de manière centrale, et de suggérer des améliorations ou compléments possibles⁶³.

11.1. La circulation de l'information sur la rénovation énergétique dans les collectivités

Du point de vue sociologique, l'information n'est pas considérée comme transparente, et sa circulation comme fluide : sa diffusion fait l'objet de rapports de pouvoir et sa réception est soumise à des biais.

11.1.1. Les limites de la communication officielle

La période de l'enquête a été marquée par la situation de crise sanitaire qui a considérablement contraint les marges de manœuvre en termes de communication. Toutefois, nous avons pu constater l'organisation de très nombreux webinaires sur la rénovation énergétique à destination des collectivités. Plus globalement, ils font partie d'un dispositif de communication officielle sur le sujet dans lequel on trouve également des guides, des fiches, des MOOC... Si le nombre d'inscrits ou de téléchargements n'est pas négligeable, l'impact de cette information descendante issue des acteurs nationaux sur les acteurs locaux reste limité. Elle est vécue comme chronophage car elle demande de faire le tri dans une information peu personnalisée. Elle est peu impliquante car elle ne conduit pas à rendre le sujet prioritaire. Trois principales limites sont à souligner :

- L'information officielle n'émane pas d'un acteur unique, par exemple le Ministère de la Transition écologique ; elle est déployée par plusieurs organismes qui communiquent en fonction de leurs intérêts propres et de leur calendrier. Le résultat est que la communication sur la rénovation énergétique est fragmentée, et aucun rendez-vous ou support ne permet d'obtenir à lui seul l'entièreté de l'information utile⁶⁴. Exemple : le CEREMA communique sur éco-énergie tertiaire, la FNCCR sur le programme ACTEE, la Préfecture sur les aides du Plan de Relance...
- L'information diffusée par les acteurs nationaux est relayée sur le terrain par des acteurs locaux (ex : DREAL, DR ADEME, Agence Régionale d'Énergie, syndicats d'énergie...) ce qui aide à sa diffusion. Toutefois, ces acteurs relais ont souvent eux-mêmes accès à une information partielle, ce qui crée un phénomène de déperdition d'information. En outre, les acteurs locaux produisent eux-mêmes des supports d'information⁶⁵ (newsletters, guides, fiches, webinaires, sites web...) donnant parfois le sentiment de doublons, et d'un gaspillage des ressources à l'échelle nationale.
- L'information officielle ne parvient pas ou peu jusqu'aux petites communes où le maire est la principale cible de communication, le plus souvent profane sur le sujet. Dans ce cas, les sources d'information officielles sont concurrencées par des démarches commerciales et des stratégies d'influence plus ou moins sophistiquées. La newsletter du syndicat d'énergie tombe à côté du mailing d'un énergéticien qui proposera au maire un « audit gratuit » de ses bâtiments.

⁶³ La période pendant laquelle notre enquête a eu lieu a été en grande partie concomitante avec le déploiement de ces outils de politique publique. Notre analyse repose sur le croisement entre les retours enregistrés lors de nos entretiens (avec les communes et avec les experts), de nos observations du « bruit médiatique » ambiant voire de notre participation à quelques webinaires et autres événements en lien avec le sujet, et de notre expertise de la communication et du marketing public.

⁶⁴ Ou, s'ils existent, aucun n'a acquis une notoriété indiscutable leur permettant d'apparaître comme des supports de référence incontournables.

⁶⁵ Exemple le site du Centre de ressources en AURA : <https://www.renotertiaire-aura.fr/>

L'un des élus enquêtés est invité par un organisme de promotion des énergies renouvelables⁶⁶ à un voyage d'étude en Allemagne pour rencontrer des maires de communes autonomes en énergie.

11.1.2. Le rôle crucial des réseaux d'information

Au contraire des canaux descendants d'information officielle, les enquêtés valorisent fortement les réseaux comme mode d'accès à l'information sur la rénovation énergétique. Nous faisons le constat que plus les acteurs de la commune sont intégrés dans ces réseaux, plus la commune aura tendance à réaliser des rénovations énergétiques de ses bâtiments. Il s'agit de **réseaux affinitaires qui rassemblent des acteurs volontaires partageant un intérêt commun**. L'information qui circule dans ce type de réseau est considérée par les enquêtés comme ayant une haute valeur ajoutée. D'une part, ils sont perçus comme indépendants des pouvoirs publics nationaux, soit parce qu'ils fonctionnent à une échelle locale, soit parce qu'ils sont affiliés à une association (ex : AMORCE, AITF...). D'autre part, l'information circule de manière plus horizontale : elle est diffusée par des pairs et non par des autorités, et chacun des acteurs est en position de contribuer à la circulation de l'information.

Nous distinguons trois grands types de réseaux :

- Des **réseaux d'expertise qui rassemblent des techniciens** ayant des fonctions professionnelles similaires : responsable du patrimoine, chargé de mission énergie voire DST. En plus d'une acculturation générale au sujet, ils leur permettent de partager leurs bonnes pratiques, d'identifier et d'évaluer de nouvelles techniques et prestataires... Mais ces réseaux ont une influence restreinte sur la décision de rénovation. Ils ne touchent pas directement les petites communes qui n'ont pas ce type d'expert en interne. En outre, la porte d'entrée est exclusivement le technicien qui ne répercute pas systématiquement en interne auprès des élus ou des services.
- Des **réseaux de sensibilisation qui visent principalement les élus**, y compris de petites communes. Un syndicat d'énergie organise plusieurs fois par an des réunions des élus de son territoire qui témoignent de leurs retours d'expériences, auprès de leurs pairs. Certains de ces élus sont aussi impliqués dans la gouvernance du syndicat, et jouent ainsi le rôle d'ambassadeurs auprès des autres élus du territoire, en plus du travail des CEP. Ce ciblage sur les élus peut se faire de manière indirecte, en recourant aux divers acteurs qui sont déjà en contact avec eux et peuvent faire relai. AURAE anime ainsi un réseau regroupant différents types d'intervenants auprès des communes sur la rénovation énergétique des bâtiments (DDT, syndicats d'énergie, ALEC, CAUE...) qui partagent des outils et font circuler l'information⁶⁷.

« Pour aller toucher les 4100 communes de la région, l'idée est de s'appuyer sur ceux qui fréquentent naturellement les communes pour en faire des relais, plutôt que de s'épuiser à essayer de les toucher directement. Tous ces gens-là accompagnent la rénovation énergétique de plusieurs centaines de bâtiments par an et sont volontaires pour partager leurs savoir-faire » (expert).

- Des **réseaux d'innovation qui rassemblent des acteurs impliqués dans l'expérimentation** de solutions novatrices, ce qui demande une contribution significative des acteurs et engage la commune dans son ensemble. Contrairement aux deux précédents, il s'agit de réseaux mixtes élus-techniciens qui peuvent dans certains cas rassembler des acteurs à l'échelle nationale, et qui participent régulièrement à des groupes de travail. Il s'agit par exemple du réseau TEPOS au sein du CLER, dans lequel l'une des communes enquêtées participe à la commission territoire, ce qui lui permet d'explorer des sujets comme l'autoconsommation. Dans d'autres cas, l'accès à un dispositif d'ingénierie externe s'accompagne d'une entrée dans un réseau, comme pour la SPL Oser qui regroupe les communes engagées de la région AURA, ou la participation aux appels à projets de la Banque des Territoires.

« La SPL Oser je l'envisage comme un réseau, entre élus et techniciens ; il s'y échange beaucoup de pratiques. » (élu)

⁶⁶ Office Franco-Allemand pour la transition énergétique (OFATE) : <https://energie-fr-de.eu/fr/accueil.html>

⁶⁷ Ce réseau a été mis en place par l'ADEME, la DREAL, le SGAR, la Bdt et le Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes. Il s'agit d'un Centre de ressources qui comprend un site internet mais aussi des actions d'animation, de mise en réseau, de partages d'outils et de pratiques (via des ateliers techniques, des webinaires thématiques...). AURAE en est l'opérateur technique.

L'existence et la diversité de ces réseaux est indéniablement un atout mais, à l'échelle locale et sur certains territoires, on peut constater un effet de cumul qui interroge sur l'efficience de la circulation des informations. « *En tout, cela fait maintenant quatre réseaux : trois chez nous et un chez ACTEE* ». Cette multiplication peut engendrer chez les animateurs des effets de concurrence, chacun cherchant à entretenir son réseau, limitant ainsi la fluidité et le potentiel de mutualisation. Une coordination au niveau régional impliquant ces animateurs et des représentants des institutions semble pouvoir aider à articuler les différents réseaux locaux entre eux et de se faire le relai de l'information nationale. Nous avons pu observer ce type de comité en Région Grand Est (réseau Performance des Bâtiments Publics) et AURA (coordination régionale, regroupant la DREAL, le SGAR, la BdT, la Région et l'ADEME).

NB : les commanditaires signalent la mise en place depuis septembre 2021 de comités régionaux sur la rénovation énergétique auxquels participent les réseaux.

11.1.3. Le rayonnement des élus et des communes avant-gardistes

Une troisième modalité de circulation de l'information repose sur les communes elles-mêmes, et particulièrement sur les élus. Cela signifie qu'en matière de rénovation énergétique, **les communes ne sont pas seulement une cible de communication, certaines d'entre elles jouent le rôle d'influenceur de deux manières**.

Premièrement, certains élus de communes pionnières en matière de transition écologique adoptent une posture de prosélytisme vis-à-vis de leurs pairs. La figure archétypique d'une telle attitude est Jean-François Caron, maire de Loos-en-Gohelle, plusieurs fois cité par nos interlocuteurs, au cours de notre enquête. Cette fonction de *role model* est aussi adoptée par plusieurs élus enquêtés sur le sujet de la rénovation énergétique ; ils cherchent ainsi à contrer le stéréotype du « maire bâtisseur » encore très présent chez les élus locaux. Les rencontres avec les autres élus se font dans des événements ou au cours de visites organisées dans la commune exemplaire. **Le témoignage du maire-pionnier et la mise en scène de la transition de la commune donnent confiance aux autres élus pour se lancer** dans une rénovation ou dans une démarche de transition plus générale (ex : Cit'ergie) ; il apporte la preuve par l'exemple que ces opérations sont possibles y compris dans des petites communes. Ce travail d'exemplarité apporte un double bénéfice : au maire qui en tire de la reconnaissance, y compris auprès de ses électeurs, « *quand on parle de la commune au journal de 20 heures* » ; et à la commune car il lui donne un accès privilégié aux acteurs-clés qui maîtrisent les aides publiques.

La deuxième zone d'influence des élus pionniers est liée au fait que certains cumulent leur fonction au sein de la commune avec une fonction au sein d'un EPCI : un enquêté fait partie de la « *commission PCAET* », un autre n'a pas de fonction officielle mais a été nommé « *ambassadeur de la COP21 locale* », un autre encore est vice-président à la transition écologique. Quand ces élus occupent des fonctions de responsabilité intercommunale, cela crée un devoir supplémentaire d'exemplarité au niveau des décisions qu'ils prennent dans leur propre commune. Ils se basent ainsi sur leurs expériences communales pour influencer la politique de la communauté de communes dans le sens du soutien aux communes du territoire sur la rénovation énergétique. En outre, les élus (et services) de la ville centre jouent un rôle primordial et peuvent être vecteurs de conseil auprès d'élus de petites communes qui ne disposent pas du même accès à des expertises techniques. On peut alors parfois constater un effet d'émulation entre communes voisines, le sujet énergie-environnement pouvant même susciter des rapprochements entre des communes qui n'avaient pas l'habitude de coopérer.

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Améliorer la coordination de l'information au niveau national : création d'une plateforme de référence, désignation d'une institution leader ayant la confiance des collectivités...
- ➔ Considérer les maires de petites communes comme une cible de communication à part entière, et envisager une communication plus proactive (ex : démarchage...).
- ➔ S'appuyer davantage sur les différents réseaux professionnels existants pour communiquer, et les coordonner au niveau régional.

- ➔ Valoriser la figure du « maire rénovateur » pour ringardiser l'image d'Épinal du « maire bâtisseur » : concours, publications, vidéos...
- ➔ Susciter des échanges entre élus d'un même territoire (EPCI, Pays, Agglomération...) en s'appuyant sur l'expérience des communes pionnières et/ou de la ville centre.

11.2. Des effets du dispositif Éco-Énergie Tertiaire (EET) encore incertains

Depuis 2019 et la loi ELAN, les communes dont le parc comporte des bâtiments de plus de 1000 m² sont soumises à une obligation de réduction de leurs consommations d'énergie selon un calendrier s'étalant de 2030 à 2050.

11.2.1. Un scepticisme ambiant peu impliquant pour les collectivités

L'analyse de la perception du dispositif EET laisse entrevoir **une incrédulité quant à son application effective, y compris chez certains responsables bâtiments** en charge de sa mise en œuvre dans leur commune. Cette incrédulité se fonde sur l'idée que l'État ne sera ni en capacité, ni légitime pour l'imposer aux collectivités locales. Cela se décline autour de plusieurs croyances : le décalage du calendrier initialement prévu en raison d'objectifs trop ambitieux ; l'instabilité réglementaire chronique, et les retours en arrière, subis par les collectivités sur des politiques précédentes (ex : radon) ; l'insuffisance des moyens des collectivités pour appliquer le dispositif compte tenu de la pression à la baisse que fait peser l'État sur les recettes des communes ; l'inanité des sanctions prévues, qu'elles soient financières « 1700 € par bâtiment » ou en termes d'image « *le name & shame aura peu de prise* ». Ces doutes sur l'application effective du dispositif sont réactualisés régulièrement par les événements, comme le récent report d'un an de l'échéance pour la saisie des données de consommation de référence dans l'outil OPERAT prévu à cet effet.

L'autre caractéristique de la perception du dispositif EET est **sa méconnaissance généralisée par les élus**. Cela peut se comprendre pour les maires de petites communes non concernées (peu de bâtiments de plus de 1000 m², sauf exception). Mais on constate que même les maires de communes plus grandes en ont une perception très lointaine : soit le maire/l'élue ne sait pas si sa commune est concernée car il délègue le sujet ; soit, quand il est engagé sur le sujet, il considère que l'application de la réglementation va de soi et demande à ses services de faire mieux : « *Le maire voudrait conserver notre avance et aller plus vite* ». L'élue en charge des bâtiments est en général le mieux informé, mais ce n'est pas systématique notamment chez ceux qui viennent d'arriver. Dans une commune, c'est l'élue au Développement Durable qui maîtrise le sujet, et se sert du dispositif pour faire pression sur le service bâtiments et obtenir des travaux plus performants. Mais au global, les élus sont peu sensibilisés à ces nouvelles obligations auxquelles sont soumises les communes, ce qui renforce le scepticisme à propos de son application, car ils restent les décideurs finaux sur les projets.

Ce constat peut étonner car le Ministère a investi dans une campagne de communication pour faire connaître le dispositif tertiaire, rebaptisé à cette occasion dispositif éco-énergie tertiaire, mais les élus ne se sentent pas concernés par ces sujets « *trop techno* ». Le problème se situe aussi dans la conception même du dispositif qui a pour objectif d'inciter plus que d'obliger : calendrier étalé sur trente ans, première échéance à dix ans, souplesse des règles, mise en avant des outils... De leur côté, les responsables techniques insistent au contraire sur le fait que c'est justement le caractère contraignant du dispositif qui leur permet d'obtenir l'attention des élus dont ils besoin pour faire passer les projets. Pour intéresser les élus, la communication sur le dispositif gagnerait à associer systématiquement la possibilité d'accompagnement technique et financier des communes pour susciter un réel intérêt. Un autre argument qui touche les élus est celui de l'exemplarité de la commune sur son parc comme condition impérative pour inciter les acteurs du parc tertiaire privé comme les particuliers à agir également en matière d'économie d'énergie.

« Avec "éco-énergie tertiaire", le ministère a choisi un nom marketing pour le décret tertiaire. L'objectif est de mettre en avant la démarche plutôt que l'obligation ; on veut éviter à tout prix que cela soit perçu

« L'avantage du décret tertiaire, c'est que ça permet de montrer l'importance du sujet aux élus, de leur faire comprendre qu'il faut qu'ils démarrent, qu'ils n'ont pas le choix. Malheureusement on est en

comme une énième contrainte. » (expert niveau national)

France, donc si vous n'avez pas de réglementation ça n'avance pas. » (expert niveau local)

11.2.2. Trois attitudes des communes à l'égard du dispositif éco-énergie tertiaire

Parmi les neuf communes étudiées, on distingue trois types d'attitude vis-à-vis du dispositif : les indifférentes, les attentistes, et les bons élèves.

Les indifférentes sont les communes qui ne se sentent pas concernées par le dispositif EET car elles comptent dans leur parc pas ou très peu de bâtiments dont la surface est supérieure à 1000 m². Elles sont de fait mises à l'écart par le dispositif, même si certaines d'entre elles pourraient se faire rattraper par les subtilités d'obligation qui s'appliquent aux « unités foncières » et non aux bâtiments. Au global, cela signifie qu'une très grande majorité des communes rurales ne sont pas concernées par le dispositif ce qui signifie que d'autres leviers devront être utilisés pour amener les petites communes à rénover leur parc, à moins d'abaisser le seuil.

« Sur nos 675 communes, 250 sont concernées. Et sur les 1600 bâtiments que l'on suit, seulement 220 font plus de 1000 mètres carrés. En rural, un bâtiment de 500 mètres carrés c'est déjà gros ! La majorité des bâtiments est entre 100 et 500 mètres carrés. » (expert)

Les attentistes correspondent à des communes qui n'ont pas intégré les obligations du dispositif dans leurs actions vis-à-vis de leur parc de bâtiments. Ces communes sont surtout préoccupées par la saisie des données dans la plateforme OPERAT qui leur demande un travail supplémentaire. Certaines sont obligées de faire faire un travail initial de métrage en raison de l'unité inhabituelle de surface qui est demandée. D'autres délèguent cette tâche à leurs exploitants qui justifient ainsi une prestation de gestion de données (ex : Vertuoz...). Dans ces communes « attentistes » les responsables bâtiments sont conscients de l'importance de ne pas attendre pour revoir la stratégie d'intervention sur le parc ; mais ils n'ont pas réussi à sensibiliser les élus qui ne voient le sujet ni comme urgent (2030 – 2050), ni comme nécessitant des moyens supplémentaires. Pour pousser à l'action, le DGS peut être un élément facilitant, comme l'un d'entre eux qui a été lui-même sensibilisé au sujet lors d'une formation à la DDT. Dans d'autres communes, les responsables bâtiments comptent sur la démarche environnementale de la commune (ex : Cit'ergie) pour accroître la pression sur les élus et le management.

Les bons élèves sont en ordre de marche pour atteindre le premier palier à – 40 % en 2030. Il s'agit de communes qui se sont déjà préparées à leurs obligations déclaratives sur OPERAT et qui ont ainsi une vision du chemin qu'il leur reste à parcourir. Ces communes ont réalisé une partie de l'objectif depuis 2010 : l'une est à -25 % avec une série de rénovations ambitieuses, et une autre est presque à -40 % via un CPE. À la suite de ce constat, certaines se considèrent presque à l'objectif et n'envisagent que des actions complémentaires à ce qui a été fait ; d'autres ont pris le temps d'une mise à plat approfondie sur les bâtiments concernés et formalisé une stratégie pour s'assurer d'atteindre le premier palier. Un responsable estime que le constat du chemin à parcourir d'ici 2030 lui a permis de faire passer en conseil municipal des décisions de PPI qu'il ne parvenait pas à obtenir en se basant sur des audits par bâtiment. Des responsables s'appuient sur le dispositif pour obtenir du maire et du DGS un renforcement des ressources du service bâtiments en termes de budget d'entretien par exemple, mais également en termes de ressources humaines pour gérer la montée en puissance des opérations.

11.2.3. Des stratégies d'action sur le parc questionnées par les ambitions du dispositif

Nota : lors de l'enquête auprès des communes, il apparaît que le seul message qui a été retenu très clairement par l'ensemble des personnes qui ont connaissance du sujet est celui qui combine les échéances et les niveaux d'économie, exprimés en pourcentage. Il s'ensuit que même dans les communes les plus exemplaires, et de la part d'interlocuteurs engagés et cherchant à s'informer, des inquiétudes sont exprimées, alors même que vraisemblablement, une partie des bâtiments qu'ils ont rénovés respectent les exigences du dispositif, exprimées en fonction des autres critères prévus par les textes.

Si certaines communes ont travaillé un plan d'action pour atteindre le premier palier à -30 % de 2030, en revanche **l'atteinte des paliers suivant de -50 % en 2040 et de -60 % en 2050 suscite une forte perplexité chez tous les enquêtés** qui ne voient pas comment elles pourraient y parvenir.

Les communes qui ont fait des rénovations exemplaires, ayant obtenu des labels, constatent que celles-ci n'atteignent pas l'objectif des – 60 % en conception. Le sentiment d'une ambition technique démesurée est renforcé par deux obstacles. D'une part, le dispositif n'autoriserait pas de compenser l'écart avec l'objectif en utilisant la production d'énergie renouvelable. D'autre part, les acteurs constatent des écarts à l'objectif dans le suivi des bâtiments rénovés, or l'objectif du dispositif tertiaire se mesure en consommations réelles (et non conventionnelles), ce qui soulève l'enjeu du maintien des performances dans le temps. Enfin, une autre incertitude provient de la difficulté à intervenir en rénovation performante sur certains bâtiments du parc, en raison de l'impossibilité technique ou d'un coût financier qui sera exorbitant. Cela soulève la question de stratégies alternatives à la rénovation : démolition – reconstruction, cession de bâtiments, augmentation de l'intensité d'usage (vs. calcul de consommations au m²).

Face à ces incertitudes, les communes élaborent **des stratégies, différentes mais pouvant se combiner entre elles, pour atteindre les seuils de long terme du dispositif EET**. Si certaines peuvent paraître contraires à l'esprit du dispositif ETT, elles sont en réalité permises par celui-ci et parfois mises en avant par ses promoteurs.

- **Atténuer l'objectif en jouant sur l'année de référence et/ou les bâtiments pris en compte.** En effet, les communes ont à choisir une année de référence depuis 2010, ce qui leur laisse une marge de manœuvre pour choisir la plus favorable, c'est-à-dire celle où elles ont le plus consommé. Certaines sociétés de services énergétiques vendent des études aux communes dont la valeur ajoutée est de les aider à choisir la « meilleure année ». « *Par exemple, on va plutôt prendre l'année avant celle où l'on a fait des travaux, et pas celle après* » (expert). Une autre tactique d'atténuation de l'objectif est de sortir du périmètre des bâtiments énergivores, comme un « château » forcément très déperditif.
- **Miser sur les alternatives à l'isolation.** Des communes combinent différentes actions sur les systèmes leur permettant d'atteindre au global des scores au-delà du premier palier. C'est le cas d'une commune qui a mis en place un CPE à l'échelle de son parc, lui permettant de cumuler optimisation de la conduite et changement des générateurs. Des communes engagent leurs bâtiments dans des concours d'économies d'énergie (CUBE S pour les écoles) leur permettant d'ajouter à cela une dynamique d'économie sur les usages. Si certains enquêtés considèrent que cette stratégie conduit rapidement à un plafond, elle est encouragée par les exploitants, et par la conception du dispositif lui-même qui mesure l'objectif en énergie finale. « *La pirouette pour respecter les gains serait d'installer des PAC partout sans besoin de toucher à l'enveloppe.* » (expert)
- **Frapper fort avec des opérations très ambitieuses.** Pour certains de nos interlocuteurs, la stratégie à adopter pour atteindre les objectifs finaux du dispositif tertiaire serait de rénover dès aujourd'hui les bâtiments au niveau attendu pour 2050, c'est-à-dire – 60 %. En effet, l'intervalle des rénovations en collectivité est de l'ordre de plusieurs décennies, donc ils n'ont pas la garantie d'intervenir à nouveau sur le bâtiment avant l'échéance. Cette stratégie est portée par des communes ayant déjà l'expérience des rénovations performantes qui, ayant pu constater la difficulté de mener à bien un chantier de rénovation de grande ampleur, seraient prêtes à investir un budget supplémentaire pour régler l'affaire une fois pour toutes. « *On n'est pas cent-cinquante dans le service et on n'a pas les budgets. Donc on proposera aux élus d'aller à la performance maximale, à -60 %.* » (agent)
- **Et viser large en mobilisant tous les leviers.** En effet, si les rénovations performantes sont une nécessité et apportent une contribution significative, elles ne pourront s'appliquer à l'ensemble du parc et ne suffiront donc pas. La précédente stratégie se cumule donc dans certaines communes avec l'idée de jouer en parallèle sur toutes les opportunités de diminution des consommations énergétiques des bâtiments : inclure l'efficacité énergétique dans tous les travaux d'entretien, mettre en place des objectifs de performance sur l'exploitation, sensibiliser les usagers des bâtiments... Cette stratégie se retrouve chez les « bons élèves » qui ont réalisé une mise à plat des consommations des bâtiments concernés par le dispositif tertiaire. Elle n'est mise en œuvre que dans les communes qui depuis plusieurs années ont entamé une démarche environnementale, une réforme de la gestion des bâtiments communaux soutenue par une volonté politique forte et continue. Et pourtant même cette stratégie ne semble pas suffire pour atteindre l'objectif final !

« Pour 2030, ce sera OK, mais quelles pistes a-t-on pour 2040 ? Pour aller au-delà de -40 %, il va falloir se tourner vers d'autres choses. On n'y arrivera pas sans boucles d'énergies renouvelables et d'autoconsommation en liaison avec l'agglo. » (agent)

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ Rigidifier le discours sur l'application du dispositif EET car son caractère contraignant est une ressource pour aider les acteurs des communes à convaincre en interne, tout en consolidant le discours sur l'accompagnement.
- ➔ Elargir les cibles de communication sur EET (pas uniquement les responsables bâtiments et élus) aux Directeurs (notamment DGS) et aux responsables environnement / DD.
- ➔ Explorer la possibilité d'un abaissement du seuil de 1000 m² pour toucher les petites communes rurales.
- ➔ Mieux informer sur l'autre façon d'atteindre les objectifs c'est-à-dire l'équivalence avec les consommations des bâtiments neufs de même catégorie.
- ➔ Mener des études technico-économiques sur des communes-types pour déterminer les stratégies permettant d'atteindre les objectifs à termes, et communiquer sur les résultats.

11.3. La réception du plan France Relance et l'accès aux subventions

Une partie considérable du plan de relance suite à la crise de la COVID 19 est fléchée vers la rénovation énergétique des bâtiments publics et notamment des collectivités locales, avec l'ambition de générer une forte hausse du nombre de projets de rénovation performante.

11.3.1. Des critiques de la part des collectivités qui freinent leur engagement

Quelques mois après son annonce, le Plan France Relance apparaît globalement peu engageant dans la perception qu'en ont les collectivités. Elles soulèvent quatre questionnements critiques à son égard.

Le Plan de Relance est interprété comme un revirement de la posture de l'État vis-à-vis des collectivités, qui dépasse le seul sujet de la rénovation de leurs bâtiments. Jusqu'ici, les demandes de subventions des communes à l'État pour la rénovation de leurs bâtiments faisaient généralement l'objet d'une fin de non-recevoir. « *Avant les élus demandaient un rendez-vous à la DDT qui répondait "il n'y a pas d'argent", les maires demandaient un rendez-vous avec les préfets... là c'est le préfet qui écrit au Maire !* » (accompagnant). Ces dernières années, les services déconcentrés de l'État (DREAL, DDT) ont connu de fortes réductions de postes, et les communes ne s'estiment pas accompagnées techniquement par l'État sur la rénovation. Le fléchage des fonds de France Relance vers la rénovation des bâtiments communaux envoie donc un signal inverse et pose une exigence forte vis-à-vis d'elles, ce qui entraîne chez certains des réactions négatives. Ils y voient le symbole « *d'une politique surplombante alors qu'il faudrait faire confiance aux élus, ce qui n'est pas le cas avec quatre slides détaillant les critères à respecter* » (élu). D'autres dénoncent un « *effet d'annonce* » car malgré l'importance des budgets, ces derniers paraissent largement en deçà des fonds nécessaires pour répondre aux ambitions de rénovation à l'échelle du parc.

La critique la plus récurrente est sans aucun doute celle du rythme effréné imposé par le Plan de Relance alors que les projets de rénovation se décident par nature sur le temps long. « *C'est le truc que l'on attend depuis dix ans, qui aurait dû être programmé progressivement, mais il faut tout faire avant la fin de l'année, c'est absurde !* » (accompagnant). Cette pression sur le calendrier de dépôt des demandes (fin 2020) et de lancement de marché de travaux (fin 2021) réduit de fait la fenêtre d'opportunité aux projets déjà initiés par les communes (diagnostic, voire MOE). En outre **cet empressement est perçu comme contre-productif car il suscite un certain nombre de risques**. Que les objectifs de performance

énergétique des projets financés ne soient pas suffisamment élevés car les préfectures sont évaluées sur la capacité à engager les fonds dans les temps. « *Là tout va trop vite... on voudrait de l'argent pour financer de bons projets et pas des projets pour dépenser de l'argent* » (expert). En outre, des effets pervers de marché, liés à la forte augmentation de la demande : augmentation du prix de la main d'œuvre, baisse de qualité dans la réalisation, pénurie de matières premières...

Le Plan de Relance est **perçu comme très complexe par les collectivités pour qui il apparaît difficile de s'y retrouver** : une multiplicité d'aides financières ayant chacune leurs thématiques et leurs conditions, certaines sont des subventions et d'autres des prêts, certaines préexistaient mais ont été abondées. L'accès des collectivités au Plan de Relance pâtit ainsi de plusieurs conditions limitantes. Par exemple, les aides semblent réservées aux communes déjà en capacité d'investir. « *Cet argent est quelque part mais on n'arrive pas à le faire venir sur les territoires* » (expert). Les coûts de transaction sont d'autant plus difficiles à supporter dans une période où les services des collectivités ont été très mobilisés par la gestion locale de la crise du COVID19. C'est tout particulièrement vrai dans les petites communes qui n'ont pas de services en capacité de réaliser le décryptage nécessaire. Cette complexité est accrue par le fait que les accompagnateurs habituels des collectivités sur les sujets des bâtiments et de l'énergie (ex : syndicat d'énergie, CAUE...) ne se déclarent pas mieux informés qu'elles, alors même qu'ils cherchent à se positionner comme prescripteurs. Ils reçoivent les mêmes mails et ont accès aux mêmes webinaires, mais n'obtiennent pas de réponses quand ils posent des questions en direct à la préfecture.

« *La préfecture ne savait pas nous répondre... pardon de le présenter comme ça mais pour nous, le plan de relance ça a été de dire, on va vous jeter une valise d'argent !* » (accompagnant)

La dernière critique concerne le processus d'attribution des aides du Plan de Relance qui suscite un haut niveau d'incertitude sur les chances d'obtention et réduit l'intérêt de déposer une demande. « *C'est un peu la loterie : vous pouvez jouer, mais je ne peux pas vous garantir que vous allez gagner* » (accompagnant). **Au-delà des critères objectifs et officiels, cette attribution ferait l'objet d'une cascade de jeux de pouvoirs limitant la prévisibilité** : « *des guéguerres d'instruction* » entre les services responsables de l'attribution et plus ou moins exigeants sur le plan énergétique (Préfet/SGAR vs DREAL/DDT), le rapport de force avec les grandes collectivités dont les maires ont un poids politique qui les aide à capter l'essentiel des budgets pour leur propre commune... En outre, les collectivités émettent des doutes sur la concrétisation du versement des aides une fois attribuées, plusieurs d'entre elles font d'état de mauvaises expériences en la matière. « *Pour le Contrat de relance pour la transition énergétique, entre ce qui avait été annoncé en décembre et ce qu'on va avoir réellement, il y a un grand écart* » (élu). Notre échantillon comporte le cas limite d'un maire en procès au tribunal administratif avec la DGFiP lui refusant le versement d'une aide promise en raison d'une divergence d'interprétation sur une date.

11.3.2. Trois attitudes des communes vis-à-vis du Plan France Relance

Malgré ces réserves, plusieurs communes de notre échantillon adoptent **une attitude positive à l'égard du plan de relance et cherchent à saisir l'opportunité**. Il s'agit de communes qui adoptent la stratégie, déjà évoquée, d'anticipation dans la préparation des projets, et ont généralement déjà une relation de confiance avec les services de l'Etat. Un élément marquant est que ces enquêtés partagent une vision pessimiste de la situation économique future qui les pousse à l'opportunisme : le Plan de Relance est vu en quelque sorte comme une dernière chance. « *En ce moment, on a tendance à pousser le plus de projets possibles car ce sont les dernières années où l'on dispose de crédits. L'économie est faible, la croissance est faible* » (agent). Ainsi, plusieurs communes ont représenté des demandes de subvention qui avaient été retoquées dans les dernières années, et en ont cette fois obtenu le financement. D'autres présentent de nouveaux projets déjà préparés mais qui n'avaient pas fait l'objet de demandes de financement car ils n'étaient pas les plus prioritaires. « *On a certains projets dans les cartons depuis quatre ans. Donc on sort les dossiers qui sont prêts* » (élu). L'un des Maires va encore plus loin pour maximiser ses chances d'obtenir les financements : « *J'ai présenté mon propre Plan de relance locale au sous-préfet à la relance ; il s'est déplacé ici sachant que ce n'est pas facile de les avoir* » (élu).

Pour ces communes le plan France Relance a donc pour effet de débloquer des projets existants, plus que de générer de nouveaux projets, ce qui laisse supposer **une accélération de la dynamique de rénovation énergétique à court terme**. Le Plan de Relance semble également tirer les communes vers des projets plus ambitieux : « *En ce moment, on a beaucoup plus de dossiers de MPG avec le Plan de Relance* » (expert). L'une des communes explique avoir choisi la variante de projet la plus performante, devenue la plus intéressante financièrement grâce au financement du Plan de Relance, « *le reste à charge sera inférieure en intégrant de l'autoconsommation* » (élu). Toutefois, même dans ces communes, les projets de rénovation énergétique restent en concurrence avec les autres projets susceptibles de financement

par le Plan de Relance : routiers (ex : création d'un giratoire, rénovation d'un pont), flotte de véhicules, forêt... De plus, plusieurs acteurs soulignent que les véritables gagnants du Plan de Relance sont moins les communes que les organismes dépendant de l'Etat, comme les Universités, qui sont mieux organisées pour préparer les projets et les demandes.

Dans d'autres communes le Plan de Relance a pour effet de susciter des projets dans l'espoir de profiter de la manne financière. Mais, dans ce cas, les projets sont encore très peu matures soulignant en creux le déficit de planification dans ces communes : certains sont décrits comme des « *lubies d'élus* », d'autres ont réalisé des audits sur un bâtiment mais ne sont pas allés plus loin. Or la fenêtre de tir du Plan de Relance est très réduite, il y a donc très peu de chances que ces projets naissants puissent être effectivement financés dans ce cadre. « *Pour le plan de relance, les projets qui n'avaient pas de MOE n'ont aucune chance, car les travaux doivent être finis avant fin 2022* » (accompagnant). Certains enquêtés craignent que des projets soient montés à la va-vite uniquement pour profiter de l'effet d'aubaine, sans que l'on ait pu recenser de tels cas dans l'enquête. Quoiqu'il en soit, **pour ces communes qui auront « loupé le coche », le Plan de Relance a le mérite d'initier une dynamique** sur la rénovation énergétique, surtout que certains nourrissent l'espoir d'un prolongement leur permettant de se donner plus de temps pour préparer. « *L'Etat laisse planer un doute sur une seconde vague, donc ça va sans doute inciter des communes à lancer des projets, donner une impulsion à continuer* » (accompagnant).

Enfin une partie des communes se tiennent à l'écart du Plan de Relance et n'envisagent pas de déposer de demande concernant la rénovation de leurs bâtiments. En général, il s'agit de communes qui n'ont pas de projets prêts à proposer, mais dont les acteurs développent également un discours de justification de leur posture. **Face au climat d'empressement généré par le Plan de Relance, certains élus affirment ainsi une éthique de la temporisation.** « *On ne va pas tout faire en même temps. Le bon sens nous commande d'agir avec discernement* » (élue). D'autres élus se montrent incrédules et ont le sentiment que même s'ils déposaient un dossier, ils n'obtiendraient pas les aides compte tenu de la complexité des critères et des jeux de pouvoir autour de l'attribution. « *Les subventions vont aller vers les grosses opérations des villes et nous, communes rurales, on aura les miettes !* » (élue). Autre exemple, le Plan de Relance serait un jeu à somme nulle compte tenu des effets pervers économiques. « *Vous demandez un devis pour changer des fenêtres à une entreprise, et vous demandez le même devis avec des subventions, le devis augmente* » (agent).

11.3.3. D'autres dispositifs de subvention présentent des avantages

Quand on évoque le Plan de Relance sur la rénovation énergétique, les communes font spontanément la comparaison avec d'autres subventions, soulignant en creux des améliorations possibles. Dans leurs discours, les enquêtés valorisent le **dispositif des CEE qui permet aux communes de se placer dans une logique d'embarquement de la performance énergétique**, « *d'aller plus loin dans la performance énergétique sur des travaux déjà prévus* » (expert). Trois aspects sont soulignés au regard du Plan de Relance : (1) Au global, les CEE représentent une source de financement non négligeable et pérenne des projets de rénovation des communes, « *ce sont des milliards d'euros par an qu'il faut exploiter au maximum* » (expert) ; (2) Une prévisibilité du montant de l'aide obtenue et une faible incertitude sur l'obtention effective qui permet de les insérer très en amont dans le plan de financement, et de démontrer l'intérêt économique de certaines rénovations ciblées. « *La valorisation des CEE nous aide à avoir des arbitrages dans le sens qu'on veut* » (agent) ; (3) La facilité d'obtention car les communes recourent à des intermédiaires qui gèrent les aspects administratifs pour leur compte. Toutefois, la récupération des CEE pour les travaux réalisés en régie par les communes reste un point de blocage.

Les communes évoquent aussi des dispositifs locaux d'aide à la rénovation énergétique qui présentent des avantages comparatifs vis-à-vis du Plan de Relance. En contre-point de la fenêtre de tir réduite du Plan de Relance, un enquêté évoque le dispositif Climaxion dans le Grand Est qui permet de déposer des dossiers au fil de l'eau. « *C'est beaucoup plus souple sinon on peut passer à côté, et cela permet de boucler vraiment le projet* » (accompagnant). Dans la communication qui en est faite, le Plan de Relance est présenté comme ciblant les projets de rénovation globale alors qu'une partie importante du volume de travaux réalisés par les communes restent des rénovations partielles. La Région Bourgogne Franche Comté vient de compléter son dispositif Effilogis par une aide aux travaux « BBC compatibles ». Il subventionne les rénovations progressives qui s'inscrivent dans une trajectoire BBC, c'est-à-dire dont la première tranche de travaux est pensée en tenant compte des tranches suivantes qui permettront d'atteindre ce niveau de performance in fine. « *Notre appel à projets permet d'aider les communes qui n'ont pas l'enveloppe suffisante pour faire tous les travaux d'un coup, mais qui s'inscrivent dans le cadre d'une démarche BBC compatible, en essayant de les inscrire dans un PPI* » (expert).

PISTES À METTRE EN DÉBAT

- ➔ **Donner de la visibilité sur la suite du plan France Relance** : prolonger le calendrier, annoncer une deuxième vague... pour maintenir la dynamique.
- ➔ **S'appuyer davantage sur les accompagnateurs des collectivités** (syndicats d'énergie, CAUE...) : formation, ligne prioritaire avec la Préfecture...
- ➔ **Réserver une partie des aides aux petites communes et villes** (ex : quota) et communiquer sur ce critère auprès des élus concernés
- ➔ **Proposer une bonification de l'aide pour les rénovations performantes**, par exemple celles qui permettent d'atteindre les seuils du dispositif EET.
- ➔ **Développer les dispositifs d'aides basées sur une approche BBC compatible** afin de tirer vers le haut les rénovations partielle et progressive.

Conclusion

Cette analyse sociologique reste un travail exploratoire tant les 35 000 communes françaises sont caractérisées par une grande diversité. Elle a permis de dégager un grand nombre de pistes d'action qui seront mises en débat avec les institutions nationales concernées, l'objectif étant d'ouvrir le champ des possibles de l'action publique et de prioriser les actions nécessitant une coordination.

Si on compare ces résultats à ceux que l'on obtient sur le secteur du logement privé, en particulier les copropriétés, des analogies sont possibles à propos des processus de décision comme des jeux d'acteurs. Chez les acteurs institutionnels qui promeuvent la rénovation énergétique, on retrouve aussi **un biais de focalisation sur l'énergie qui est en décalage avec le raisonnement des acteurs communaux pour lesquels l'économie d'énergie est davantage une externalité positive de la rénovation**. Cela invite à promouvoir des alternatives à la rénovation globale et performante, en proposant aux communes des dispositifs souples permettant de mettre le pied à l'étrier, dans une perspective « d'embarquement de la performance énergétique », à condition de promouvoir simultanément la notion du « BBC par étapes », qui existe actuellement pour le logement, afin de « ne pas tuer le gisement ».

La perspective sociologique de l'analyse stratégique que nous avons utilisée, nous conduit à identifier **un double enjeu collectif⁶⁸ qui organise le jeu des acteurs, à la fois locaux et nationaux, autour de la décision de rénovation énergétique dans les communes**.

- Celui de **la responsabilité du financement de la rénovation énergétique : qui va payer entre l'État et les collectivités ?** D'un côté, l'État demande aux collectivités de financer elles-mêmes ces projets en empruntant ; cela représente en soi une injonction paradoxale car il leur est aussi demandé de maîtriser les dépenses locales et de se désendetter. De l'autre, les élus locaux ne veulent pas payer seuls le prix de la rénovation énergétique de leurs bâtiments publics, et adoptent différentes stratégies de contournement. Les plus fréquentes sont sans aucun doute celles de ne rien faire en matière de rénovation énergétique, ou encore de faire des rénovations au compte-gouttes, ce qui explique en partie la faible dynamique de rénovation dans les communes. Celles qui font des rénovations énergétiques contournent également l'invitation au recours à l'emprunt, en s'assurant d'un très haut niveau de cumul de subventions publiques avant de décider.
- **Cet enjeu du financement des rénovations énergétiques communales est lui-même encastré dans celui de l'ingénierie nécessaire au montage et à la conduite de ces opérations.** D'un côté l'État demande aux collectivités de prendre en charge par elles-mêmes ces rénovations, tout en diminuant drastiquement les moyens d'appui technique traditionnels mis à disposition des communes (DDT, DREAL, DR ADEME...). De leur côté, les petites et moyennes communes ne disposent pas de suffisamment de personnel pour gérer ces opérations de rénovation énergétique, et sont sous contrainte de ne pas embaucher car leurs budgets de fonctionnement sont très contraints. L'État fléche des moyens d'ingénierie à destination des communes à travers divers programmes qui les redistribuent aux échelons de mutualisation supérieurs à la commune. Le jeu social s'organise autour de la définition, de l'échelle (régional, départemental, intercommunal) et donc des structures qui vont recevoir ces budgets et mettre en œuvre cet appui technique.

⁶⁸ En sociologie des organisations, la notion d'enjeu est le point qui cristallise la tension entre les acteurs, ou ce que tous les acteurs cherchent à obtenir mais qu'ils ne peuvent pas atteindre en même temps.

SIGLES ET ACRONYMES

| | |
|---------------|---|
| AAP | Appel à projets |
| ACTEE | Action des Collectivités Territoriales pour l'Efficacité Energétique (programme CEE) |
| ADEME | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie |
| AITF | Association des Ingénieurs Territoriaux de France |
| ALEC | Agence Locale de l'Énergie et du Climat |
| AMI | Appel à Manifestation d'Intérêt |
| AMO | Assistant à Maîtrise d'Ouvrage |
| AMORCE | Association de collectivités, gestion des déchets, réseaux de chaleurs, gestion locale de l'énergie |
| AMO | Assistant à Maîtrise d'Ouvrage |
| AURA | Auvergne Rhône-Alpes |
| BBC | Bâtiment Basse-consommation |
| BDM | Bâtiment Durable Méditerranéen |
| BdT | Banque des Territoires |
| CAUE | Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement |
| CEREMA | Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement |
| CDC | Cahier des charges |
| CEE | Certificat d'économie d'énergie |
| CEP | Conseiller en énergie partagé |
| CPE | Contrat de Performance Energétique |
| CREM | Conception Réalisation Exploitation Maintenance |
| DDT | Direction départementale des Territoires |
| DETR | Dotation d'équipement des territoires ruraux |
| DGS | Directeur Général des Services |
| DirFi | Directeur financier |
| DR | Direction Régionale |
| DREAL | Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, et du Logement |
| DSIL | Dotation de soutien à l'investissement local |
| DST | Directeur des services techniques |
| EET | Eco-énergie tertiaire / « décret tertiaire » |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EnR | Energies renouvelables |
| FNCCR | Fédération nationale des collectivités concédantes et régies |
| MGP | Marché Global de Performance |
| MOP | Maîtrise d'Ouvrage Publique |
| MOE | Maîtrise d'Œuvre |
| MOP | Maîtrise d'ouvrage publique |
| MPGP | Marché public global de performance |
| OPERAT | Observatoire de la Performance Energétique, de la Rénovation et des Actions du Tertiaire |
| PCAET | Plan climat-air-énergie territorial |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur / Région Sud |
| PPI | Plan Pluriannuel d'Investissement |
| PV | Photovoltaïque |
| RE | Rénovation énergétique |
| REX | Retour d'expérience |
| RSE | Responsabilité sociétale des organisations |

| | |
|-----------------|--|
| SDI | Schéma Directeur Immobilier |
| SLIME | Service Local d'Intervention en Maîtrise de l'Energie |
| SPL Oser | Société Publique Locale Oser |
| SRADDET | Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| TEPOS | Territoire à Energie Positive |
| TRI | Temps de retour sur investissement |

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

- ⇒ Guide d'entretien destiné aux élus, et à adapter selon la cible (technicien, accompagnant)
- ⇒ Durée d'entretien visée 90 min

Introduction (5min)

Remercier
Contexte de l'étude
Rappeler les autres entretiens prévus pour ce cas
Confirmer la durée de l'entretien
Principes de l'entretien semi-directif
Anonymat pour la personne et la commune.

Profil de l'enquêté et de la commune (15 min)

Profil de la commune

NB : l'enquêteur aura fait des recherches au préalable qu'il s'agira de compléter ici.

1. Pouvez-vous nous présenter votre commune ?
 - Principales caractéristiques : géographiques, économiques, démographiques
 - Ses principaux enjeux / défis

Profil de l'enquêté

2. Pouvez-vous vous présenter ? Votre fonction dans la commune ? Expliquer votre travail ?

Organisation de la commune par rapport à ses bâtiments

3. Comment est organisée votre commune dans la gestion de ses bâtiments ?
 - Description de l'équipe MO
 - Importance du sujet bâtiment (relance sur les dispositifs qu'ils utilisent et ceux qu'ils n'utilisent pas)
 - Organisation des services : maintenance/entretien courant ; gestion des usages/relations avec les usagers ; gros travaux
 - Bâtiments et intercommunalité : délégation de compétences ; services techniques/d'appui mutualisés
 - Et sur ces sujets-là, comment fonctionne l'équipe des élus ? (élu de poids, élu influent, élu sachant, transversalité entre élus ou pas)
 - Lien entre la situation financière de la collectivité et le choix ou non de rénover
 - Personne en charge de l'énergie (le cas échéant) : profil ; rattachement dans l'organigramme
 - Personne(s) en veille sur le sujet (technique, financements, réglementaire)
 - Ancienneté du personnel vs. turnover
 - Et comment fonctionnent tous les différents services entre eux ?

Récit centré d'une opération de rénovation (30 min)

Nous allons maintenant évoquer plus spécifiquement une opération de rénovation énergétique récente sur un bâtiment de la commune (bâtiment repéré à l'avance et ayant guidé le choix de la commune, au sein de l'échantillon).

L'objectif est que vous nous racontiez l'opération depuis le début afin de nous aider à comprendre ce qui a influé sur le niveau de performance énergétique.

Résumé

4. Pour commencer, si vous deviez résumer cette opération en seulement deux ou trois phrases, qu'est-ce que vous diriez en priorité ?

Itinéraire de l'opération

5. Pourriez-vous maintenant m'expliquer ce qui a déclenché cette opération puis me raconter les différentes étapes du projet ?
- Point de départ
 - Objectifs de l'opération (nécessité)
 - Ambition environnementale (label, EnR...)
 - Choix du type de marché / gestion de projet
 - Choix des intervenants (équipes de MOE, AMO...)
 - Choix techniques (niveau de performance, déshabillage...)
 - Montage financier et arbitrages
 - Recours à des dispositifs d'aides

Acteurs de la décision

6. Quels sont les acteurs clés qui sont intervenus dans la décision de rénovation ? Comment ont-ils pesé sur la performance énergétique ? En positif (allié) comme en négatif (adversaire) ?

En interne de la commune

- Elus : Maire, adjoints, discussion en Conseil Municipal
- Services MO
- Services Maintenance
- Management : DGS, DirFi, DST...
- Directions utilisatrices (ex : Direction des Écoles)

En externe

- Accompagnants : CEP, syndicat d'énergie, ALEC, DR de l'ADEME...
- Equipe de maîtrise d'œuvre
- Exploitants, énergéticiens
- Organismes bancaires
- Usagers, associations, personnel occupant
- Entreprises locales

7. Comment décririez-vous le rôle joué par [l'accompagnant] ? comment son intervention a-t-elle joué sur le niveau de performance énergétique du projet ?

8. Selon vous, comment s'est passé le déroulement de cette opération de rénovation ? Racontez l'histoire du processus de cette rénovation (explorer la perception, les éventuels problèmes contractuels, les négociations, la qualité finale de la rénovation...)

9. Au final, sur cette opération qu'est-ce qui vous a empêché d'aller plus loin en termes de performance énergétique ? (ou inversement, qu'est-ce qui a permis le niveau de performance qui a été atteint ?

- Différence entre les objectifs de performance au départ et le résultat à l'arrivée
- Causes des déshabillage, renégociation, rebondissement...

Rapport de la commune à la rénovation énergétique (15 min)

Priorités politiques

10. Comment décririez-vous la place de la rénovation (énergétique) dans les priorités politiques de la commune ?
- Engagement politique : précédent mandat, thème présent dans le programme
 - Importance pour la population, les usagers des bâtiments
 - Affichage / communication
 - Priorisation budgétaire / saupoudrage...

Démarches environnementales

11. Cette opération s'est-elle inscrite en continuité des démarches environnementales / d'économies d'énergie de la commune ?
- Elus DD : présence et importance

- PCAET, Citergie...
- Arbitrage par rapport aux autres postes énergie/carbone de la commune : éclairage public, flotte véhicules
- Place des autres stratégies d'économies d'énergie : optimisation, réseau de chaleur...
- Lien avec la rénovation de l'habitat privé
- Autres sujets possibles d'intérêt pour la commune : EnR/TEPOS/TEPCV ; biosourcés/filières locales/QAI... ; eau ; biodiversité

Stratégie de gestion du parc

12. Quelle est la place de cette opération dans votre stratégie de gestion des bâtiments publics ?

- Connaissance du parc, de son état
- Connaissance des consommations d'énergie
- Intervention curative / préventive
- Stratégie de gestion patrimoniale à long terme
- Pratiques de mutualisation
- Rationalisation/optimisation du parc bâti (voire revente)
- Focus spécifique sur les bâtiments à caractère patrimonial
- En cas de nouveaux besoins, arbitrage entre construction neuve et rénovation d'un bâtiment existant

Rétroactions

13. Diriez-vous que cette opération a eu un impact sur vos projets actuels et à venir au sein de la commune ?

- Effet sur la gestion des opérations de rénovation courante / maintenance
- Autres rénovations énergétiques programmées
- Démarche de planification, ex SDI et/ou PPI
- Embauche de personnel
- Partenariats

Perception du contexte actuel (15 min)

Acculturation

14. Quelles sont vos sources d'information sur la rénovation énergétique pour vos bâtiments publics ?

- Presse, web, médias...
- Relations avec d'autres collectivités, avec votre EPCI
- Asso d'élus, club métier
- Participation à des webinaires
- Avez-vous un acteur de référence sur le sujet ?

Réglementation

15. Comment vous positionnez-vous par rapport aux obligations du dispositif éco-énergie tertiaire ?

- Niveau de connaissance
- Bâtiments concernés
- Actions déjà réalisées (renseignement de la base de données OPERAT...)
- Effet sur la stratégie de la commune
- Actions envisagées à moyen terme

Aides

16. Quelles sont les solutions mises en avant par les pouvoirs publics aujourd'hui pour aider les collectivités à rénover leurs bâtiments publics dont vous avez connaissance ? Quel est votre avis sur chacune ?

Financières

- Plan de relance
- DSIL / DETER
- Prêt public (Banques des territoires)
- CEE
- FEDER, fonds européens

- Coup de pouce chaudière tertiaire

Contractuelles

- Intracting
- CPE
- CREM, MGPE
- Principe de délégation de la MO

Accompagnement

- Programme ACTEE
- Hotline de soutien
- AMI ville moyenne
- Accompagnement ADEME (AMO, CPE et commissionnement, SDIE, CEP)
- Trophée des communes pour la RE
- Programme UE BP AURA

Projection (10 min)

17. Si on laisse de côté la stricte question du financement des travaux, dans votre commune, qu'est-ce qui joue un rôle clé pour (ou qui joue un rôle clé ?) pour favoriser la rénovation énergétique performante de vos bâtiments ?
 - Motivations individuelles (élus, techniciens...)
 - Les réclamations/demandes des usagers/citoyens (politique, environnement, confort d'usage...)
 - Les obligations réglementaires (sécurité incendie, accessibilité...)
 - Besoin de projets d'envergure qui marquent le mandat aux yeux de la population
 - Volonté d'exemplarité
 - Logiques organisationnelles (des différents services)
 - Le besoin de faire des économies de fonctionnement
 - L'impact sur l'économie locale
 - Enjeux propres à la commune
 - Et donc, dans tout ça selon vous quel est le poids des facteurs financiers (distinguer : ingénierie financière en capacité de monter les dossiers de financement ; capacité d'autofinancement, capacité d'emprunt/critères d'éligibilité aux yeux des banques, poids des intérêts dans les comptes publics...)
18. Et inversement, qu'est-ce qui peut freiner la rénovation énergétique performante des bâtiments communaux, qu'est-ce qui l'empêche ?
19. Qu'est ce qui pourrait aider votre commune à faire davantage / accélérer la rénovation énergétique globale sur ses bâtiments ?
 - Besoins concrets sur une opération
 - Présence d'une ingénierie de proximité
 - Propositions d'amélioration des dispositifs existants
 - Dispositif idéal
 - Si vous étiez président ? Si vous aviez une baguette magique ?

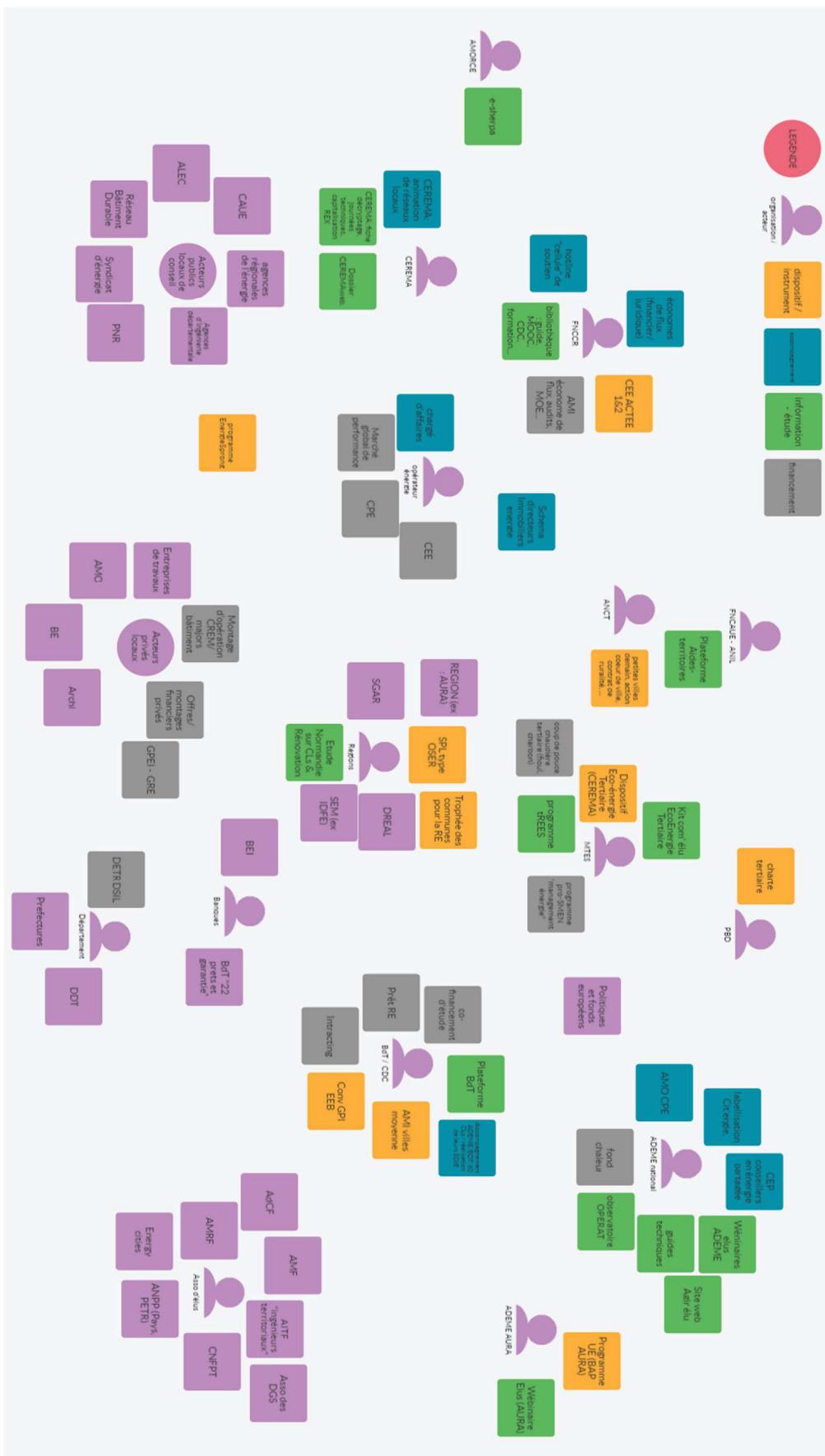
Conclusion (5 min)

Remercier

Éventuelle sollicitation pour un atelier à la rentrée de septembre 21

Envoi d'une publication

ANNEXE 2 : RECENSEMENT DES DISPOSITIFS



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.

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.

Cette étude sociologique analyse la prise de décision de rénovation énergétique des bâtiments publics dans les communes.

L'étude analyse la décision à trois échelles d'observation, et propose de nombreuses pistes d'action dont les acteurs publics sont invités à s'emparer pour les mettre en œuvre.

