

Mars 2021



Étude sur la rénovation énergétique du parc tertiaire des collectivités territoriales normandes

-

Synthèse

Avec le soutien financier de :



Sommaire

Avant propos	p. 3
Le dispositif Eco-Energie-Tertiaire dit « décret tertiaire »	p. 4
La connaissance de leur parc par les collectivités	p. 5
Les stratégies déployées pour la rénovation énergétique	p. 6
Les actions mises en œuvre	p. 7
Les leviers, les incitations et les freins	p. 8
Le montage administratif et financier des demandes de subvention	p. 9
Le développement durable et les entreprises RGE	p. 10
Les recommandations des collectivités	p. 11

Pourquoi cette étude ?

Initié par la loi Grenelle de 2010, repris par la loi de transition énergétique, intégré dans le plan climat et le plan de rénovation énergétique des bâtiments puis défini par la Loi ELAN, le décret tertiaire entrera en application en 2021. Ce dispositif s'appelle désormais Eco-Energie-Tertiaire pour cibler à la fois la rénovation mais aussi les comportements des occupants. Il prévoit, pour les bâtiments ou ensembles de bâtiments de plus de 1 000 m² et soumis à l'obligation, une réduction de la consommation d'énergie finale d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010.

Les textes en vigueur sont les suivants :

- ✓ Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, qui détermine les conditions d'application des dispositions prévues à l'article L111-10-3 du CCH a été publié le 25 juillet 2019 au journal officiel et ses dispositions sont entrées en vigueur le 1er octobre 2019.
- ✓ L'arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire, qui précise le cadre méthodologique des dispositions prévues dans le décret susvisé et définit notamment avant le début de chaque décennie les objectifs exprimés en valeurs absolues pour chacune des catégories d'activités pour la décennie à venir (prise en compte des meilleures techniques disponibles) a été publié le 3 mai 2020 au journal officiel.
- ✓ L'arrêté du 24 novembre 2020 modifiant l'arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire a été publié au journal officiel le 17 janvier 2021.

Les informations concernant le dispositif Eco-Energie-Tertiaire sont régulièrement mise à jour sur le site <https://operat.ademe.fr>. Ce site permettra également aux assujettis de saisir leurs bâtiments et leurs caractéristiques.

Ces textes sont applicables aux bâtiments privés comme aux bâtiments publics. Ainsi, les collectivités territoriales sont totalement concernées.

L'État, l'ADEME et la Région Normandie accompagnent au quotidien les collectivités dans leurs projets et resteront des ressources mobilisables pour atteindre les objectifs ambitieux d'économies d'énergie fixés par le dispositif Eco-Energie-tertiaire.

Pour quels objectifs ?

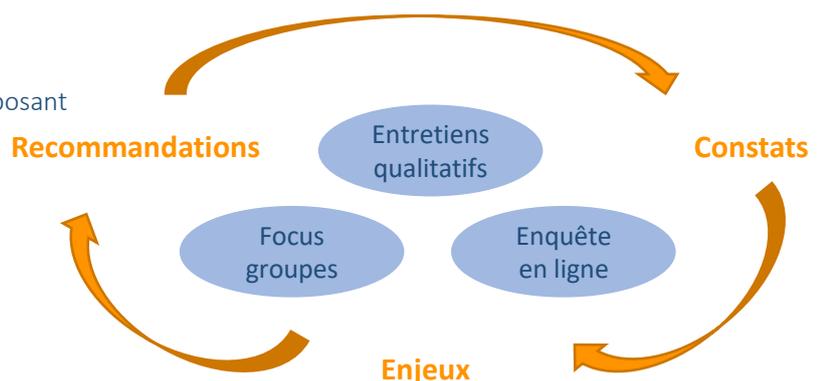
L'objectif de cette étude est de réaliser un état des lieux sur la manière dont les collectivités territoriales normandes perçoivent les enjeux de politiques publiques en matière de rénovation énergétique de leur propre parc.

Il s'agit de répondre à deux questions :

- ✓ Quel est l'état des connaissances des collectivités sur le décret tertiaire et leurs propres parcs ?
- ✓ Quels sont les stratégies, pratiques, difficultés et besoins des collectivités en matière de rénovation énergétique de leur propre parc ?

Quelle méthodologie ?

3 outils pour 3 types de résultats issus des territoires proposant un triptyque : constats / enjeux / recommandations :



1 - Le dispositif Eco-Energie-Tertiaire dit « décret tertiaire »

Publics concernés

Sont concernés les propriétaires ou exploitants d'un établissement abritant des activités tertiaires du secteur public ou du secteur privé.

Et vos bâtiments, parties de bâtiments ou ensemble de bâtiments, ont une surface (ou un cumul de surfaces) égale ou supérieure à 1 000 m².



Bâtiment

d'une surface égale ou supérieure à 1 000 m² exclusivement alloué à un usage tertiaire.



Toutes parties d'un bâtiment

à usage mixte hébergeant des activités tertiaires et dont le cumul des surfaces est égal ou supérieur à 1 000 m².



Tout ensemble de bâtiments

même site dès lors que ces bâtiments hébergent des activités tertiaires sur une surface cumulée égale ou supérieure à 1 000 m².

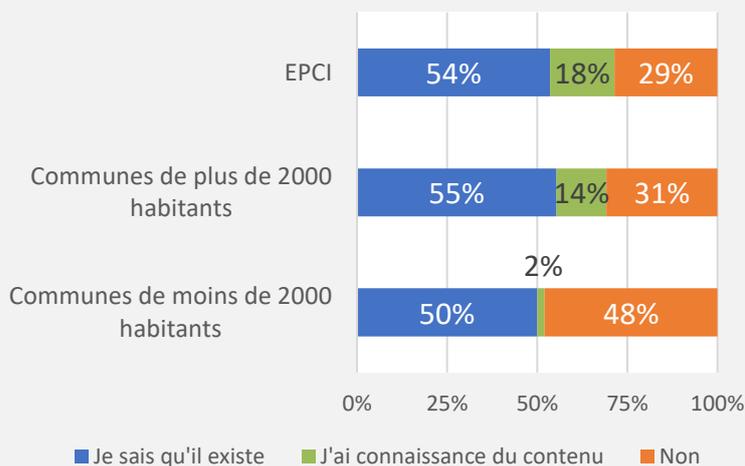


47% des collectivités ayant répondu à l'enquête ont déclaré être propriétaire d'au moins un bâtiment de plus de 1000 m².

Un décret peu connu

Moins de 10 % des répondants au questionnaires en ligne ont déclaré connaître le contenu du décret tertiaire. Par type de collectivités, les réponses à la question « connaissez-vous le décret tertiaire » sont reprise dans le tableau ci-dessous)

Connaissez-vous le décret tertiaire ?



Les constats



- ✓ Le décret est mal connu par les collectivités.
- ✓ Il est perçu comme un outil de contrôle mais aussi de pilotage.
- ✓ Les collectivités ont besoin d'être accompagnées sur ce décret.
- ✓ Le plan de relance est perçu comme une opportunité politique et financière à saisir.
- ✓ Les objectifs à 10 ans paraissent parfois inatteignables financièrement.
- ✓ Les collectivités considèrent que c'est le rôle de l'Etat de les accompagner dans cette acculturation puisque c'est l'Etat qui impose les règles aux territoires.

Les enjeux



- ✓ Comment acculturer et informer les services et les élus des collectivités ?
- ✓ Comment rassurer les élus vis-à-vis de certaines perceptions parfois partagées comme ci-dessous ?
 - Le décret risque de pénaliser les « bons élèves », c'est-à-dire les collectivités qui ont déjà fait des efforts importants de rénovation énergétique.
 - Le décret est « hors sol » au sens où il ne prend pas en compte les spécificités locales (parc diffus, ancien, soumis à l'ABF...)?
 - Le coût marginal de la rénovation énergétique pour les bâtiments déjà performants est exorbitant et non soutenable.
- ✓ Comment transformer le décret, ayant un caractère par nature obligatoire, en une incitation voire un levier à la rénovation énergétique ?



51 % des collectivités souhaitent être accompagnées sur le décret tertiaire.

2 - La connaissance de leur parc par les collectivités

Un niveau de connaissance hétérogène

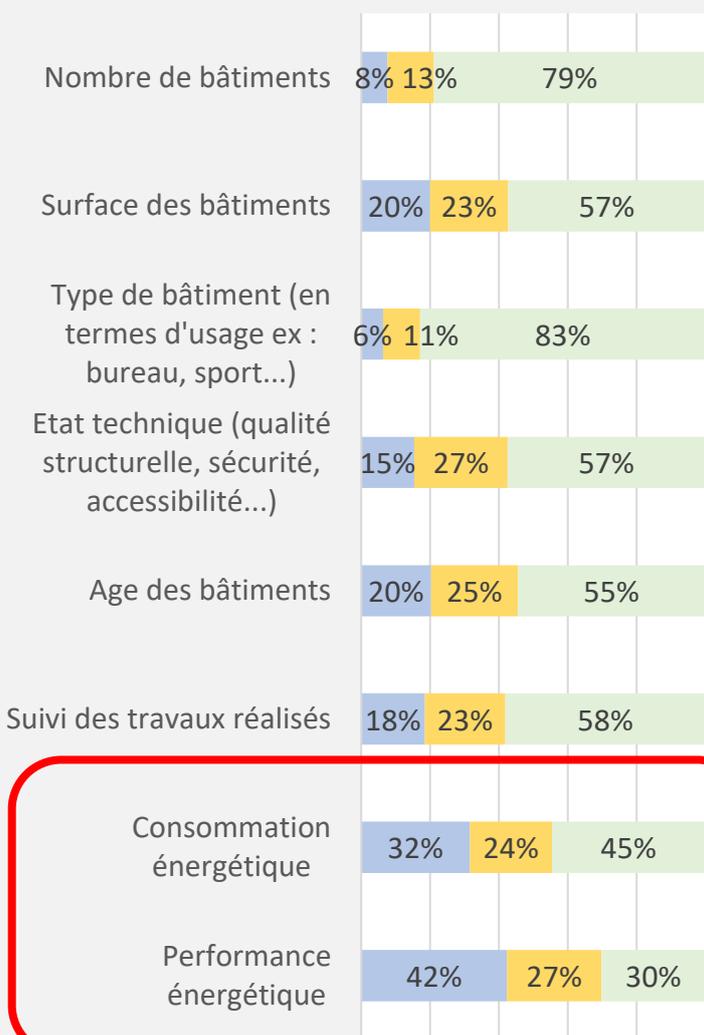
Si l'enjeu de la rénovation énergétique est considéré comme prioritaire, la transposition d'une stratégie en objectifs est essentielle.

Les caractéristiques du parc tertiaire des collectivités sont plus ou moins faciles à définir et donc connues. Si 79 % des collectivités ayant répondu estiment bien connaître le nombre de leurs bâtiments (note de 7 à 10 sur une échelle de 1, pas du tout, à 10, parfaitement) pour autant, ce pourcentage tombe à 45% pour la consommation énergétique et 30% pour la performance énergétique.

Le niveau de connaissance du parc tertiaire évalué par les communes de moins de 2 000 habitants est moins élevé que pour les communes de taille plus importante (entre 4% à 25% en moins pour les notations 7 à 10 selon les items).

Quel est le niveau de connaissance de votre parc tertiaire sur.... ? (1 : pas du tout ; 10 : parfaitement)

0% 20% 40% 60% 80% 100%



■ Part des 1 à 4 inclus ■ Part de 5 et 6 ■ Part 7 à 10

Les constats



- ✓ Le niveau de connaissance des communes pour leur parc tertiaire s'améliore sensiblement avec le nombre d'habitants.
- ✓ La connaissance de la consommation énergétique, de la performance énergétique et des dépenses par bâtiment est insuffisante.
- ✓ La collecte de données et leurs traitements prennent du temps et supposent des moyens humains en nombre et en compétence mais aussi des moyens matériels.
- ✓ La question de la rénovation énergétique est éminemment transversale car elle touche différents champs (énergie, technique bâtiment, finance, arbitrage stratégique entre le neuf et la réhabilitation). De plus, elle concerne des bâtiments très différents en termes d'usage.
- ✓ Face aux coûts importants (parfois supérieurs aux ressources disponibles) de mise aux normes ou de correction de désordres importants, certaines collectivités peuvent vouloir ne pas se doter d'outils de connaissances du parc (« ne pas savoir pour ne pas avoir à faire »).
- ✓ Le manque d'outils de gestion patrimoniale, les changements d'élus, les fusions de collectivités et les transferts de compétence des communes vers les intercommunalités limitent ou altèrent la connaissance du parc.

Les enjeux



Sachant que la réalisation d'un état des lieux mesurable de leur patrimoine par les collectivités conditionne la mise en œuvre d'une stratégie efficace de rénovation et la possibilité de mesurer ses résultats :

- ✓ Comment les collectivités doivent s'organiser ou être accompagnées pour améliorer la connaissance de leurs parcs sachant que celle-ci est une condition sine qua non à la mise en œuvre d'une stratégie efficace qui passe nécessairement par un état des lieux, un plan d'actions et des indicateurs de suivi ?
- ✓ Plus précisément, comment faire pour que les collectivités aient accès correctement (techniquement et financièrement) à des outils de mesure et de gestion (logiciels de gestion de patrimoine et de gestion de l'énergie) sachant que la connaissance passe par la capacité à mesurer (qui, quoi, comment) ?

3 – Les stratégies déployées pour la rénovation énergétique

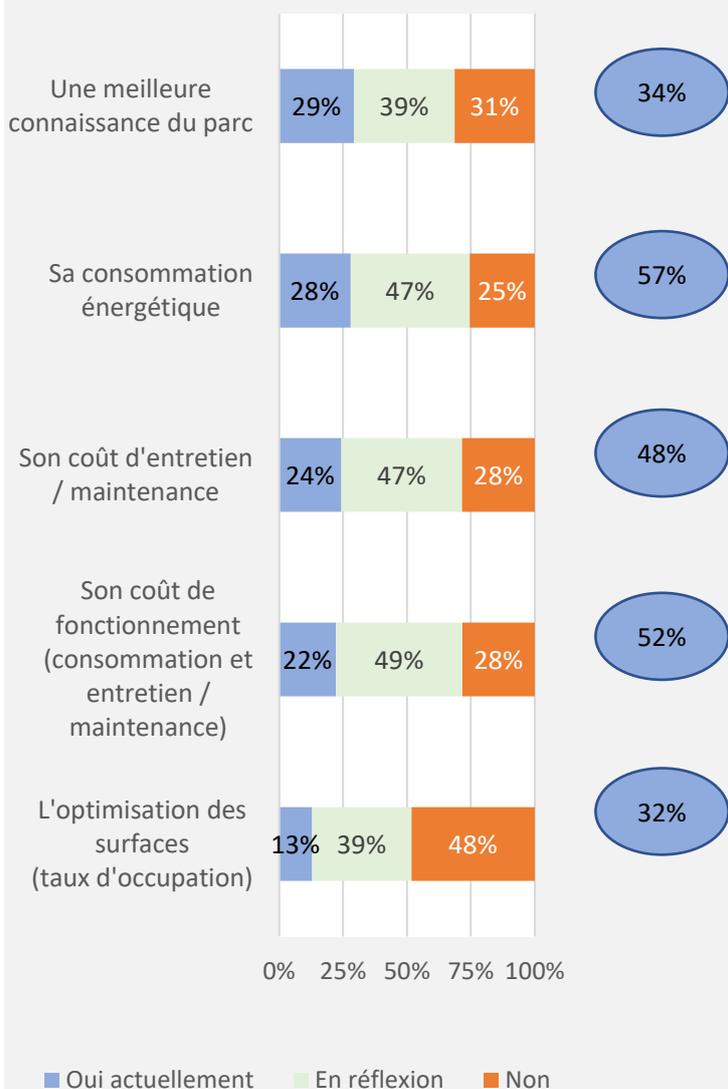
Une stratégie de rénovation du parc tertiaire en cours de définition

Avez-vous défini des objectifs précis concernant votre parc tertiaire sur :

Besoin d'accompagnement (oui)* :



La rénovation énergétique de leur parc tertiaire est considéré comme un sujet majeur pour 61 % des élus



* Besoin d'accompagnement : proportion des répondants ayant répondu avoir besoin d'être accompagnés quel que soit le niveau d'avancement (objectifs définis, en cours de réflexion ou non définis)



Un besoin d'accompagnement fort quel que soit :

- le type et la taille de la collectivité
- le domaine de compétence (technique, financier et administratif)
- les sujets et leurs degrés d'avancement dans la collectivité

Les constats



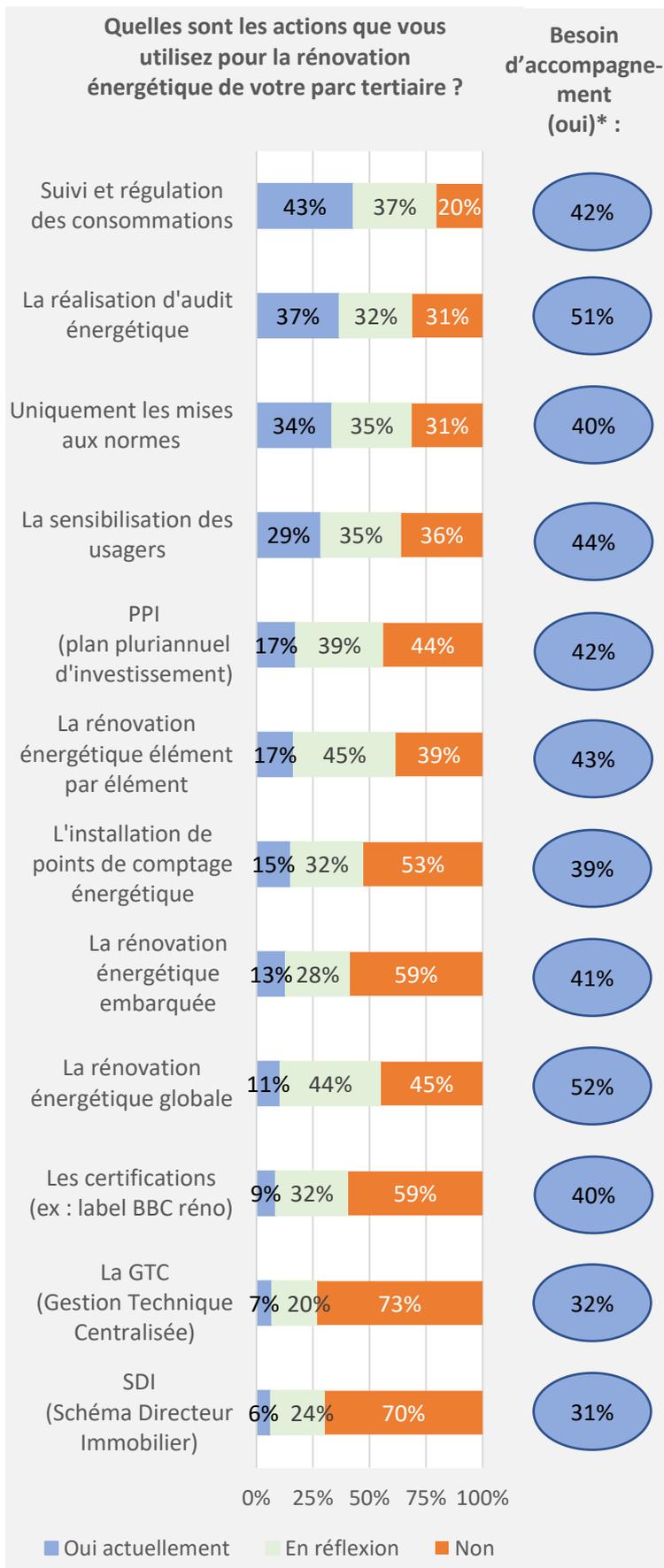
- ✓ Le but final de la rénovation énergétique est pour les collectivités de diminuer la consommation du parc pour répondre aux enjeux environnementaux et énergétiques.
- ✓ Une stratégie de rénovation entraîne des risques en matière d'investissement pour les collectivités car elles manquent de visibilité sur :
 - les évolutions du cadre réglementaire futur
 - l'évolution du coût de l'énergie dans le temps
 - l'impact des choix des investissements passés
- ✓ L'optimisation des surfaces est certes perçue comme un enjeu fort mais les élus ont des difficultés à mettre en place des actions pour rationaliser leurs parcs surtout dans les zones rurales. En effet, la population et donc les élus locaux sont souvent opposés à la fermeture et/ou aux regroupements des équipements.
- ✓ La mise en place d'outils de gestion patrimoniale engendre souvent des besoins importants de formation et de pratique régulière sans quoi une perte de compétence est observée.

Les enjeux



- ✓ Comment l'Etat peut aider les collectivités à limiter les risques financiers des stratégies d'investissement au regard des évolutions législatives et des évolutions technico-économiques du secteur de l'énergie ?
- ✓ Comment accompagner les collectivités pour les aider à définir des objectifs stratégiques en matière de rénovation énergétique de leur parc tertiaire ?

4 – Les actions mises en œuvre



Les moyens d'actions sont nombreux et utilisés diversement. Quel que soit le stade d'avancement des objectifs (Moyen utilisé, en cours de réflexion ou objectifs non définis), le besoin d'accompagnement est important.

Les constats

- ✓ Le besoin d'accompagnement est très important
- ✓ Quelle que soit la stratégie choisie, sa réussite passe nécessairement par la définition d'un cahier des charges précis qui s'appuie sur des informations tangibles et mesurables (Etapes, compétences, acteurs relais...).
- ✓ A ce jour, les collectivités privilégient la rénovation éléments par éléments (17%) à la rénovation globale (11%). Toutefois, 44% des collectivités envisagent de mener un projet de rénovation globale, dont plus des 3/4 souhaitent être accompagnées dans leur démarche.
- ✓ La rénovation élément par élément coûte souvent plus cher qu'une rénovation globale.
- ✓ Les moyens les moins utilisés sont le SDI, la GTC et les certifications. Il existe néanmoins des différences selon les types de collectivité et leur taille.

Les enjeux

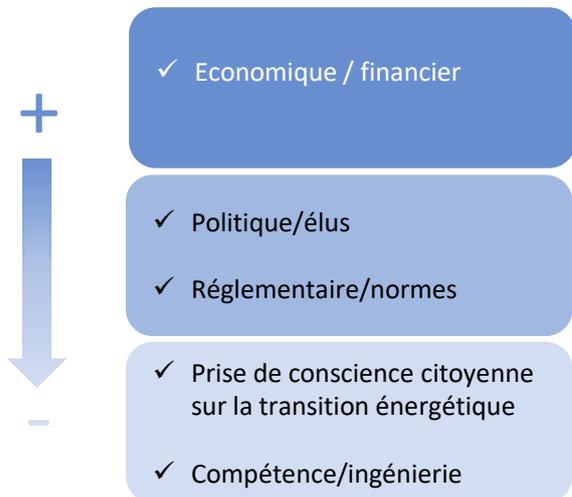
- ✓ Comment inciter les élus à déployer des actions « globales » ou « de moyen et long terme » plutôt que des actions « très locales » ou « de court terme » (syndrome du « coup de peinture ») ?
- ✓ Comment rendre la rénovation globale plus accessible techniquement (via une meilleure connaissance du parc et de sa consommation) mais aussi financièrement ?

* Besoin d'accompagnement : proportion des répondants ayant répondu avoir besoin d'être accompagnés quel que soit le niveau d'avancement (objectifs définis, en cours de réflexion ou non définis)

5 – Les leviers, les incitations et les freins

Un levier économique primordial dans la décision de rénover

Il a été demandé aux collectivités de classer cinq types de leviers par ordre d'importance. Trois blocs de leviers sont apparus à l'issue des traitements. Ils sont représentés ici du plus important au moins important.



Une perception des incitations et freins qui varie selon le type de collectivités (EPCI/commune) et la taille des collectivités

Les incitations :

(du plus important au moins important)

++

- ✓ L'amélioration de la qualité d'usage des bâtiments
- ✓ La connaissance du parc
- ✓ La réglementation thermique (RT existant et décret tertiaire)
- ✓ Le motif économique (arbitrage entre économie d'énergie et coût de la rénovation)

Les freins :

(du plus important au moins important)

--

- ✓ La compétence interne (technique, financière, administrative et système d'information)
- ✓ La superposition des réglementations (lisibilité des priorités à engager et compatibilité entre réglementations)
- ✓ 37% des EPCI considèrent que le transfert de compétences alors que les bâtiments restent la propriété des communes constituent un frein

Les constats



- ✓ Les petites communes ont beaucoup de petits projets de rénovations pour lesquelles l'enveloppe financière est faible. La part d'éventuelles missions d'étude (dont thermique) est donc mécaniquement plus forte que pour des projets plus conséquents. Les « petits » projets sont plus souvent conduits sans ou avec moins de missions d'étude.
- ✓ La rénovation énergétique du patrimoine ancien est souvent plus complexe et coûteuse (ITE non adapté, non compatibilité des normes entre elles,...).
- ✓ Pour les bâtiments tertiaires peu occupés (notamment dans les zones rurales), le temps de retour sur investissement d'une opération de rénovation énergétique est important.
- ✓ Les fusions des communes et les transferts des compétences des communes vers les EPCI entraînent un manque de visibilité de l'avenir des bâtiments communaux et donc des projets de rénovation énergétique.
- ✓ Surtout pour les petites communes, les moyens humains disponibles pour la gestion des demandes de subvention sont souvent insuffisants (les personnels administratifs ne sont pas assez formés ou n'ont pas ou peu de temps). Les élus souvent non formés doivent donc faire à leur place.

Les enjeux

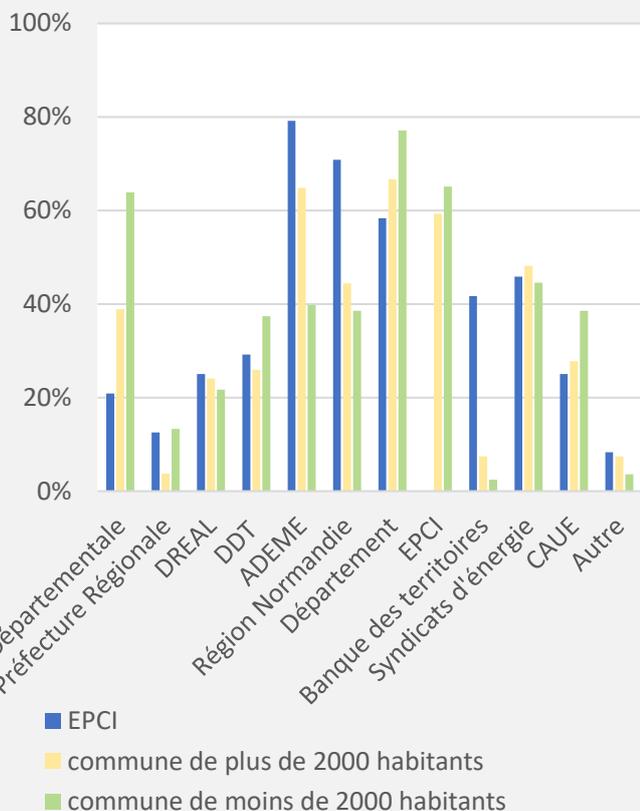


- ✓ Comment améliorer la visibilité des collectivités sur le coût de leurs stratégies de rénovation énergétique et les recettes à venir ?
- ✓ Comment lever les freins, s'appuyer sur les incitations et leviers identifiés ?
- ✓ Quel doit être le rôle de l'Etat et de la Région en la matière ?

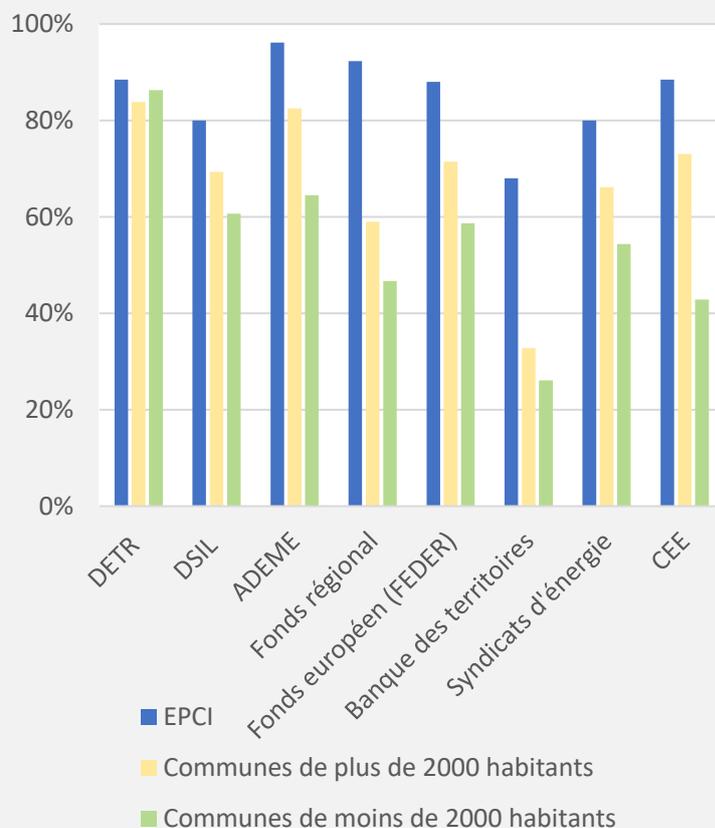
6 – L'accompagnement au financement de la rénovation énergétique du parc tertiaire

Les interlocuteurs des collectivités pour leurs projets de rénovations énergétiques.

Quels sont les interlocuteurs des collectivités concernant la rénovation énergétique de leur parc tertiaire ? (% de « oui »)

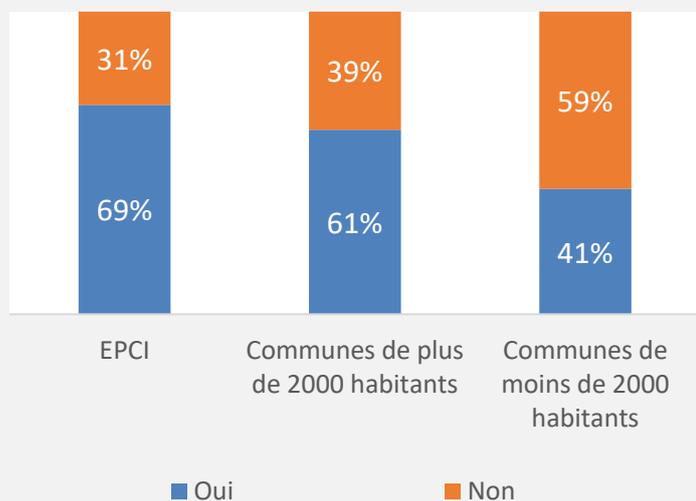


Connaissez-vous les aides ou les financeurs suivants sur la rénovation énergétique ?

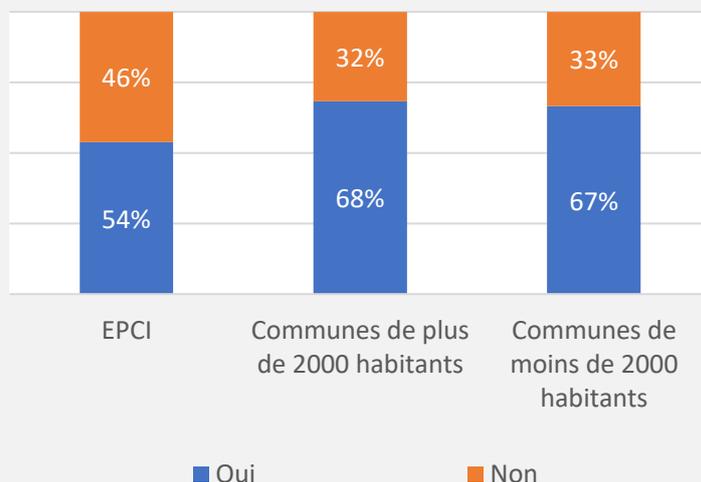


Les besoins des collectivités en termes d'ingénierie en ingénierie financière

Disposez-vous d'une ingénierie en interne suffisante pour le montage administratif et financier des demandes de subventions ?



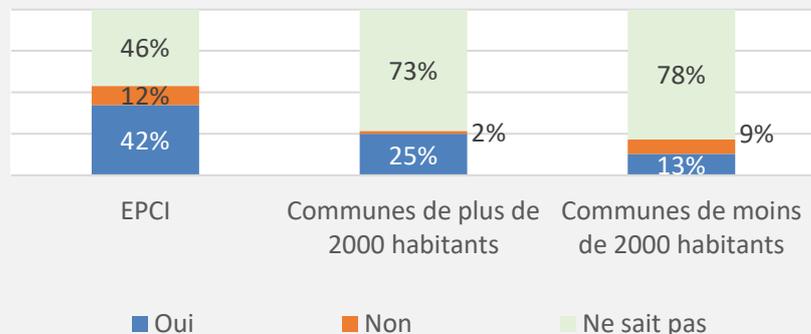
Souhaitez-vous être accompagné pour le montage administratif et financier des demandes de subventions ?



7 – Qualification des entreprises et prise en compte du développement durable

Matériaux biosourcés et rénovation énergétique

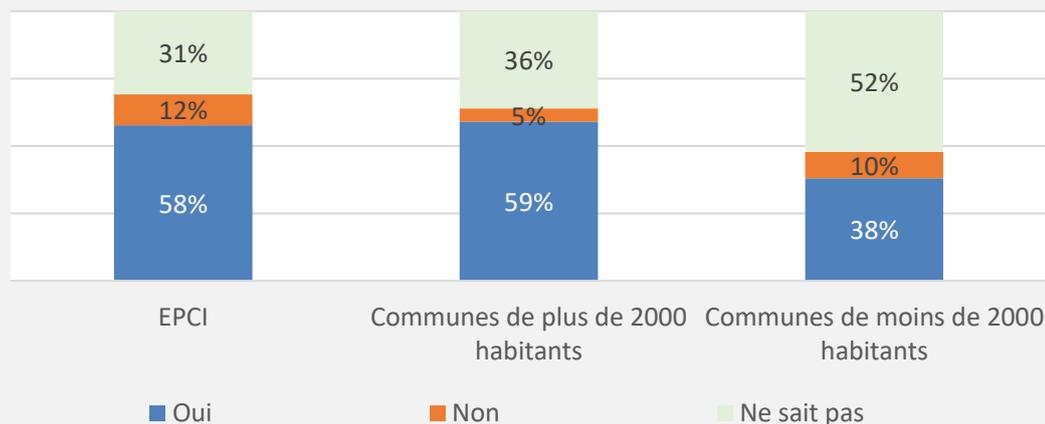
L'intégration de matériaux biosourcés est-elle envisagée dans vos projets de rénovation dans le cadre d'une démarche bas carbone ?



Les collectivités sont peu sensibilisées à la question de l'emploi des matériaux biosourcés et de réemploi dans la rénovation.

Prise en compte des énergies renouvelables dans les projets de rénovation

Avez-vous prévu un recours aux ENR dans les projets de rénovation ?

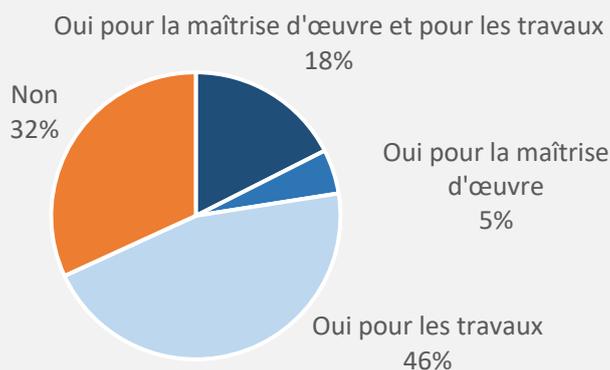


L'énergie solaire est largement plébiscitée par les collectivités.

Les EPCI envisagent plus facilement d'avoir recours au raccordement des réseaux de chaleur, à la géothermie et à la biomasse que les communes.

Qualification des entreprises et rénovation énergétique

Avez-vous recours à des entreprises qualifiées RGE pour vos opérations de rénovation (ensemble des répondants) ?



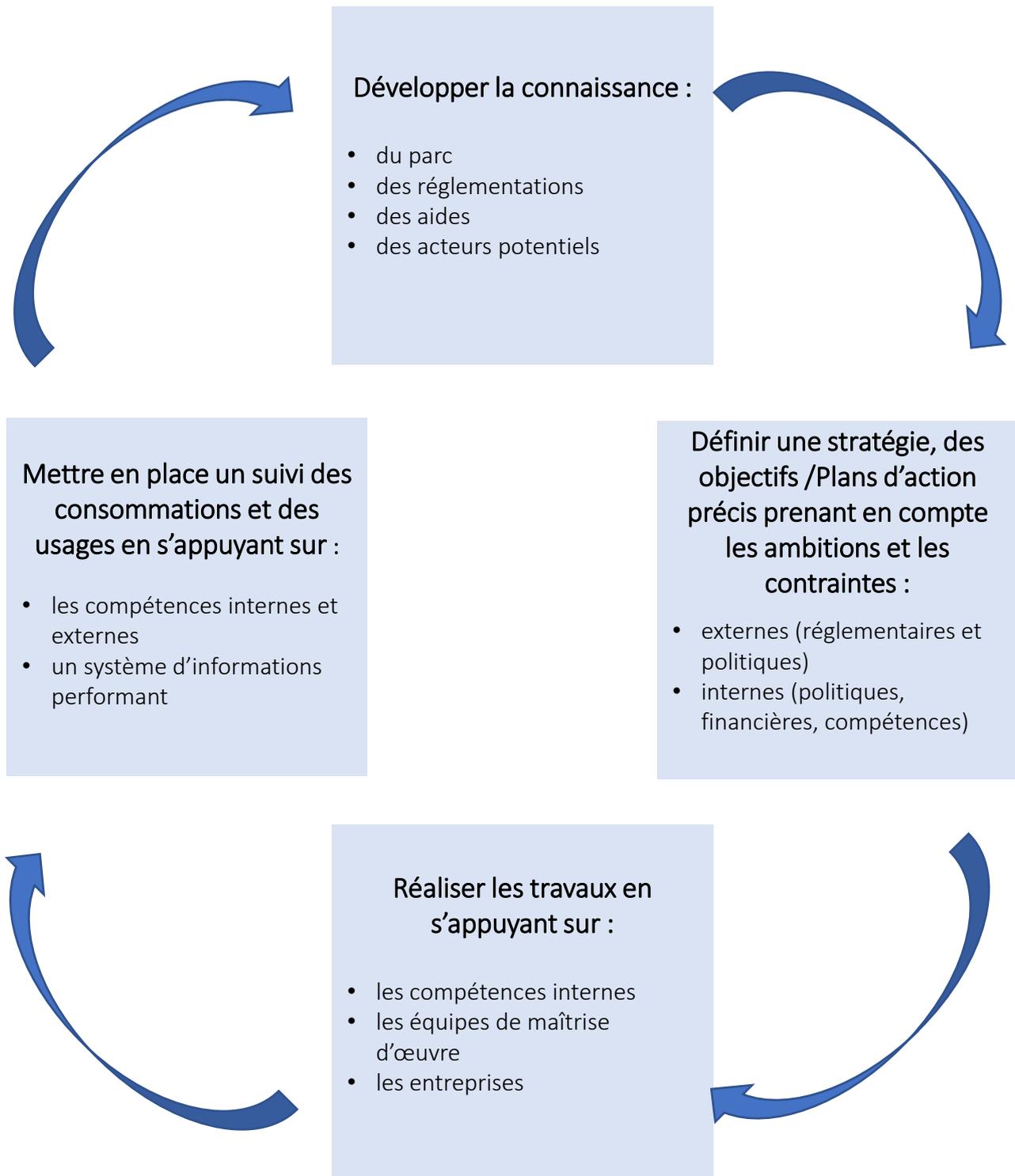
68% des collectivités ont recours à des entreprises RGE pour leurs travaux et/ou la maîtrise d'œuvre

8 – Les préconisations des collectivités territoriales

La construction d'une politique de rénovation énergétique performante

Les observations des collectivités ont permis de faire émerger un ensemble de constats, d'enjeux et de préconisations qui viennent des territoires. De l'ensemble de ces données découle le cercle vertueux pour une politique de rénovation énergétique efficace présenté ci-dessous.

Processus d'amélioration continue



L'ensemble des préconisations portées par les collectivités interrogées et présentées dans le présent rapport sont reprises dans les deux pages suivantes.

8 – Les recommandations des collectivités territoriales

L'ensemble des préconisations reprises ci-dessous sont classées selon l'échelle de mise en œuvre.

- ✓ en vert l'ensemble des acteurs
- ✓ en jaune l'Etat ou la Région
- ✓ en bleu les communes et les EPCI

Phase	Recommandations
Connaissance <ul style="list-style-type: none"> • du parc, • de la réglementation, • des aides, • des acteurs potentiels. 	Inciter les collectivités à plus échanger au sein des collectivités, des intercommunalités et entre collectivités en favorisant par exemple la mise en place de groupes de travail.
	Acculturer / former/ rassurer les élus et techniciens normands sur le décret tertiaire, ses spécificités mais aussi sur la rénovation énergétique plus largement (notes de synthèse, notes techniques, conférences, colloques, réunions mixtes élus/techniciens, formation CNFPT/e-learning...).
	Renforcer la lisibilité des aspects dérogatoires du décret.
	Rendre accessible un référentiel de consommation énergétique (intégrant la consommation en kWh mais aussi en euros rapportés au m ² et au temps d'usage).
	Diffuser une cartographie interne et externe des acteurs (Services internes, élus, AMO, MOE, syndicats d'énergie, service de l'Etat, unions amicales des maires, CEREMA, organismes de formation, organismes de financement...).
	Créer un réseau normand de référents "rénovation énergétique" dans les collectivités.
	Mettre en place un système de veille (évolutions réglementaires, aides financières, retours d'expériences...).
	Mutualiser au maximum les compétences technique au sein de l'EPCI.
	Utiliser un système d'information patrimoniale permettant notamment une lecture individualisée à l'échelle du bâtiment des dépenses et consommations en prenant en compte les usages. S'équiper d'outils (bases de données patrimoniales) et de process pour que les informations sur le parc puissent être facilement accessibles et conservées dans le temps (changement des élus ou des techniciens).
	Se doter de la compétence en interne ou en externe (EPCI ou autres partenaires) "économe de flux" .

8 – Les recommandations des collectivités territoriales

L'ensemble des préconisations reprises ci-dessous sont classées selon l'échelle de mise en œuvre.

- ✓ en vert l'ensemble des acteurs
- ✓ en jaune l'Etat ou la Région
- ✓ en bleu les communes et les EPCI

Phase	Recommandations
Stratégie de rénovation énergétique	Favoriser la montée en compétences et en ingénierie des collectivités via la mutualisation et les partenariats.
	Accompagner les élus à la construction et mise en œuvre de stratégies de gestion patrimoniale et leur fournir des outils accessibles de type schéma directeur immobilier (avec un effort plus important vers les nouvelles équipes) .
	Renforcer la sensibilisation des acteurs, y compris les entreprises et les maitres d'œuvre, à l'intégration des énergies renouvelables, des matériaux biosourcés et de réemploi dans la rénovation
	Stabiliser au maximum le cadre législatif pour sécuriser les stratégies d'investissement des collectivités.
	Adapter les obligations des collectivités à leurs moyens et à leurs parcs.
	Faciliter la cohérence des normes (accessibilité, monuments historiques, ERP, RT,...).
	Simplifier les systèmes de subventions (guichet unique, formulaire unifiée, plate-forme et site internet pour déposer les données une seule fois...).
	Saisir l'opportunité que représente le plan de relance.
	Renforcer les échanges entre techniciens et élus.
	Intégrer les stratégies communales dans les dynamiques intercommunales en s'appuyant sur les PCAET.
	Concevoir une stratégie de rénovation énergétique liant les dimensions rénovation thermique et mode de chauffage en privilégiant une approche « consommation et usages » plus que « consommation seule».
	Se doter d'une stratégie à 6 ans. Décider , voter, analyser prend du temps, il faut prendre en compte la temporalité des élus.
	Voir les services « bâtiment » ou « travaux » comme des services générant des dépenses mais aussi permettant des générer des recettes potentielles liées aux économies d'énergie et réinvestir ces dépenses dans la rénovation du parc.
	Mettre en place des outils de connaissance du parc (audits énergétiques, relevés des consommations, caractéristiques techniques, usages, modes de chauffage....) en commençant par les bâtiments les plus énergivores.
	Communiquer sur les travaux de rénovation énergétique visibles mais également non visibles.
	Privilégier une approche globale plutôt qu'élément par élément dans la construction des stratégies de rénovation énergétique (pour limiter le risque de "fausses économies").
	Construire un plan d'actions précis à l'échelle de la collectivité (étapes, compétences, acteurs relais...).
Adapter les moyens humains alloués aux objectifs et plans d'action.	

8 – Les recommandations des collectivités territoriales

L'ensemble des préconisations reprises ci-dessous sont classées selon l'échelle de mise en œuvre.

- ✓ en vert l'ensemble des acteurs
- ✓ en jaune l'Etat ou la Région
- ✓ en bleu les communes et les EPCI

Phase	Recommandations
Réalisation des travaux	Favoriser la montée en compétences des techniciens pour optimiser la performance des équipes de maîtrise d'œuvre et des entreprises.
	Adapter les moyens humains aux ambitions des travaux pour assurer un bon suivi.
	Co-construire des cahiers des charges clairs.
Suivi des consommations	Mettre en place l'organisation du suivi mensuel des consommations et de l'usage à l'échelle du bâtiment et pas seulement de l'ensemble du parc en se dotant de moyens humains et outils techniques.
	Fournir des grilles de lecture des consommations, un référentiel et des outils de comparaison.
	Création de bases de données de suivi.
	Impliquer les locataires/usagers dans le suivi des factures des consommations énergétiques.

La Région, la DREAL, l'ADEME et la CERC Normandie

remercient l'ensemble des personnes et des structures qui ont participé à l'étude.

Retrouvez l'étude complète sur :

www.normandie.developpement-durable.gouv.fr

www.normandie.ademe.fr

www.cerc-normandie.fr