

*Option constructions publiques, gestion immobilière, énergie*  
Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique :

Syndicat départemental  
d'énergies

Le 05/09/2018

NOTE  
à l'attention du Directeur Général des Services  
sur les possibilités de réforme du fonds de subventions du Syndicat

Monsieur le Président<sup>1</sup>,

Le Syndicat d'Energie du Département gère, depuis bientôt dix ans, le fonds de travaux de transition énergétique au service de ses adhérents. Vous nous avez demandé d'étudier les possibilités de réforme de ce fonds alors que le contexte général évolue. A cette fin, vous trouverez dans la présente note un rappel de l'action du SED à travers ce fonds ainsi qu'une analyse a posteriori de celle-ci. Puis, nous étudierons un autre mode possible de fonctionnement pour un fonds de ce type, l'Intracting, et verrons comment un tel mode pourrait être appliqué au fonds géré par le SDE, en soulignant les avantages, mais aussi les limites et les conditions opérationnelles qui semblent nécessaires.

## I. Le fonds de transition énergétique du SED

### I.A Historique

La gestion du fonds constitue l'action principale du SED. Depuis 2009, si l'on fait abstraction des variations à courte échéance, d'une année sur l'autre, l'utilisation du fonds rencontre un net succès et est passée d'un montant annuel d'environ 400 K€ / an en 2009-2011 à plus d'1 M€ en 2017.

Or, le fonds est alimenté par les cotisations de ses adhérents qu'il n'est bien sûr pas possible d'augmenter indéfiniment.

Le montant total des subventions attribuées sur la période 2009-2017 est d'environ 4,2 M€, soit environ un peu moins de 500 K€ / an. Le mode d'intervention est, en effet, à l'heure actuelle, exclusivement sous forme de subventions attribuées pour les opérations sur le patrimoine des communes adhérentes relevant de la rénovation thermique du bâti pour plus de 90% des montants ; cette rénovation thermique étant souvent effectuée au sein d'une opération plus globale de rénovation générale des bâtiments.

Les niveaux d'économie d'énergie atteints sont conséquents, avec des taux de réduction de la consommation d'énergie primaire entre 40 et 80%.

Les enveloppes allouées varient de 3 à 150 K€ par dossier sur les 30 subventions allouées en 2017.

### I.B Résultats et Analyse

Il avait été décidé que les montants attribués en subventions seraient calculés à partir des réductions de dioxyde de carbone<sup>2</sup> permises par les opérations.

Puisque les différentes énergies consommées (fioul, gaz, électricité, etc...) n'ont pas la même « charge CO<sub>2</sub> », cela a conduit mécaniquement à favoriser certaines d'entre elles au détriment d'autres.

Si ce choix a la vertu de donner l'accent sur la lutte contre le réchauffement climatique, d'autres indicateurs peuvent être considérés.

---

<sup>1</sup> Bien sûr, ce serait « Mme la Présidente » le cas échéant.

<sup>2</sup> En fait, émissions de gaz à effet de serre quantifiées en équivalent CO<sub>2</sub>

L'indicateur économique de la pertinence d'une opération le plus immédiat est le Temps de Retour Brut de l'investissement (TRB), rapportant les économies financières annuelles à l'investissement consenti.

Nous constatons que, sur les opérations aidées par le fonds, des TRB très variables apparaissent, dont certains bien supérieurs à 50 ans. Ceci est à comparer à la durée de vie technique des installations ou équipements objets de l'aide financière, généralement de l'ordre de 20 à 30 ans et jamais au-delà de 40 ans.

Un autre indicateur à considérer est l'« effet de levier » de l'aide apportée. Le montant de la subvention allouée, éventuellement accompagnée par d'autres aides (ex. : ADEME, Région...), est ainsi rapporté au montant total d'investissement. Lorsque le taux est faible, on suppose que l'opération aurait eu plus de chances de voir le jour de toutes façons même sans l'aide du SED, que lorsque le taux est élevé, bien que la dimension psychologique fait qu'une aide, même réduite, peut déclencher un passage à l'action dans certains cas.

Il est aussi à noter que les opérations aidées comportent généralement plusieurs sous-opérations (changement des menuiseries, de la chaudière, etc...) qui peuvent être analysées séparément et présentent des indicateurs variés (TRB, en particulier).

Au final, le SED peut s'enorgueillir d'avoir permis, via l'utilisation du fonds, de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 380 tonnes, soit l'équivalent de 3 000 allers-retours (A/R) Angers-Paris en voiture, sur la période 2009-2017.

Toutefois, si l'on rapporte ces chiffres au montant total de subventions allouées sur cette période – 4,2 M€ -, cela donne un coût du trajet A/R évité de 1 400 €. Il faut bien sûr garder à l'esprit les limites de cette comparaison : l'action sur le patrimoine présente des défis différents de celle sur le transport.

### I.C Le rôle des Conseillers en Energie Partagée (CEP)

Avec l'aide de l'ADEME, le SED a permis à ses adhérents de mettre en place quatre CED agissant sur une partie du département. Leur rôle est lié au fonctionnement du fonds, puisqu'ils interviennent dans la quasi-totalité des étapes de l'accompagnement de la rénovation des bâtiments, apportant une assurance de la bonne utilisation des subventions allouées.

L'ADEME a clairement indiqué son intention de cesser à terme de participer au financement des CED pour redéployer ses fonds vers l'amorçage des plateformes territoriales de rénovation énergétique (PTRE).

Pour autant, les CEP apportent probablement un « effet de levier » propre, hors aide financière, par leur mission de conseil aux adhérents du SED, qui est difficile à quantifier.

## II. Proposition d'élément de réforme du fonds basée sur l'Intracting

### II.A Définition de l'Intracting

Le mot Intracting est la contraction anglaise de « Internal Contracting », soit « contractualisation interne ». Le principe est donc la mise en place à l'intérieur d'une organisation d'une forme de prêt financier accordé pour la rénovation énergétique avec remboursement du prêt basé sur les économies d'énergie réalisées.

Cette contractualisation intervient de façon formelle entre un service disposant des fonds (le SED) et un service client (la commune ou l'EPCI adhérent du SED).

Ce principe, utilisé avec succès par des collectivités territoriales depuis plus de 25 ans en Allemagne et d'autres pays européens, est promu en France par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) qui s'est vu attribuer comme mission par l'Etat de financer la Transition Énergétique.

Le principe-clé de l'Intracting est de renouveler progressivement et en permanence le fonds grâce aux remboursements basés sur les économies d'énergie. Il se distingue ainsi des formes classiques de financement de la rénovation énergétique :

- des subventions parce qu'il permet un renouvellement du fonds ;
- des emprunts bancaires par une meilleure autonomie financière de l'organisation (elle se prête à elle-même) et des conditions de prêt avantageuses (taux à 0% possible, envisageable grâce à la maîtrise en interne des opérations) ;
- de la contractualisation avec une entreprise externe de services énergétiques pour une meilleure autonomie technique, une appropriation du savoir-faire et la meilleure prise en compte possible de critères de décision propres à l'organisme (service rendu au public, etc...).

La CDC a agi en France suivant le modèle allemand en mettant en place des dispositifs d'Intracting avec des communautés d'universités (Nanterre, Toulouse, l'Université de Lyon et Saint-Etienne), ce patrimoine étant celui de l'Etat. Elle abonde ainsi au fonds initial dédié à l'Intracting et s'en retirera progressivement au fur et à mesure des remboursements.

## II.B Avantages et défauts (analyse MOFF)

L'avantage principal de l'Intracting est bien sûr de permettre la pérennisation du fonds créé, voire sa croissance au long terme. Mais en outre, il permet une contractualisation qui est facilitée, ainsi que des risques de litiges faibles (tout se passe au sein du même organisme ou « en famille »), ce qui permet de réduire les coûts juridiques, administratifs et techniques de l'opération par rapport à une contractualisation externe. Par exemple, la détermination du montant réel des économies d'énergie, qui fait sinon appel à des protocoles juridiques et techniques complexes (protocole IPMVP) peut être simplifiée.

Pour autant, il n'est pas une panacée. L'obligation de rentabilité financière à long terme fait qu'il n'est pas adapté à toutes les opérations. On constate cependant que, depuis son inception, le mécanisme d'intracting est progressivement utilisé sur des opérations dont les TRB sont de plus en plus longs, en particulier chez les collectivités territoriales qui l'utilisent déjà avec succès avec de plus courts TRB, et ce aussi parce qu'après avoir « exploité le gisement » des opérations aux TRB courts, la reconstitution du fonds leur permet alors de traiter des opérations qui n'avaient pas été prioritaires dans un premier temps.

Un des risques de l'Intracting est de ne plus traiter que les opérations ou sous-opérations présentant des TRB courts en oubliant les stratégies de rénovation à long terme. Par exemple : remplacer une chaudière ancienne par une chaudière récente (opération typiquement avec un TRB court) en écartant la possibilité d'une isolation du bâtiment à court terme (opération avec un TRB long), qui lorsqu'elle aura lieu aura pour effet de rendre la chaudière récente surdimensionnée par rapport aux besoins et donc moins efficace. Il faut donc inscrire les opérations financées par l'intracting dans une vision de rénovation à long terme, en parallèle d'opérations qui peuvent faire l'objet d'un financement différent, avec un phasage distinct (dans l'exemple ci-dessus : prendre une chaudière récente d'une puissance moindre calculée sur les besoins du bâtiment une fois l'isolation à venir effectuée, et conserver en attendant l'ancienne chaudière en appoint).

Il faut donc ainsi placer les opérations d'Intracting dans un cadre financier et de programmation technique des opérations plus large.

Enfin, l'obligation de rentabilité financière des opérations d'intracting semble a priori éloigner la stratégie d'utilisation du fonds des objectifs de lutte contre le réchauffement climatique. Mais la capacité de renouvellement à terme du fonds que permet l'intracting permet d'espérer un effet démultiplicateur, où en finançant avec la même somme initiale plusieurs opérations successives, on cumule aussi les réductions de CO<sub>2</sub>.

Il reste aussi que le dispositif d'intracting, relativement nouveau pose des questions juridiques auxquelles il faudra répondre : compatibilité avec les statuts de SDE et avec les contraintes de la commande publique, fiscalité éventuelle applicable (TVA), etc...

## II.C Stratégie proposée

Pour tirer parti des possibilités qu'offre le mécanisme d'intracting, il convient de définir des axes stratégiques.

D'abord convenir qu'un tel fonds aura pour vocation de financer en priorité les opérations, ou sous-opérations, présentant les meilleurs indices pour la reconstitution du fonds, prioriser celles avec des TRB les plus courts et des meilleurs indices de profitabilité<sup>3</sup>.

Ensuite, rechercher à travers les opérations « l'effet de levier » qui permet que le financement rende possible une opération qui n'aurait sinon pas eu lieu.

Au niveau du cadre général de l'action du SED, il convient aussi de se positionner par rapport aux autres formes d'aides et d'accompagnement. Le Conseil Régional affiche l'intention de prioriser ses aides aux bâtiments les plus énergivores, et de massifier les travaux. Il y a lieu d'essayer de définir des critères d'aide complémentaires (finançant par exemple des sous-opérations distinctes d'une même opération) pour améliorer l'effet de levier de nos aides.

L'ADEME va réorienter ses aides des CEP vers les PTRE. Il convient, là-aussi, de s'interroger de comment pouvoir bénéficier du déploiement des PTRE et ne pas être perdant dans ce redéploiement des moyens de l'ADEME.

Enfin, comme nous l'avons vu, l'intracting nécessite l'appropriation en interne de compétences, dans le prolongement du fonctionnement actuel du fonds. Il sera donc nécessaire d'envisager la pérennisation à moyen terme d'au moins une partie des CEP.

## II.D Recommandations opérationnelles

A court terme, je propose de résoudre les incertitudes juridiques liées à l'utilisation de l'intracting en prenant contact et interrogeant la CDC, seule institution en France avec une réelle expérience et un recul sur l'usage de ce mécanisme. Cela permettra aussi de se renseigner si la CDC a vocation à abonder au fonds initial d'un organisme comme le SED, ainsi qu'elle le fait pour les universités. On pourra aussi interroger par leur intermédiaire d'autres syndicats, EPIC ou collectivités qui seraient en chemin pour mettre en place l'intracting.

L'association des services juridiques sera bien sûr essentielle, ainsi que des services financiers.

Ce travail permettra d'arriver avant la fin de mandat à une proposition de stratégie à présenter au comité syndical, accompagnée de l'éventuelle réforme des statuts à mener.

Une stratégie d'intracting impose en première phase l'identification des opérations et leur priorisation. Pour cela, il est possible de puiser dans les audits énergétiques qui ont déjà été effectués et compléter par un recensement du patrimoine des adhérents susceptibles de recevoir de telles opérations. Sans qu'un tel recensement ne permette une identification et un chiffrage assuré du coût et de la rentabilité des opérations à mener, il permet d'avoir une estimation de l'ordre de grandeur des opérations et de leur priorisation – c'est la stratégie qui a été suivie par l'Université de Lyon et Saint-Etienne sans convention avec la CDC. Cela permettra de constituer une feuille de route.

Il s'agit donc de pouvoir présenter au comité syndical un document répondant aux questions juridiques qui se posent et avec un argumentaire chiffré sur le volume estimé d'opérations que permettrait un dispositif d'intracting. De là, il sera possible d'effectuer des arbitrages, d'affecter à terme une partie des ressources du SED à ce dispositif (moyens humains, dont éventuelle contractualisation des actuels CEP ; partie du fonds actuel).

Un engagement de moyens ne saurait en effet être justifié que par la certitude de son utilité.

---

<sup>3</sup> Rapport entre la Valeur Actualisée Nette de l'opération et l'investissement initial.

Conclusion :

Bien que le dispositif d'intracring ne saurait permettre à lui seul le financement de toutes les missions du SED, nous pensons qu'y avoir recours présente des opportunités de pérenniser les moyens financiers du SED sans accroître à long ou moyen terme la participation financière des adhérents. Nous espérons ainsi répondre à vos attentes.