

Note de synthèse et de propositions option constructions publiques :

La gestion de l'énergie est un enjeu primordial pour la collectivité. En effet, les communes consacrent en moyenne 48 euros par habitant et par an aux dépenses énergétiques, ce qui représente en moyenne 4% de leur budget de fonctionnement (masse salariale comprise). Alors que les niveaux d'inflation et les prix de l'énergie explosent, l'optimisation des consommations énergétiques du patrimoine immobilier apparaît comme une piste sérieuse d'économies, à court comme à moyen terme.

La démarche de massification de la rénovation énergétique - actuellement en cours - constitue un premier niveau de réponse à l'enjeu de maîtrise des budgets. Mais les retours sur investissement prendront encore du temps. Un deuxième niveau de réponse doit être activé, avec pour objectif de réaliser des économies à court terme et donc sécuriser le financement de la transition écologique et énergétique.

Ce levier, c'est la recherche systématique de la sobriété énergétique à travers la lutte contre les gaspillages invisibles (surproduction ou consommations inutiles au regard des usages). En effet, même si les bâtiments ont été conçus pour être très performants d'un point de vue énergétique, les résultats ont pu montrer l'écart entre la théorie et la réalité : installations réceptionnées non réglées ou non fonctionnelles, consommations énergétiques liées au chauffage et à la ventilation largement supérieure aux prévisions, etc.

Cette transition est autant comportementale que socio-technique, et doit mobiliser une organisation, des compétences et une gouvernance transverse, c'est-à-dire des outils, des process et des méthodes de travail nouveaux. A ce titre, elle soulève des interrogations d'ordre politique et managériales que nous proposons d'exposer.

Il sera rappelé dans une première partie les objectifs de la Direction du Bâti et les outils sur lesquels elle peut s'appuyer pour impulser des changements de comportements. Nous esquisserons dans une deuxième partie l'organisation que nous proposons de déployer, ainsi que les principales étapes de mise en œuvre, pour répondre à ces nouveaux enjeux.

I) Développer une culture de la sobriété énergétique, une démarche complexe qui doit s'appuyer sur des compétences transverses

A) La Direction du bâti n'est pas structurée pour répondre à des enjeux transverses de cette nature

1. Ses principales missions : faire vivre l'existant et préparer l'avenir

La Direction du bâti est traditionnellement missionnée pour assurer des fonctions de maître d'ouvrage et de mainteneur pour répondre aux besoins d'équipements et de service à la population (écoles, musées, équipements socioéducatifs...), en lien étroit avec des directions prescriptrices et/ ou exploitantes.

L'intégration récente des compétences maintenance et gestionnaire du patrimoine ont permis de prendre la mesure des enjeux de disponibilité d'équipements et d'infrastructures sollicités quotidiennement pour répondre à des besoins essentiels de la population (restauration scolaire, crèches...).

Notre direction s'est donc structurée d'une part autour de ces enjeux du quotidien et d'autre part, pour répondre aux nouvelles obligations réglementaires : le décret tertiaire, qui oblige les collectivités à programmer des travaux énergétiques dans leurs bâtiments de plus de 1000m², la RE2020, qui élargit la focale de la performance environnementale, etc.

Ces récentes réformes - qui visent à constituer une base de connaissances solide pour mieux accompagner les évolutions des usages dans un contexte de nécessaire sobriété foncière – bousculent les métiers et postures traditionnels de la MOA, mais aussi les processus d'arbitrage.

2. Mobiliser les bons outils pour dessiner une trajectoire réaliste, un travail pluridisciplinaire

L'obligation, pour le 1^{er} janvier 2025 au plus tard, de généraliser l'installation de systèmes d'automatisation et de contrôle dans tous les bâtiments tertiaires dont la puissance nominale des équipements de chauffage, ventilation et climatisation est supérieure à 290kW (dit décret « automatisation des bâtiments tertiaires ») appelle une forme de réponse que notre organisation ne peut pas assumer en l'état.

Cette nouvelle obligation vise à la mise en place d'actions coordonnées sur les usages et les comportements. Elle est d'ailleurs accompagnée par plusieurs outils visant à faciliter le pilotage des besoins et des usages :

- la plateforme Operat, administrée par l'Ademe et créé prioritairement dans l'objectif de consolidation de la data « décret tertiaire » mais qui peut aussi être mobilisée comme un véritable outil de gestion patrimoniale, y compris pour le patrimoine qui n'est pas éligible aux obligations de déclaration
- le programme Cubes.Ecoles (challenge d'économies d'énergies basé sur la sensibilisation des parties prenantes : exploitant, communauté éducative, élèves...) qui vise à générer une dynamique pour dégager des économies pour des investissements limités.

Cette palette d'outils complète les contrats de performance énergétique, introduit par la directive européenne de 2006 et confortée par celle de 2012 sur l'efficacité énergétique. Il s'agit d'un outil qui a fait la preuve de son efficacité pour répondre aux enjeux de la transition énergétique - en permettant notamment d'introduire une garantie sur les économies d'énergie consécutives à la rénovation ou l'optimisation de l'exploitation de ses installations techniques - mais qui est complexe et coûteux en ressource à mettre en place et suivre.

La mise en place de contrats globaux de performance nécessitent en effet de déployer une ingénierie adaptée, notamment de collecte et d'analyse de data sur le temps long. En effet, il s'agit de marchés publics mais dont le format - à la carte - permet de challenger le périmètre de responsabilité des parties prenantes pour permettre à chacun de disposer de bons leviers pour mettre en œuvre les actions les plus pertinentes en vue d'améliorer la performance énergétique globale.

En d'autres termes, face à la diversification des outils et des contextes, il est nécessaire de déployer une analyse fine des avantages/inconvénients des différentes formules, ce qui est un véritable frein à l'échelle de 150 bâtiments et une multitude d'occupants différents.

Le changement d'échelle implique donc une réflexion combinée sur le court et le moyen/long terme qui ne pourra pas être fructueuse que si elle est cadrée et structurée dans une organisation ad hoc.

B) Impulser des changements de comportement nécessitent différents niveaux de réponse et de coordination

Les retours d'expérience illustrent les 2 principaux facteurs de réussite à rassembler :

1. Animer un écosystème pour consolider et faire vivre les bonnes pratiques

Les collectivités font depuis une dizaine d'années appel à de nouvelles compétences, plus transverses, pour mettre en place des plans d'actions ciblées en matière d'efficacité énergétique. Ces compétences s'appuient généralement sur un économiste de flux, dont la mission consiste à mettre en place des actions simples en agissant à la fois sur les équipements techniques et sur les pratiques des occupants (programmation des installations de chauffage, de ventilation et de climatisation, faire évoluer les pratiques en fonction des usages et des besoins...). Les économies engendrées dépassent en moyenne le coût de l'emploi créé (les consommations d'énergie baissent en moyenne de 10 à 15% après le recrutement de techniciens spécialisés, sans réalisation de travaux d'investissement importants).

Ces démarches trouvent toute leur pertinence sur des bâtiments répondant à plusieurs critères cumulatifs permettant d'agir sur un gisement d'économies - avec ou sans investissements lourds : systèmes de gestion énergétique (capteur, dispositifs de régulation, programmeurs, compteurs d'énergie...), équipements de production, de distribution et d'émission (chaudière, pompe à chaleur, centrale de traitement...).

De par leur nature coordonnée, ces démarches permettent de regrouper une très grande variété d'actions, la période d'exploitation-maintenance constituant une garantie pour le gestionnaire, puisqu'elle permet d'assurer un accompagnement et de systématiser les mesures de performance globale du bâtiment sur une période suffisamment représentative.

Par nature, la performance énergétique globale d'un bâtiment se compose de l'addition de performances actives ou passives de différents éléments (enveloppe, équipements, pilotage), d'où le besoin d'animation et de coordination accru, en s'appuyant sur les bonnes pratiques, y compris venant du « terrain ».

2. Outiller les élus pour piloter efficacement ces écosystèmes

Les outils contractuels constituent des supports intéressants de la coopération avec les occupants et le secteur privé : règles d'usage, structuration de filières - les plans massifs de rénovation énergétique, déployés un peu partout, rendent d'ailleurs inévitable la réflexion sur la capacité à faire du secteur, etc.

Une attention particulière devra être apportée à certaines règles, traduites traditionnellement dans les CCAG. Peu investies par les acheteurs publics, ces pièces doivent cependant pouvoir traduire les orientations politiques en matière de :

- allocation et pilotage des risques (y compris sur les phases délicates d'autorisations administratives),
- de politique de sanctions ou d'indemnisation, qui constituent autant d'alerteurs sur le niveau et la nature de partenariat souhaité
- de suivi et de partage.

A l'échelle du patrimoine de la collectivité, il y a donc une vraie réflexion à impulser :

- d'une part sur le partage des responsabilités en matière d'usage d'animation et d'accompagnement de la communauté des utilisateurs/occupants (les températures de chauffe des bâtiments publics par exemple, montrent à quel point il s'agit d'un sujet politique qui doit être alimenté techniquement)
- d'autre part sur la mobilisation efficiente des ressources, notamment entre régie et dispositif de type retro commissionning, pour un pilotage pragmatique des priorités. En effet, les procédures de mise en place de contrats de performance énergétique sont lourdes et chronophages. Elles nécessitent une mobilisation de compétences transverses et très spécialisées (juridiques, techniques, financières).

L'enjeu de la structuration de la fonction « énergie » est donc désormais de préparer, piloter et industrialiser les éléments de cadrage, pour rentabiliser au maximum les ressources consacrées et assurer une visibilité aux efforts fournis pour les occupants.

II) Le Service Energie, une organisation et des compétences dédiées pour outiller, expertiser et responsabiliser les parties prenantes

A) Un service rattaché à la direction du bâti mais aux missions transverses

1. Alimenter la feuille de route pour aider les élus à « mettre en récit » l'impératif de sobriété

On constate au niveau européen l'inexistence d'un scénario portant un niveau d'ambition sur l'ensemble des enjeux de soutenabilité. La trajectoire pour atteindre l'objectif de la neutralité carbone en 2050 est pourtant un sujet éminemment politique : quels potentiels pour la sobriété, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ?

Le débat politique sur le sujet est indispensable, d'autant que la baisse réelle des consommations énergétiques suite à des travaux de rénovation se situe entre la moitié et les deux tiers de l'objectif lors de la conception du projet. Mais la réflexion des élus devra être alimentée :

- d'outils d'aide à la décision que ce service produira, selon une gouvernance et un pilotage qui seront clarifiés ultérieurement ;
- de dispositifs d'alerte pour que l'exécutif puisse se positionner clairement vis-à-vis des occupants

2. Professionnaliser la fonction exploitation/ maintenance

Pérenniser les économies d'énergie nécessite de maintenir la dynamique sur le temps long, y compris en diversifiant les outils (contrats d'exploitation des installations techniques, contrats de performance énergétique évoqués précédemment...).

En terme d'organisation, la stratégie pluri-annuelle de rénovation énergétique du patrimoine immobilier (bilan énergétique, programme d'actions et accompagnement, animation, suivi et pérennisation de la démarche) appellent donc :

- des outils de gestion patrimoniale performants ;
- une capacité d'industrialisation du reporting et de la synthèse d'indicateurs, notamment en s'appuyant sur les nouvelles générations d'équipement qui permettent de faire de la gestion prédictive mais aussi sur les outils plus traditionnels : facturation, réglage et programmation des installations;
- une capacité d'anticipation des besoins de chauffage en fonction des conditions météo, du planning et du nombre d'occupants ;
- une capacité d'intervention et de formation à l'exploitation de 1^{er} niveau, comme le réglage de certains automates (en suivant sur plusieurs années l'exploitation et le fonctionnement des équipements de 14 bâtiments tertiaires rénovés au niveau BBC, le bureau d'études Solares Bauen a par exemple observé que les installations techniques livrées n'étaient en majorité pas réglées, voire pas fonctionnelles).

En effet, plus un bâtiment est économe en énergie, plus il est sensible en exploitation. Le suivi d'exploitation est donc essentiel (la ville de Grenoble a par exemple mené un travail fin de suivi de la maintenance CVC de ses piscines, avec une équipe dédiée, générant en quelques années 20% d'économie d'énergie).

Il s'agit cependant d'adopter une posture pragmatique sur ces sujets et développer une culture de la maîtrise du risque acceptable, en fonction du seuil de défaillance des équipements et d'une hiérarchisation.

B) Modalités de pérennisation de cette nouvelle fonction « énergie »

1. Un projet de service en plusieurs étapes

La mission du service Energie prendra différentes formes :

OUTILLER

- appui au dispositif d'appropriation/ formation des occupants et du personnel d'entretien sur les questions relatives à l'énergie
- animation du plan d'action (production de bilans de synthèse et d'outils d'aide à la décision).

EXPERTISER

- conseil technique du maître d'ouvrage pour les actions nécessitant des travaux d'investissement conséquents (travaux d'isolation par exemple)

RESPONSABILISER

- piloter les actions nécessitant peu de moyens humains (par exemple la renégociation des conditions tarifaires et la valorisation des certificats d'économie d'énergie).

Compte tenu de la volumétrie, nous estimons une équipe à dimensionner autour de 3 ETP (ingénieur, économiste des flux, juriste) + 1 encadrant, dans un premier temps.

Ce format resserré, permet d'engager une démarche itérative qui pourrait donc être rentabilisée sous environ 2 ans, le temps de gagner en expérience et maturité pour industrialiser le process.

2. Financement

Le financement de cette organisation s'appuiera sur 2 leviers :

- Une quote-part des économies d'énergie dégagées à la suite de combinaison de travaux, d'interventions sur la régulation des équipements et de sensibilisation des occupants (en moyenne 20% selon les retours d'expérience), voire sur les cofinancements mobilisés grâce à l'action de ce service. En effet, les programmes de soutien à la transition énergétique se multiplient, notamment au niveau européen. La banque de l'UE, par exemple, a décidé d'orienter sa politique de prêt à des interventions permettant de soutenir les objectifs d'efficacité énergétique - les travaux d'investissement en loi MOP y seraient éligibles, mais il est également envisageable d'y intégrer certains programmes d'intensification des usages (pose de panneaux photovoltaïque en toiture par exemple).
La valorisation des certificats d'économie d'énergie.

3. Certaines modalités de mise en œuvre devront être co-construites avec les agents, selon un processus itératif

Les besoins d'articulation avec les fonctions projet, études, maintenance et patrimoine doivent encore être affinés, la bonne exploitation des équipements en fonction des usages nécessitant un travail d'analyse et de priorisation.

La participation de la collectivité à un projet de type Cube.ecole (évoqué précédemment) pourrait constituer un vecteur intéressant de mise en commun des bases de connaissance/ base de données.

Dans l'intervalle, nous proposons un format co-construction de la déclinaison opérationnelle de cette feuille de route en 3 temps - en chambre dans un premier temps :

- Présentation aux cadres de la direction de la démarche et recueil des premières impressions « à chaud »
- ateliers thématiques sous un format de type « word café » ;
- identification des chantiers prioritaires, des profils de poste et personnes ressources (l'université en particulier)

Il s'agit d'un premier format qui permettra de « prendre la température ». Cette proposition devra bien-sûr être affinée, enrichie des différents avis.

Dans le contexte d'annonces « imminentes » sur les modalités de mise en œuvre de la « sobriété » énergétique (température de chauffe des bâtiments publics notamment), nous proposons d'attendre les orientations politiques de l'exécutif avant de formaliser une proposition d'approche des organisations syndicales. Cette première approche, en amont de toute procédure de consultation des instances paritaires, nous semble nécessaire pour un dialogue constructif.

La gestion de l'énergie est un enjeu primordial pour la collectivité. La démarche de massification de la rénovation énergétique - actuellement en cours - constitue un premier niveau de réponse, qui doit être complété d'une action forte sur les usages.

3 principaux enjeux :

- sur le plan politique : impulser une réflexion forte sur le partage équitable des responsabilités ;
- sur le plan économique : créer les conditions nécessaires pour que les outils comme les contrats de performance énergétique jouent pleinement leur rôle de locomotive ;
- sur le plan managérial : outiller les services pour développer une nouvelle culture professionnelle, centrée sur le « juste » niveau de réponse plutôt que la recherche de l'amélioration de la qualité.

La proposition que nous formulons (création d'un service Energie) vise à aborder le changement d'échelle de la manière la plus efficiente possible, dans un contexte où l'exécutif aura besoin de boussoles et d'appui technique.