

Rénovation énergétique : « Permettre aux collectivités et universités de s'en saisir » (T. Cazenave)

News Tank Éducation & Recherche -
Paris - Interview n°281335 - Publié le 27/02/2023 à 17:08
Imprimé par Xavier Teissedre - abonné #13929 - le 03/03/2023 à 08:00



Thomas Cazenave, député (Renaissance)
de Gironde - © D.R.

« C'est un dispositif spécifique aux enjeux de rénovation énergétique, pour permettre aux collectivités et aux universités de s'en saisir [...] Cette expérimentation bouscule les critères de la commande publique. »

Voici comment Thomas Cazenave, député (Renaissance) de Gironde, présente l'expérimentation de cinq ans prévue par sa proposition de loi visant à accélérer les travaux de rénovation énergétique en ouvrant le recours au tiers-financement à l'État, aux établissements publics et aux collectivités territoriales. Il s'exprime dans une interview à News Tank, le 23/02/2023.

Cette PPL (Proposition de loi) a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 19/01/2023, puis par le Sénat le 16/02, avant d'être renvoyée en commission mixte paritaire dans le cadre d'une procédure accélérée. Le gouvernement vise une effectivité du dispositif à l'été 2023.

Avec cette expérimentation, il s'agit d'abord « de permettre à des collectivités territoriales, des établissements publics et opérateurs comme les universités, l'État, de faire des investissements immédiats, mais de ne les payer que progressivement, à mesure que ces investissements vont eux-mêmes générer leurs économies d'énergie et amoindrir la facture qu'elles ont à payer. »

« Si on ne prend par exemple que le chiffre de la rénovation énergétique de toutes les écoles de notre pays, c'est à peu près 40 Md€. Ce sont des investissements considérables, à l'origine de notre réflexion », indique-t-il.

Celui qui est aussi rapporteur spécial de la Mires (Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur) sur le volet enseignement supérieur et vie étudiante au budget de l'Etat indique que ce dispositif sera aussi « une possibilité nouvelle offerte aux universités, qui représentent un patrimoine gigantesque et font face à la flambée des prix de l'énergie. »

Stratégie bas-carbone : « Si l'on veut atteindre nos objectifs, il faut le faire rapidement »

Quel est le constat à l'origine de votre proposition de loi ?

Nous sommes face à ce que l'on peut qualifier de « mur d'investissements » pour atteindre le double objectif que nous nous sommes fixés, c'est-à-dire à la fois l'atteinte du décret tertiaire, qui nous fixe des objectifs très ambitieux en matière de baisse de nos émissions sur le volet bâtementaire, et notre stratégie bas-carbone à échéance 2050.



**Les bâtiments publics
représentent près de 37 %
des surfaces »**

Nous avons devant nous des investissements colossaux à réaliser sur l'ensemble du tertiaire et à l'intérieur du tertiaire. Les bâtiments publics représentent près de 37 % des surfaces. Cet enjeu considérable concerne l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales. Si l'on veut atteindre nos objectifs, il faut le faire rapidement.

En quoi consisterait l'expérimentation portée par cette PPL ?

L'idée de la PPL est double. Il s'agit d'abord de permettre à des collectivités territoriales, des établissements publics et des opérateurs comme les universités et l'État, de faire des investissements immédiats, mais de ne les payer que progressivement, à mesure que ces investissements vont eux-mêmes générer leurs économies d'énergie et amoindrir la facture qu'elles ont à payer.

Or, permettre ce lissage dans le temps est une dérogation au droit des marchés publics, puisque sur le principe des marchés publics, la puissance publique doit s'acquitter des travaux une fois qu'ils sont réalisés.

Il n'existe aujourd'hui qu'une seule façon de déroger au droit des marchés publics, ce sont les partenariats public-privé. Mais les PPP (Partenariat public-privé) souffrent de deux difficultés - cela se voit dans le fait qu'ils n'ont pas été utilisés pour conduire des grands travaux de rénovation énergétique dans le parc public.

- D'une part, une image assez dégradée auprès des décideurs publics locaux.
- D'autre part, et cela constitue une réelle préoccupation, le principe de partenariat public-privé conduit à ce que la puissance publique perde la maîtrise d'ouvrage. Elle est alors confiée à l'acteur privé.

C'est pour cela que nous avons créé ce dispositif *ad hoc* expérimental pour cinq ans, visant d'une part à maintenir la maîtrise d'ouvrage auprès de l'autorité publique, et d'autre part à permettre la dérogation au principe du paiement immédiat par le paiement différé. C'est un dispositif spécifique à ces enjeux de rénovation énergétique, pour permettre aux collectivités et aux universités de s'en saisir.

« Une possibilité nouvelle offerte aux universités pour qu'elles s'engagent »

Quelle place occuperont le bâti scolaire et universitaire dans ce dispositif ?

Si on ne prend que le chiffre de la rénovation énergétique de toutes les écoles de notre pays, cela représente à peu près 40 Md€. Ce sont des investissements considérables, à l'origine de notre réflexion : comment déclencher et accompagner ces investissements, qui doivent être réalisés tout de suite.

Les universités représentent elles aussi un patrimoine gigantesque. En travaillant sur le budget des universités, en tant que rapporteur spécial du budget de la Mires (Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur) sur l'enseignement supérieur et la vie étudiante, j'ai pu observer qu'il constitue un enjeu considérable.

Les collectivités territoriales ont occupé une place importante dans les discussions, mais les universités font aussi face à la flambée des prix de l'énergie et la rénovation énergétique de leur bâti est une question primordiale. Ce dispositif sera aussi une possibilité nouvelle offerte aux universités pour qu'elles s'engagent.

Les Crous (Centre régional des œuvres universitaires et scolaires) peuvent aussi faire partie naturellement des opérateurs concernés. C'est un champ d'appréciation très large que l'on propose finalement.



**C'est un champ
d'appréciation très large
que l'on propose
finalement »**

Comment a été accueillie cette proposition lors des discussions au Parlement ?

Nous avons été très satisfaits du déroulé des échanges au Parlement. D'abord parce que l'on a réussi à travailler avec tous les groupes politiques, ce qui a permis d'enrichir le texte. Nous avons adopté des amendements émanant également des oppositions comme le groupe écologiste.

A la fin il y a eu un vote à l'unanimité sur le texte. C'est plutôt satisfaisant pour un parlementaire, de voir que nous sommes capables de travailler sur des sujets utiles, indispensables pour lutter contre le réchauffement climatique et capables de générer du consensus. D'autant que tout cela s'est fait dans un temps très court.

Les amendements portés par le groupe écologiste

« Nous avons adopté des amendements émanant également des oppositions comme le groupe écologiste », indique Thomas Cazenave. En effet deux amendements déposés par Sandra Regol, députée (écologiste) du Bas-Rhin, ont été adoptés au cours des discussions.

Le premier, adopté en commission le 11/01/2023, a pour objectif « d'enrichir en amont les exigences sur l'évaluation des contrats conclus en application de la présente loi. » « Le groupe écologiste soutient qu'un suivi rigoureux de ces outils est nécessaire, pour permettre une évaluation exigeante, protectrice des deniers publics et de l'investissement nécessaire dans la performance énergétique du secteur public. »

Le second, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 19/01, complète l'article 1 du texte, en y ajoutant que « lorsque le contrat conclu en application de la présente loi porte sur plusieurs bâtiments, les objectifs de performance énergétique à atteindre sont fixés de manière séparée pour chaque bâtiment. »

Dans l'exposé des motifs, le groupe écologiste indique que « des dérives ont pu être constatées dans certaines collectivités pour les contrats de performance énergétique, où les objectifs étaient fixés pour l'ensemble du lot, entraînant une difficulté de mise en défaut en cas de non-respect des obligations de résultat. »

Quelles sont les prochaines étapes devant conduire à la mise en œuvre de cette expérimentation ?

Ce travail a été mené en concertation étroite avec les associations d'élus et les services de l'État. Nous sommes actuellement en pleine navette parlementaire puisqu'une commission mixte paritaire avec le Sénat se tiendra le 09/03. Il y aura sûrement quelques améliorations ici et là, en fonction des retours que l'on a.

Il y aura ensuite une expérimentation de cinq ans. Attention, cela ne veut pas dire que les opérations qui doivent être couvertes par ce dispositif doivent aboutir sous cinq ans. Elles peuvent avoir tendance à s'étaler sur dix, quinze ou vingt ans. Les cinq ans d'expérimentation correspondent à la période de contractualisation.

Il y aura un premier rapport à mi-parcours, conduit par le Gouvernement, visant à étudier la nature des opérations conduites, les bilans énergétiques de celles-ci, le type d'entreprise et d'acteur économique mobilisés, ainsi que le type de collectivité. Cette étape permettra de savoir, avant même le délai de cinq ans, si le dispositif est pris en main, s'il est utile, et s'il y a eu des effets de bord que nous n'avions pas anticipés à corriger.

« Il va falloir travailler à faire connaître le dispositif »

Quelles sont les conditions nécessaires à la réussite du projet ?

Il va falloir travailler à faire connaître le dispositif pour permettre à tous les décideurs publics de s'en emparer. Il faut aussi répondre à cette problématique d'éparpillement du patrimoine public, notamment du côté des collectivités territoriales de petite taille. Pour elles, ce n'est pas toujours facile de conduire des projets, d'avoir accès à l'ingénierie et aux compétences nécessaires pour les mener à terme.

Nous menons donc un travail avec la Banque des territoires, l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires) et le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), pour qu'ils puissent accompagner le mouvement. Nous comptons aussi beaucoup sur la mobilisation, l'ingénierie notamment publique, pour apporter un appui aux collectivités les moins bien armées, qui ont pourtant souvent un patrimoine public important.



Il ne faut pas que ce soit uniquement des opérations de très grande envergure, portées par de très gros opérateurs »

La deuxième condition sera notre capacité à mutualiser des opérations. C'est notamment pour cela que nous avons fait évoluer et clarifié le texte, pour permettre aux syndicats d'énergie et aux intercommunalités de porter ce type d'opérations de mutualisation de rénovation énergétique.

Nous avons aussi fait attention à ne pas mettre de seuils dans ce dispositif, car une des clés de réussite, c'est aussi que le tissu économique local s'en empare. Il ne faut pas que ce soit uniquement des opérations de très grande envergure, portées par de très gros opérateurs : l'idée est aussi de faire émerger des opérateurs de taille intermédiaire, PME (Petites et moyennes entreprises) et ETI

(Entreprise de taille intermédiaire), qui, localement, sont capables de faire des propositions à des collectivités et à des établissements publics, pour conduire ces travaux.

Comment inciter les investisseurs privés à intégrer ce dispositif ?

Il y a, chez les investisseurs privés et même les épargnants, une appétence et une volonté de financer des investissements climatiques. Mais c'est vrai que si l'on cherche des fonds d'investissement, il y a un enjeu concernant la taille des infrastructures concernées pour les gros investisseurs privés. La rénovation du patrimoine des universités évoque par exemple pour eux des tailles suffisantes.

La question se pose surtout pour des opérations de moindre envergure. Il faut y trouver une réponse, en travaillant avec la Banque des territoires, des financeurs publics ou parapublics et des opérateurs de l'État. D'où, là encore, l'intérêt de développer des opérations mutualisées.

Les économies d'énergie à prévoir permettront-elles réellement de réduire l'investissement réalisé ?

Quand on fait des rénovations très lourdes, les gains énergétiques vont permettre de venir compenser l'investissement réalisé, seulement en partie. Ce n'est pas comme lorsque l'on change simplement un mode de production d'eau chaude ou une chaudière, où il y a une rentabilité rapide.

Le fait de lisser dans le temps permet de réduire l'investissement, parce que les gains en matière d'économies d'énergie vont réduire la somme à payer chaque année. Ce n'est pas immédiat et plus on est ambitieux, plus l'équilibre économique est compliqué. C'est plutôt une méthode pour amoindrir le coût, mais cela reste un investissement.

De plus, ce n'est pas uniquement un sujet de baisse de facture énergétique : il y a aussi l'enjeu pour la collectivité d'atteindre les objectifs climatiques. Il va falloir valoriser, et pas uniquement sur le plan de la facture, les collectivités qui sont exemplaires en matière de réduction de leurs émissions de CO₂ parce qu'elles ont rénové leur patrimoine. On peut alors dire qu'elles ont réduit leur dette climatique, quitte à créer un peu de dette financière. Il y aura d'ailleurs un débat prochainement sur la dette verte et la dette grise des collectivités.

Enfin, il ne faut pas réduire la rénovation énergétique à un sujet d'équilibre économique, bien que ce soit un élément décisif et incitatif. Il y a aussi une question de confort pour les usagers et les agents du service public. Nous l'avons vu au mois de juillet dernier, quand des écoles ont fermé préventivement en raison de la chaleur, ou en hiver, lorsque certaines universités ont été victimes du froid.

« Ce n'est pas uniquement un sujet de baisse de facture énergétique »

Comprenez-vous les inquiétudes concernant la « facilitation d'une nouvelle modalité d'endettement » ?

Il y a un débat à ce sujet, certains appellent en effet à extraire ces investissements de la dette des collectivités. Je prends le problème différemment : il ne faut jamais cacher ses engagements financiers, parce que cela mène à des catastrophes. Il vaut mieux l'assumer en disant « oui, c'est une dette, mais c'est une dette permettant de faire des investissements utiles et rentables. »

Il s'agit de contrats extrêmement protecteurs pour les collectivités notamment, car cela se fait sous une forme de marché global de performance. C'est-à-dire que l'opérateur s'engage sur une performance de baisse des dépenses énergétiques. Finalement, c'est un engagement de résultats et non pas de moyens.

Cette expérimentation bouscule les critères de la commande publique. C'est là où le bilan à mi-parcours sera intéressant, pour déterminer si effectivement cela a permis de lever les freins de la commande publique et quels enseignements en tirer, dans l'optique de la faire évoluer sur certains aspects, pour d'autres types d'opérations.

« C'est un engagement de résultats et non pas de moyens »

Mais au-delà du droit de la commande publique, la question à se poser est celle de la dette. Quoi qu'il arrive, une collectivité ou un établissement public qui s'engage dans ce type d'opération, contracte une forme de dette.

Comment la rendre acceptable, admissible ? Et surtout, comment la mettre en regard avec une dette climatique, une dette grise, c'est-à-dire une dette qui n'est pas valorisée économiquement aujourd'hui. En faisant cela et en valorisant les plus exigeants, nous pouvons rendre incitatif le fait de réduire les émissions de

gaz à effet de serre.

© News Tank Éducation & Recherche - 2023 - **Code de la propriété intellectuelle** : « La contrefaçon (...) est punie de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Est (...) un délit de contrefaçon toute reproduction, représentation ou diffusion, par quelque moyen que ce soit, d'une oeuvre de l'esprit en violation des droits de l'auteur. »