

Contrats de performance énergétique

Passation – Financement – Exécution

3^e édition

GB2A
Cerema



EDITIONS

LE MONITEUR

GB2A

 **Cerema**
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Sommaire

	Introduction	9
CHAPITRE 1	Définition et cadre juridique de la performance énergétique...	13
CHAPITRE 2	Enjeux de la performance énergétique.....	25
CHAPITRE 3	Finalités d'un contrat de performance énergétique.....	35
CHAPITRE 4	Théorie des « familles » de contrats de performance énergétique.....	41
ÉTAPE N° 1	Définir son projet de performance énergétique.....	47
CHAPITRE 5	Déterminer la situation de référence	49
CHAPITRE 6	Identifier les améliorations de la performance énergétique envisageables	55
ÉTAPE N° 2	Financer son projet et choisir le bon contrat.....	63
CHAPITRE 7	Évaluer les conditions économiques de réalisation	65
CHAPITRE 8	Définir le montage contractuel approprié	105
CHAPITRE 9	Outils contractuels correspondant aux objectifs d'un contrat de performance énergétique	119
CHAPITRE 10	Tiers-investissement et mutualisation	145
ÉTAPE N° 3	Rédiger le cahier des charges	163
CHAPITRE 11	Rédaction du programme technique et fonctionnel, cahier des charges des concepteurs.....	165
CHAPITRE 12	BIM et contrat de performance énergétique	171

ÉTAPE N° 4	Choisir son partenaire et négocier son contrat.....	175
CHAPITRE 13	Procédures de passation d'un contrat de performance énergétique	177
CHAPITRE 14	Critères d'attribution envisageables dans un contrat de performance énergétique	185
CHAPITRE 15	Rédaction d'un avis de publicité.....	189
CHAPITRE 16	Rédaction d'un dossier de consultation des entreprises	193
CHAPITRE 17	Conduite d'une procédure avec négociation ou d'un dialogue compétitif	197
ÉTAPE N° 5	Suivre la réalisation du projet et mesurer la performance énergétique.....	203
CHAPITRE 18	Suivi d'exécution.....	205
CHAPITRE 19	Mesure de la performance énergétique	209
CHAPITRE 20	Process méthodologique pour le choix de l'option d'IPMVP.....	215
CHAPITRE 21	Variation des besoins et des usages dans le temps	219
CHAPITRE 22	Enjeux de sensibilisation et de maintenance.....	223
CHAPITRE 23	Fin du contrat et reprise du projet.....	229
ANNEXE	Trame de contrat de performance énergétique.....	233
	Index	249
	Table des matières.....	251

Introduction

Institué par la loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « loi Grenelle I »), le contrat de performance énergétique (CPE) est un partenariat entre un maître d'ouvrage et un opérateur qui organise la mise en œuvre d'un objectif d'efficacité énergétique.

Le CPE constitue le principal modèle contractuel permettant de favoriser l'atteinte d'objectifs d'amélioration de la performance énergétique, par la mise en œuvre d'actions d'optimisation du fonctionnement des équipements (à travers des CPE dits « de services »), auxquelles il est possible d'adjoindre le renouvellement ou l'amélioration des équipements (à travers des CPE dits « équipements »), voire des travaux d'ampleur sur l'enveloppe des bâtiments concernés (à travers des CPE dits « globaux »)⁽¹⁾.

La directive européenne 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE le définit comme « un accord contractuel entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières ».

Le droit interne ne donne pas de définition générale du CPE toutefois, l'arrêté du 29 décembre 2014 relatif aux modalités d'application du dispositif des certificats d'économies d'énergie, définit le CPE comme un contrat :

- fixant un objectif d'économie d'énergie sur son périmètre par rapport à une situation de référence ;
- déterminant une période durant laquelle cette économie d'énergie est garantie ;
- décrivant précisément la situation de référence : période de référence, caractéristiques du bâtiment (puissance totale de la chaufferie hors secours, énergies entrantes, opérations engagées ou réalisées pendant la période de référence, etc.), consommation de référence (modalités de calcul, méthode de correction, etc.), paramètres d'ajustements (température extérieure, eau chaude sanitaire, affectation des locaux, taux d'occupation, durée de fonctionnement, etc.) ;
- comportant un plan de mesure et de vérification de la performance énergétique, faisant l'objet d'un bilan annuel écrit permettant de comparer la consommation énergétique de l'année écoulée à la situation de référence décrite dans le contrat ;

(1) Source : chiffres clés de l'observatoire national des contrats de performance énergétique (ONCPE) <https://www.observatoireecpe.fr/>

– prévoyant une « pénalité » ⁽²⁾ financière en cas de non atteinte de l’objectif garanti par le contrat.

Si le CPE concerne en premier lieu la garantie de réaliser des économies d’énergie, nombreux sont les contrats prévoyant également des objectifs à atteindre en termes d’émission de gaz à effet de serre ou encore de production d’énergie renouvelable. À ce jour, ces objectifs traduisent en général, par rapport aux gains énergétiques contractualisés, les émissions de CO₂ évitées (souvent lié à un changement d’énergie de chauffage) d’une part, et la production d’énergie renouvelable le cas échéant d’autre part. On observe ainsi ces dernières années une intégration de la dimension carbone dans les marchés globaux de performance. À ce jour, le prix du carbone, qu’il soit lié à une taxe carbone ou au système d’échange de quotas d’émission, n’est pas suffisant pour permettre de calculer le montant de la réparation en cas de non atteinte des résultats qui pourrait être intégré à un CPE. Mais les évolutions structurelles (réglementation environnementale, objectifs de décarbonation notamment) conduiront indéniablement à instaurer une monétisation du carbone dans les prochaines années qui permettra d’engager des objectifs carbone dans des contrats de type Contrat de Performance Énergétique et Environnementale (CP2E).

La mise en œuvre d’un CPE fait intervenir une multitude d’acteurs : la maîtrise d’ouvrage privée ou publique qui porte le projet, ses assistants à maîtrise d’ouvrage (technique, juridique, financier, etc.), les opérateurs économiques fournissant des services énergétiques, les SEE (société de services énergétiques) ou les SOTI (société opératrice de tiers investissement), les banques, voire des instances étatiques comme le Pôle national des certificats d’économies d’énergie (PNCEE), etc.

Le CPE est un outil qui peut s’avérer résolument complexe à manier. C’est pourquoi nous avons conçu cet ouvrage afin de présenter et décrypter les étapes clés nécessaires à la mise en œuvre d’un projet de performance énergétique *via* un CPE :

- la définition du projet de performance énergétique (fixation des objectifs d’amélioration de performance énergétique et détermination d’outils de mesure) ;
- le financement du projet et le choix du montage contractuel ;
- la rédaction du cahier des charges ;
- le choix du partenaire et la négociation du contrat ;
- le suivi du projet et l’évaluation de la performance énergétique.

L’ouvrage développe également la question cruciale des enjeux de sensibilisation et de maintenance, et fait le point sur la période de fin de contrat et de reprise du projet par la maîtrise d’ouvrage.

(2) Malheureusement, la définition fixée par l’arrêté relatif à la bonification des certificats d’économies d’énergie ne respecte pas la logique de fonctionnement du CPE qui vise à transférer une véritable obligation de résultat à la charge de son titulaire. En effet, cette définition prévoit de sanctionner la non-atteinte de la performance par de simples « pénalités » et non par une « indemnité de garantie », or les deux dispositifs diffèrent par leur nature et leurs effets. Si les « pénalités » visent à sanctionner de manière forfaitaire le non-respect d’un engagement contractuel, « l’indemnité de garantie » est proportionnée à une éventuelle sur-consommation qu’elle vise à réparer intégralement. Par ses caractéristiques, l’indemnité de garantie est donc plus apte à transférer une telle obligation de résultat. Cependant, ces deux dispositifs peuvent se compléter et de nombreux CPE comprennent à la fois un dispositif de garantie et de pénalité afin de garantir le bénéfice économique des baisses de charges escomptées et de sanctionner la non-atteinte de l’engagement performanciel du titulaire.

Illustré d'exemples, et offrant au lecteur une approche pratique et opérationnelle du CPE, ce manuel, s'adressant en priorité aux acteurs de la maîtrise d'ouvrage publique, est élaboré afin d'appréhender et d'assurer la réussite d'un projet de performance énergétique.

Les développements introductifs à venir ont pour objet d'approfondir la définition de la performance énergétique et d'en saisir les différents enjeux. Ils permettent également de préfigurer ce que constitue et ce qu'autorise à mener un CPE. Cette introduction pose les bases d'une méthodologie permettant d'anticiper les principes structurants d'un plan d'action en matière de performance énergétique.

Mais par-delà ses aspects techniques, juridiques ou financiers, tous appréhendés dans l'ouvrage grâce aux équipes pluridisciplinaires du groupe GB2A (Avocats, Finance et Ingénierie) et du Cerema, le CPE est un formidable outil de massification et de fiabilisation des actions d'efficacité énergétique. Ces actions visent naturellement le secteur immobilier, mais peuvent aussi être entreprises par le biais de CPE dans les infrastructures et la mobilité notamment.

Le CPE est aujourd'hui devenu un outil incontournable au service de la transition écologique. Ceci a conduit la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023, à en renforcer l'efficacité en autorisant, à titre expérimental, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, à mettre en œuvre des CPE sous la forme d'un marché global de performance dérogeant à l'interdiction du paiement différé, qui s'impose dans le cadre des marchés publics de droit commun. Nous espérons que cet ouvrage participera de ce mouvement de sobriété énergétique, qui constitue une nécessité à la fois écologique mais aussi économique, car l'énergie la moins chère est celle qu'on ne consomme pas.

Enjeux de la performance énergétique

2.1 Un enjeu écologique lié au développement durable

L'efficacité énergétique a accompli de notables progrès depuis les années 70 par l'effet de la technologie (isolation et gestion technique des bâtiments, améliorations des processus industriels) et de la sensibilisation au gaspillage des ressources. Le signal prix a également été un moteur important dans le déclenchement d'un mouvement d'efficacité énergétique, en particulier à partir du choc pétrolier de 1973.

L'effet de tous ces efforts a cependant été atténué par l'existence de ce que les économistes dénomment « l'effet rebond », c'est-à-dire « l'annulation des gains de performance énergétique obtenus par la diffusion du progrès technique, du fait d'une utilisation accrue des ressources »⁽¹⁾.

Historiquement, la consommation d'énergie n'a cessé d'augmenter depuis la révolution industrielle, avec une croissance soutenue sur les 40 dernières années, progressant de 118 % en 49 ans, de 1973 à 2022. En 2024, bien que le rythme de cette croissance ait légèrement ralenti en raison des efforts de transition énergétique et de l'adoption des énergies renouvelables, la consommation mondiale continue d'augmenter, tirée par la demande croissante en électricité et les besoins énergétiques des pays en développement. Cette tendance devrait encore se poursuivre dans les décennies à venir.

En dépit des évolutions observées ces dernières années – selon les données d'Eurostat pour 2022, la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie a atteint 23 % dans l'Union européenne, plus du double de son niveau de 2004 (8,5 %), première année pour laquelle les données sont disponibles. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie est l'un des indicateurs clés de la stratégie de l'Union européenne pour 2030. L'objectif visé par l'Union est en effet d'atteindre une part de 42,5 % minimum dans la consommation d'énergie d'ici à 2030.

(1) Centre d'analyse stratégique, note d'analyse n° 320, février 2013.

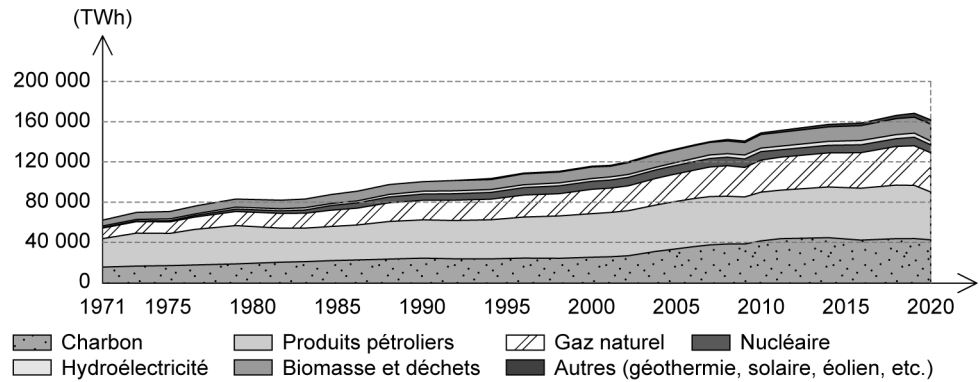
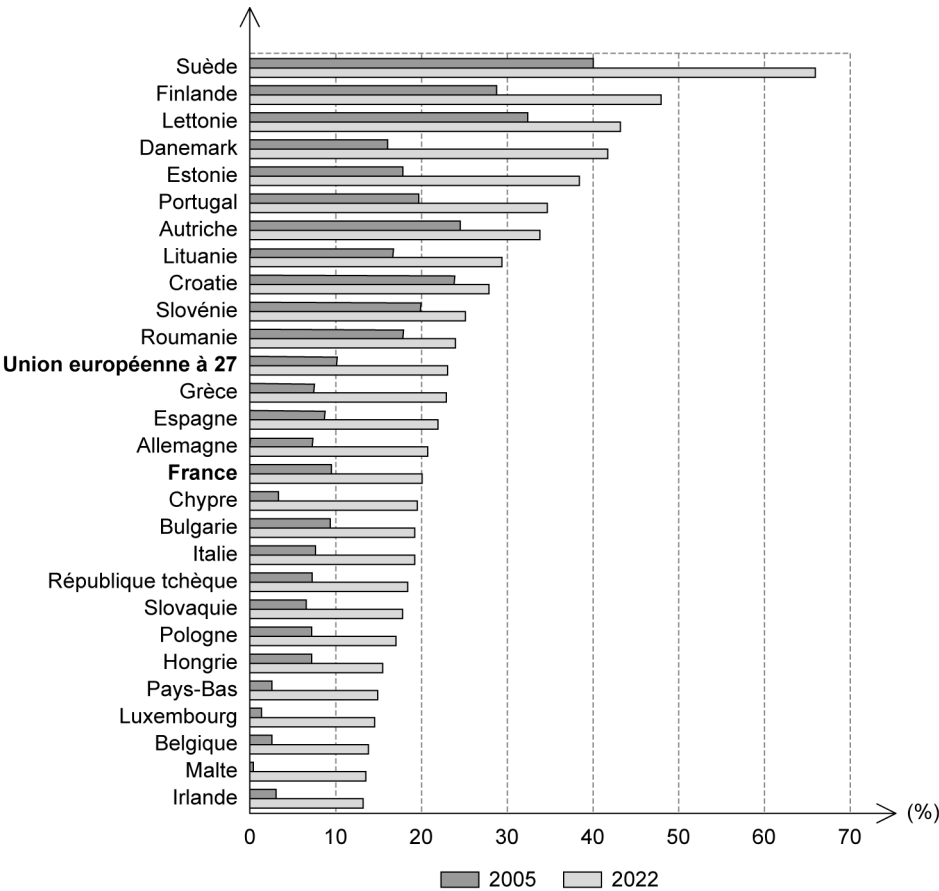


Fig. 2.1. Consommation mondiale d'énergie primaire par type d'énergie (MTEP)
(Source : Calculs SDES, d'après les données de l'Agence internationale de l'énergie (AIE),
publié dans les chiffres clés de l'énergie – édition 2023, Service des données et études statistiques,
ministère de la Transition énergétique)



**Fig. 2.2. Part de l'énergie provenant de sources renouvelables
dans les États membres de l'UE – 2022** (Source : Eurostat (extraction du 8 février 2024))

En France, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie a connu une progression très significative entre 2005 et 2022, passant de 9,6 % à 20,3 %. Il est à noter que ce développement reste en deçà des objectifs prévus par la trajectoire définie dans la LTECV (23 % d'énergies renouvelables visées en 2020 et 32 % en 2030).

En dépit de ces évolutions encourageantes, l'augmentation continue de la consommation d'énergie pose fondamentalement la question de sa soutenabilité environnementale sur le long terme.

On sait en effet que la demande énergétique mondiale devrait continuer de croître sur les 40 prochaines années. Deux dynamiques fondamentales sous-tendent cette évolution : la croissance de la population et celle de l'économie.

La population mondiale a dépassé les 7,5 milliards d'individus en 2017 et devrait atteindre les 9,8 milliards à l'horizon 2050, soit une hausse de près de 30 %. La croissance économique mondiale, tirée principalement par les pays émergents hors OCDE, au premier rang desquels la Chine, contribuera à accroître les besoins énergétiques mondiaux. La croissance de la demande d'électricité devrait être encore plus soutenue du fait de l'électrification des besoins et de l'urbanisation croissante.

Or, le domaine de l'énergie relève du temps long : l'ensemble des infrastructures qui déterminent la demande énergétique a des durées de vie dépassant souvent le demi-siècle, comme c'est le cas en particulier dans le domaine du bâtiment, au cœur des contrats de performance énergétique. Par conséquent, il y a un enjeu d'autant plus marqué que l'investissement des toutes prochaines années conditionnera sur les prochaines décennies la soutenabilité de la croissance démographique et économique mondiale, nationale comme locale.

Pour répondre aux défis à venir au cours des prochaines décennies, notre société se trouve dans l'obligation d'opérer une transition énergétique d'importance, sous l'effet de contraintes à la fois physiques (disponibilité de ressources fossiles et changement climatique) mais aussi économiques ou techniques.

L'enjeu est de créer les conditions d'un cercle vertueux liant efficacité énergétique, performance environnementale, relance économique et créations d'emplois.

Le CPE constitue ainsi un outil au service de cet enjeu.

2.2 Un enjeu économique lié à une volatilité grandissante des prix de l'énergie

Les effets attendus de la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz visent en priorité la baisse du prix de l'énergie à travers un accroissement de la compétitivité des entreprises. On constate par ailleurs toujours une volatilité du prix du pétrole : alors que le baril de Brent valait plus de 100 \$ à l'été 2014, il est redescendu durablement sous la barre des 75 \$ depuis cette date, pour remonter en 2022 (94,42 \$) et 2023 (75-85 \$), du fait des tensions géopolitiques et des ajustements de production.

Sur le long terme, les prix de l'énergie devraient connaître une tendance à la hausse.

En effet :

- sur la durée, la demande en énergie est en constante augmentation ;
- la production d'énergie supplémentaire induit des investissements extrêmement lourds ;
- le prix des énergies non renouvelables (pétrole, charbon, gaz) est volatil et reste marqué par des facteurs géopolitiques ainsi que par une tendance haussière sur le long terme ;
- le marché national est passé d'une situation de monopole historique à une situation d'oligopole centrée autour de grands acteurs énergétiques.

En particulier, la satisfaction de la demande énergétique nécessitera des investissements importants pour renouveler les gisements en ressources fossiles ou pour développer l'énergie renouvelable. La réalisation de ces investissements est un facteur clé de l'équilibre offre-demande à moyen terme, qui conduira probablement à une élévation des coûts de l'énergie à moyen terme, même si elle permettra de limiter les problèmes d'approvisionnement à long terme.

Un renchérissement du prix des énergies carbonées est aussi à attendre en raison de la montée en puissance de la « taxe carbone ». Introduite dans la fiscalité des produits énergétiques et assise sur une valeur du carbone fixée à 7 euros la tonne pour 2014, 14,50 euros pour 2015, 22 euros pour 2016, 30,5 euros en 2017, 44,6 euros en 2018 et 2019, et 65,4 euros en 2020, le montant de la taxe carbone suit normalement une trajectoire d'évolution progressive, avec pour principe d'atteindre 100 euros la tonne en 2030.

L'objectif est de constituer un « signal prix » suffisamment important pour inciter au déclenchement des démarches de rénovation énergétique et d'économies d'énergie (ainsi que de réduire le risque d'un effet rebond).

Si le prix actuel de l'énergie, en dépit de la trajectoire de hausse de la taxe carbone, ne permet pas d'atteindre les objectifs de transition énergétique, l'augmentation attendue des prix de l'énergie – quelle qu'en soit sa source – aura inévitablement un impact sur la facture énergétique de la France et sa balance commerciale.

À titre d'illustration, peu avant la crise des « gilets jaunes », le gouvernement a lui-même évalué l'impact sur le budget annuel moyen des ménages à 79 euros en 2018 et 313 euros en 2022, et jusqu'à 136 euros en 2018 et 538 euros en 2022 pour un ménage chauffé au fioul et roulant beaucoup avec un véhicule diesel⁽²⁾.

À cet égard, la maîtrise de la consommation d'énergie et donc l'ensemble des démarches promouvant l'efficacité énergétique sont indispensables pour lisser les dépenses et maintenir le pouvoir d'achat des ménages ainsi que la compétitivité des entreprises.

Les personnes publiques n'échappent pas à ces contraintes budgétaires (un milliard d'euros étant consacré approximativement, chaque année, aux dépenses énergétiques des bâtiments publics). En moyenne, les consommations énergétiques constituent le second poste de dépenses des collectivités après les charges de personnel. La maîtrise des consommations d'énergie peut donc générer des effets positifs pour l'ensemble des personnes publiques.

(2) Commission des finances, avis n° 148 du 22 novembre 2018 sur le projet de loi de finances pour 2019, Assemblée nationale.

2.3 Un enjeu économique lié à la structuration d'une filière de l'efficacité énergétique et à la création d'emplois

Sur le plan national, la filière de l'efficacité énergétique constitue un puissant vecteur d'innovation, d'industrialisation et de création d'emplois pérennes et non délocalisables.

Dans chacune de ses composantes, la performance énergétique représente un potentiel majeur de croissance et de développement permettant de faire émerger une filière performante et ainsi permettre la création ou la sauvegarde d'emplois.

Un état des lieux mené par l'ADEME sur les années 2006-2021 permet de révéler l'importance prise désormais par les différentes filières concourant à la transition énergétique et écologique (dans les secteurs du transport, du bâtiment résidentiel et des énergies renouvelables), avec un poids de 103 milliards d'euros en 2021 (soit une augmentation de +219 % depuis 2006) et plus de 425 000 emplois liés à ces filières (soit une augmentation de 117 % depuis 2006).

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) ajoute encore à l'importance de la filière de l'efficacité énergétique avec l'objectif de créer 100 000 emplois à court terme (dont 75 000 dans le secteur de la rénovation énergétique et près de 30 000 dans le secteur des énergies renouvelables) et de plus de 200 000 emplois à l'horizon 2030.

Pour l'avenir, le repositionnement de la France dans la chaîne de valeur pourrait également passer par l'investissement dans les technologies innovantes et de rupture, en particulier dans le stockage et la gestion intelligente de l'énergie pour gérer l'intermittence des énergies renouvelables électriques, ou plus ponctuellement par la rénovation des parcs éoliens existants⁽³⁾.

2.4 Un enjeu social lié à l'évolution des comportements et au développement des territoires

L'amélioration de la seule efficacité énergétique des bâtiments et des équipements ne suffit pas. En effet, les comportements de consommation minent les économies d'énergie attendues, selon le phénomène de l'« effet rebond » qui peut annuler de 5 % à 50 % de ces gains.

À ce jour, l'effet rebond a été mis en évidence dans de nombreux travaux de recherche, mobilisant notamment des modèles issus de l'analyse macroéconomique⁽⁴⁾. On distingue :

- l'effet rebond direct, sur un même poste énergétique, un équipement plus performant est davantage utilisé ;
- et l'effet rebond indirect : les gains financiers réalisés sur un poste de consommation sont utilisés pour accroître la consommation dans d'autres postes du budget du ménage.

(3) Cour des comptes, « Le soutien à l'énergie renouvelable », mars 2018.

(4) Pour une revue de la littérature en français, voir C. Gossart et F. Flipo (2009), « Infrastructure numérique et environnement : l'impossible domestication de l'effet rebond », *Terminal*, n° 103-104, p. 163.

Les ressorts du phénomène sont autant techniques (structure des bâtiments, amélioration de la performance des appareillages) que culturels, financiers, sociologiques (fonction sociale du chauffage, de l'éclairage, exigences de confort domestique), et psychologiques (capacité à suivre l'évolution d'une facturation estimée, connaissance des pratiques économes).

Une étude britannique⁽⁵⁾ a montré que dans le cas de l'amélioration de l'efficacité d'un système de chauffage, on enregistre un décalage moyen d'environ 30 % entre les économies prévues et celles qui sont effectivement réalisées. L'Union française de l'électricité (UFE) estime que la moitié de la consommation énergétique du logement dépend des caractéristiques techniques du logement (isolation, efficacité du bâtiment et de l'appareillage) et que l'autre moitié dépend des comportements de consommation⁽⁶⁾.

Afin d'éviter l'effet rebond, il est indispensable d'accompagner les actions matérielles de performance énergétique (travaux de construction et de rénovation des bâtiments) par des incitations immatérielles à économiser l'énergie. De nouvelles incitations « comportementales » inspirées de la psychologie sociale peuvent être mises en place, par exemple avec des concours récompensant les usagers réalisant les « meilleures » économies d'énergie comme les concours CUBE, ou encore la diffusion aux usagers d'informations sur les économies d'énergie théoriquement attendues après travaux, et sur celles, moins importantes, qui seront effectivement réalisées si leurs habitudes de consommation n'évoluent pas. Les actions de pédagogie peuvent également porter sur la diffusion auprès des usagers d'informations sur la consommation moyenne d'usagers « économes », en comparaison de leur propre consommation, mais aussi, la diffusion des coûts et des bénéfices que représente l'évolution de leurs pratiques.

Par exemple, les concours de type « CUBE »⁽⁷⁾ (Concours Usages Bâtiment efficace), challenge consistant à réaliser des économies d'énergie au moyen des seuls changements de comportement des usagers, permettent d'atteindre en moyenne 16 % d'économies d'énergie sur un an.

Les expériences étrangères ont montré que, pour être efficaces, ces incitations doivent être transparentes vis-à-vis des consommateurs, mises en œuvre avec les collectivités locales et mobilisées en complément de différentes mesures (normes, signal-prix et campagnes d'information). L'enjeu est de faire des pratiques d'économie d'énergie une norme sociale. Cette politique a fait ses preuves dans le domaine du tri des déchets ménagers.

De façon souvent insoupçonnée, la rénovation thermique des bâtiments permet également de lutter contre la fracture territoriale et plus largement d'asseoir le dynamisme des villes moyennes en évitant un effet de vacances, lequel s'accélère au fil du temps au gré de la moindre capacité des propriétaires à investir dans des travaux souvent jugés coûteux mais pourtant nécessaires pour répondre aux standards actuels d'habitabilité, de confort et de praticité.

(5) UK Energy Research Centre, « *The Rebound Effect: An Assessment of the Evidence for Economy-Wide Energy Savings from Improved Energy Efficiency* », octobre 2007.

(6) UFE, « Étude efficacité énergétique », octobre 2007 et L. Schipper *et al.*, « *Linking lifestyles and energy use : a matter of time?* », Annual Review of Energy, 1989, n° 14, p.273-320.

(7) Pour en savoir plus : <https://cube-championnat.org/>.

Aussi bien pour les logements que pour les bâtiments tertiaires, les programmes de développement de constructions neuves en périphérie génèrent indirectement une dévitalisation des cœurs de ville avec un déclin démographique et une dégradation des espaces urbains.

La rénovation thermique des bâtiments figure parmi le panel d'actions identifiées au niveau national comme permettant d'enrayer le déclin des cœurs de villes.

2.5 Un enjeu de stratégie patrimoniale

2.5.1 Selon des considérations budgétaires

Malgré leurs avantages évidents, plusieurs obstacles juridiques et économiques freinent le développement des CPE.

Le premier obstacle tient au coût relativement bas de l'énergie. En effet, la mise en place des CPE repose largement sur la promesse de réaliser des économies d'énergie. Toutefois, lorsque les prix de l'énergie sont faibles, l'incitation à investir dans l'efficacité énergétique diminue, aussi bien pour les entreprises privées que pour les collectivités publiques.

Un autre frein majeur est l'absence de « bilan actif-passif » permettant de valoriser les actifs des collectivités locales dans la comptabilité publique. En France, les normes comptables, notamment issues du CGCT, du plan comptable public et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ne permettent pas toujours de comptabiliser adéquatement les actifs découlant des économies d'énergie. Ainsi, les travaux réalisés dans le cadre des CPE, comme l'amélioration de l'isolation ou l'installation d'équipements économes en énergie, ne sont pas systématiquement intégrés au patrimoine de la collectivité. Cela constitue un handicap, ces investissements n'étant valorisés sur le long terme.

L'absence de prise en compte de ces actifs limite aussi la capacité des collectivités à évaluer l'impact de ces investissements sur leur bilan financier. De plus, cela restreint leur possibilité de mobiliser des financements supplémentaires, puisque ces actifs ne sont pas inscrits en comptabilité, ce qui affecte leur solvabilité apparente.

Enfin, le troisième frein réside dans l'absence de déconsolidation partielle des dettes contractées par les collectivités locales dans le cadre des CPE, contrairement à ce que prévoit Eurostat pour les États membres. La déconsolidation permet d'exclure de la dette publique une partie des investissements, notamment ceux réalisés en CPE, lorsqu'ils sont couverts par une garantie d'économies d'énergie.

Les règles européennes, notamment les directives d'Eurostat, autorisent les États membres à ne pas consolider dans leur dette publique la fraction des investissements couverts par une garantie d'économies d'énergie. Ainsi, la part de la dette liée à un CPE, correspondant aux économies garanties en euros, peut être exclue des comptes nationaux.

Cependant, en France, cette possibilité n'est pas toujours appliquée au niveau des collectivités locales. Cela signifie que l'ensemble de la dette contractée pour la mise en œuvre d'un CPE est intégralement comptabilisé dans les finances publiques locales, même si une partie de cette dette devrait théoriquement être compensée par les économies d'énergie futures.

Outre les freins juridiques et comptables, il est également essentiel d'adopter une vision prospective et dynamique dans la gestion patrimoniale des collectivités locales. Une telle stratégie ne se limite pas à une simple valorisation des actifs existants, mais doit anticiper les évolutions futures, notamment en termes de besoins immobiliers et d'efficacité énergétique.

Par exemple, avec l'essor du télétravail, des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle générative, les besoins en espaces de bureaux vont évoluer de manière significative. La crise sanitaire liée à la covid-19 a déjà transformé les modes de travail, et cette tendance pourrait se prolonger à mesure que les technologies de l'IA générative permettent d'automatiser davantage de tâches, réduisant potentiellement la nécessité d'espaces de bureaux physiques. Dans ce contexte, les collectivités locales doivent repenser leur patrimoine immobilier pour s'adapter à cette nouvelle réalité.

Une telle approche pourrait impliquer la reconversion ou la réduction des espaces de bureaux inutilisés, la mise en place de lieux de travail hybrides et flexibles, ou encore l'optimisation des bâtiments pour des usages différents. De plus, l'intégration des CPE dans cette stratégie patrimoniale permettrait non seulement de réduire les coûts énergétiques des bâtiments restants, mais aussi d'adapter le parc immobilier aux nouvelles exigences écologiques et économiques.

2.5.2 Selon des considérations de gestion patrimoniale

Conscient des enjeux de performance énergétique, le maître d'ouvrage, gestionnaire de parc immobilier, doit donc tenir le raisonnement suivant : quels bâtiments rénover en priorité ? Avec quelle(s) ambition(s) ? Comment financer mes projets ? Quels modes contractuels et financiers mettre en œuvre ?

Se poser ces questions est le début de l'établissement d'une stratégie d'intervention qui, complétée par une stratégie financière, permettra la déclinaison d'un réel plan d'action pluriannuel.

Cette étape préalable indispensable va permettre de sécuriser et optimiser les gestes de rénovation au niveau du parc immobilier.

REMARQUE

Au préalable, le gestionnaire a identifié les bâtiments à conserver dans le parc, évalué la pérennité des usages de chacun et formalisé sa stratégie immobilière dans un Schéma directeur immobilier. Sur le parc conservé, le maître d'ouvrage peut débiter l'élaboration de sa stratégie d'intervention sur les bâtiments conservés.

En effet, mettre au point une stratégie d'intervention sur un parc, permet de rechercher une cohérence entre les différentes interventions à réaliser, définir les priorités, fixer les échéances, déterminer les besoins et possibilités de financement, préciser les corrélations techniques et temporelles, etc. Il s'agit de définir des objectifs à atteindre, d'identifier les opportunités et contraintes, de hiérarchiser les priorités et de définir un scénario patrimonial à partir de la connaissance de l'état initial du parc.

Initiée par une volonté politique, celle-ci doit permettre d'obtenir des résultats conformes aux objectifs fixés. Ceux-ci sont issus d'une réflexion à partir d'axes stratégiques techniques cadrant la politique immobilière choisie. Généralement, les cinq axes stratégiques principalement retenus sont :

- l'adaptation à l'usage et les améliorations fonctionnelles ;

- les économies d’énergie ;
- la mise en accessibilité ;
- la pérennité et le maintien en état ;
- la sécurité et la santé des personnes.

Seul l’axe stratégique « économies d’énergie » sera évoqué dans cet ouvrage.

Rendu incontournable par les différentes réglementations, notamment le dispositif Éco Énergie tertiaire, cet axe peut être abordé de plusieurs façons selon le potentiel du bâtiment considéré et les choix politiques du gestionnaire. En effet, la réalisation d’économies d’énergie peut être considérée selon plusieurs types d’actions, plus ou moins consommatrices de ressources financières et plus ou moins efficaces :

- la rénovation globale agissant sur l’enveloppe, les équipements et les éco-gestes en lien avec les occupants ;
- la rénovation des systèmes (production et distribution de chaleur par exemple, ainsi que les équipements de pilotage et de contrôle, etc.) ;
- et les actions dites « à faible investissement » qui ciblent l’optimisation de l’exploitation et de la maintenance des systèmes ainsi que les actions avec les occupants.

Afin d’établir sa stratégie d’intervention, le maître d’ouvrage croisera alors le potentiel d’économies d’énergie identifié sur chaque bâtiment avec ses enjeux (ex. : école) et les moyens financiers et humains mobilisables.

Une fois priorisées et inventoriées, les interventions sur chaque bâtiment, le maître d’ouvrage va pouvoir étudier les modes contractuels et financiers qui s’offrent à lui pour réaliser son projet.

L’adossement d’une stratégie financière à la stratégie d’intervention fait le plan d’action pluriannuel.

Différents montages contractuels et financiers peuvent alors être envisagés par le maître de l’ouvrage, parmi lesquels figure le contrat de performance énergétique.

REMARQUE

Dans le cadre de la politique de maîtrise d’énergie, l’ADEME a structuré la démarche du bilan énergétique sous la forme du « Conseil d’orientation énergétique » (COE). Le bilan « énergétique » ou le COE donne à la collectivité les informations suffisantes pour définir son schéma directeur énergie.

CHAPITRE 3

Finalités d'un contrat de performance énergétique

En 2021, la consommation au sein de l'Union européenne était supérieure à l'objectif d'efficacité énergétique fixé au niveau communautaire. À noter qu'en 2020 la consommation d'énergie primaire de l'UE s'est exceptionnellement établie à 1 236 Mtep, en raison de la crise liée au covid-19, ce qui a permis à l'UE de surpasser son objectif pour 2020 (1 312 Mtep). Cet événement, très conjoncturel, montre l'effet indéniable de la réduction des usages sur les consommations globales, même au niveau d'un continent.

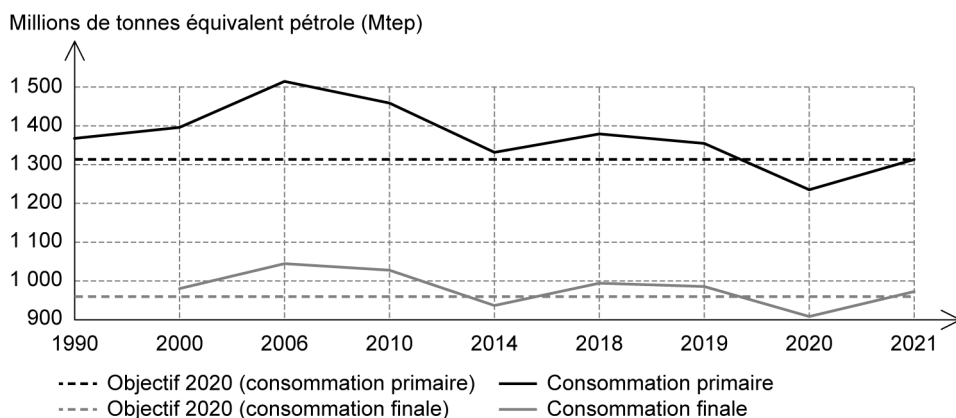


Fig. 3.1. Consommation d'énergie primaire et finale dans l'UE, 2021

(Source : Eurostat)

Au niveau national, en dépit des différentes mesures mises en place depuis 2005, on observe un maintien des écarts avec les objectifs de réduction de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre.

Comme le signalait un avis du CESE, l'augmentation des émissions de GES en 2015 et en 2016 démontre que la baisse constatée au cours des années antérieures était davantage le

résultat des difficultés rencontrées par l'économie française depuis la crise de 2008 plutôt que celui d'un découplage structurel entre l'activité économique et les émissions de GES⁽¹⁾.

Le secteur du bâtiment constituant un gisement important d'économies d'énergie, se pose donc la question de l'outil juridique le plus à même de servir de support à une politique efficace et ambitieuse d'efficacité énergétique.

Il peut être rappelé que le parc immobilier est le plus grand consommateur d'énergie en Europe. Il est regardé comme étant responsable de 40 % de la consommation totale d'énergie finale et de 38 % des émissions de CO₂ de l'Union européenne.

En France, le secteur résidentiel-tertiaire représente à lui seul 44,9 % de la consommation énergétique finale en 2015, soit 67,0 Mtep (45,0 Mtep pour le résidentiel, 22,0 Mtep pour le tertiaire). C'est le principal secteur consommateur d'énergie finale, devant les transports et l'industrie.

Dans le secteur public, il est dénombré approximativement 300 000 bâtiments publics, soit 280 millions de mètres carrés, responsables pour 1/3 des émissions de CO₂ en France.

Tandis que 60 % du parc existant a été construit avant 1974 (avant la mise en place d'une première réglementation thermique), la France compte un taux moyen de constructions neuves d'approximativement 1,5 % par an.

La rénovation des bâtiments existants représente à ce titre un potentiel d'économie d'énergie d'une grande ampleur et constitue un enjeu majeur pour atteindre les engagements de réduction de la consommation énergétique fixés au niveau national, communautaire et international.

C'est là qu'intervient le contrat de performance énergétique (également désigné sous l'acronyme « CPE »).

En raison de ses caractéristiques intrinsèques, le contrat de performance énergétique peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre des objectifs européens et nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'efficacité énergétique mais également pour répondre plus largement aux enjeux de la performance énergétique.

Selon la définition donnée par la directive n° 2006/32/CE du 5 avril 2006, le contrat de performance énergétique est un accord entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une mesure visant à améliorer l'efficacité énergétique, vérifiée et surveillée pendant toute la durée du contrat, aux termes duquel les investissements (travaux, fournitures ou services) dans cette mesure sont rémunérés en fonction d'un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique qui est contractuellement défini ou d'un autre critère de performance énergétique convenu, tel que des économies financières.

Afin de faciliter la mise en œuvre de ces nouveaux modèles contractuels sur les bâtiments du secteur public, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 (dite « Grenelle I ») avait demandé la modification des règles de la commande publique afin de permettre la contractualisation de contrats de performance énergétique sous la forme de marchés globaux regroupant les prestations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont garanties contractuellement.

(1) CESE, « Comment accélérer la transition énergétique – Avis sur la mise en œuvre de la LTECV », 28 février 2018.

En fonction de ces dispositions, le contrat de performance énergétique cumule ainsi plusieurs intérêts :

- entrer dans une logique de garantie de la performance énergétique réelle : les engagements de performance sont définis au contrat et déclenchent des mécanismes d'indemnité dans le cas où les indicateurs de suivi révèlent un non-respect des engagements du cocontractant ;
- entrer dans une logique de financement hors bilan : sous certaines conditions, la réalisation des investissements confiée au cocontractant permet d'appliquer des mécanismes de déconsolidation et de ne pas dégrader le bilan du maître d'ouvrage ;
- entrer dans une logique de consolidation des responsabilités : le CPE étant, par nature, un marché global, le cocontractant est l'unique interlocuteur de la maîtrise d'ouvrage et intervient en qualité d'ensemblier des différents volets du contrat.

Le contrat de performance énergétique trouve naturellement un terrain de prédilection dans le domaine de la rénovation des bâtiments (résidentiel et tertiaire) mais il se rencontre également, dans le secteur de l'industrie, de l'éclairage public et du commerce.

Appliqué au secteur du bâtiment, l'intérêt essentiel du contrat de performance énergétique est de rendre le cocontractant responsable des études de conception et des travaux de réalisation ainsi que de l'exploitation des équipements, incluant leur maintenance.

L'intelligence du contrat de performance énergétique est de pouvoir décliner au niveau de la conception, de la rénovation, de l'utilisation et de la maintenance des bâtiments la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) déjà connue en matière environnementale.

Dans sa mise en œuvre, la possibilité de conférer un caractère global au contrat de performance énergétique autorise une plus grande maîtrise sur les niveaux de performance et de consommation et accroît la sécurité des relations entre les parties, en évitant les risques d'interfaces entre les différents volets du projet et le risque de litige concernant l'identification des causes et responsabilités de chacun si les performances ne sont pas au rendez-vous.

Par essence, le contrat de performance énergétique constitue également un outil modulable, pouvant s'adapter au patrimoine et aux besoins de chacune des maîtrises d'ouvrage (écoles, gymnases, copropriétés et logements sociaux, bâtiments tertiaires, réseaux d'éclairage...). Tous les ouvrages immobiliers ou presque peuvent faire l'objet d'un contrat de performance énergétique.

Le contrat de performance énergétique s'adapte également à toutes les situations et peut être mis en œuvre pour un seul bâtiment ou regrouper plusieurs ensembles immobiliers.

Via la massification des projets (en volume), l'intérêt est de mettre en œuvre des contrats de performance énergétique dotés d'objectifs ambitieux et permettant corrélativement de réaliser des économies d'échelle sur les coûts de procédure et d'atteindre une taille critique permettant de mieux négocier les termes de l'accord et générer des avantages socio-économiques directs, indirects et induits permettant de justifier le déclenchement de l'opération.

Cette démarche de regroupement peut être menée selon deux approches éventuellement complémentaires :

- soit, en agrégeant au sein d'un même projet plusieurs bâtiments appartenant à un seul propriétaire ;
- soit, en réunissant plusieurs propriétaires différents autour d'un unique contrat et d'objectifs communs de performance énergétique.

Par l'effet de ce regroupement de plusieurs bâtiments au sein d'un même projet, les propriétaires trouvent l'avantage de pouvoir peser plus lourdement sur les négociations, réduire les frais exposés pour sa mise en œuvre, simplifier le suivi et le contrôle de l'opération et contrebalancer *in fine* les coûts de structuration et de mise en œuvre d'un contrat de performance énergétique au regard des contreparties par ailleurs obtenues en termes d'engagements de performance.

Cette démarche est notamment celle préconisée dans le cadre du Plan de rénovation énergétique de 2017 pour atteindre les objectifs nationaux en termes de performance énergétique, *via* la réalisation de projets d'au moins 20 000 m², en procédant au regroupement d'opérations entre plusieurs maîtrises d'ouvrage par exemple par l'intermédiaire d'accords-cadres.

Pouvant être décliné en marchés de droit public comme de droit privé, la mise en œuvre des contrats de performance énergétique n'est pas non plus réservée à une catégorie particulière de maîtrise d'ouvrage. Il est ainsi possible de recourir à un contrat de performance énergétique pour une personne publique comme pour une personne privée.

Le contrat de performance ne constitue pas un modèle juridique particulier mais plutôt l'organisation juridique d'un modèle économique devant se traduire *in fine* par l'amélioration de la performance énergétique de l'objet saisi par le contrat.

Autrement dit, le contrat de performance énergétique peut être mis en œuvre indifféremment par une personne privée ou par une personne publique, en ayant recours aux instruments juridiques existants, lesquels deviennent dans ce cadre particulier des outils visant à améliorer la performance énergétique.

Sous couvert des choix opérés par chacune des maîtrises d'ouvrage, la mise en œuvre d'un contrat de performance énergétique recouvrira en principe plusieurs traits communs, à savoir :

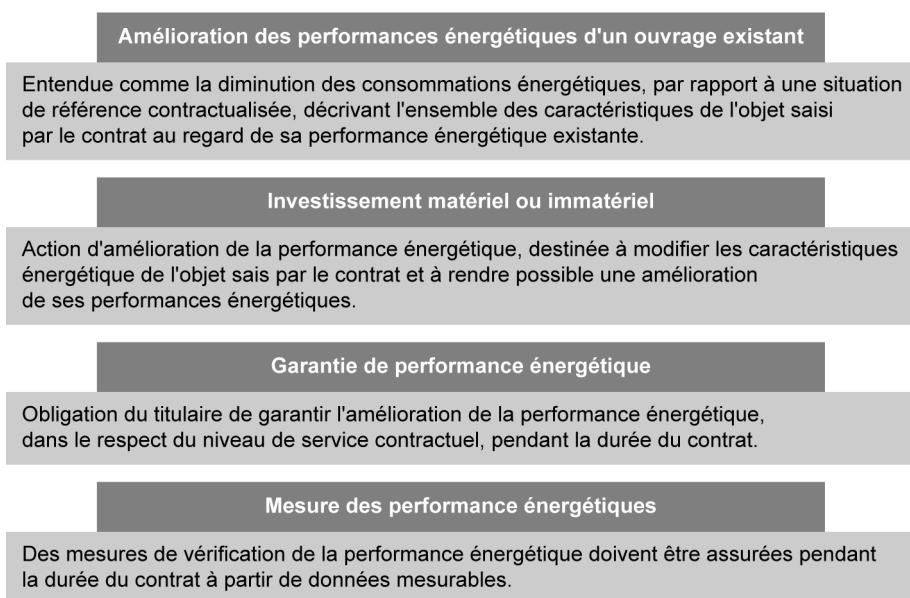


Fig. 3.2. Présentation des possibilités des choix de maîtrise d'ouvrages

Ainsi, dans le cadre de sa stratégie d'intervention, le gestionnaire peut souhaiter garantir l'atteinte d'une performance énergétique et/ou environnementale sur son ou ses bâtiment(s), pour plusieurs raisons :

- son parc, vieillissant et dont les usages sont pérennes, possède un bon potentiel d'économies d'énergie ;
- il souhaite garantir les performances ambitieuses sur un (groupe de) bâtiment(s) qui va (vont) faire l'objet d'un projet global de rénovation pouvant comporter d'autres aspects que l'énergétique, issue des autres axes stratégiques techniques (ex : accessibilité, mise en conformité, incendie, etc.) ;
- il souhaite diminuer les consommations d'un (groupe de) bâtiment(s) par une exploitation-maintenance efficace et par un travail sur les usages en lien avec les occupants ;
- et même tout ceci à la fois ;
- etc.

Un contrat de performance énergétique pourra alors se révéler opportun.

IMPORTANT

Comment évaluer l'opportunité d'un CPE au-delà de la volonté politique

• Identification des sites potentiels

Tous les bâtiments n'ont pas le même potentiel d'amélioration d'efficacité énergétique et environnementale à budget équivalent. Les sites présentant le meilleur bilan coût d'efficacité énergétique et environnementale sont à privilégier.

De façon générale, le contrat de performance énergétique sera d'autant plus intéressant que les bâtiments sont économes : cela permet de réduire le temps de retour sur investissement des mesures prises (travaux ou services), et donc la durée du contrat. Le gain doit principalement s'apprécier en kWh/m² par an, mais aussi en valeur monétaire, notamment lorsqu'un changement d'énergie est prévu.

• De l'opportunité de constituer des regroupements de bâtiments

Nonobstant ce qui est écrit ci-avant, il peut toutefois être intéressant de combiner des sites à gros potentiel d'économies avec des sites sur lesquels la rénovation énergétique aura un temps de retour beaucoup plus long. Ceci permet de faire une péréquation entre, par exemple, des opérations de renouvellement de chaufferie (ou d'autres solutions dites actives) et des opérations de rénovation avec intervention lourde sur le bâti (solution dite passive), à temps de retour sur investissement plus long.



Pratique
du droit

Contrats de performance énergétique

Institué par la loi « Grenelle I » du 3 août 2009, le contrat de performance énergétique (CPE) est conclu entre un maître d'ouvrage et un opérateur d'efficacité énergétique en vue d'améliorer la performance énergétique d'un ou plusieurs bâtiments, par rapport à une situation de référence. L'opérateur s'engage donc à garantir la réalisation d'économies d'énergie fixées lors de la conclusion du contrat et mesurées tout au long de son exécution.

À jour de la loi n° 2023-222 du 30 mars 2023 et du décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023, introduisant en droit français le marché global de performance à tiers financement, ce guide pratique et opérationnel permet d'appréhender les problématiques techniques, juridiques et financières liées lors de la rédaction ou de l'exécution d'un contrat de performance énergétique.

Cet ouvrage présente et décrypte les cinq étapes essentielles à la mise en œuvre d'un projet de performance énergétique :

- définir le projet de performance énergétique (fixation des objectifs d'amélioration de performance énergétique et détermination d'outils de mesure) ;
- financer le projet et choisir le contrat le plus adapté ;
- rédiger le cahier des charges ;
- choisir l'opérateur de performance énergétique et négocier le contrat ;
- suivre la mise en œuvre du projet et évaluer la performance énergétique atteinte.

Par ailleurs, l'ouvrage insiste sur l'importance du travail de pédagogie et de sensibilisation des usagers du bâtiment aux enjeux d'efficacité énergétique.

Enfin, il présente en annexe une trame de contrat de performance énergétique personnalisable.

GB2A est un groupe de sociétés de conseil qui rassemble dans ses différentes filiales des compétences juridiques, financières, techniques et de montage de projets qu'ils soient publics ou privés.

– **Grégory Berkovicz**, docteur en droit public, avocat, MIRCS et président du groupe GB2A.

– **Virginie Thévenot**, expert financier, directrice générale de GB2A Finance.

– **Romain Balzac**, avocat au sein de GB2A Avocats.

Le Cerema est un établissement public qui accompagne l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et la cohésion des territoires par l'élaboration coopérative, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques dans 6 domaines d'activités, dont le bâtiment.

– **Amandine Bibet-Chevalier**, cheffe de projet en économie, Département Bâtiments Durables, Cerema Territoires et Ville.

– **Benjamin Choulet**, chef de projet Gestion de Patrimoine immobilier et Bâtiments numériques, Département Bâtiments durables, Cerema Territoires et Ville.

– **Pascal Lebreton**, responsable d'études juridiques, Département Bâtiment Énergie durable, Cerema, Délégation territoriale des Hauts-de-France.

– **Julie Pouëssel**, cheffe de projet en Gestion de Patrimoine immobilier – Exploitation/Maintenance, Département Bâtiments durables, Cerema Territoires et Ville.

Cet ouvrage est destiné à toutes personnes intéressées par la rénovation énergétique des bâtiments publics : maîtres d'ouvrage, assistants ou mandataires, maîtres d'œuvre ou sous-traitants, juristes ou ingénieurs.

ISSN 2267-0149

ISBN 978-2-281-13704-0



9 782281 137040

EDITIONS

LE MONITEUR