

Sommaire

Introduction	3	2.6	Choix des bâtiments.....	46
1. Contexte	3	2.7	Détermination du périmètre du projet et optimisation	51
2. Définition	3	2.8	Collecte des données initiales et degré de précision des diagnostics énergétiques..	51
3. Objet de ce guide.....	4	2.9	Consommation de référence.....	53
Contexte et panorama du « marché » des CPE en France	9		Du choix du mode de réalisation à la passation du contrat	59
1. Enjeu de l'efficacité énergétique.....	9	1.	Évaluation économique et financière	59
2. Le bâtiment, un secteur fortement consommateur d'énergie.....	9	1.1	Présentation du projet.....	60
3. Caractéristiques du parc.....	10	1.2	Analyse juridique	61
4. Évolutions réglementaires européennes.....	11	1.3	Analyse comparative	65
5. Lois Grenelle 1 et 2.....	12	2.	Dialogue compétitif.....	78
6. Évolutions des procédures de passation des marchés publics.....	15	2.1	Définition	79
6.1 Code des marchés publics.....	15	2.2	Modalités de recours au dialogue compétitif	79
6.2 Contrat de partenariat.....	16	2.3	Complexité	81
7. Notion de performance énergétique	17	2.4	Organisation dans le temps du dialogue compétitif.....	86
8. Contrats de performance énergétique	19	2.5	Quelques règles et enseignements tirés de la pratique.....	99
8.1 Définitions.....	19	3.	Rémunération du titulaire.....	102
8.2 Modes de passation d'un CPE	20	3.1	Préambule.....	102
8.3 Principaux contrats signés à ce jour	21	3.2	Forme de la rémunération.....	102
L'organisation de la personne publique	27	3.3	Mise en paiement de la rémunération et indexation	110
1. Modalités de gouvernance et organisation de la personne publique	27	3.4	Sanctions et incitations : intéressement et pénalités.....	113
1.1 Le CPE, un nouvel achat complexe ?	27		La réalisation du projet	121
1.2 Un fonctionnement en mode projet.....	28	1.	Suivi du contrat.....	121
1.3 Outils indispensables du mode projet	31	1.1	Suivi des prestations en phase de réalisation des travaux.....	121
1.4 Les différentes étapes du projet	32	1.2	Suivi des prestations en phase d'exploitation.....	125
1.5 Modalités de gouvernance et place des gestionnaires de bâtiments	37	1.3	Garantie de la performance énergétique...	132
2. Audit patrimonial.....	39	2.	Actions de sensibilisation des usagers.....	138
2.1 Bilan énergétique du parc	39	2.1	Comprendre le comportement de l'utilisateur des bâtiments	139
2.2 Les différentes missions d'audit énergétique	41	2.2	Modalités de la participation des usagers .	143
2.3 Synthèse des audits.....	43	2.3	Actions de sensibilisation des usagers.....	145
2.4 Schéma directeur énergie, feuille de route énergétique pour le patrimoine	43			
2.5 Articulation du schéma directeur énergie et du schéma directeur immobilier, feuille de route de rénovation du patrimoine	45			

Conclusion	153
1. Un besoin de garantie de performance énergétique intrinsèque à la réception des travaux	153
2. La garantie de résultat énergétique.....	154
3. Performance énergétique et garantie décennale : un terrain encore mouvant.....	154
4. Les questions clés d'un projet de CPE.....	155
5. Les points clés de l'ouvrage	156
6. Quelques enjeux liés à un CPE de longue durée	158
6.1 Les difficultés des consortiums titulaires à se positionner sur le long terme et à supporter les dégradations des ouvrages.....	158
6.2 La responsabilité de la maîtrise d'ouvrage sur la durée du contrat.....	159
Fiches d'action d'efficacité énergétique destinées à sensibiliser les utilisateurs.....	163
Objectifs en énergie primaire ou en énergie finale	169
1. Le risque de glissement des objectifs d'« efficacité énergétique » vers la « substitution énergétique »	169
2. L'impossibilité de calculer le prix de l'énergie primaire de manière univoque	170
Bibliographie	173
Partie 1 : Contexte et panorama du « marché » des CPE en France	173
Partie 2 : L'organisation de la personne publique.....	174
Partie 3 : Du choix du mode de réalisation à la passation du contrat	174
Partie 4 : La réalisation du projet.....	176
Liste des sigles et abréviations	179

Introduction

1. Contexte

Avec une consommation de 69 millions de tonnes équivalent pétrole (43 % de l'énergie finale totale en 2008), le secteur résidentiel-tertiaire émet 88 millions de tonnes de CO₂ (23 % des émissions nationales¹). Cela fait du bâtiment le secteur le plus consommateur d'énergie en France et, par conséquent, l'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre. En outre, alors que les émissions de gaz à effet de serre diminuent dans l'industrie, elles augmentent depuis 1990 dans les transports et le bâtiment.

Les lois liées au Grenelle de l'environnement de juillet 2009 et 2010 fixent des objectifs réglementaires ambitieux : la réduction d'ici à 2020 des consommations énergétiques du parc des bâtiments existants d'au moins 38 %. Elles constituent ainsi une rupture pour l'ensemble des acteurs du bâtiment, qu'ils interviennent au niveau de la conception, de la construction, de l'exploitation et de l'usage.

Dans le neuf, les objectifs du Grenelle se traduisent déjà depuis le 1^{er} janvier 2013 par la généralisation des bâtiments basse consommation dans le tertiaire et le résidentiel, avec une perspective de bâtiments à énergie positive à l'horizon 2020. Néanmoins, la construction neuve aura un impact marginal pour l'atteinte des objectifs de 2020. Atteindre les objectifs du Grenelle passe avant tout par un effort important sur la rénovation du parc existant.

Les objectifs ambitieux de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre affichés par le Grenelle de l'environnement doivent être interprétés comme une incitation à repenser la gestion immobilière dans un respect plus affirmé des intérêts des générations futures. Leur atteinte passe, notamment, par la diffusion de dispositifs à garantie de résultat.

2. Définition

Le contrat de performance énergétique (CPE) est défini par la directive européenne 2012/27/UE du 25 octobre 2012 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, au terme 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. »

1. Commissariat général au développement durable (CGDD), 2010.

Cette définition européenne du CPE induit deux critères qui le distinguent des autres services énergétiques :

- des investissements d'efficacité énergétique destinés à réduire les consommations, et placés sous la responsabilité d'un prestataire ;
- une garantie d'amélioration de l'efficacité énergétique apportée par ce prestataire avec une diminution des consommations d'énergie pendant la durée du contrat.

La garantie de résultat implique par ailleurs un accord des parties sur un état initial et sur une consommation de référence qui servira de base aux calculs des économies d'énergie constatées. Cela suppose aussi des dispositifs contradictoires permettant de vérifier les consommations effectives afin de contrôler et de mesurer la performance pendant la durée du contrat. Ce partenariat implique donc que la personne publique se donne les moyens de piloter ces dispositifs et non qu'elle se décharge de ses responsabilités. Ce copilotage doit se concrétiser, d'une part, par l'identification claire d'un responsable énergie et, d'autre part, par des organes de suivi capables de participer à la vérification des performances énergétiques et environnementales et de pérenniser un climat de confiance entre les parties.

Les CPE couvrent une large palette de services contractuels adossés à de la garantie de résultat. Ils portent *a minima* sur la conception et la réalisation de bouquets de travaux bien identifiés. À l'autre extrême du spectre se trouvent des contrats plus globaux combinant conception-réalisation, maintenance, assistance et tiers financement.

3. Objet de ce guide

Plusieurs guides ont déjà été publiés pour favoriser la diffusion des contrats novateurs que sont les CPE. Ces guides exposent à des niveaux plus ou moins détaillés les modèles de CPE, leur spécificité juridique, les principes régissant le montage des projets, les modalités de sélection des entreprises prestataires et la mise en œuvre du contrat. Ils sont souvent spécifiques à une catégorie d'acteurs (par exemple, les bailleurs sociaux [Azan et al., 2011] ou les personnes publiques propriétaires des collèges et lycées [Catarina et al., 2010]), ou très génériques². Par ailleurs, ces guides ont été développés alors que les premiers contrats venaient d'être signés. Ils ne s'appuient pas sur des retours d'expérience de montages de projets et sur les premiers résultats des projets en exploitation. Or, les premiers contrats publics signés sont entrés dans une phase opérationnelle. Dans plusieurs cas, les travaux sont achevés et l'exploitation des bâtiments a débuté. Cela permet d'avoir les premières informations sur l'atteinte ou non des objectifs de performance énergétique, sur la mise en œuvre des protocoles de mesure et de repérer les points forts et les limites des contrats en cours.

Par ailleurs, le contexte juridique a fortement évolué. En faisant de l'argument de l'efficacité énergétique un argument pour recourir à la conception, à la réalisation, à l'exploitation et à la maintenance, le législateur a levé le flou sur certaines ambiguïtés juridiques qui n'encourageaient par le recours au Code des marchés publics.

Les CPE se caractérisent par une très grande diversité dans leur objet et dans leur forme. Le présent ouvrage se focalise sur les projets liés au bâtiment. Les contrats de performance énergétique relatifs à l'éclairage public,

² Fedene, 2012 ; Ortega, 2011 ; MAPP, 2010 ; MEDDM, 2010 ; Gimélec, 2008.

Début avril 2013, sur les 133 contrats de partenariat attribués par les collectivités territoriales depuis le lancement de la procédure en 2004, environ 40 % concernaient l'éclairage public (MAPPP, 2013).

très dominants dans la procédure des contrats de partenariat, n'y sont donc pas examinés.

N'y sont pas non plus abordées les problématiques spécifiques à certains projets telles que :

- les centrales d'énergie, qui sont courantes dans l'hospitalier ;
- le logement social, qui bénéficie déjà d'un guide dédié ;
- les copropriétés, aux perspectives encore incertaines en raison d'un jeu d'acteurs qui tend à bloquer le développement des CPE.

Enfin, les CPE examinés portent sur l'existant, mais les débats relatifs à la distinction entre la garantie de performance énergétique intrinsèque (GPEI) et la garantie de résultat énergétique (GRE), plus spécifiques à des projets de rénovation, sont aussi évoqués.

Ce guide s'adresse en priorité aux personnes publiques intéressées par la mise en œuvre des CPE et à tout autre acteur du monde de la construction qui souhaite s'impliquer dans ce type de dispositif contractuel.

Il se divise en quatre parties principales qui présentent les enjeux et les points clés du CPE de façon chronologique :

- la première partie expose le contexte et présente un panorama des CPE ;
- la seconde partie de cet ouvrage examine comment la personne publique doit s'organiser pour monter le projet et assurer le suivi du contrat et en quoi les contrats de partenariat de performance énergétique (CPPE) et les marchés publics de performance énergétique (MPPE) sont des outils au service d'une gestion stratégique de patrimoine. Elle aborde aussi les questions relatives au choix des bâtiments, à la collecte des données, à l'audit énergétique (à quel moment et quel degré de précision des données énergétiques) et au périmètre fonctionnel ;
- les personnes publiques ont le choix entre des procédures juridiques différentes pour mener des CPE. Les différentes procédures existantes, le principe de l'évaluation préalable, les spécificités du dialogue compétitif et l'élaboration des mécanismes d'incitation et de pénalités sur lesquels repose la rémunération du titulaire du CPE sont exposés dans la troisième partie ;
- les phases de réalisation et d'exploitation du projet : l'exécution des travaux et le suivi du titulaire (plan de mesure et de vérification, précision de la mesure, instrumentation et mise en place, fréquence et nature du contrôle) et les actions de sensibilisation destinées aux usagers constituent l'ossature de la quatrième partie.

Dans sa conclusion, le guide aborde des sujets à forts enjeux pour le développement des CPE :

- le besoin de garantie de performance énergétique pour sécuriser les transactions et les marchés de travaux, et renforcer la culture qualité dans le bâtiment ;
- le lien entre performance énergétique et décennale ;
- les difficultés des consortiums titulaires à se positionner sur le long terme et à supporter les dégradations des ouvrages ;
- la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage sur la durée du contrat.