

Assises du Club des maîtres d'ouvrage
6 novembre 2014

Les processus de décisions des collectivités territoriales en matière de construction à qualité environnementale



CERC*paca*



Cellule Economique Régionale de la Construction Provence Alpes Côte d'Azur
37 boulevard Périer - 13008 Marseille
Tél. : 04 91 37 30 90 - Fax : 04 91 37 30 98 - Email : cerc.paca@i-carre.net - Site : www.cerc-paca.fr

Nos partenaires pour nos outils d'observation des marchés de la construction durable



CERCpaca

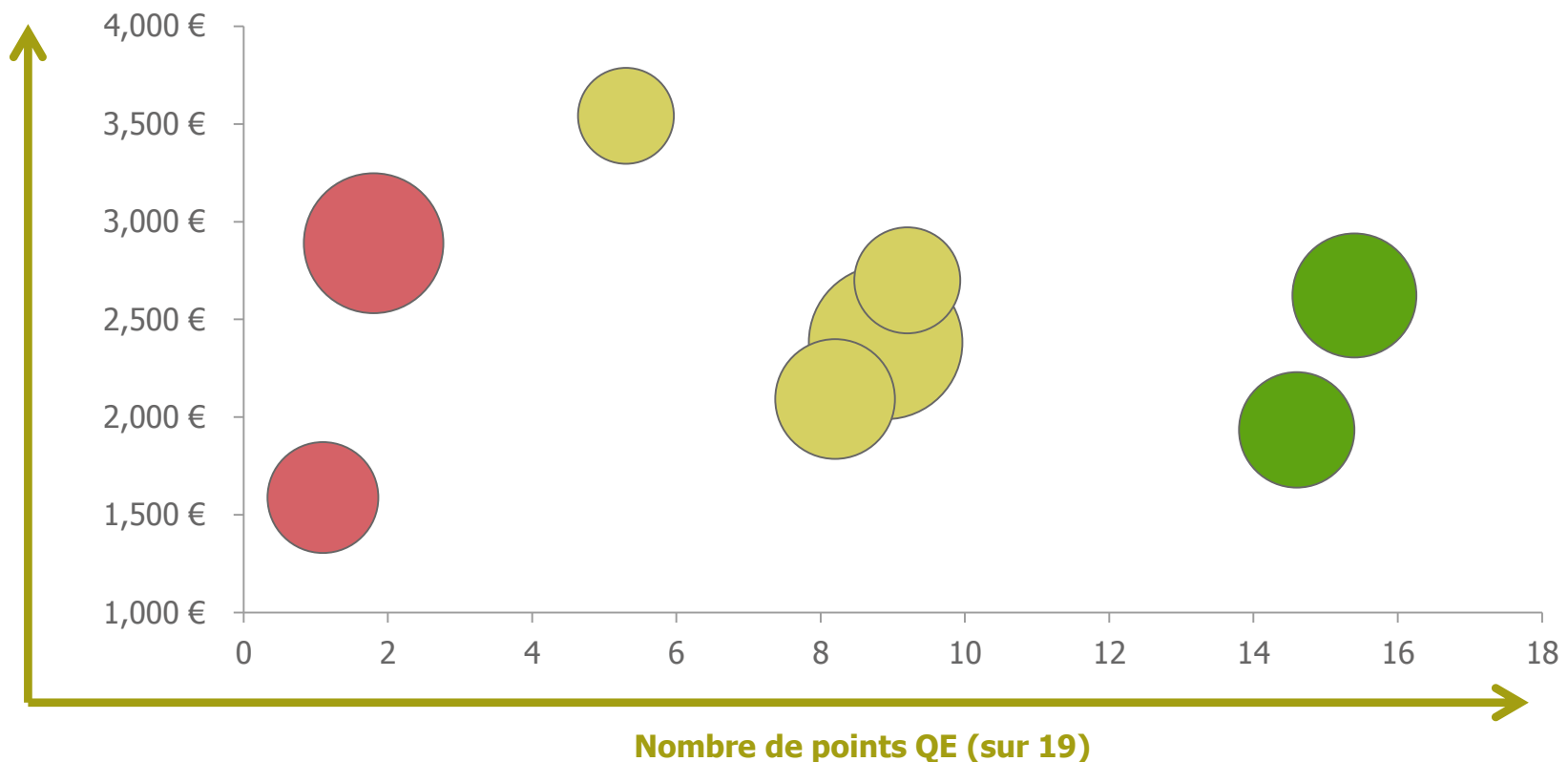
Cellule Économique
Régionale de la Construction
Provence-Alpes-Côte d'Azur
www.cerc-paca.fr

Au départ, une question et quelques éléments de réponse

○ La construction neuve de qualité environnementale coûte-t-elle plus cher aux collectivités locales ?

➤ Les enquêtes sur la qualité environnementale des projets de construction des collectivités menées en 2011, 2012, 2013 par la CERC apportent quelques éclairages mais amènent surtout d'autres questions

Coût moyen par projet



○ Les objectifs de cette étude

- Comprendre les processus de décisions des collectivités locales en matière de qualité environnementale : Qui décide ? À quelle étape du projet ?
- Pour quelles raisons certains projets sont en qualité environnementale partielle, d'autres en démarche complète ?
- Quels sont les freins et leviers à la qualité environnementale ?
- Quelle est la perception des collectivités locales vis-à-vis des coûts engendrés par la qualité environnementale ?

Méthodologie de l'étude

➤ Etude qualitative sur la base d'entretiens semi-directifs ...

- Réalisés en face à face ...
- ... avec des responsables de services en charges de la construction dans des collectivités de la région.

➤ Un questionnaire élaboré avec nos partenaires notamment les représentants de la maîtrise d'œuvre (ADEME, DREAL, Région, CINOV, Ordre des Architectes, SYNTEC Ingénierie)

Collectivités	
1	Mairie d'Aubagne
2	Mairie de Saint Raphael
3	Mairie de Salon de Provence
4	Mairie de Carry-le-Rouet
5	Mairie de Saint Mitre les remparts
6	Mairie de Martigues
7	Communauté du Pays d'Aix
8	SAN Ouest Provence
9	Conseil Général des Bouches-du-Rhône

9 entretiens de 45 minutes

- réalisés auprès de responsables de services techniques, directeurs de l'architecture...

- entre décembre 2013 et janvier 2014

Quels facteurs vont déterminer le niveau de qualité environnementale des projets de construction neuve ?

Un contexte interne plus ou moins favorable

○ Le choix de la qualité environnementale est avant tout une question de volonté et de personne

Contexte favorable

La volonté interne est l'élément déclencheur

➤ La volonté des élus (5 citations)

5 collectivités citent la volonté de leurs élus comme élément déclencheur de la qualité environnementale. La volonté politique permet d'impacter les projets dès le démarrage.

Concernant les sources de motivation des élus, il peut s'agir :

- D'une conviction politique
- Et/ou un moyen de communication

➤ La volonté des services (5 citations)

Elle repose parfois sur une seule personne motivée

2 collectivités citent à la fois la volonté des élus et des services.

Le fait d'avoir un cadre formalisé (Agenda 21, PCET, démarche AGIR de la Région...) peut être un plus (3 réponses spontanées). C'est surtout un moyen de formaliser la volonté des élus et de donner un cadre aux services.

«Il y a une ligne de conduite politique au départ : le Maire est sensible à ces démarches. Il y a une volonté systématique d'aller vers la qualité environnementale.»

«C'est une décision politique prise dès le départ.»

«Les élus communiquent sur les projets exemplaires, c'est important pour eux. Cela permet de valoriser leurs actions publiques.»

«C'est une volonté commune des services et des élus. Les élus font confiance aux services sur les choix, ils veulent seulement des bâtiments de bonne qualité et pouvoir communiquer dessus. »

« C'est surtout lié à la volonté des personnes, en particulier des équipes techniques. Moi je suis convaincue qu'il faut faire de la qualité environnementale. »

« On a une architecte en interne, c'est elle qui met la qualité environnementale en avant dans nos projets. Elle va faire évoluer les projets vers la qualité environnementale dès la phase d'esquisse. Elle va pousser. »

« On a un mandat politique clair : Agenda 21 et Programme AGIR de la Région. Le cadre est clair car on doit appliquer les actions inscrites dans ces programmes. Du coup, on fait de la qualité environnementale systématiquement. »

« Dans un 1er temps volonté de la direction, cela s'est formalisé depuis à travers un PCET / Agenda 21 et a acquis le soutien des élus, qui aimeraient désormais aller encore plus loin. »

Un contexte interne plus ou moins favorable

○ La frilosité de certains élus est un frein important

Contexte défavorable

➤ **L'absence de volonté politique** (3 citations)

La crainte des élus peut être un frein à la qualité environnementale malgré la volonté des services en interne. Les craintes sont de deux ordres : peur des dérives de coûts et peur de l'allongement des délais

« Il y a encore beaucoup de freins, de peurs pour les élus : peur des dérapages en termes de coût et de délai. »

« Les démarches véritables de qualité environnementale ne sont pas soutenues par les élus, ils craignent des dépenses supplémentaires inutiles et les services en viennent à penser qu'ils ont finalement raison ».

○ Dans ce contexte, la sensibilisation reste indispensable

➤ Certaines collectivités considèrent qu'il est nécessaire de poursuivre la sensibilisation auprès des élus et des services (3 réponses spontanées)

« Il faut continuer les campagnes de sensibilisation à tous les niveaux. Il y a encore des freins dans la tête des gens. »

« Il faudrait plus sensibiliser nos élus. Au niveau politique, la qualité environnementale parle aux élus, ils aiment mettre des projets durables en avant mais sont frileux quand il faut la mettre en œuvre. Il faut donc continuer à les sensibiliser. »

« Les élus ont mis en place de nombreux groupes de travail pour sensibiliser tous les agents et toutes les équipes. C'était important. »

Des démarches complètes de qualité environnementale rarement mises en œuvre

○ Les démarches de certifications ou de reconnaissance rencontrent peu de succès, elles ne sont pas une priorité pour les collectivités locales

Pour

➤ **Une seule collectivité envisage dans certains grands projets d'aller jusqu'à la reconnaissance BDM, mais cela n'est pas systématique.**

« Nos grands projets s'inscrivent dans la démarche BDM, enfin quand le délai le permet. »

➤ **Des collectivités déçus par les certifications**

3 collectivités ont une expérience de la certification HQE (parmi elles une seule est allée au bout de la certification). Mais aucune n'envisage de s'engager à nouveau dans une certification.

« On a tenté une fois une démarche HQE, mais on est revenu très déçu. C'est lourd et couteux, et finalement on a les mêmes soucis qu'avec tous les projets. »

« On a testé le HQE mais on n'est pas allé au bout. Le chantier avait pris du retard. De toute façon je ne suis pas sûr que la certification aurait apporté un plus. »

➤ **Un rejet des certifications et démarches de reconnaissance**

Pour les 5 autres collectivités, la certification ou la reconnaissance sont perçues comme « inutiles ». Elles n'envisagent donc pas d'aller vers ces démarches.

« Jamais de certification, ce n'est pas notre priorité. On ne va pas assez loin. »

« C'est un choix idéologique de nos élus de ne pas aller jusqu'à la certification ou du BDM. Pas d'intérêt à y aller mais on essaie de faire du bon boulot. »

« On souhaite la démarche HQE mais on ne va pas forcément jusqu'à la certification. On s'arrête avant car les cibles sont trop difficiles à atteindre. On n'y gagne pas grand chose, il n'est pas nécessaire d'atteindre tous les niveaux. »

« Certains de nos projets tendent vers des démarches complètes mais jamais de certification : ça coute trop cher pour rien. Même si nos élus aimeraient une certification pour pouvoir communiquer dessus. »

Contre

Des démarches complètes de qualité environnementale rarement mises en œuvre

○ Les collectivités optent essentiellement pour des démarches de qualité environnementale partielle avec a minima un objectif de performance énergétique

➤ La performance énergétique est une priorité

6 collectivités locales affirment que l'optimisation énergétique est systématiquement prise en compte dans les grands projets. (souvent même au delà des exigences réglementaires)

➤ Elle s'accompagne parfois d'autres actions de qualité environnementale.

Les collectivités locales sont plutôt favorables à la mise en œuvre d'autres cibles mais cela va dépendre du projet (vocation du bâtiment, enjeu environnemental...) et de ses contraintes (délai, implantation...). L'approche est pragmatique, les collectivités locales ne vont pas aller sur de la qualité environnementale complète lorsque le projet présente peu d'enjeu.

«L'optimisation des consommations énergétiques est le principal enjeu. »

« Les cibles supposées utiles énergétiquement sont quasiment systématique s. »

« Notre démarche interne correspond au référentiel AGIR. Par exemple, un des actions est de faire du BBC moins 20%. »

« La performance énergétique reste la cible prioritaire. Aujourd'hui pour nos bâtiments on est plus exigeant que la RT 2012, proche d'un bâtiment passif. »

« On recherche avant tout des économies sur les coûts de fonctionnement. On veut des bâtiments les moins énergivores possibles. »

« Les équipes techniques s'appuient sur toutes les cibles, tous les sujets nous intéressent, mais on va choisir des cibles prioritaires. Cela va dépendre du projet : implantation, délai, vocation... C'est le choix du pragmatisme. »

« L'ensemble des autres cibles peuvent être prises en compte selon les contraintes du projet. Les élus veulent du photovoltaïque, le service environnement pousse pour de la construction bois ...»

« En interne on pousse pour essayer une toiture végétalisée, une ITE... mais la cible prioritaire c'est la consommation énergétique, les autres actions passent souvent à la trappe. »

Des démarches complètes de qualité environnementale rarement mises en œuvre

Les freins à la qualité environnementale complète

La peur des surcoûts
(7 citations)

- La performance énergétique est couteuse mais c'est la priorité. Les autres actions sont engagées uniquement si la collectivité a la garantie qu'il n'y aura pas de surcoûts importants.

« La volonté d'intégrer d'autres cibles de la qualité environnementale est souvent revue à la baisse pour raison financière. »

« Les autres cibles sont acceptées par le maître d'ouvrage si elles n'engendrent pas de surcoûts »

La peur de la mauvaise qualité
(6 citations)

- Certaines actions impliquent de l'innovation technique. Cela peut être un risque pour les collectivités : mauvaise qualité du bâtiment, dysfonctionnements, problème de mise en œuvre pour les entreprises...

« Pour aller plus loin, les nouvelles techniques doivent garantir leur efficacité. La collectivité ne peut pas se permettre d'être trop innovante. »

« On en demande trop aux entreprises. On exige trop de chose. On préfère les laisser tranquille lors du chantier. Du moment qu'elles sont à l'heure... »

« La pression vient beaucoup des citoyens : il faut que nos bâtiments fonctionnent. »

Les délais
(5 citations)

- Pour tous les projets, les délais sont une des contraintes majeures. Or la qualité environnementale demande plus de temps en programmation et plus de suivi de chantier.

« Un projet à qualité environnementale prend plus de temps en conception. Il faut réfléchir. Si on a des délais trop courts, on ne peut pas faire de qualité »

« La conception en qualité environnementale prend un peu plus de temps mais ce n'est pas vraiment le problème. On manque surtout de temps pour suivre le chantier. »

La multiplication des acteurs
(3 citations)

- La nécessité d'intégrer une compétence spécifique en plus pour mettre en œuvre une démarche globale peut être un frein.

« La qualité environnementale partielle peut se faire en interne : ça va plus vite et on n'a personne de plus dans les pattes. Avec la démarche BDM, il faut un AMO et c'est un frein pour nous. »

« Dès qu'on doit prendre un AMO QEB, nos élus ralentent. »

« Quand le projet est externalisé, on a plus de mal à faire de la qualité environnementale car on n'arrive pas à rédiger nos exigences »

Des démarches complètes de qualité environnementale rarement mises en œuvre

○ Les leviers à la qualité environnementale complète

➤ Les retours d'expériences positifs

- La réussite de la mise en œuvre de certaines cibles permet de convaincre les élus pour les prochains projets
- Les outils de suivi des consommations permettent de valoriser les investissements rentables



«Aujourd'hui, avec nos retours d'expériences, on se rend compte qu'on est gagnant. Ça marche, donc on ne revient plus sur la question de faire ou pas de la qualité environnementale. On fait. »

« Si on réussit certains projets, ça nous aide à convaincre les élus. Mais ça ne suffit pas car il nous faut surtout du temps. »

Conclusion

- Le choix d'aller ou non vers la qualité environnementale est porté par une ou plusieurs **personnes volontaires** au sein de la collectivité locale (élus, service, architecte, directeur ...).
- Malgré les freins, les collectivités locales sont déterminées. Leur **objectif prioritaire est la performance énergétique**, leurs exigences pouvant aller au delà du réglementaire.
- Lorsque cela est possible, elles intègrent quelques cibles supplémentaires en matière de qualité environnementale mais ce n'est pas systématique. Elles sont alors dans des **démarches de qualité environnementale partielle**. Elles sont pragmatiques et recherchent un optimum en fonction de leurs contraintes de terrain (enjeu environnemental du projet, délai, coûts, pression des élus et des citoyens...).
- **Pour certains projets « exemplaires », elles vont jusqu'au bout de la démarche de qualité environnementale** (mais sans aller nécessairement jusqu'à la certification).
- La prise en compte de la qualité environnementale est donc fréquente. **Les démarches complètes ne sont pas généralisées** car elles ne sont pas toujours jugées pertinentes par les collectivités locales. Ces dernières sont assez optimistes et ont l'impression d'aller dans le bon sens.

Comment est perçu le coût des constructions neuves à qualité environnementale par les collectivités locales ?

L'impact de la qualité environnementale sur les coûts d'études

- **La perception des collectivités locales est divisée : certaines pensent que la qualité environnementale entraîne un surcoût sur les études, d'autres non. Mais cela ne semble pas être l'enjeu le plus important**

Certaines demandes peuvent entraîner des coûts supplémentaires

- Les demandes spécifiques à la maîtrise d'œuvre font l'objet d'un financement complémentaire (3 citations spontanées)
- Les nouvelles compétences spécifiques ont un coût :
 - Compétences spécifiques externes : bureaux d'études spécifiques, AMO QEB... (2 citations spontanées)
 - Econome de flux en interne pour suivre les travaux et la performance après livraison (1 citation spontanée)

« Le cahier des charges étant très détaillé et adapté à la mission, s'il y a plus de demandes, il y a plus de moyens. L'enveloppe s'adapte à la complexité du projet.»

« Si le surcoût est justifié par la réalisation d'une étude complémentaire alors il est pris en charge par le maître d'ouvrage.»

« La présence d'un BE fluide pour les projets complexes engendre forcément un coût d'études un peu plus élevé»

« On a recruté un économe de flux pour suivre ces projets pendant les travaux et après livraison. C'est en quelque sorte un surcoût à intégrer au coût d'études.»

L'éventuel surcoût engendré par les études est accepté par les collectivités locales, ce n'est pas un frein

- En effet, les coûts d'études restent proportionnels au coût total de l'opération et se situent toujours autour de 10-12%.
- Les coûts d'études restent faibles par rapport au coût total du projet.
- Les prix ont même tendance à baisser car la maîtrise d'œuvre tire parfois les prix vers le bas dans les concours (3 collectivités).
- Il est normal de bien rémunérer une prestation intellectuelle (2 collectivités)

« Les coûts d'études restent autour de 10% du coût de l'opération.»

« La maîtrise d'œuvre doit s'adapter aux nouvelles exigences, ça fait partie de sa mission donc pas de surcoût. D'autant que ça passe par un concours la maîtrise d'œuvre propose un prix et on choisi le mieux disant.»

« L'enjeu n'est pas là. Les coûts d'études ne représentent pas grand chose dans le coût total d'un projet »

« C'est normal, c'est de la prestation intellectuelle. On l'intègre au départ dans nos budget.»

L'impact de la qualité environnementale sur les coûts travaux

○ La perception des collectivités locales fait consensus : plus que la qualité environnementale, c'est la performance énergétique qui entraîne un surcoût sur les travaux

Pour atteindre la performance énergétique, les collectivités locales investissent dans des équipements performants et des techniques innovantes ...

- Le surcoût est essentiellement dû à des équipements (7 collectivités)
- Certaines actions souhaitées par les élus constituent un investissement lourd : panneaux photovoltaïques... (1 collectivité)
- Les entreprises compétentes pour mettre en œuvre certaines techniques innovantes sont moins nombreuses, donc les prix ont tendance à augmenter (1 collectivité)

« Pour atteindre la performance énergétique que l'on souhaite les équipements sont différents et coutent plus cher à l'investissement »

« Le surcoût est estimé à environ 5 à 6% sur les travaux , il est essentiellement dû à la volonté d'investir dans des équipements et des systèmes de suivi précis par poste et partie de bâtiment. Les autres actions (bioclimatisme, déchets...) ne coutent pas plus cher et sont nécessaires. »

« Le principal impact est dû à l'installation d'équipements notamment photovoltaïque. Mais ce sont des choix que les élus ne refusent pas. »

« Les entreprises formées sont moins nombreuses, on a donc moins d'offre et les prix augmentent. »

Le surcoût étant essentiellement lié aux équipements, la notion de compensation n'a pas de sens pour les collectivités locales

- 5 collectivités sont dubitatives sur la possibilité de compenser une partie des coûts de travaux en investissant plus en coûts d'études
- Elles ne raisonnent pas ainsi et n'en voient pas l'intérêt

« Il n'y a pas d'effet de compensation possible car la maîtrise d'œuvre ne fait que rajouter des équipements à des propositions architecturales classiques. La conception n'est pas optimisée. »

« Je ne crois pas trop à l'effet de compensation, je préfère investir dans les équipements et envisager le retour sur investissement à l'usage. »

Le suivi des coûts de construction

- **Les collectivités locales attendent un retour sur investissement (réduction de la facture énergétique) mais elles n'ont pas les moyens de le mesurer ou ne souhaitent pas le faire**

Les collectivités locales espèrent que leurs investissements seront rentables ... (3 réponses spontanées)

mais sont rarement dans une logique de calcul



1 collectivité mesure le retour sur investissement

- Elle raisonne sur la performance énergétique uniquement

« Je suis rigoureusement les consommations de près grâce à notre outil de suivi et ça vaut le coup. On montre que ça marche. »

3 collectivités n'arrivent pas à mesurer le retour sur investissement

- Elles ne disposent pas des outils de suivi nécessaires (3 collectivités)
- Elles ne disposent pas de l'organisation interne permettant le calcul du retour sur investissement (2 collectivités)

« On n'a pas d'outil de suivi des coûts et pas encore assez de recul sur les bâtiments neufs pour juger de l'efficacité »

« On imagine qu'il y a un retour sur investissement mais on ne peut pas le calculer aisément, les informations sont dispersées dans différents services »

« On investit pour les types de bâtiments que l'on sait très consommateurs, on s'y retrouve »

« les investissements en équipements et en outils de suivi se récupèrent à l'usage, c'est pour le prouver que l'on a un économe de flux »

« Le coût est forcément plus élevé mais un retour sur investissement est attendu, notamment par les élus pour pouvoir communiquer. D'ailleurs les panneaux photovoltaïque valent bien une campagne de communication, ça compense une partie de l'investissement. »

5 collectivités préfèrent ne pas mesurer le retour sur investissement

- Pour elles, l'afficher est un risque pour les futurs projets (5 collectivités)

« On se donne les moyens d'avoir un bâtiment à qualité environnementale, on ne fait pas d'étude sur la question des coûts, ce n'est pas le problème. »

« Il y a 10 ans quand on a commencé à faire de la qualité environnementale, le calcul donnait +10 à +30 % mais ça faisait trop peur aux élus. »

« Je ne raisonne pas en surcoût de la qualité environnementale, car de toute façon j'hésiterai à l'écrire, c'est un véritable frein pour nos élus. »

« Que le projet soit à qualité environnementale ou non, les élus nous accusent toujours de faire trop cher et trop long. »

Conclusion

- Selon les collectivités locales, les projets de qualité environnementale, prioritairement orientés vers la performance énergétique, nécessitent généralement des budgets plus élevés. **Ce surcoût est essentiellement dû aux équipements plus performants et plus innovants mis en place pour réduire les consommations d'énergie.** Un retour sur investissement est attendu pour compenser ce surcoût mais il n'est pas mesuré (très peu de collectivités locales ont des outils de suivi des coûts).
- Concernant les coûts d'études, ils ne sont pas systématiquement impactés et ils sont généralement acceptés par les collectivités locales (le coût d'étude reste faible par rapport à l'ensemble du projet, autour de 10%).
- Au final, les collectivités locales ont un consentement à payer relativement important pour la qualité environnementale. **Ils sont prêts à payer car la qualité et la durabilité ont un prix. C'est un choix assumé.** Dans cette optique, les collectivités locales raisonnent en « rapport coût/qualité » et non en « surcoût ». (6 réponses spontanées)
- Le coût de la qualité environnementale est accepté par les collectivités locales, **pour autant les budgets sont limités.** Il n'y a donc pas de dérive des coûts. Les projets, qu'ils soient de qualité environnementale partielle ou complète, ont des coûts maîtrisés. Les collectivités locales recherchent un optimum : bâtiment performant énergétiquement (si l'enjeu environnemental du projet est avéré), avec si possible quelques cibles environnementales supplémentaires, le tout en fonction des délais, du budget, de la pression des élus et des citoyens...

« Peut-être que si on avait construit autrement ça aurait coûté moins cher. Mais on n'aurait pas eu la même qualité de bâtiment. La qualité en général, ça se paie. »

Conclusion

Conclusion

A l'issu de ces 9 entretiens et au regard de ce qui a été exprimé par les collectivités locales ou de ce qui a été ressenti par les enquêteurs, il ressort 4 faits marquants:

- **Les collectivités locales sont volontaires et moteurs de la construction neuve à qualité environnementale.** Elles sont engagées et veulent continuer à avancer sans pour autant négliger les difficultés de mise en œuvre des projets (délais, coûts, qualité, organisation...).
- **La recherche de la performance énergétique tire les comportements vers le haut.** La réduction des consommations est l'objectif prioritaire mais pas l'objectif final. Les collectivités locales ne se limitent pas à la performance énergétique et cherchent à intégrer d'autres cibles lorsque cela est possible.
- **Les collectivités locales sont globalement optimistes.** Il y a le sentiment que « tout va finir par se mettre en place » grâce à la formation, la sensibilisation, l'innovation des matériaux et des équipements...
- **Les collectivités locales sont prudentes et avancent pas à pas.** Pour l'instant, elles développent surtout des projets à qualité environnementale partielle et tentent des démarches complètes. Elles ont l'impression d'aller dans le bon sens sans prendre des risques inconsidérés. La construction à qualité environnementale est un processus qui progresse petit à petit mais qui ne pourra peut-être pas se généraliser à tous les projets. Tout dépendra des contraintes du projet (délai, coût, enjeu environnemental ...).