



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE  
ET DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**MINISTÈRE  
CHARGÉ  
DES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



**MINISTÈRE  
DE L'INTÉRIEUR  
ET DES OUTRE-MER**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **BILAN DE L'UTILISATION DE LA DSIL ET DSID RENOVATION ENERGETIQUE 2021**

Parution Novembre 2022

La **loi de finances pour 2021** a ouvert un total de 950 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), à destination de la rénovation énergétique des bâtiments publics, dont **650 millions d'euros dédiés au bloc communal et 300 millions d'euros au bloc départemental**.

Ces subventions sont réparties et gérées de manière analogue à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et à la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Le cadre d'emploi de ces dotations a été fixé par l'instruction interministérielle du 18 novembre 2020. Etaient éligibles les projets de rénovation prêts à démarrer rapidement et permettant de diminuer la consommation énergétique des bâtiments départementaux, communaux et intercommunaux.

La rénovation énergétique était donc entendue au sens large, en permettant ainsi la modernisation des systèmes de production d'énergie, de chauffage ou d'éclairage, ainsi que les opérations d'isolation du bâti ou de remplacement d'équipement. Les projets pouvaient donc porter autant sur des actions dites « à gain rapide », permettant fort retour sur investissement, et sur des actions de réhabilitation lourde, combinant plusieurs opérations.

L'instruction fixait par ailleurs des exigences en termes d'efficacité énergétique, avec un objectif recommandé de 30% de réduction dans la consommation d'énergie, adaptable aux spécificités locales ou aux caractéristiques des bâtiments. Elle appelait les préfetures, dans la sélection des dossiers, à valoriser les projets de rénovation énergétique les plus performants.

Par ailleurs, dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), l'Union européenne remboursera une partie des crédits engagés pour la DSIL RT et la DSID RT. En effet, 800 millions d'euros sont couverts par la FRR sur une enveloppe de 950 millions d'euros, soit 84% de l'enveloppe.

La présente note constitue un bilan de l'utilisation de ces deux enveloppes en 2021, à partir du recensement de l'ensemble des projets soutenus.

## Des dotations largement sollicitées

♦ Au 31 décembre 2021, excepté pour quelques cas particuliers ayant bénéficié de reports, **l'intégralité des autorisations d'engagement pour la DSIL et la DSID rénovation thermique (« RT ») a été engagée**. Dès le 31 juillet 2021, 87% de l'enveloppe de DSIL RT et 92% de l'enveloppe de DSID RT avaient déjà été attribués, témoignant d'un rythme très rapide d'engagement des crédits.

♦ Le montant des **AE engagées en 2021 au titre de la DSIL RT s'élève à 646 716 234€**, du fait de la fongibilité opérée par certaines régions avec la DSID RT, au titre de laquelle **302 837 266 € en AE** ont été engagées en 2021.

♦ Ces dotations destinées à la rénovation thermique des bâtiments publics ont été fortement sollicitées par les collectivités, puisqu'elles ont permis de soutenir **5 928 projets**, dont 5 360 ayant bénéficié au bloc communal et 568 au bloc départemental.

## I. Synthèse de l'utilisation des dotations

### a. Le coût des projets et les montants de subvention

♦ Les **5 360 projets soutenus au titre de la DSIL RT** représentent un coût total de 1 687 236 643 € ; le coût moyen des projets financés au titre de la DSIL RT s'élève à 315 371 €. Le montant de subvention moyen alloué est de 120 030 €, soit un **taux de subvention moyen de 38%**. Ce taux de subvention moyen varie selon les SGAR : il est notamment plus élevé en outre-mer (96% à Saint-Pierre-et-Miquelon, 80% en Polynésie Française, 76% en Guyane).

♦ Les **568 projets soutenus au titre de la DSID RT** représentent eux un coût total de 633 621 580 €, soit un coût moyen de 1 115 531 €. Le montant moyen de subvention alloué est de 529 694 €, soit un taux de subvention moyen de 47%. Là également, le taux de subvention moyen varie selon les SGAR : il atteint 86% à La Réunion, 70% en Normandie, 75% en Corse, mais n'est que de 32% en Île-de-France et de 36% en Bourgogne Franche-Comté.

### b. L'effet levier et le cofinancement des projets

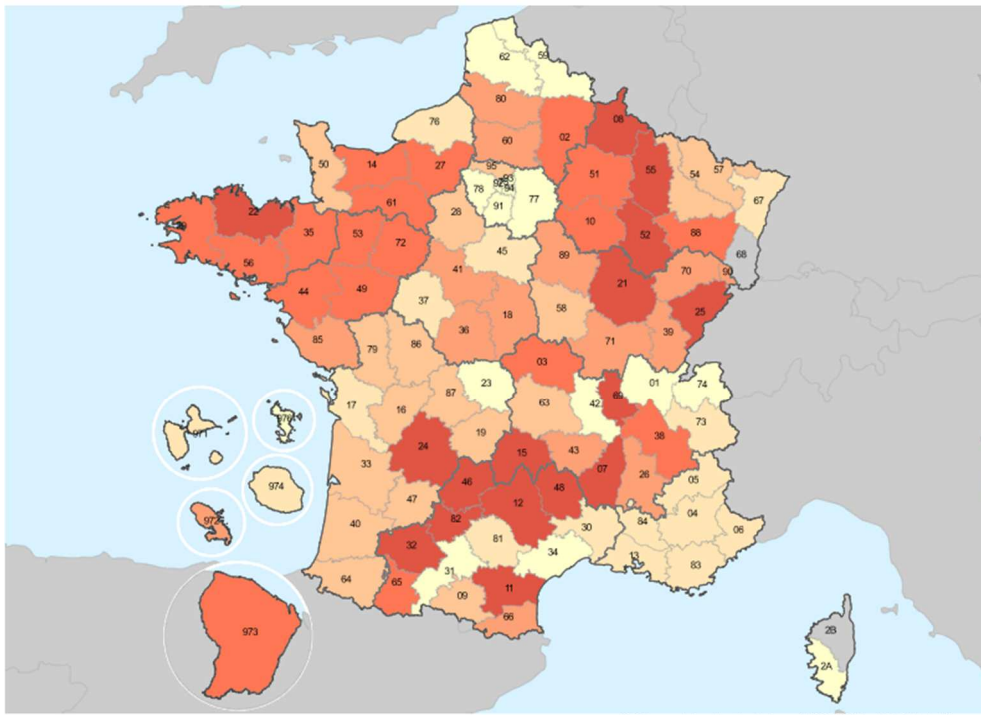
♦ L'instruction du 18 novembre 2020 insistait sur l'effet de levier que devait provoquer la DSIL RT et la DSID RT.

♦ L'effet levier de la DSIL RT est **de 2,62 €** sur les financements apportés par les collectivités, c'est-à-dire que les collectivités dépensent en moyenne 2,62 euros par euro de subvention apporté par l'Etat. L'effet levier de la DSIL RT est donc plus important que celui de la DSID RT, qui reste important puisqu'il atteint **2,15 €**. A titre de comparaison, l'effet de levier de la DSIL en 2021 s'élevait à 4,27€ et le taux moyen de subvention à 22,75%. Cet écart s'explique par le coût sensiblement plus élevé des projets soutenus par la DSIL classique, en moyenne de 598 123 € en 2021 (contre 315 371 € pour la DSIL RT). Les collectivités semblent donc avoir priorisé des projets d'ampleur plus limitée, mais plus certains dans leur capacité à être mis en œuvre rapidement, compte tenu des exigences de délais.

♦ L'instruction permettait également le **cumul de la DSIL et de la DSID RT avec d'autres subventions d'investissement (DSIL, DETR, DPV) et d'autres sources de financement** pour les projets le justifiant. Ainsi, 889 projets financés par la DSIL RT font l'objet de cofinancements, dont 551 cofinancés par des conseils départementaux et régionaux et 187 par la DETR ou la DSIL classique.

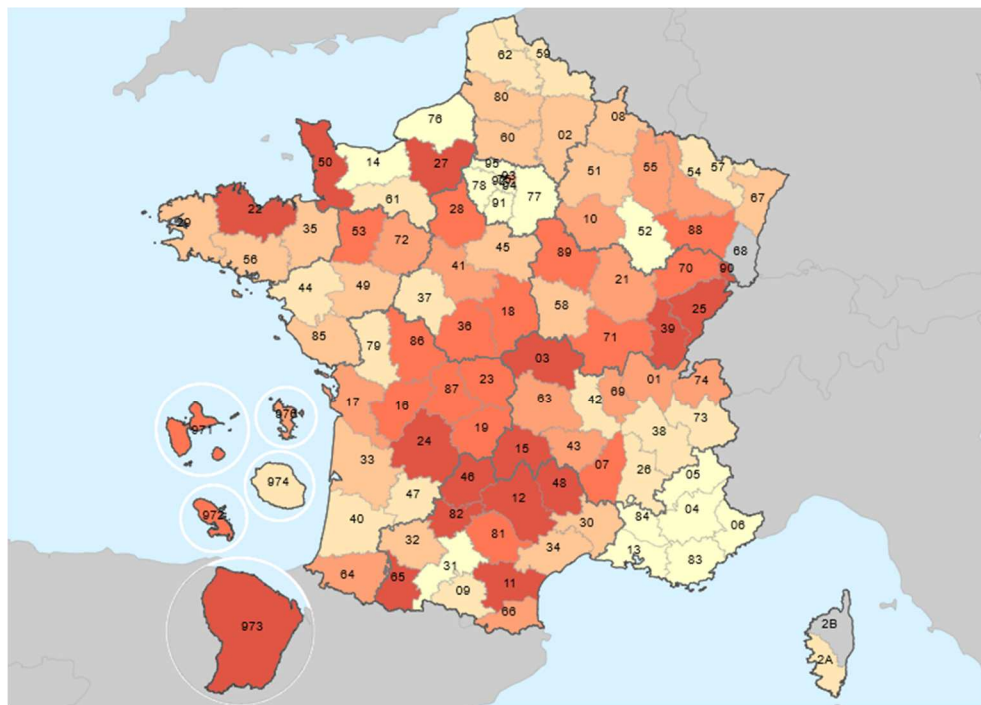
### c. Le montant de subvention par habitant

♦ La répartition des enveloppes de DSIL RT et de DSID RT a été effectuée régionalement selon les critères prévus par le CGCT pour la répartition de la DSIL et de la DSID. Les attributions des subventions ont ensuite été effectuées par les préfets de région, en lien avec les préfets de département pour l'identification des projets les plus pertinents. Le montant de subvention par habitant permet de constater des différences entre les régions dans les choix de répartition des enveloppes. Différentes stratégies d'allocation peuvent ainsi être observées. Certaines régions (comme la Bretagne, le Pays de la Loire ou Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont alloué des subventions de manière relativement uniforme sur leur territoire, tandis que d'autres (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est) ont davantage ciblé les départements moins densément peuplés.



3,830 8,450 9,730 10,510 11,300 14,040 37,640 N/A

Répartition par habitant de la DSIL RT (en €)



0,660 3,190 4,250 5,470 6,710 9,270 17,240 N/A

Répartition par habitant de la DSID RT (en €)

## II. Caractéristiques des projets soutenus

♦ A la différence de la DSIL exceptionnelle, dont la nature des projets était structurée autour de trois grandes priorités (transition énergétique, résilience sanitaire et préservation du patrimoine), l'instruction du 18 novembre 2020 ne prévoyait pas d'autre priorité que celle de la rénovation énergétique des bâtiments publics communaux et départementaux ; elle laissait néanmoins une marge de liberté aux collectivités quant à la nature des travaux de rénovation qu'elles entendaient mener.

### a. Une variété de travaux de transition énergétique

♦ Le ciblage des travaux de rénovation énergétique était entendu de manière large par l'instruction : pouvaient être subventionnés tous les travaux portant sur des bâtiments communaux, intercommunaux et départementaux existants permettant de « *diminuer leur consommation énergétique* ». Etaient plus particulièrement visées les actions de rénovation dites « *à gain rapide* » (portant entre autres sur les systèmes de chauffage ou d'éclairage), mais plus largement toutes les opérations d'isolation du bâti, de remplacement d'équipement, et pouvant inclure d'autres volets comme la mise aux normes de sécurité et d'accessibilité (désamiantage, ravalement, étanchéité...).

#### Les projets soutenus peuvent être classés en cinq catégories, sur la base des informations transmises par les préfetures :

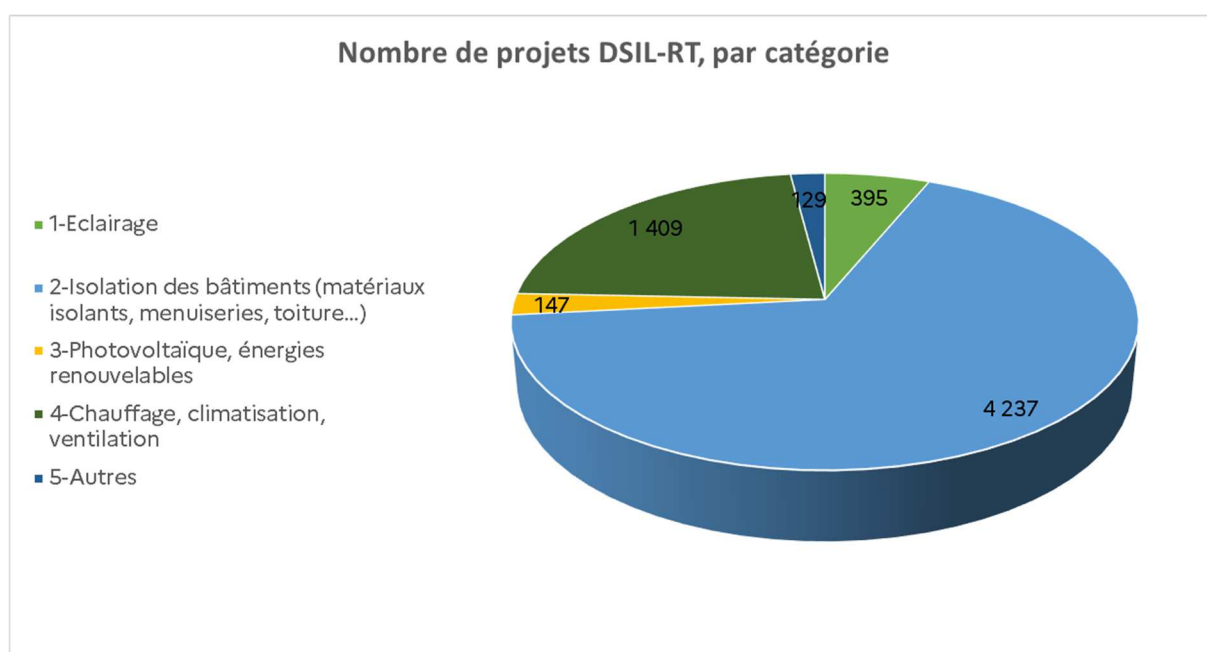
1. Travaux portant sur les systèmes d'éclairage (éclairage public ou des bâtiments) ;
2. Isolation des bâtiments (pose de matériaux isolants, changement des menuiseries, réfection des toitures...);
3. L'installation de sources de production d'électricité renouvelable (photovoltaïque essentiellement) ;
4. L'amélioration des systèmes de chauffage, de climatisation ou de ventilation ;
5. Les projets ne pouvant être rattachés à aucune des catégories.

874 projets DSIL-RT et 57 projets DSID-RT peuvent être rattachés à deux catégories ou plus. Il s'agit dans la très grande majorité des cas de projets d'isolation des bâtiments comportant au moins un autre volet.

♦ La très grande majorité des projets porte sur des **opérations d'isolation permettant de réaliser des économies d'énergie**, par exemple par l'installation de menuiseries et de matériaux plus isolants (remplacement des fenêtres, des portes ou de la toiture notamment).

4 237 opérations soutenues par la DSIL RT (soit 79% des projets pour 561 M€ de subventions) et 405 projets soutenus par la DSID RT (soit 71% des projets pour 242 M€ de subventions), ont été consacrées à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

- ♦ La **modernisation des systèmes de chauffage, de climatisation et de ventilation** a également été l'une des catégories de projets les plus soutenues, puisque 1 409 projets DSIL RT (soit 26% des projets pour 134 M€ de subventions), et 130 projets DSID RT (soit 23% des projets pour 57 M€ de subventions) ont porté sur le remplacement d'anciens systèmes de chauffage, sur l'installation de chaufferies nouvelle génération, ou encore sur la mise en place de pompes à chaleur. **Ces opérations ont permis de remplacer 1 013 systèmes de chauffage au fioul, particulièrement émetteurs de CO<sub>2</sub>.**
- ♦ Une part importante des projets a porté sur la **rénovation de l'éclairage public et des bâtiments** ; ainsi 275 projets DSIL RT (soit 5% des projets pour 28 M€ de subventions) et 41 projets DSID RT (soit 7% des projets pour 14,5 M€) ont permis de remplacer d'anciens systèmes d'éclairage par des luminaires plus récents, principalement dotés de la technologie LED.
- ♦ Enfin, afin de rendre les bâtiments publics autonomes en énergie, 147 projets DSIL RT (soit 3% des projets pour 17 M€ de subventions) et 29 projets DSID RT (soit 5% des projets pour 15,8 M€ de subventions) ont permis **l'installation de panneaux photovoltaïques**.



### **b. Une réponse adéquate aux enjeux de transition énergétique**

♦ Les dotations de la DSIL RT et de la DSID RT ont fait l'objet d'une forte demande en 2021, en raison de la thématique portée. Le nombre de projets effectivement soutenus est en effet relativement important, comparé aux dotations de soutien à l'investissement classiques. La DSIL RT a ainsi financé 5 360 projets en 2021, contre 3 795 projets financés la même année par la DSIL classique. La DSID RT a financé 568 projets en 2021, contre 271 projets financés la même année par la DSID classique. La création de la DSIL et de la DSID RT n'a pas eu d'impact sur la mobilisation des DSIL et DSID classique, qui elles aussi ont été allouées en intégralité. Le nombre de projets soutenus par la DSIL en 2021 (3 795) est plus élevé que celui observé en 2020 (3679). Il en va de même pour la DSID (250 projets en 2020 et 271 projets en 2021). La DSIL et la DSID RT ont donc bien joué un rôle complémentaire, en répondant à une forte demande de crédits spécifiquement fléchés sur la transition énergétique.

♦ Par ailleurs, les économies d'énergies réalisées par les projets de rénovation énergétique sont élevées. L'instruction du 18 novembre 2020, sans fixer de cahier des charges précis pour les projets, demandait aux préfetures de renseigner les indicateurs techniques suivants :

- Surface du projet (en m<sup>2</sup>) ;
- Le gain d'économies d'énergies (en kwhef/an et en pourcentage) générées par le projet, avec une cible recommandée à **30%** de réduction de consommation d'énergie ;
- Le nombre de système utilisant du fioul remplacés.

Les informations transmises par les préfetures permettent d'apporter quelques estimations sur l'efficacité de la DSIL et la DSID RT en termes d'économies d'énergie.

- **Tout d'abord, la cible de 30% d'économies d'énergie semble atteinte dans une large majorité des projets.** Sur les 4 113 projets soutenus par la DSIL RT pour lesquels cette information a été transmise par les préfetures, **3 184 atteignent ou dépassent la cible de 30% d'économies d'énergie, soit 77 % des projets.**
- Sur les 466 projets départementaux soutenus par la DSID RT pour lesquels cette information a été transmise par les préfetures, **233 dépassent les 30% d'économies d'énergie, soit 49% des projets représentant 180 M€.**
- **5,3 millions de mètres carrés de bâtiments du bloc communal et 5,9 millions de mètres carrés de bâtiments départementaux** ont fait l'objet de travaux d'isolation ou d'amélioration des systèmes de chauffage<sup>1</sup>.
- **817 projets (DSIL et DSID RT confondues) ont conduit à remplacer un ou plusieurs systèmes de chauffage au fioul** par des équipements plus performants et moins émetteurs de gaz à effet de serre.

### **c. La typologie des bâtiments publics concernés par des travaux de rénovation**

♦ L'instruction du 18 novembre 2020 attirait l'attention sur la **rénovation des bâtiments scolaires du bloc communal et départemental**, dont la part dans la consommation énergétique des collectivités locales est prépondérante. Ainsi, un grand nombre de projets soutenus ont porté sur les bâtiments scolaires, puisque 357 projets soutenus par la DSID RT portaient sur la rénovation énergétique de collèges, soit 63% des projets, et 1 845 projets soutenus par la DSIL RT portaient sur la rénovation de bâtiments scolaires, soit 33% des projets.

♦ En dehors de la rénovation de bâtiments scolaires, la nature des projets soutenus au titre de la DSIL RT est différente de celle des projets soutenus par la DSID RT.

---

<sup>1</sup> Sur la base de 80% des projets DSIL-RT et 78% des projets DSID-RT pour lesquels l'information « nombre de mètres carrés » est disponible, et après élimination des valeurs extrêmes.

♦ Pour la DSIL RT, en dehors de la rénovation de bâtiments scolaires, il est possible de constater une grande diversité dans la typologie des projets soutenus :

- 478 projets concernent la rénovation **d'équipements sportifs**, comme des gymnases ou des salles de sports communaux ;
- 893 projets portent sur la rénovation énergétique de la **mairie** de la commune ;
- 497 projets ont permis de rénover des **logements communaux** ;
- 386 projets portaient sur la rénovation de **bâtiments liés à la culture** : bâtiments historiques, salles des fêtes, conservatoires d'art et de musiques, musées... ;
- 58 projets ont porté sur la rénovation de **locaux associatifs** ;

♦ Pour la DSID RT, une forte majorité des projets porte sur la rénovation de collèges. Les autres projets concernent pour l'essentiel la rénovation de **bâtiments de services départementaux** : 82 projets portaient ainsi par exemple sur la rénovation de centres routiers départementaux, d'archives départementales et d'autres services administratifs.

### III. Des subventions accordées dans les territoires les plus fragiles et en fonction des priorités locales

L'instruction du 18 novembre 2020 précisait que « ces financements doivent contribuer à la politique de cohésion du territoire ». Les QPV et les communes rurales étaient spécifiquement visés.

#### a. Les variations départementales dans l'utilisation de la DSIL rénovation énergétique témoignent de son adaptation aux circonstances et aux priorités locales

♦ **Différentes stratégies d'allocation de la dotation sont identifiables** en fonction des territoires. Chaque préfet a pu ainsi s'approprier pleinement l'enveloppe attribuée, pour développer sa propre stratégie de cohésion territoriale, en fixant des priorités selon les zones géographiques selon les collectivités ou selon la nature des projets.

♦ Certains départements se démarquent par **l'ampleur des projets soutenus**, lorsqu'ils font le choix de financer un nombre restreint de projets, comme à Paris avec seulement deux projets soutenus par la DSIL RT, dont le coût s'élève à 22 millions d'euros. En Nouvelle-Aquitaine, alors que les projets soutenus par la DSIL RT coûtent en moyenne 250 000 €, ceux du département des Deux-Sèvres d'élèvent en moyenne à 1,2 millions d'euros.

♦ Certains départements soutiennent au contraire un **nombre plus élevé de projets**. Le département de l'Aude en a soutenu 142, le Gironde 170, l'Ille-et-Vilaine 155, le Nord 188, la Somme 144 : ces cinq départements pèsent pour 15% du nombre de projets DSIL RT. La Somme soutient également 23 projets au titre de la DSID RT, soit 62% des projets DSID RT de la région Hauts-de-France. En Auvergne-Rhône-Alpes, sur 57 projets, 20 sont au profit de l'Allier, alors que la région totalise 12 départements.



♦ Les **départements chef-lieu de région n'ont pas été favorisés** par les dotations de rénovation thermique. Les crédits ont fait l'objet d'une utilisation plus équilibrée et favorable à la cohésion des territoires. En effet, dans la plupart des régions, le montant de subvention de DSIL RT par habitant est moins élevé dans le département chef-lieu que dans les autres départements. Par exemple, en Normandie, le montant moyen de subvention pour la Seine Maritime s'élève à 9,4€, contre en moyenne 11,7€ pour les autres départements ; en Bretagne, le montant moyen de subvention pour l'Ille-et-Vilaine s'élève à 11,8€, contre en moyenne 18,8€ pour les autres départements. Il en va de même pour toutes les régions pour ce qui concerne de la DSID RT, puisque le montant de subventions par habitant du département accueillant le chef-lieu de région est systématiquement moins élevé que la moyenne régionale.

## **b. Une répartition des subventions au bénéfice de zones d'action prioritaire**

♦ Pour la DSIL RT, **3 501 projets** sont situés dans des **communes rurales** ou en **quartier prioritaire de la ville (QPV)**, soit **65% des projets**. Cela représente 318 529 996 € de subventions versées pour ces zones prioritaires, soit 49% de l'enveloppe de DSIL RT. Pour la DSID RT, sur 568 projets, 190 sont situés dans des communes rurales ou en quartier prioritaire de la ville (QPV), soit 33,5% des projets. Cela représente 89 540 773 € de subventions, versées pour ces zones prioritaires, soit 30% de l'enveloppe de DSID RT.

♦ Les enveloppes de DSIL RT et de DSID RT ont ainsi permis de **soutenir de nombreux projets situés en QPV** :

- Pour la DSIL RT, 188 projets, pour 60 452 250€ de subventions, ont été signalés par les préfetures comme situés en QPV (soit **9,3% du total des subventions accordées**).
- Pour la DSID RT, sur 568 projets, 40 projets, pour 29 309 698 € de subventions, ont été signalés par les préfetures comme situés en QPV (soit **9,7% au total des subventions accordées**).

♦ De nombreux **projets situés dans des territoires ruraux** ont par ailleurs été soutenus par la DSIL RT et la DSID RT :

- Sur les 4 923 projets portés par des communes, **3 313 l'ont été au profit de communes rurales**, soit 67% du total des projets et 258 077 745 € de subventions, et 1 610 au profit de territoires à dominante urbaine, soit 33% des projets. Sont entendues comme des « communes rurales » les communes classées par l'INSEE, en fonction de la densité du territoire, dans les libellés 5 à 7.

Les « communes rurales à habitat dispersé » suivies des « bourgs ruraux » sont ainsi les catégories de communes qui comptent le plus grand nombre de projets soutenus.

**Parmi les projets portés par des EPCI (455 projets, pour 81 M€ de subventions)**, 82 l'ont été par des syndicats intercommunaux, dont 67% sur des projets au profit de communes rurales. Parmi les 373 projets restant, 258 l'étaient par des communautés de communes rurales, et 115 dans des communes urbaines.

Dans le détail, la répartition des projets selon leur localisation<sup>2</sup> par strate de densité est la suivante :

	Grille de densité	Nombre de projets	Montant de subvention (en € par habitant)
1	Grands centres urbains	565	6,4
2	Centres urbains intermédiaires	390	9,7
3	Petites villes	309	10,4
4	Ceintures urbaines	469	9,4
5	Bourgs ruraux	1 237	12,1
6	Rural à habitat dispersé	1 794	12,0
7	Rural à habitat très dispersé	484	15,2

#### Répartition par strate des projets de la DSIL RT

- **S'agissant de la DSID RT**, la répartition des projets par strate et par densité est moins pertinente : beaucoup de projets concernent en effet plusieurs bâtiments, situés sur plusieurs communes. La majorité des projets soutenus par la DSID RT sont situés en zone urbaine, comme le montre la typologie des bâtiments rénovés : la plupart sont en effet soit des bâtiments départementaux, localisés principalement dans les chefs-lieux des départements, ou des collèges, situés en zone urbaines. Le recensement des projets effectué auprès des préfetures fait néanmoins apparaître qu'au moins 157 projets sont en tout ou partie situés en commune rurale (soit **28 %** des projets de la DSID RT et 64 549 945 € de subventions)<sup>3</sup>.

♦ Dans l'ensemble, la DSIL RT et la DSID RT ont donc contribué efficacement à la **politique de cohésion du territoire**. A titre d'exemple, la région Centre-Val de Loire soutien un total de 195 projets, dont 138 situés dans des communes rurales et 16 situés en QPV ; 79% de leurs projets sont ainsi situés dans des zones prioritaires, pour un montant total de subventions de 18 698 654 €, soit 73% de leur enveloppe. Il s'agit par exemple des projets de rénovation énergétique du gymnase d'Azay le Rideau, d'isolation de la mairie de Saint-Martin de Nigelles ou encore de réhabilitation énergétique de l'école Emile Gerbault à Montlouis sur Loire. En Île-de-France, sur 254 projets soutenus, 58 sont situés en QPV, pour un montant total de subventions de 23 392 741 €, la moitié de ces projets étant située dans le département de la Seine-Saint-Denis. La réhabilitation et l'extension de la crèche Marguerite Le Maut d'Aubervilliers ou la rénovation thermique de l'école maternelle Jean Jaurès de Clichy-sous-Bois en sont des illustrations.

♦ Il faut souligner que les projets situés en QPV sont d'un montant plus élevé que les projets situés en commune rurale ; ainsi, pour la DSIL RT, le montant de subventions est par conséquent plus élevé. Ainsi, le coût moyen des projets situés en communes rurales est de 297 300 €, pour un montant de subvention moyen de 112 705 € ; les projets situés en QPV coûtent en moyenne 811 558 €, pour un montant moyen de subventions de 321 555 €. Le taux de subvention, de 47% pour les projets en commune rurale et de 49% pour les projets en QPV, est plus élevé que le taux moyen de subvention moyen des projets soutenus par la DSIL RT (38%).

<sup>2</sup> L'emplacement du projet n'a pas été déterminé pour 86 projets, le plus souvent car ils portaient sur des bâtiments répartis sur plusieurs communes ; les communes des COM ne sont pas classées par la grille de densité.

<sup>3</sup> 7 projets de la DSID RT entrent dans les deux catégories, puisqu'il s'agit de la rénovation de plusieurs bâtiments relevant de plusieurs communes.