



Avis sur le volet immobilier de l'État du Plan de relance

Dans le contexte de la crise sanitaire, le gouvernement a affecté une enveloppe de 2,7 milliards d'euros pour le financement de projets de rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État.

Le Conseil salue la mobilisation exceptionnelle de l'ensemble des acteurs de l'immobilier de l'État qui a permis d'identifier les opérations conformes aux critères du programme et de notifier les marchés publics pour leur réalisation, dans des délais très courts et dans un contexte d'activité fortement contrainte par la crise sanitaire.

La direction de l'immobilier de l'État propose de réaliser un retour d'expérience (RETEX) commun aux opérations de travaux d'amélioration de la performance énergétique réalisées dans le cadre de trois programmes dont la DIE assure le pilotage : Plan de relance, rénovation des cités administratives et programme Tigre. Le Conseil en a agréé le principe et formule des recommandations méthodologiques tant sur l'analyse des performances environnementale, économique et fonctionnelle des opérations immobilières que sur l'analyse critique des méthodes, outils et moyens.

La DIE est invitée à mettre en place, avec l'appui des services et opérateurs en charge la transition environnementale, un cadre de partage de retour d'expérience ouvert aux acteurs publics et privés du secteur immobilier.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu les dossiers transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et le ministère de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation (MESRI) et après avoir entendu lors de la séance du 20 janvier 2022 :

- l'adjoint au sous-directeur de l'environnement de travail et du patrimoine immobilier de l'administration centrale (SAAM), accompagné de la sous-directrice de l'immobilier du MESRI, de la cheffe du département pôle financier du MESRI et d'un représentant de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) ;
- le directeur de l'immobilier de l'État accompagné du chef de l'équipe projet de la direction, accompagné du chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État » et de deux chargés de mission ;
- les représentants du bureau de la synthèse de la direction du budget (DB).

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 20 janvier 2022, le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) formule les observations et recommandations suivantes :

Le plan de relance engagé par le gouvernement à l'été 2020 prévoit l'affectation d'une enveloppe de 2,7 milliards d'euros pour financer des projets de rénovation énergétique de bâtiments publics de l'État. Cet investissement est financé par l'Union européenne dans le cadre du plan national de relance et de résilience.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) est responsable de ce programme qui vise à répondre à trois enjeux majeurs :

- favoriser la reprise rapide de l'activité du secteur du bâtiment sur l'ensemble du territoire en facilitant l'accès des artisans, TPE et PME aux marchés afin de conforter et créer des emplois, mais aussi développer des compétences dans le domaine de la rénovation énergétique ;
- accélérer la transition écologique de l'immobilier public par le financement de projets d'amélioration de la performance énergétique ;
- améliorer les conditions de vie étudiante, d'étude et d'enseignement en affectant la moitié de l'investissement à des projets concernant des universités, des établissements de l'enseignement supérieur et de recherche, des logements et lieux de vie étudiante.

Le présent avis traite de l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme au 1^{er} janvier 2022, des résultats attendus des opérations pour l'immobilier de l'État aux plans environnemental, fonctionnel et économique et des moyens à mettre en œuvre pour mesurer les résultats et atteindre les objectifs.

1. Des objectifs de mise en œuvre atteints dans un contexte difficile

Deux appels à projets ont été lancés en septembre 2020 pour identifier les opérations susceptibles d'être financées dans le cadre du volet immobilier de l'État du programme 362 « Écologie » du plan de relance :

- un appel à projets (1,3 Md€) dédié aux établissements d'enseignement supérieur, aux organismes de recherche et aux œuvres universitaires et scolaires piloté par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- un appel à projets (1,4 Md€) pour les autres bâtiments de l'État¹, piloté par la direction de l'immobilier de l'État.

Plus de 6 000 candidatures représentant une demande globale de financement de 8,4 Mds€ ont été déposées. Une sélection de 4 214 projets de rénovation énergétique a été opérée sur la base de trois critères :

- une rapidité de mise en œuvre, l'engagement des marchés de travaux devant intervenir au plus tard le 31 décembre 2021 et les livraisons s'échelonnant jusqu'en 2023 ;
- une réduction significative de la consommation d'énergie, avec un objectif global de réduction à l'issue des travaux d'environ 500 millions de kWh d'énergie finale par an ;
- une répartition équilibrée des financements sur l'ensemble du territoire.

L'instruction des dossiers a été réalisée à 95% au niveau déconcentré. Seuls les projets d'un montant supérieur à 5M€ (ou 8 M€ pour l'Île-de-France) ont été directement instruits au niveau central par la DIE et le MESRI.

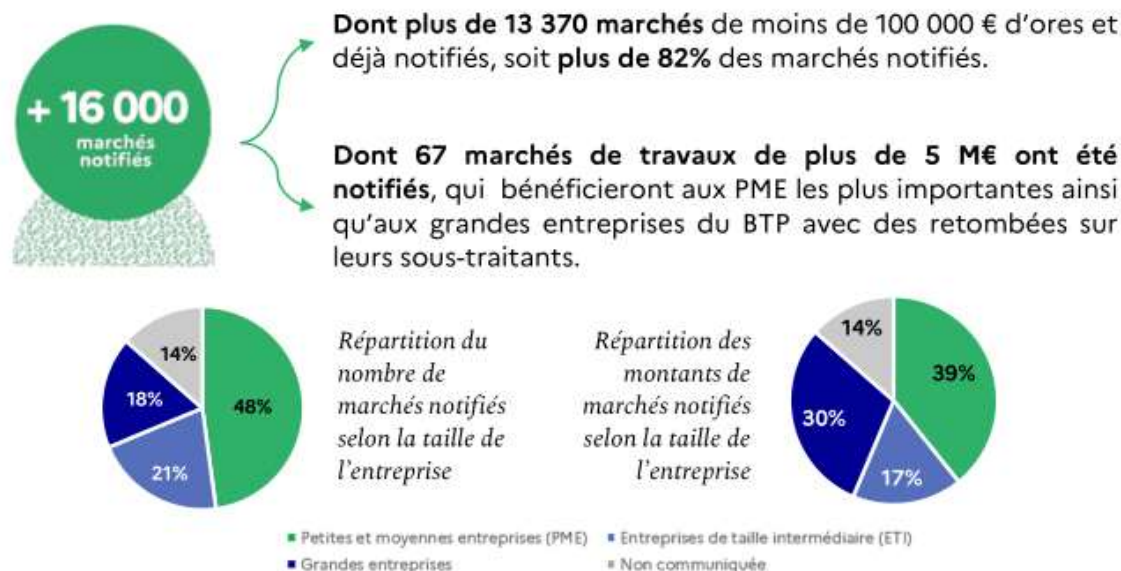
Le programme finance trois types d'opérations :

- les opérations de réhabilitation lourde incluant d'autres volets que la rénovation énergétique ;
- les travaux de rénovation énergétique relevant du gros entretien ou renouvellement des systèmes ;
- les actions à gain rapide énergétique nécessitant obligatoirement des travaux à caractère énergétique.

¹ A l'exception des établissements de santé qui bénéficient d'une mesure et d'une enveloppe dédiée du Ségur de la santé.

La direction de l'immobilier de l'État indique que plus de 2,4 Md€ ont été engagés au 1er janvier 2022 sur plus de 16 000 marchés. Le reste des crédits du programme est destiné à couvrir les aléas et les révisions de prix. Soixante-dix marchés ont été passés en marchés globaux de performance (MGP) pour 517 M€, soit 19 % de l'enveloppe allouée².

Figure 1 : Rénovation énergétique des bâtiments de l'État : marchés notifiés au 31 décembre 2021



Source : Rénovation énergétique des bâtiments de l'État - Réalisations 2021 - Dossier de presse

La DIE souligne la grande variété des commandes passées à des entreprises de toutes tailles et de secteurs différents du bâtiment : génie civil, énergétiques, monuments historiques. La représentation schématique du nombre de marchés notifiés par région et par taille d'entreprise jointe en annexe 1 du présent avis atteste d'une répartition des projets équilibrée sur l'ensemble du territoire national.

Le Conseil salue la mobilisation exceptionnelle de l'ensemble des acteurs de l'immobilier de l'État qui a permis d'identifier les opérations conformes aux critères du programme et de notifier les marchés publics pour leur réalisation, dans des délais très courts et dans un contexte d'activité fortement contrainte par la crise sanitaire.

Il félicite en particulier la direction de l'immobilier de l'État d'avoir su mettre en place des organisations, des méthodes et des outils innovants pour relever ce défi. Il observe que la mise en œuvre de ce programme a bénéficié de l'expérience acquise dans le cadre des programmes de rénovation des cités administratives et autres suites multi-occupants (P348) et de travaux immobiliers à gains rapides en énergie (TIGRE).

Le respect des objectifs fixés par le gouvernement est d'autant plus capital qu'il conditionne le financement par l'Union européenne dans le cadre du plan national de relance et de résilience.

Le Conseil prend acte des premiers retours positifs des auditeurs de la commission européenne. Après une première vague de contrôle portant sur le respect des délais de notification des marchés, la DIE et le MESRI s'attachent à répondre dans des délais resserrés aux demandes européennes relatives à l'engagement des crédits et aux performances énergétiques attendues des opérations.

² Ce type de marchés publics permet aux acheteurs d'associer l'exploitation-maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation et de rendre contractuels les objectifs de performance énergétique.

2. Des résultats à analyser dans le cadre d'un processus de retour d'expérience global

Un quart des chantiers du programme correspondant à des changements d'équipements (éclairage, chaudières) sont d'ores et déjà livrés. Les travaux sont engagés pour un autre quart des projets. Le début de l'année 2022 marque le lancement des marchés de travaux des opérations les plus importantes.

A ce stade de la mise en œuvre du programme, trois risques majeurs sont identifiés :

- un allongement des délais de chantiers et des surcoûts suscités par des difficultés d'approvisionnement³ ;
- des performances énergétiques inférieures à celles prévues ;
- des difficultés à faire respecter les engagements contractuels des marchés au regard d'une couverture minimale des risques juridiques imposée par les délais contraints de réalisation du programme.

La direction de l'immobilier de l'État met en place un ensemble de mesures pour gérer ces risques de dérives :

- des échanges mensuels avec les représentants des fédérations du bâtiment pour suivre les évolutions du marché aux plans national (DIE) et local (RRPIE⁴) ;
- un outil de suivi de l'avancement des opérations du programme, une carte interactive devant permettre d'identifier les projets arrêtés ;
- un dispositif de suivi renforcé des projets les plus sensibles ;
- un outil de fiabilisation du calcul des gains énergétiques prévisionnels développé avec l'appui du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB).

Le Conseil salue les initiatives de la DIE. Il observe que le contexte peut justifier des ajustements de prix et de délais dérogeant, dans une limite raisonnable, aux règles usuelles de la commande publique. A contrario, il souligne que la qualité du résultat attendu ne saurait constituer une variable d'ajustement dans les négociations avec les titulaires des marchés.

Les deux priorités actuelles de la DIE sont de faire aboutir les projets initiés et de répondre aux demandes de renseignements de la commission européenne. La présentation détaillée des résultats attendus et constatés du programme est reportée au deuxième semestre 2022.

Ce report apparaît d'autant plus judicieux que le déploiement en cours de l'Outil de suivi des fluides interministériel (OSFi) permettra à la DIE de disposer prochainement d'informations fiables sur les consommations et les coûts énergétiques avant et après travaux.

La DIE s'engage à produire un retour d'expérience (RETEX) commun aux opérations de travaux d'amélioration de la performance énergétique réalisées dans le cadre de trois programmes dont elle assure le pilotage : Plan de relance, rénovation des cités administratives et programme Tigre.

Le Conseil en a agréé le principe et prend acte que ce RETEX lui sera présenté avant la fin de l'année 2022.

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE :

Présenter au CIE avant la fin de l'année 2022 un retour d'expérience (RETEX) sur l'ensemble des opérations immobilières réalisées dans le cadre du Plan de relance, du programme de rénovation des cités administratives et du programme Tigre.

³ Les difficultés d'approvisionnement mentionnées en janvier 2022 résultaient de la crise sanitaire de la Covid 19. Ces difficultés se sont accrues depuis avec la crise internationale déclenchée par l'invasion de l'Ukraine en février 2022.

⁴ RRPIE : Responsable régional de la politique immobilière de l'État.

3. Un référentiel des performances environnementale, économique et fonctionnelle à établir

Une démarche de retour d'expérience se fonde principalement sur l'étude des écarts entre la cible fixée et la cible atteinte, dans l'objectif d'identifier les causes ayant conduit à des résultats différents de ceux attendus, tant en moins-value qu'en plus-value. La conception d'un plan d'actions d'amélioration constitue la conclusion logique de ce travail d'analyse critique.

Avant d'engager la collecte des données, il est recommandé de préciser le cadre du processus de réflexion ainsi que le rôle de chacun de ses acteurs. La qualité du RETEX dépendra en grande partie du travail préalable de définition du périmètre d'étude, des objectifs cibles et des indicateurs.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Préciser les objectifs cibles et déterminer les indicateurs permettant de rendre compte de leur atteinte, préalablement au lancement de la collecte des données du retour d'expérience (RETEX).

Point de départ de la réflexion, l'analyse des performances environnementale, économique et fonctionnelle des opérations immobilières doit constituer la première partie du RETEX.

Dans son avis de suite sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs du 22 septembre 2021⁵, le Conseil recommandait d'opérer, à l'échelle d'une implantation comme à celle de l'ensemble du parc, un suivi systématique des consommations d'énergie finale, des consommations d'énergie primaire et des émissions de gaz à effet de serre, distinguant la part relative à l'ambiance thermique générale et à la ventilation des locaux (CVC), de celle relative aux usages spécifiques énergétiques propres à l'activité ainsi qu'aux autres usages immobiliers tels que la production d'eau chaude sanitaire et d'éclairage (USE). La DIE est invitée à saisir l'opportunité de ce retour d'expérience global pour généraliser un tel cadre méthodologique.

Il est observé que les économies d'énergie attendues des opérations ne sont pas toutes prises en compte dans le calcul du dispositif éco-énergie tertiaire (DEET). Pour autant, le RETEX devra aussi présenter les gains énergétiques suscités par la libération de locaux, les gains attendus du renouvellement du parc ainsi que les économies d'énergies non comptabilisables dans le calcul des objectifs du DEET au regard de la nature des biens considérés (non tertiaire) ou de l'activité hébergée (sécurité et défense).

Le temps de retour des investissements doit être au cœur de l'analyse afin d'identifier les leviers les plus performants pour opérer la transition environnementale attendue. L'importance du nombre d'opérations et des montants investis doit permettre d'établir un coût moyen du kilowatt heure économisé par type de travaux ou de bouquets de travaux.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Constituer un référentiel de travaux ou de bouquets de travaux types et établir une hiérarchie en fonction du temps de retour des investissements correspondants.

L'impact des opérations sur la qualité de vie au travail des occupants est un autre élément à considérer. La comparaison du ressenti des occupants avant et après les travaux est à appréhender au regard des

⁵ [Avis de suite n°2021-15](#) sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs du 22 septembre 2021.

investissements consentis mais aussi de la perception des nuisances vécues pendant la période de chantier. Des enquêtes de satisfaction sur le confort d'usage⁶ compléteront utilement le retour d'expériences

Il est observé que les performances environnementale, économique et fonctionnelle des opérations immobilières ne sont pas spécifiques à l'immobilier de l'État. Les enseignements tirés d'un volume d'opérations, aujourd'hui sans équivalent méritent d'être partagées avec les autres acteurs publics et privés du secteur immobilier.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE:

Mettre en place, avec l'appui des services et opérateurs en charge la transition environnementale, un cadre de partage de retour d'expérience ouvert aux acteurs publics et privés du secteur immobilier.

4. Des enseignements à tirer pour être au rendez-vous de la neutralité carbone en 2050

L'analyse critique des méthodes, outils et moyens constitue la deuxième partie du RETEX. Ce travail collectif est à engager sur la base d'un constat partagé des écarts entre cible fixée et cible atteinte.

Au regard des nombreux acteurs susceptibles d'être sollicités, la définition préalable d'une grille d'analyse est recommandée pour faciliter l'exploitation des observations selon les critères retenus⁷. Si des questions fermées sont utiles pour traiter un nombre important de formulaires, il apparaît souhaitable de proposer un cadre de réponse plus libre aux répondants s'agissant des observations, de l'analyse des causes et de l'identification des éléments à capitaliser.

Au-delà des situations et contextes particuliers, les méthodes, outils et moyens sont à interroger dans la perspective de l'élaboration d'une trajectoire contribuant à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Ainsi que le Conseil le soulignait en septembre 2021⁸, le véritable enjeu est de doter l'État propriétaire de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre d'une véritable politique d'entretien du parc.

Dans cette perspective, il convient d'opérer un retour d'expérience sous trois angles :

- la capacité à concevoir la trajectoire ;
- la capacité à mettre en œuvre la trajectoire ;
- la capacité à financer la trajectoire.

Sans préjuger des conclusions du RETEX, le Conseil formule des observations propres à chacune de ces trois problématiques.

La mise en œuvre rapide des opérations les plus importantes du plan de relance a été rendue possible par l'existence de projets matures, étudiés de longue date par les services. Pour entretenir son parc immobilier et le rendre performant, l'État est appelé à renouveler régulièrement de telles opérations. Pour éviter le risque d'assèchement en projets matures, il convient de concevoir le travail d'identification et de montage d'opérations non plus, au coup par coup, mais bien comme une activité pérenne. Répondre à ce besoin suppose la mise en place d'une organisation différente et la mobilisation de ressources adaptées.

⁶ La notion de confort est à considérer globalement : thermique, ventilation, acoustique, éclairage...

⁷ A titre d'exemple, la fiche n°51 de décembre 2011 du centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CEDIP) sur « le retour d'expérience : une méthode, une grille » identifie huit critères pour concevoir une grille d'analyse : pertinence, cohérence, synergie, efficacité, efficience, durabilité, impact, flexibilité.

⁸ [Avis de suite n°2021-15](#) sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs du 22 septembre 2021.

La mise en œuvre de la trajectoire pose également la question de la professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage d'État. Les initiatives de la DIE pour constituer des équipes de maîtrise d'ouvrage par regroupement des compétences éparses des services de l'État sont saluées. Le recours à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage a permis de résoudre certaines difficultés ponctuelles. Toutefois, le Conseil a acquis, au fil des auditions réalisées ces dernières années, la conviction que la situation actuelle n'est pas viable à long terme et qu'un chantier de reconstitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage professionnelle et pérenne doit être considéré comme une priorité.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Engager un chantier de reconstitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage d'État.

Les premiers éléments de comparaison communiqués⁹ ont permis d'établir une hiérarchie claire entre les temps de retour sur investissement des trois familles d'actions :

- de court terme pour les actions à gain rapide énergétique.
- de moyen à long terme pour les travaux de rénovation énergétique relevant du gros entretien ou renouvellement des systèmes ;
- de long à très long terme pour les opérations de réhabilitation lourde incluant d'autres volets que la rénovation énergétique ;

Au regard du contexte budgétaire et des échéances de réduction de consommation d'énergie qui s'imposent à l'État, il apparaît pertinent de relancer sans attendre les résultats détaillés du RETEX, des programmes d'actions à gain rapide énergétique.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE :

Développer un nouveau programme d'actions à gain énergétique rapide.

⁹ Pour mémoire, la DIE affichait sur les documents présentés dans le cadre de la séance du CIE du 22 septembre 2021 sur la transition environnementale, un investissement de 6,75 € pour 1 kWh en énergie finale économisé dans le cadre du plan de relance, contre un investissement de 0,31 € pour 1 kWh en énergie primaire économisé dans le cadre du programme Tigre.

En conclusion, le Conseil salue la mobilisation exceptionnelle de l'ensemble des acteurs de l'immobilier de l'État qui a permis d'identifier les opérations conformes aux critères du programme et de notifier les marchés publics pour leur réalisation, dans des délais très courts et dans un contexte d'activité fortement contrainte par la crise sanitaire.

Il agréé le principe d'un retour d'expérience (RETEX) commun aux opérations de travaux d'amélioration de la performance énergétique réalisées dans le cadre de trois programmes dont la DIE assure le pilotage : Plan de relance, rénovation des cités administratives et programme Tigre.

Il formule des recommandations méthodologiques pour chacune des deux parties du RETEX :

- analyse des performances environnementale, économique et fonctionnelle des opérations immobilières ;
- analyse critique des méthodes, outils et moyens.

Il invite la DIE à mettre en place, avec l'appui des services et opérateurs en charge la transition environnementale, un cadre de partage de retour d'expérience ouvert aux acteurs publics et privés du secteur immobilier.

Enfin, le Conseil invite le ministre en charge de la politique immobilière de l'État à engager un chantier de reconstitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage d'État.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE :

Présenter au CIE avant la fin de l'année 2022, un retour d'expérience (RETEX) sur l'ensemble des opérations immobilières réalisées dans le cadre du Plan de relance, du programme de rénovation des cités administratives et du programme Tigre.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Préciser les objectifs cibles et déterminer les indicateurs permettant de rendre compte de leur atteinte, préalablement au lancement de la collecte des données du retour d'expérience (RETEX).

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Constituer un référentiel de travaux ou de bouquets de travaux types et établir une hiérarchie en fonction du temps de retour des investissements correspondants.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE:

Mettre en place, avec l'appui des services et opérateurs en charge la transition environnementale, un cadre de partage de retour d'expérience ouvert aux acteurs publics et privés du secteur immobilier.

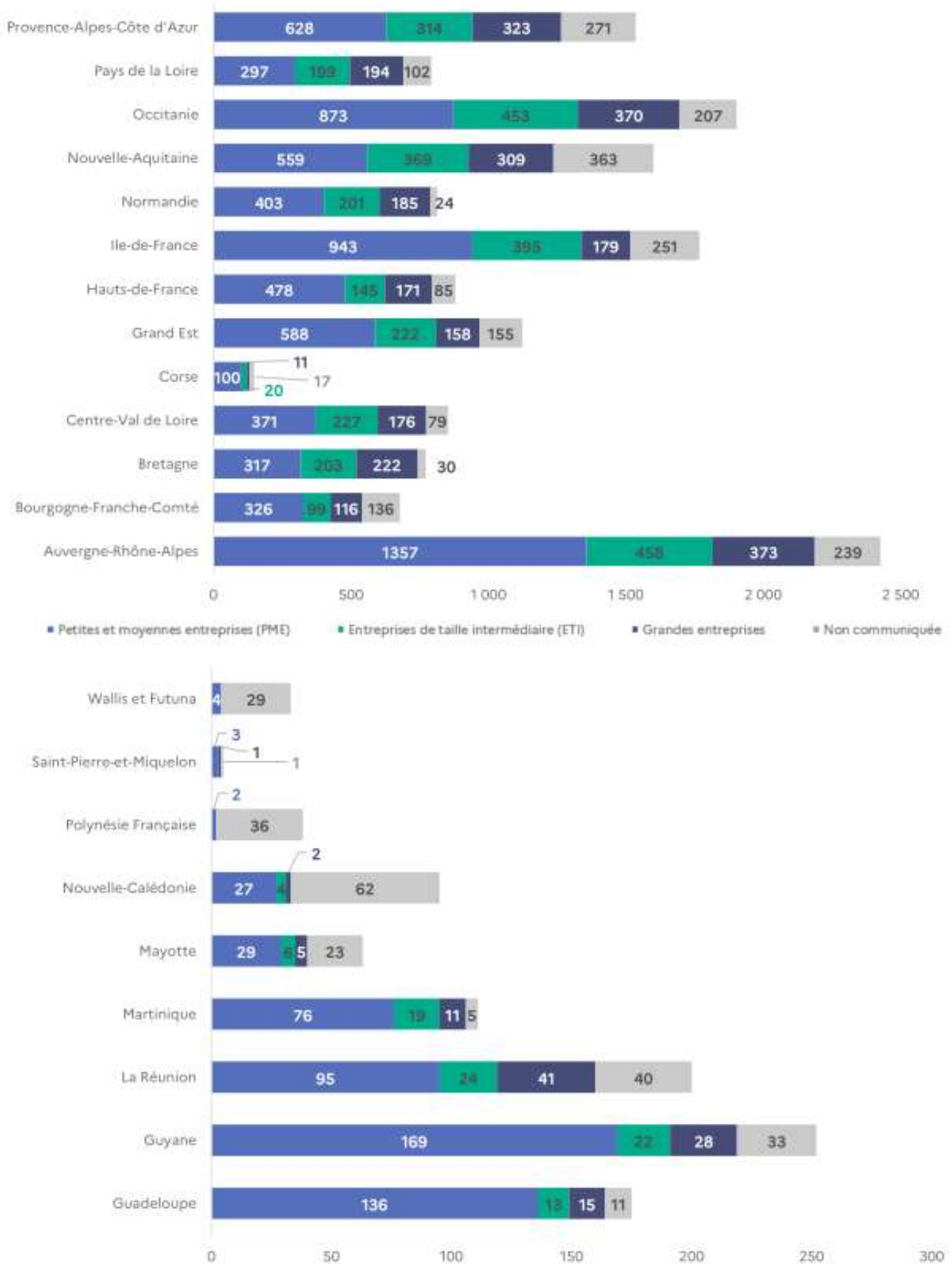
Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Engager un chantier de reconstitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage d'État.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE :

Développer un nouveau programme d'actions à gain énergétique rapide.

Annexe 1 : Nombre de marchés notifiés par région et par taille d'entreprise



Source : Rénovation énergétique des bâtiments de l'État - Réalisations 2021 - Dossier de presse