



## **Avis sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs - actions, mise en œuvre et résultats**

Depuis son premier avis en 2012 sur l'amélioration de la performance énergétique, le Conseil a constaté peu de progrès, indépendamment des réalisations dans le cadre du programme 348. Le sujet de la transition énergétique souffre d'une absence de pilotage unique qui nuit indubitablement à la mise en place d'objectifs de résultats à atteindre et des moyens pour y parvenir. La communauté interministérielle a travaillé de longs mois en 2017 et 2018 pour établir une feuille de route présentée au Conseil. Ce dernier ne peut que s'interroger sur les objectifs que l'État s'est fixé en publiant cette feuille de route au regard du temps consacré à son élaboration par rapport à la faiblesse des résultats constatés. Le Conseil alerte le ministre du domaine sur l'incapacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer du sujet et faire face au chantier d'ampleur qu'est celui de la transition énergétique.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

Vu le grand plan d'investissement (GPI) ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2018-05](#) du 17 mai 2018 et n°2019-04 du 23 mai 2019 relatifs à la rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants (P348) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2019-05 du 23 mai 2019 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2019 ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2012-18](#) du 12 septembre 2012, [n°2014-34](#) du 10 décembre 2014, [n°2016-29](#) du 25 janvier 2017 et [n°2018-04](#) du 14 février 2018 relatifs à l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs ;

Vu la note transmise le 21 mai 2019 par la DIE ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 23 mai 2019, M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, de M. Jildaz ECOLAN, chef de bureau DIE 2A, et de M. Antoine BOISYVON, chargé de mission, en présence de M. David DELCROS, chef de bureau Q2 de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, du ministère de la transition écologique et solidaire ;

Considérant qu'afin de suivre les actions et les résultats en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs, le Conseil a arrêté en 2014 le principe d'une audition annuelle de la direction de l'immobilier de l'État, en présence du ministère en charge de l'environnement (cf. avis n°2014-34) ;

Considérant qu'à l'issue de l'audition du 14 février 2018, dernière audition en date, le Conseil concluait son avis par le constat de n'avoir pu, malgré ses demandes, aborder très concrètement les objectifs chiffrés fixés et les résultats atteints alors que l'amélioration de la performance énergétique et la réduction des gaz à effet de serre (GES) sont des enjeux majeurs de politique publique ;

Il insistait pour que l'instruction des dossiers dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et des demandes de labellisation s'inscrive dans une trajectoire volontariste au nom du devoir d'exemplarité de l'État.

Il réitérait plusieurs recommandations quant au traitement du sujet par la DIE :

- accorder au sujet un traitement particulier dans la circulaire relative à la politique immobilière de l'État <sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Cette circulaire, en projet lors de l'audition du 14 février 2018, n'est toujours pas parue à la date de l'audition de mai 2019.

**Conseil de l'immobilier de l'État**

- communiquer concrètement sur les crédits consacrés à cette action, les objectifs chiffrés fixés, les résultats atteints,
- conduire une réflexion sur la valeur des biens et le risque d'obsolescence dans le cadre des SDIR, des SPSI et des procédures de labellisation des projets immobiliers,
- produire, en annexe du document de politique transversale (DPT-PIE), un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de réduction énergétique,
- mettre en place les indicateurs permettant d'apprécier (selon une périodicité à définir) l'évolution de la performance énergétique des bâtiments de l'État et l'atteinte des objectifs prévus dans le cadre du Plan climat.

Considérant que la confirmation des objectifs et trajectoires d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants dans le cadre de la loi ELAN, la création du grand plan d'investissement et du programme 348 confortent l'intérêt du Conseil pour cet enjeu majeur ;

Considérant les éléments apportés par la DIE portant sur :

- la labellisation d'opérations immobilières : une procédure a été élaborée incluant obligatoirement des critères de transition énergétique. Elle est mise en œuvre depuis 2016. L'absence de proposition d'amélioration de la performance énergétique est devenue un critère rédhibitoire ;
- les crédits consacrés aux travaux d'amélioration de la performance énergétique : la part de ces travaux ne peut être isolée dans les opérations plus larges de travaux financés sur le programme « opérations immobilières nationales et des administrations centrales » (P723). Deux raisons principales sont avancées : le temps (long) de gestation des projets fait qu'ils ne sont souvent plus adaptés aux attentes en matière d'économie d'énergie et le niveau d'analyse ne permet pas d'identifier précisément la part des travaux liés à la transition énergétique ;
- le programme de rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants (P348) : des critères permettant d'objectiver la performance énergétique ont été retenus (gain en kWh/m<sup>2</sup>, gain énergétique global, gain GES en kg eq CO<sup>2</sup>, RSI, montant de l'opération rapporté au m<sup>2</sup> SUB, répartition des dépenses entre l'énergétique, la densification et les autres types de travaux). Les gains énergétiques attendus (sur la base des 20 projets sélectionnés à la date de l'audition), sont estimés à environ 90 GWh économisés correspondant à une réduction des GES de 5400 tonnes d'équivalent CO<sup>2</sup>. Toutefois, les économies d'énergie générées relèvent minoritairement des travaux énergétiques réalisés sur les immeubles et majoritairement de la libération de surfaces suite à densification, ces surfaces libérées n'ayant plus vocation à être éclairées ni chauffées, selon l'analyse de la DIE sur les premiers enseignements des opérations financées sur le P348 ;
- le remplacement des chaudières à fioul, en faveur de combustibles plus vertueux, dans le parc de l'État : un plan vient d'être initié. Malgré un RSI sans doute faible, cette mesure est le signe d'une politique volontariste de réduction des émissions de GES. Toutefois, les modalités de financement de ces travaux ne sont pas précisées ;
- la prise en compte des sujets environnementaux et énergétiques dans les annexes vertes des baux et dans les conventions d'utilisation : la DIE pointe une difficulté particulière dans la répartition des obligations entre propriétaires et locataires et

---

**Conseil de l'immobilier de l'État**

---

l'incapacité de l'État à rendre responsable l'occupant. Plus globalement, les objectifs chiffrés qui s'imposent à l'État sont ceux qui s'imposent à tous propriétaires, occupants de bâtiments à usage tertiaire privés ou publics (réduction de la consommation d'énergie d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010). Inscrits dans la loi n°2018-1021, dite loi ELAN, leurs modalités d'application doivent être précisées par décret et arrêté ;

- la consommation énergétique du parc immobilier de l'État, elle est évaluée, pour l'année 2018, en moyenne à 147 kWh/m<sup>2</sup> SUB par an (149 kWh/m<sup>2</sup> SUB en 2017). Il s'agit d'un ordre de grandeur sur le périmètre des bâtiments de bureau, de logement et d'enseignement supérieur/recherche, dont la SUB est supérieure à 2 000 m<sup>2</sup>, situés en France métropolitaine et d'outre-mer et occupés par des services et opérateurs de l'État (soit 6 904 actifs pour une superficie de plus de 37,3 millions de m<sup>2</sup> SUB).

L'outil de suivi des fluides interministériels (OSFi), dont le déploiement est en cours, permettra de connaître précisément les consommations de chaque immeuble (sous réserve que chaque immeuble corresponde à un point de livraison ou soit doté d'un compteur, ou sous-compteur). Il a, en outre, vocation à permettre la vérification des factures ;

Considérant que la DIE envisage le lancement d'un appel à projet en 2020 afin de promouvoir la réalisation d'actions simples (faibles coûts) et concrètes permettant de diminuer la consommation énergétique ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État et du ministère de la transition écologique et solidaire ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 23 mai et du 10 septembre 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte des éléments portés à sa connaissance par la DIE. Leur teneur le conforte pleinement dans la volonté qu'il a de suivre de près ce sujet, notamment par une audition annuelle.

Il constate à regret que la présentation s'avère être d'une grande faiblesse au regard de ce qui devrait être l'expression d'une volonté politique. Il précise qu'il y a là un triple enjeu pour l'État : le respect des engagements de la France concernant le cadre européen pour le climat et l'énergie, l'exemplarité recherchée et le risque de perte de valeur des biens qui ne seraient pas conformes à la réglementation.

2. Le Conseil regrette l'incapacité de l'État propriétaire à produire un bilan de la mise en œuvre de la transition énergétique dans le parc occupé, en particulier dans le parc domanial.

Il relève, concernant la consommation énergétique du parc État et opérateurs en métropole et en outre-mer, que celle-ci est évaluée à 147 kWh/m<sup>2</sup> SUB en énergie finale.

**Conseil de l'immobilier de l'État**

L'observatoire de l'immobilier durable estime à 182kWh/m<sup>2</sup> (énergie finale) la consommation des bâtiments de bureaux en 2019 sur la base de son propre échantillon (privé et parapublic). Cette constatation dénote soit un manque de fiabilité des chiffres portant sur le parc contrôlé par l'État, soit une extrême performance de son patrimoine.

Dans son avis n°2019-05 relatif au document de politique transversale PIE, le Conseil s'étonnait déjà à ce propos. Il indiquait que l'absence de commentaire ou d'appréciation sur la donnée (fiabilité, pondération liée aux événements climatiques...) pose question quant à sa pertinence et à l'exploitation qui peut en être faite.

3. Le Conseil regrette également l'incapacité de l'État propriétaire à établir des objectifs, outre ceux portés par la loi ELAN. Ainsi, aucun objectif ne figure sur des sujets tels que : la réduction des superficies occupées -alors que la DIE indique qu'il s'agit là d'un levier majeur-, la réduction du nombre de baux de biens les moins performants (en termes environnementaux), l'accroissement du nombre de prises à bail de biens performants, la réalisation d'opérations E+C-, l'accroissement du recours aux énergies renouvelables y compris pour l'autoconsommation, l'accroissement du nombre de biens labellisés...
4. Le Conseil entend la difficulté d'un pilotage qui n'est pas adossé à des moyens, ni le ministère de la transition écologique et solidaire, ni la DIE n'étant responsable de la majorité des programmes. Il ne leur est donc pas possible d'utiliser le vecteur budgétaire pour progresser.

Il ne peut cependant se satisfaire de ce constat traduisant, pour l'État, une incapacité à agir.

5. Le Conseil note avec intérêt les travaux d'instruction des demandes de financement au titre du programme 348 et l'effort fait pour établir des critères afin que la communauté interministérielle puisse arbitrer les choix d'opérations à financer.

Il ne peut cependant que constater que le programme 348, doté d'un milliard d'euros, ne bénéficie qu'à une trentaine de cités administratives, alors que le patrimoine immobilier de l'État compte plus de 200 000 immeubles.

En l'occurrence, le recours aux marchés globaux de performance (qui n'est d'ailleurs pas un argument avancé par la DIE lors de l'audition) peut être un bon outil en matière d'amélioration des performances énergétique et environnementale. Cela pose néanmoins la question de la compétence du maître d'ouvrage pour déterminer les performances, les formaliser dans le cadre du contrat et d'en suivre la bonne exécution.

Il s'interroge d'ailleurs sur l'accompagnement qui est proposé aux régions, aux opérateurs afin de les aider à atteindre les objectifs d'économies d'énergie dans les projets qu'ils ont à conduire.

6. Le Conseil entend et soutient les réflexions conjointes de la DIE et du secrétariat du GPI sur la nécessité d'une approche plurielle.

Il prend note du souhait de la DIE de lancer en 2020 un appel à projet sur le sujet des travaux à faible coût et fort retour sur investissement. Il s'étonne de cette démarche puisque que des travaux ont déjà été conduits par la communauté interministérielle sur le sujet, dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route transition énergétique. Un guide-outil complet a déjà été élaboré et diffusé par le CEREMA début 2019 (« Diminuer la consommation énergétique des bâtiments : actions simples et concrètes pour la gestion du patrimoine immobilier »).

---

**Conseil de l'immobilier de l'État**

---

Le Conseil remarque accessoirement que ces actions simples sont du ressort direct des utilisateurs et des gestionnaires de site, donc au plus près du terrain ; qu'il convient donc de diffuser très largement la démarche et le guide afin que chaque gestionnaire de site s'en empare sans attendre le lancement d'un appel à projet national.



Le Conseil appelle l'attention du ministre en charge du domaine sur le peu de progrès constatés en matière d'amélioration de la performance énergétique depuis son premier avis de 2012, indépendamment des réalisations dans le cadre du programme 348.

Le sujet de la transition énergétique souffre d'une absence de pilotage unique qui nuit indubitablement à la mise en place d'objectifs de résultats à atteindre et des moyens pour y parvenir. Ce constat a plusieurs fois été mentionné par le Conseil dans ses précédents avis sur ce thème, mais aussi à l'occasion de l'avis sur le DPT 2019.

Il relève également que la communauté interministérielle a travaillé de longs mois en 2017 et 2018 pour établir une feuille de route qui a été présentée au Conseil. Celui-ci ne peut que s'interroger sur l'efficacité de cette démarche au regard du temps consacré à son élaboration par rapport à la faiblesse des résultats constatés.

En conclusion, le Conseil alerte le ministre du domaine sur l'incapacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer du sujet et faire face au chantier d'ampleur qu'est celui de la transition énergétique.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Paul MATTÉI**