



## Avis de suite sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs

Depuis 2012, le Conseil s'est attaché à suivre les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement puis la prise en compte des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte dans les bâtiments publics, dans le cadre d'auditions régulières de la direction de l'immobilier et du ministère de la transition écologique.

À travers l'audition de 2020, le Conseil souhaite faire le point sur les évolutions du cadre législatif et réglementaire et appréhender les mesures mises en œuvre pour la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs.

Le Conseil s'interroge sur la lisibilité du volet « immobilier de l'État » de la stratégie environnementale comme enjeu majeur de politique publique. Il affirme la nécessité d'un pilotage unique et d'un approfondissement des données de connaissance du parc afin de mettre en place un plan d'action 2050 avec des échéances périodiques alignés avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) en termes de consommation énergétique et d'émission de gaz à effet de serre (GES).

Il invite les acteurs de la PIE à tirer les enseignements des programmes mis en œuvre et à capitaliser les retours d'expériences des actions conduites en matière de maîtrise de la consommation énergétique finale (et du coût associé), de l'impact en énergie primaire et en émission de GES associée.

Vu l'article L.4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, relatif au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2020-454 du 20 avril 2020 modifiant la composition du 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 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 et [n°2019-10](#) du 10 septembre 2019 relatifs à l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs ;
- [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) ;
- [n°2019-05](#) du 23 mai 2019 et [n°2020-05](#) du 6 février 2020 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2019 ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par le ministère de la transition écologique et par la direction de l'immobilier de l'État ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 24 septembre 2020 :

- le directeur de l'immobilier de l'État accompagnée de son adjointe, de la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » et du chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État »,
- le chef du bureau des évaluations économiques, de la réhabilitation et de l'Outre-Mer de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la transition écologique (MTE) et le chef de projet « rénovation énergétique des bâtiments publics »,

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

L'amélioration de la performance énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont des enjeux majeurs de politique publique, au regard desquels l'État et ses opérateurs ont un devoir d'exemplarité<sup>1</sup>. L'immobilier public y est soumis à différents égards : les consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre lié au cadre bâti, les mobilités des agents et des usagers induites par la localisation des bâtiments et, plus largement, la contribution à l'aménagement de villes et territoires durables.

Dans ce contexte, le Conseil entend chaque année, de façon conjointe, la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique : la première car elle est en charge de la définition de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs, qu'elle s'assure de sa mise en œuvre, le deuxième en tant que chef de file de la lutte contre le changement climatique.

Dans son dernier avis sur le sujet (n°[2019-10](#)), le Conseil appelait l'attention du ministre en charge du domaine sur le peu de progrès constatés en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier de l'État depuis son premier avis de 2012. Il relevait 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. Il s'interrogeait sur la démarche interministérielle ayant conduit à établir une feuille de route relative à la transition énergétique (2017-2018), sur son efficacité au regard du temps consacré à son élaboration et à la faiblesse des résultats constatés. Le Conseil s'interrogeait enfin sur la capacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer du sujet et à faire face aux enjeux de la transition chantier d'ampleur qu'est celui de la transition énergétique.

La présente audition a vocation à faire un point à date sur l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs et plus généralement sur la prise en compte de la transition environnementale.

## 1. Un volet « immobilier de l'État » de la stratégie environnementale à rendre plus lisible

Face au changement climatique, la France s'est inscrite dans une démarche de transition énergétique<sup>2</sup> formalisée par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)<sup>3</sup>, conformément à ses engagements internationaux.

Afin d'engager cette démarche de transition et, à terme, de tendre vers la neutralité carbone liée à la consommation d'énergie, trois leviers complémentaires sont inscrits dans la SNBC : la décarbonation des énergies (par le recours aux énergies renouvelables par exemple), l'efficacité énergétique (en offrant le même service tout en consommant moins) et la sobriété (par une consommation moindre).

<sup>1</sup> Que ce soit dans la SNBC ou dans la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=EN>

<sup>2</sup> L.222-1 A du code de l'environnement résultant de l'article 173 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>3</sup> Adoptée par décret n°2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas carbone et révisée par décret n°2020-457 du 21 avril 2020.

Tous les cinq ans, la SNBC fait l'objet d'un processus de révision : « la révision de la stratégie permet notamment l'adaptation du scénario de référence aux évolutions, notamment des connaissances (techniques, économiques, sociales et géopolitiques). Cette révision s'appuie sur une évaluation rétrospective de la mise en œuvre de la stratégie nationale bas-carbone. S'appuyant sur un ensemble d'indicateurs régulièrement actualisés, elle porte sur le respect des tranches annuelles indicatives du budget carbone de la période en cours, le respect des trajectoires du scénario de référence de la stratégie et le niveau d'intégration des orientations dans les politiques publiques. Cette évaluation permet d'identifier les éventuels écarts à la trajectoire et aux objectifs cibles et d'analyser leurs causes.<sup>4</sup> »

Par la SNBC, la France se fixe pour objectifs d'atteindre la neutralité carbone sur le territoire à l'horizon 2050<sup>5</sup> et de réduire les émissions de gaz à effet de serre de -40% en 2030 par rapport à 1990<sup>6</sup>.

Dans le secteur du bâtiment, le scénario de référence retenu par la SNBC intègre : un renforcement progressif de la réglementation environnementale pour la construction neuve, avec l'adoption d'un critère relatif aux émissions de GES sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment, ainsi que la rénovation massive des bâtiments, avec pour cible l'atteinte d'un niveau BBC<sup>7</sup> équivalent pour ce secteur en 2050, y compris pour ce qui concerne les logements énergivores. En termes d'enjeux, le secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires est responsable de 28% des émissions nationales, dont les émissions liées à la production d'énergie consommée dans les bâtiments, mais hors émissions liées à la construction/déconstruction<sup>8</sup>.

Le scénario de référence s'appuie sur la décarbonation des énergies, le recours à des équipements plus efficaces dans les bâtiments, la baisse des besoins énergétiques par un meilleur pilotage, le recours à des systèmes de gestion intelligents et enfin des comportements individuels plus vertueux.

Pour accompagner la stratégie nationale, une « feuille de route nationale transition énergétique pour les bâtiments de l'État » a été élaborée et co-signée en février 2018 par la DHUP, la DIE et la déléguée interministérielle au développement durable. Cette démarche, circonscrite aux bâtiments abritant des activités de bureau (si surface supérieure à 2 000 m<sup>2</sup>), aux locaux d'enseignement et de formation a permis d'identifier de nombreuses initiatives exemplaires dans les territoires<sup>9</sup>. Elle n'a, a contrario, pas abouti à la quantification des consommations d'énergie et des émissions de GES du périmètre étudié pour l'État et ses opérateurs.

Afin de traduire les enjeux sociétaux et environnementaux de la transition énergétique, le dispositif législatif et réglementaire<sup>10</sup> s'est étoffé dans le champ de l'immobilier tertiaire. Des objectifs ambitieux de réduction des consommations d'énergie finales et des émissions de gaz à effet de serre sont fixés dans le parc tertiaire public et privé, d'au moins 40 % de réduction de la consommation d'énergie finale des bâtiments en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010<sup>11</sup>.

La stratégie qui doit être élaborée pour atteindre ces objectifs de réduction des consommations d'énergie et des émissions de GES reprend les quatre familles d'actions énoncées dans le scénario de référence de la SNBC que sont : la performance énergétique des bâtiments (1), l'installation d'équipements performants et de dispositifs de contrôle et de gestion active de ces équipements (2), les modalités d'exploitation des équipements (3) et l'adaptation des locaux à un usage économe en énergie et le comportement des occupants (4) ; l'ensemble des acteurs (propriétaire, gestionnaire-exploitant, occupant) ayant un rôle à jouer<sup>12</sup>. La

<sup>4</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

<sup>5</sup> Objectif conforme au plan climat, visant à répondre aux engagements internationaux de la France dans le cadre des accords de Paris.

<sup>6</sup> Réduction des émissions de 49% en 2030 par rapport à 2015

<sup>7</sup> Bâtiments basse consommation.

<sup>8</sup> Soit 90Mt CO<sub>2</sub>eq en 2017 (chiffres SNBC).

<sup>9</sup> Au sens de la feuille de route, sont exclus du périmètre : logements, bâtiments techniques, centres de recherches et autres bâtiments qui ont des usages spécifiques (prisons, hangars, bases navales ou aéroportuaires, ...).

<sup>10</sup> Articles L.111-10-3 et R.131-38 à 43 du code de la construction et de l'habitation, issus de la codification de l'article 175 de la loi n°20181021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN ; décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire dit « décret tertiaire » ; arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

<sup>11</sup> Dispositif Eco-énergie tertiaire.

<sup>12</sup> Les résultats du concours CUBE 2020 (3e édition) pour 24 bâtiments de l'État montrent une économie d'énergie de 9% par an, en intervenant sur les habitudes des occupants et un pilotage plus efficace des équipements techniques du bâtiment (<https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/11/Plaque%20Cube%20web.pdf>), elle est en moyenne de 12% sur l'ensemble

libération de surfaces est également un levier d'action. Elle contribue à la sobriété par une consommation moindre de surfaces et des énergies nécessaires à ces surfaces.

De façon globale et concrète, les objectifs suivants s'imposent à l'ensemble du parc de l'État et de ses opérateurs :

- pour le parc de bureaux, bâtiments d'enseignement ou de sport, bâtiments sanitaires ou sociaux, bâtiments culturels, logements<sup>13</sup> : une réduction de la consommation énergétique de 7 200 GWh d'énergie primaire sur la période 2021-2030 ;
- pour le parc des bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m<sup>2</sup>, et des ensembles de bâtiments ou parties de bâtiments partageant une même unité foncière ou bâti, cumulant plus de 1 000 m<sup>2</sup> de surfaces dédiées aux activités tertiaires : l'atteinte de 40% d'économie d'énergie en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050<sup>14</sup>;
- la construction de bâtiments à haute performance environnementale et à énergie positive<sup>15</sup> et la mise en œuvre de la nouvelle réglementation environnementale pour la construction des bâtiments neufs (RE2020) à son entrée en vigueur.

Les données recueillies dans le cadre de l'audition ne quantifient pas les objectifs de réduction des consommations d'énergie finale, primaire et des émissions de GES, qu'il s'agisse ou non de tertiaire.

Concernant le tertiaire, les enjeux et les bénéfices attendus sur la base des leviers d'action évoqués précédemment restent à être formalisés. Sur cette base, les objectifs de réduction des consommations et des émissions des GES pourront être précisés.

La réduction des consommations énergétiques s'inscrit comme un effort supplémentaire par rapport au travail d'entretien et de rénovation qui était prévu par ailleurs dans un but de conservation du patrimoine. Les investissements d'entretien ne seront en effet pas suffisants pour atteindre la réduction envisagée et nécessiteront d'être complétés par des travaux de fond (isolation thermique, amélioration des vitrages, etc.).

En termes de programmation budgétaire, il serait utile d'évaluer la part de l'effort supplémentaire nécessaire à l'atteinte des objectifs, au-delà des dépenses d'entretien.

Concernant le parc non tertiaire, il doit de la même manière être qualifié (logement, autre) et quantifié ; les obligations réglementaires en termes de performances énergétiques précisées et les objectifs que se fixe l'État, déclinés.

La libération des surfaces est par ailleurs un puissant levier d'action, dont la part prise dans l'atteinte des objectifs doit aussi pouvoir être appréciée<sup>16</sup>, indépendamment du fait que les économies d'énergies qu'elles suscitent ne sont pas prises en compte dans le cadre du dispositif éco-énergie tertiaire. À titre d'exemple, l'économie liée à la réduction des surfaces dans le cadre du programme 348 mériterait d'être mieux valorisée, par la DIE, dans une approche globale de la problématique.

D'une façon globale, la stratégie environnementale de l'État, sur son volet immobilier et les objectifs attenants, déclinés par domaine d'action et par type d'immeubles, doivent être inscrits dans un document stratégique unique. Ce plan stratégique 2050, comportant des échéances périodiques alignées avec la SNBC en termes de consommation énergétique et d'émission de GES, n'est pas un document figé. A l'image de la SNBC, il

---

des candidats au concours Cube en 2018. Selon l'Ifpeb, la réduction de la facture énergétique pourrait même atteindre 20% (<https://www.construction21.org/france/articles/h/cube2020-lifpeb-recompense-la-performance-energetique-par-les-usages.html>).

<sup>13</sup> Conformément à l'article 5 de la Directive européenne efficacité énergétique, visant l'exemplarité des bâtiments occupés par les services de l'État. Cet objectif est inscrit dans le Plan National Intégré Énergie Climat (PNIEC) de la France.

<sup>14</sup> Ne sont pas soumis à cette obligation les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments dans lesquels est exercée une activité opérationnelle à des fins de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure du territoire.

<sup>15</sup> Cette obligation a été introduite par la loi TECV pour la maîtrise d'ouvrage publique.

<sup>16</sup> Pour mémoire, le programme 348 de rénovation des cités administratives et autres sites multi occupants permet de libérer près de 250 000 m<sup>2</sup> SUB, hors cités administratives, avec un gain attendu de 67,8 GWhEP, soit 48% de l'objectif des gains énergétiques totaux attendus du P348.

doit être révisé périodiquement afin de permettre l'adaptation du scénario de référence aux évolutions notamment techniques, économiques, sociales.

Le Conseil sera attentif à ce que la présentation de ce document soit un point clé des futures auditions annuelles de la DIE et du MTE.

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE et du ministère de la transition écologique :

Établir un plan stratégique précisant les enjeux, caractérisant les objectifs par domaine d'action et les assortissant d'indicateurs de suivi portant sur les réductions d'énergie finale, primaire et d'émissions de GES.

Ces indicateurs pourront être systématiquement demandés lors de travaux et notamment dans le cadre du plan de relance.

## 2. Un pilotage unique à affirmer

Dans le champ de l'immobilier public, la pluralité des domaines d'intervention impose la mobilisation et le concours du propriétaire, de l'exploitant et des occupants. Il en est de même dans le volet immobilier de la transition environnementale comme en témoigne la variété des leviers d'actions identifiés précédemment.

À la complexité du champ s'ajoute la particularité systémique de la politique immobilière de l'État en tant que politique transversale à laquelle l'État propriétaire concourt pour une part minoritaire des soixante programmes mobilisés<sup>17</sup>. Sur le sujet, et en diverses occasions déjà, le Conseil relevait à quel point l'architecture actuelle (organisationnelle, technique et budgétaire) pesait sur la capacité de l'État propriétaire à piloter sa politique immobilière et appelait à une évolution structurelle d'envergure. Il relevait également le frein que cela pouvait constituer pour le pilotage de la transition environnementale.

Le Conseil regrette une fois encore que le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 portant création de la direction de l'immobilier de l'État n'ait pas doté cette dernière des qualités et moyens qui auraient fait d'elle une véritable direction immobilière. Une direction immobilière dotée des attributs du propriétaire et de la capacité d'assister les utilisateurs serait, en conséquence, en mesure de porter le sujet de la transition environnementale.

En l'absence d'une telle structure, le Conseil relève que, lorsqu'il s'agit de porter les « engagements pour des services publics écoresponsables »<sup>18</sup>, l'État opte pour une gouvernance sous la présidence du secrétariat général du Gouvernement.<sup>19</sup>

A l'image des travaux conduits dans le cadre des services publics écoresponsables, le Conseil souligne la nécessité d'un pilotage global de la transition environnementale appliqué à l'immobilier de l'État.

Le pilote coordonnateur devra être le garant de la mise en œuvre d'un plan stratégique, y compris sur des aspects échappant au champ de compétence de la DIE, qu'il s'agisse d'évolution des services publics et des modes de travail, d'aménagement du territoire, de mobilités, d'usages... Il devra également être en capacité

<sup>17</sup> Cf. avis du CIE n°2020-05 sur le document de politique transversale – politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020.

<sup>18</sup> Circulaire du Premier ministre du 25 février 2020. Dans ce cadre, les engagements de l'État en faveur de mobilité durable des agents, d'achats responsables, de réduction de la consommation des énergies dans les bâtiments publics, d'économie circulaire et du numérique responsable, sont déclinés en mesure. Le pilotage des mesures de réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics est assuré par la DIE ou le CGDD-SIG.

<sup>19</sup> Elle est dotée d'un comité de suivi interministériel composé de représentants de : la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de secrétariats généraux des ministères, de préfectures, du commissariat général au développement durable, de la direction de l'immobilier de l'État, de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, de la direction interministérielle du numérique. L'animation du réseau des correspondants ministériels est assurée par le CGDD.

de rendre compte des progrès réalisés en matière de réduction des consommations d'énergies et des émissions de gaz à effet de serre. Il conduira ses travaux en prenant appui sur les directions et services compétents, notamment au sein du MTE, de la DGAFP, ...

La mission de pilotage doit être de dimension interministérielle.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge du domaine :

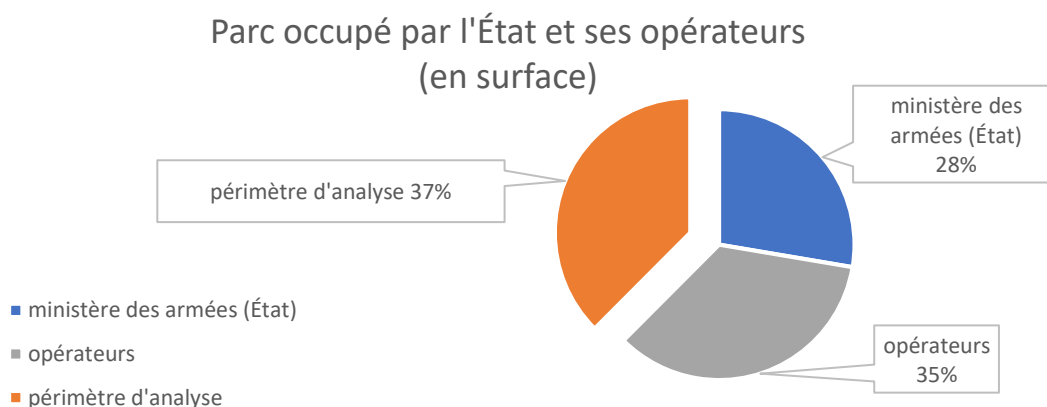
Faire désigner un pilote unique du plan stratégique « transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs » afin de disposer de la légalité et de légitimité requises pour être en capacité de conduire une approche globale du sujet et de rendre compte de l'ensemble des enjeux et de leur mise en œuvre.

### 3. Une connaissance des données de consommation du parc à approfondir

Comme la connaissance des caractéristiques du parc est un préalable à l'élaboration de toute stratégie immobilière, celle des consommations d'énergie et des émissions de GES est nécessaire à l'élaboration de son volet environnemental, qu'il s'agisse d'immobilier tertiaire ou de logement.

Le parc occupé par l'État et ses opérateurs s'étend sur 89,59 millions de m<sup>2</sup> SUB<sup>20</sup> et 188 000 bâtiments. La direction de l'immobilier de l'État estime, sur la base des données du référentiel technique (RT), à 50 000 le nombre de biens potentiellement soumis au dispositif éco-énergie tertiaire (sur près de 60Mm<sup>2</sup>), dont 30 000 biens occupés par le ministère des Armées (plus de 18Mm<sup>2</sup>).

Afin d'affiner la liste des biens concernés, le patrimoine des opérateurs et celui occupé par le ministère des armées<sup>21</sup> sont exclus du périmètre d'analyse en première approche (cf. schéma suivant).



Sources : SG-CIE (données DPT-PIE 2020)

Sur le périmètre d'analyse, un détournage a permis de constituer une liste de 11 530 bâtiments relevant du dispositif éco-énergie tertiaire. L'ensemble couvre près de 20 millions de m<sup>2</sup> <sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Dont 21,96 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, 45,33 millions de m<sup>2</sup> de locaux d'activité, de 15,45 millions de m<sup>2</sup> de logements, de 3,93 millions de m<sup>2</sup> de locaux culturels ou culturels et de 2,93 millions de m<sup>2</sup> d'infrastructure. Source : Document de politique transversale – politique immobilière de l'État 2020 (DPT-PIE 2020).

<sup>21</sup> Ces deux ensembles distincts représentent respectivement 31 millions de m<sup>2</sup> (opérateurs) et 25 millions de m<sup>2</sup> (ministère des armées). Le premier est écarté du champ de l'étude, le RT étant insuffisamment renseigné ; le second l'est en l'attente de précisions quant aux bâtiments potentiellement exemptés au motif qu'y serait exercée une activité opérationnelle à des fins de défense.

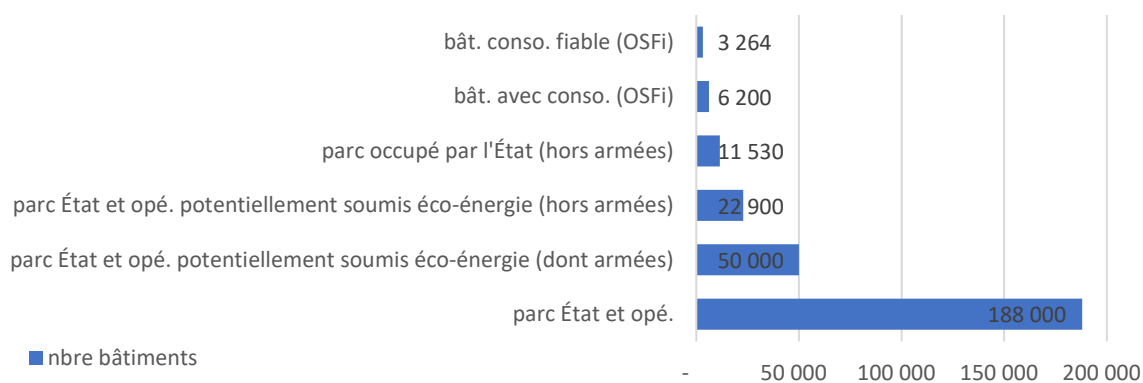
<sup>22</sup> Soit 22,2% du parc occupé par l'État et ses opérateurs.

Le Conseil constate que, malgré le travail effectué, l'identification des biens concernés ne porte que sur le périmètre d'analyse (37% du parc) et qu'elle est inexistante sur les quelques 55 millions de m<sup>2</sup> restant qui sont occupés par l'État et ses opérateurs (hors parc de logement). Les données de connaissance du parc doivent donc être massivement collectées et fiabilisées, y compris pour les opérateurs, afin que le périmètre des biens assujettis au dispositif éco-énergie tertiaire soit fiabilisé.

Concernant les données initiales de consommation, l'État a développé l'outil interministériel de suivi des fluides (OSFi), auquel ont adhéré les ministères (hors ministère des Armées disposant de son propre outil). La première phase de déploiement de l'outil constitue un progrès certain, puisqu'elle a permis d'identifier et d'intégrer 25 000 points de livraison<sup>23</sup>.

A ce stade du déploiement, les consommations énergétiques sont renseignées dans l'OSFi pour 54% des bâtiments de la première liste de biens concernés par le dispositif éco-énergie tertiaire, soit 6 200 bâtiments. Cependant, les consommations ne sont considérées comme cohérentes que pour 3 264 bâtiments<sup>24</sup>, ce qui constitue pour le Conseil une source particulière d'inquiétude en termes de connaissance du parc et de ses consommations d'énergie (cf. schéma suivant).

### Périmètres concernés (nbre de bâtiments)



Sources : SG-CIE (données DIE, DPT)

L'appropriation des outils de la PIE (RT-OAD et OSFi) par les services occupants constitue donc un enjeu majeur pour atteindre le niveau de connaissance requis afin d'asseoir une stratégie, qu'il s'agisse des caractéristiques techniques du parc ou des données de consommations. Il y a urgence à donner les moyens à la DIE et à la DAE<sup>25</sup>, de poursuivre rapidement et largement le déploiement.

Ces données devront permettre, à court terme, de raisonner sur la consommation au poste de travail et au poste de travail occupé.

À ce stade, la complétude des données doit être priorisée vers les bâtiments pour lesquels un programme de travaux est envisagé afin d'y intégrer les travaux supplémentaires permettant d'atteindre l'objectif optimum de performance énergétique.

<sup>23</sup> Soit environ 60 000 bâtiments sur les 188 000 bâtiments mentionnés par le DPT-PIE 2020.

<sup>24</sup> Selon la DIE, concernant les autres bâtiments : 363 bâtiments présentent des consommations surfaciques supérieures à 500 KWhEF/m<sup>2</sup>.an et 2 573 bâtiments présentent des consommations surfaciques inférieures à 50 KWhEF/m<sup>2</sup>.an.

<sup>25</sup> La DIE et la direction des achats de l'État sont en charge du déploiement de l'outil.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fiabiliser le dispositif de collecte et de suivi des données immobilières figurant dans le RT et l'OSFi.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Demander systématiquement la mise en place d'un suivi des consommations énergétique finale et primaire lors de travaux, afin de s'assurer de la bonne trajectoire sur les objectifs 2050.

Par ailleurs, il est nécessaire que l'État dispose d'une vision consolidée des consommations de la globalité de son parc immobilier. Celui occupé par le ministère des armées (pour la part soumise au dispositif éco-énergie tertiaire) n'y fait pas exception. La remontée des informations dans les outils de la PIE est donc primordiale. L'interopérabilité des outils utilisés doit donc être garantie.

S'agissant de la connaissance des consommations d'énergie et des trajectoires pour satisfaire les obligations du dispositif éco-énergie tertiaire (y compris Armées et opérateurs), la mobilisation des services occupants est primordiale si l'on considère l'obligation qui leur est faite de renseigner la plateforme de communication des données « OPERAT<sup>26</sup> ». Ces données porteront sur l'activité tertiaire exercée, les données relatives aux bâtiments et à leurs consommations, l'année de référence, le calcul des trajectoires permettant l'atteinte des objectifs réglementaires ainsi que les éventuels dossiers techniques justifiant de leur non-atteinte<sup>27</sup>. La réussite de processus sous-tend l'existence d'une organisation et de compétences techniques dont il conviendra que la DIE s'assure et rende compte au Conseil régulièrement lors des auditions annuelles.

Enfin, en ce qui concerne le parc de logement, si ce dernier n'est pas régi par le dispositif éco-énergie tertiaire, il n'échappe pas pour autant aux obligations en matière de maîtrise des consommations et des émissions de GES. Il importe donc qu'un inventaire fiable permette de connaître la substance de ce parc (quantité, qualité) ainsi que ses consommations d'énergie et émissions de GES. La DIE conçoit le RT-OAD comme un outil permettant le recueil des données. Le Conseil sera vigilant quant aux données que la DIE produira sur le sujet.

Par ailleurs, la nécessaire campagne à venir de révision des diagnostics de performance énergétique (DPE) pour donner suite à la mise en application de la réforme de ceux-ci mi 2021 conformément au décret du 17 décembre 2020, sera une occasion de prioriser l'action vers les logements identifiés à ce jour comme énergivores.

Enfin, une analyse de la réduction des émissions de GES en utilisant la valeur tutélaire du carbone préconisée dans le rapport « Quinet II »<sup>28</sup> permettrait aux acteurs de valoriser les actions entreprises, non seulement sur la base de l'efficacité de l'investissement (valeur du kwh économisé) mais également en intégrant une valorisation des émissions de GES évitées.

<sup>26</sup> Plateforme en cours de création par l'ADEME.

<sup>27</sup> Renseignement initial à compter de 2021, puis chaque année pour les consommations, selon facture.

<sup>28</sup> [La valeur de l'action pour le climat | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](https://www.strategie.gouv.fr/fr/la-valeur-de-l'action-pour-le-climat)



Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place des modalités de remontées des données de consommations d'énergie, quels que soient les outils utilisés.

Recommandation n°6 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Organiser l'interopérabilité des systèmes d'informations de collecte des données et de gestion des plans d'entretien, de rénovation ou de travaux.

#### 4. Des enseignements à tirer et des retours d'expériences à capitaliser

De manière globale, l'inventaire du parc montre une tendance à la baisse des surfaces<sup>29</sup>, dont il faudrait pouvoir mesurer les conséquences en termes de diminution des consommations d'énergies et d'émissions de gaz à effet de serre. De même, la rotation du parc domanial et locatif doit permettre d'intégrer cette préoccupation.

Par ailleurs, la politique immobilière de l'État mobilise 7,3 milliards d'euros<sup>30</sup> par an. L'effort d'investissement se situe autour de 1,67 milliard d'euros (dépenses d'investissement immobilisées : projets immobiliers structurants, acquisitions, constructions, gros entretien-renouvellement).

Des programmes d'intervention spécifiques, sous forme d'appels à projets, constituent d'autres vecteurs sur lesquels l'État et ses opérateurs s'appuient pour mettre en œuvre la transition écologique dans le parc immobilier public.

Dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), le programme de rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants (P348) a financé 39 opérations dont 4 opérations de reconstruction et 6 alliant rénovation et reconstruction. L'enveloppe globale est de 1 milliard d'euros, dont ¼ consacré à des travaux énergétiques, pour un objectif annuel de 139 GWhEP économisés, dont 48% correspondent à des libération de sites<sup>31</sup> et une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 9 millions KgeqCO<sub>2</sub>.

Dans le cadre de l'appel à projets du programme TIGRE<sup>32</sup>, 583 opérations de natures diverses<sup>33</sup> ont été retenues et financées pour un montant total de 14,5 millions d'euros. La somme des économies d'énergies attendues est de 57 GWhEP/an<sup>34</sup>. Toutefois, l'état initial des consommations n'est pas connu ; l'absence de données initiales de consommation obère toute possibilité future de mesurer la réduction des consommations d'énergie et des émissions de GES.

<sup>29</sup> Cf. DPT 2021, page 13 : -2,3% en surface entre 2017 et 2019.

<sup>30</sup> Dépense immobilière moyenne de l'ensemble des programmes de l'État entre 2012 et 2018.

<sup>31</sup> Les premiers résultats portent à 141GWhEP les gains énergétiques attendus, soit un ratio de 7,01€/KWhEP gagné (sur la base de l'investissement global de 988 millions d'euros) ou un ratio de 1,77€/KWhEP gagné (sur la base des seuls travaux énergétiques estimés à 250 millions d'euros).

<sup>32</sup> TIGRE : travaux immobiliers à gains rapides en énergie.

<sup>33</sup> Les opérations sur l'éclairage représentent 45% du nombre total d'opérations financées, sur le chauffage (production, régulation, distribution, émission) 29%, sur l'enveloppe (isolation) moins de 4%, sur le pilotage des équipements moins d'1%.

<sup>34</sup> Soit un ratio moyen de 0,25€/kWhEP gagné selon des données transmises par la DIE postérieurement à l'audition.

Un bilan de ces programmes doit être dressé afin de mesurer l'efficacité des investissements en termes de rentabilité. Les données permettront d'enrichir un cadre de référence à constituer et précisant par type d'actions : objectifs, indicateurs d'efficacité et valeurs de référence.

Ce socle de connaissances ainsi mis à disposition des porteurs de projets permettra de fonder une stratégie et de guider les acteurs dans leurs choix afin d'éviter des investissements non pertinents. Un cadre de référence sera d'autant plus utile que, si la DIE représente l'État propriétaire, elle ne contrôle pas, a contrario, l'essentiel des programmes. Seul 1/6<sup>e</sup> de l'effort d'investissement de l'État est supporté par le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine de l'État » (CAS immobilier)<sup>35</sup>.

Il est par conséquent indispensable que la direction de l'immobilier de l'État établisse des références objectives des coûts et gains énergétiques. Ces références doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs de la PIE afin que puisse être apprécié le retour sur investissement des travaux d'amélioration de la performance énergétique et environnementale du parc. Le RSI devra être apprécié selon les leviers d'actions choisis.

Ce cadre doit être un outil d'aide à la décision concernant les projets d'investissements futurs. Il a vocation à être enrichi au fur et à mesure des données du plan France relance. La temporalité du lancement de ce dernier (automne 2020) n'a pas permis de disposer, a priori, d'un tel cadre de référence. Toutefois, rien ne s'oppose à ce qu'il soit utilisé à tout moment afin de s'assurer du bon usage des deniers publics, y compris dans le cadre des projets retenus afin de garantir la pérennité des investissements envisagés<sup>36</sup>.

Le document de référence trouvera son utilité dans tous les futurs travaux de rénovation du parc immobilier de l'État. Il aura vocation à orienter les porteurs de projets dans le choix des travaux à effectuer et à accompagner les services de l'État dans l'instruction des dossiers qui leur sont soumis.

Par ailleurs, si la vocation du plan de relance est bien de produire un effet sur le secteur économique du bâtiment, il est néanmoins primordial que les maîtres d'ouvrages publics s'assurent que les travaux envisagés n'obèrent pas les évolutions probables en termes de besoins, de modes de travail, d'aménagement du territoire.

Enfin, le recours au financement des certificats d'économie d'énergie, dispositif sans doute insuffisamment exploité, doit également faire l'objet d'un retour d'expérience permettant d'en mesurer l'efficacité et de lever d'éventuelles difficultés d'accès en s'appuyant sur les ministères particulièrement engagés, dont le ministère des Armées. La massification du recours à ce dispositif est une piste que le Conseil souhaite voir explorée plus avant, sans préjudice des évolutions qui pourraient être proposées ultérieurement<sup>37</sup>.

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir un cadre de référence (valeurs de référence et indicateurs d'efficacité selon la nature des actions et des projets) sur la base des programmes réalisés et en cours.

Recommandation n°8 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place une valorisation systématique du kwh économisé et le carbone évité.

<sup>35</sup> Données DPT-PIE 2020.

<sup>36</sup> Ratio moyen projeté de 1,45€/KWhEP, sur la base d'un investissement de 4 milliards d'euros et d'une prévision de réduction de 2 760GWhEP.

<sup>37</sup> Selon la DIE, une mission d'inspection générale des finances est chargée de l'évaluation du dispositif. Elle rendra compte courant 2021.

En conclusion, si des actions récemment engagées montrent la dynamique dont l'État fait preuve (P348, TIGRE ou OSFi), le volet transition environnementale de la PIE, au sens large, manque pourtant de lisibilité et d'objectifs globaux. La transition environnementale est un enjeu de société qui semble se limiter à la seule mise en œuvre du dispositif éco-énergie tertiaire. Le parc hors tertiaire ne doit pas être écarté du périmètre traité, qu'il s'agisse de sa connaissance, de l'élaboration d'objectifs ou encore du suivi des actions.

Concernant le parc tertiaire, la question de la définition des objectifs d'économies d'énergie et de réduction des GES par domaine d'intervention (évolution des comportements, exploitation, investissement et réhabilitation, ou encore gestion d'actifs) est également primordiale. Ce chantier dont les acteurs de la PIE ne peuvent faire l'économie reste à conduire.

Les programmes récents (P348, TIGRE) doivent permettre, par l'exploitation des retours d'expériences, de préciser des objectifs, des seuils, des critères simples et compréhensibles par tous, au service des maîtres d'ouvrage et des instances de gouvernance dans le cadre de projets à venir.

Par ailleurs, l'effort d'investissement que l'État consent doit être assorti de garanties de performance. La certification des opérations est une voie possible, à défaut de contrats de performance énergétique, de nature à garantir la bonne mise en œuvre des projets et le suivi des performances énergétiques. Une réflexion pourrait être menée sur la consommation d'énergie non pas au regard des surfaces occupées, mais en fonction du nombre d'occupants.

La question de l'achat d'énergie, du recours aux énergies durables, de la production, voire de l'autoconsommation, sont des sujets qui doivent davantage être pris en considération.

Plus largement, le volet « transition environnementale » de la PIE doit être apprécié à l'aune de l'évolution des modes de travail, de l'évolution de l'usage des bâtiments et de l'évolution de l'administration sur les territoires, à échéances régulières. La question de l'implantation des services publics de demain sera à considérer en tenant compte des problématiques de mobilité, d'urbanisme, voire d'aménagement du territoire.

**Pour le Conseil,  
son Président**



Jean-Paul MATTEI

## Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE et du ministère de la transition écologique :

Établir un plan stratégique précisant les enjeux, caractérisant les objectifs par domaine d'action et les assortissant d'indicateurs de suivi.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Faire désigner un pilote unique du plan stratégique « transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs » afin de disposer de la légalité et de légitimité requises pour être en capacité de conduire une approche globale du sujet et de rendre compte de l'ensemble des enjeux et de leur mise en œuvre.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fiabiliser le dispositif de collecte et de suivi des données immobilières figurant dans le RT et l'OSFi.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Demander systématiquement la mise en place d'un suivi des consommations énergétique finale et primaire lors de travaux, afin de s'assurer de la bonne trajectoire sur les objectifs 2050.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place des modalités de remontées des données de consommations d'énergie, quels que soient les outils utilisés.

Recommandation n°6 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Organiser l'interopérabilité des systèmes d'informations de collecte des données et de gestion des plans d'entretien, de rénovation ou de travaux.

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir un cadre de référence (valeurs de référence et indicateurs d'efficience selon la nature des travaux et des projets) sur la base des programmes réalisés et en cours.

Recommandation n°8 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place une valorisation systématique du kwh évité et du carbone évité.