



## Avis de suite sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs

La direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique (MTE) sont entendus dans le cadre d'une audition annuelle conjointe sur le volet « immobilier de l'État » de la politique publique de transition environnementale. Le Conseil prend acte que la direction de l'immobilier de l'État porte désormais la stratégie de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, avec le support du MTE.

Une dynamique interministérielle est enclenchée. Une évolution de la gouvernance est à envisager sur la base d'une cartographie d'ensemble précisant rôles et moyens des acteurs. Un cadre méthodologique est indispensable pour que diagnostics et trajectoires soient arrêtés selon des modes de calculs identiques.

La DIE est encouragée à élargir le périmètre d'étude de la trajectoire énergétique de l'immobilier présentée. Un plan d'actions détaillé est à arrêter dès 2022 pour tenir les engagements européens de 2030.

Le Conseil observe que les engagements environnementaux pris par la France auprès de ses partenaires européens pourraient demeurer hors de portée tant que l'État propriétaire n'aura pas été doté 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.

Le Conseil plaide pour un plan d'entretien du parc sur trente ans dont les crédits seraient sanctuarisés et répartis uniformément sur la période. Il invite à expérimenter des modèles innovants reposant sur le transfert de droits réels afin de dégager des compléments de financement pour relever le défi qui s'impose à l'État.

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 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, [n°2018-04](#) du 14 février 2018, [n°2019-10](#) du 10 septembre 2019 et [n°2020-06](#) du 24 septembre 2020 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 le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État, co-signé du ministère de la transition écologique et après avoir entendu lors de la séance du 22 septembre 2021 :

- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de la sous-directrice et de l'adjoint du bureau « stratégie et expertise de l'immobilier de l'État, également d'un membre du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État ;
- le chef du bureau des évaluations économiques de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 22 septembre 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

## 1. Un pilote identifié, une dynamique enclenchée, une gouvernance à consolider

Dans son avis en date du 24 septembre 2020, le Conseil recommandait au ministre en charge du domaine de désigner un pilote unique du plan stratégique « transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs ». Il estimait indispensable que ce pilote dispose de la légitimité requise pour développer une approche globale du sujet et rendre compte de la mise en œuvre de chacun des plans d'actions afférents.

A l'issue de l'audition du 22 septembre 2021, le Conseil comprend que le plan stratégique est désormais porté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Il s'en félicite et relève que le document de présentation de la « transition environnementale du parc immobilier de l'État » engage conjointement le ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) représenté par la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique (MTE) représenté par le 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).

Le pilote coordonnateur de la transition environnementale appliquée à l'immobilier de l'État doit être le garant de la mise en œuvre du plan stratégique global, indépendamment des prérogatives respectives des services en charge de chacune des actions engagées. Il doit être en capacité de rendre compte des progrès réalisés à l'échelle de l'État. La reconnaissance par la communauté interministérielle de la légitimité de la direction de l'immobilier de l'État à conduire ce plan stratégique est une condition indispensable à sa réussite. L'établissement d'une cartographie des actions et des acteurs s'avère indispensable.

### Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir une cartographie des actions, acteurs, périmètres d'actions et programmes budgétaires de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Le Conseil salue l'esquisse d'un premier plan stratégique relatif à la réduction des consommations d'énergies et des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'exploitation de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs. Il invite son pilote à y intégrer progressivement les impacts environnementaux d'autres dimensions de cet immobilier :

- la construction et la déconstruction des ouvrages,
- la mobilité induite par les choix d'implantation des services publics,
- les différentes contributions à la lutte contre les conséquences du changement climatique (limitation de l'artificialisation des sols, réduction des îlots de chaleur, préservation de la biodiversité...).

L'éclatement de la dépense immobilière de l'État en une soixantaine de programmes budgétaires ne facilite pas le pilotage global du plan d'actions. Le fait que les économies réalisées par une opération d'investissement bénéficient à un autre programme budgétaire que celui qui l'a financé est un frein à la mise en place d'un cercle de gestion vertueux. Pour autant, la direction de l'immobilier pilote plusieurs programmes budgétaires susceptibles de financer l'amélioration de la performance environnementale de l'immobilier. Si les ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) gestion du patrimoine immobilier de l'État (P 723) tendent à se raréfier, les crédits exceptionnels mis à disposition dans le cadre du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (P348) et du volet immobilier de l'État du programme 362 « Écologie » du plan de relance ont permis d'engager massivement des opérations de rénovation et d'amélioration de la performance environnementale du parc. Une dynamique est désormais enclenchée. Une

refonte de la structure budgétaire apparaît toutefois indispensable pour assurer une conduite de la politique sur le long terme.

La réussite du plan d'actions ne peut s'envisager sans un dispositif renforcé de veille technologique et réglementaire. Au travers de la procédure de labellisation de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) qu'elle préside, la DIE s'assure du respect des obligations réglementaires environnementales des opérations projetées. Des outils complémentaires sont à concevoir pour élargir ce contrôle aux autres dimensions de la contribution de l'immobilier de l'État à l'engagement de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Près de dix ans après l'émission d'un avis sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics (CIE n°2012-18), le Conseil ne peut que constater la lenteur et le retard de l'État et de ses opérateurs au regard des échéances des engagements de la France.

La mise en place d'un dispositif spécifique de veille est d'autant plus essentielle que le cadre réglementaire de la transition environnementale ne cesse d'évoluer et que le recours à des solutions innovantes est indispensable pour atteindre les objectifs fixés. L'obligation d'exemplarité de l'État impose une approche proactive. Cela signifie de prendre en compte dès aujourd'hui les mesures en préparation à Bruxelles<sup>1</sup> qui sont susceptibles de modifier plus ou moins profondément les normes et réglementations en vigueur.

Le Conseil prend acte avec satisfaction de la volonté de la DIE de développer de nouvelles approches. Il soutient l'expérimentation par l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) d'une offre de développement de solutions photovoltaïques. Il comprend que la direction conduit également, en lien avec la commission européenne, une analyse comparative des fonctions immobilières d'État. Il étudiera avec attention les résultats de ces travaux qui lui seront présentés en 2022.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une évolution de la gouvernance de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs permettant d'assurer un pilotage efficient, global et proactif.

## **2. Une volonté de faire, des moyens limités, une approche à professionnaliser.**

La direction de l'immobilier de l'État revendique un rôle moteur auprès des ministères, des services déconcentrés et des opérateurs dans l'impulsion et l'animation du projet de transition environnementale de leur parc immobilier. Les effectifs de la DIE mobilisés par cette activité représentent 2,5 équivalent temps plein. Force est de constater que ces ressources ne sauraient suffire pour assumer pleinement la mission de pilotage de la transition environnementale de l'immobilier de l'État.

Malgré ces moyens limités, il convient de saluer l'émergence d'une dynamique interministérielle. La DIE et la DHUP coaniment un réseau de correspondants dits «energy managers » en cours de désignation au sein de chaque ministère et régions<sup>2</sup>. La DIE met à disposition de ce réseau une plateforme d'échange « Osmose », un cursus de formation et un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée. Les premiers jalons couverts par les energy managers sont la mise en œuvre de réseaux métiers et de procédures sur les opérations. La DIE observe que le niveau de mise en place des réseaux et leur maturité sur la question du management de l'énergie demeurent à ce stade, très hétérogènes.

L'établissement du diagnostic du parc occupé se poursuit. La DIE a mis à disposition des administrations occupantes un outil de suivi des fluides (OSFi). Il doit permettre de disposer d'une meilleure connaissance de

<sup>1</sup> La Commission européenne pourrait proposer de décarboner la totalité du parc immobilier européen d'ici à 2050, avec une première échéance de neutralité en émissions des constructions neuves à compter de 2030.

<sup>2</sup> En septembre 2021, 78% des Energy Managers du réseau à constituer avaient été nommés.

la consommation des fluides, préalable à l'élaboration d'une stratégie. Les informations saisies à ce stade représentent 72 % des dépenses gaz et électricité du parc. Le travail de récupération des données n'a pas permis de recueillir les informations pour l'ensemble du parc. La DIE va poursuivre ses travaux afin d'augmenter le taux de couverture de l'outil. Un interfaçage de l'OSFi avec Chorus est en cours de développement. L'automatisation de la saisie des consommations énergétiques permettrait d'améliorer la complétude et la fiabilité des données.

Comme tous les autres propriétaires, bailleurs, occupants, privés et publics, l'État et ses opérateurs ont l'obligation de déclarer sur la plateforme numérique de l'Observatoire de performance énergétique de la rénovation et des actions du tertiaire (OPERAT) leurs actions de réduction des consommations d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire. La date limite pour saisir les données de référence et les consommations énergétiques annuelles de 2020 et 2021 est fixée au 30 septembre 2022. A ce stade, le parc de l'État et de ses opérateurs assujetti au dispositif éco énergie tertiaire (DEET)<sup>3</sup> est estimé à 58 000 bâtiments pour 68 Mm<sup>2</sup> SUB. Malgré les efforts de la DIE, ce périmètre demeure en cours de fiabilisation et la collecte des données insuffisante. Aucune donnée n'a été transmise s'agissant du parc occupé par le ministère des Armées ou par l'administration déconcentrée en Outre-Mer et en régions Bretagne, Grand-Est et Ile-de-France. Cette absence est d'autant plus regrettable que ni la taille du parc concerné, ni les enjeux économiques et écologiques des secteurs géographiques concernés, ne peuvent être négligés.

Les outils de gestion sont à adapter pour tenir compte des évolutions réglementaires. Par exemple, la réglementation environnementale (RE 2020) des bâtiments neufs fixe de nouvelles exigences de performance énergétique et environnementale des constructions neuves et introduit une analyse de cycle de vie<sup>4</sup>. Le cahier des charges de la procédure de labellisation doit y faire référence.

L'amélioration du cadre méthodologique doit être une priorité pour la direction de l'immobilier de l'État. Le Conseil identifie de multiples approximations dommageables s'agissant des périmètres ou des unités des valeurs communiquées dans les documents transmis. Poser un cadre de référence est une première étape vers une professionnalisation du pilotage de la transition environnementale. Pour assurer une cohérence entre données de référence, actualisées et cibles projetées, il est désormais indispensable 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. Ce suivi doit distinguer la part relative à l'ambiance thermique générale et à la ventilation des locaux (CVC) ainsi qu'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).

Il convient également de normaliser<sup>5</sup> la surface de référence, en théorie la surface de plancher, qui constitue le dénominateur commun des indicateurs de suivis : kWh<sub>ep</sub> / m<sup>2</sup>.an, kWh<sub>ef</sub> / m<sup>2</sup>.an, kg CO<sub>2</sub>eq/m<sup>2</sup> SDP.an.

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

Poser le cadre méthodologique de la transition environnementale de l'immobilier de l'État et généraliser le suivi des consommations en énergie finale, en énergie primaire et des émissions de gaz à effet de serre.

<sup>3</sup> Les obligations associées au DEET peuvent être atteinte soit par la réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires de l'État de - 40 % en 2030, - 50 % en 2040 et - 60 % en 2050 en valeurs relatives, par rapport à la consommation d'une année de référence à choisir entre 2010 et 2022, soit par le respect de valeurs absolues correspondant à la consommation énergétique attendue des bâtiments de même catégorie d'activité construits récemment avec les meilleures techniques disponibles.

<sup>4</sup> La RE2020 fixe des exigences compatibles avec la SNBC visant à diminuer les émissions du secteur de la construction d'au moins 30 % en 2031. Dans la première phase (2022-2025), l'enjeu essentiel sera l'appropriation par l'ensemble de la filière constructive de la méthode d'analyse en cycle de vie. Les exigences augmenteront par palier (2025, 2028 puis 2031), induisant un recours de plus en plus important aux différents leviers de décarbonation.

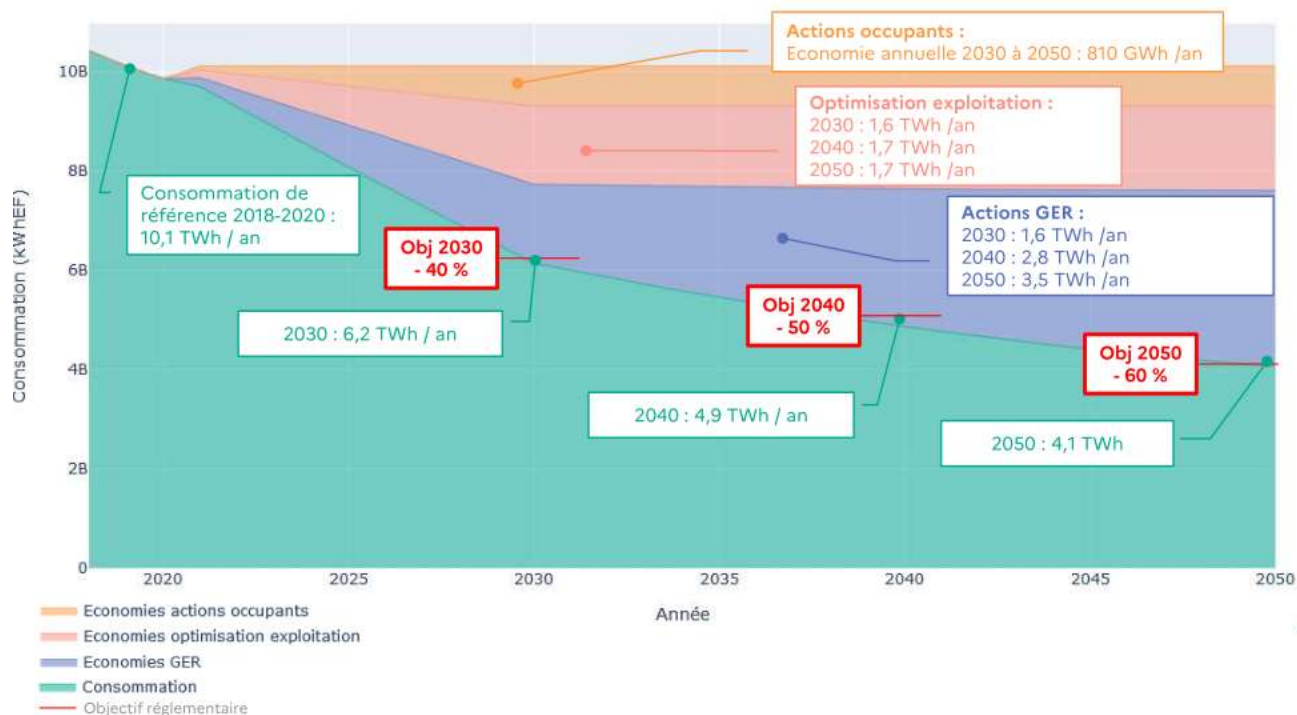
<sup>5</sup> Cette surface n'étant pas toujours disponible, il conviendrait de définir des valeurs conventionnelles de conversion en surface de plancher des surfaces connues : surface hors œuvre nette, surface utile brute, surface locative...

### 3. Une ébauche de trajectoire, un périmètre d'étude à étendre, une méthodologie à affiner.

Dans son dernier avis, le Conseil affirmait la nécessité de mettre en place un plan d'action 2050 avec des échéances périodiques alignées avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) en termes de consommation énergétique et d'émission de gaz à effet de serre.

Le Conseil salue la volonté de la direction de l'immobilier de l'État d'établir une trajectoire pour une transition énergétique du parc. Les premiers travaux présentés portent sur la trajectoire d'économies d'énergie.

**Tableau 1 : Trajectoire d'économies d'énergie du parc estimée par la DIE**



Source : Direction de l'immobilier de l'État – 21 septembre 2021

La DIE affiche une certaine prudence par rapport à cette estimation, considérant qu'il est complexe d'estimer la cible et la trajectoire. Cette première tentative appelle plusieurs observations d'ordre méthodologique de nature à améliorer sensiblement la qualité des travaux.

La première remarque a trait au périmètre considéré qui est insuffisamment défini. La consommation de référence (10,1 TWh/NEF / an) étant inférieure à la consommation totale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs (13 TWh/NEF / an), il peut en être déduit qu'il s'agit d'une approche partielle. Le périmètre est donc à préciser, l'étude à compléter.

La référence aux cibles du DEET semble suggérer que l'étude se limite au parc tertiaire. Dans cette hypothèse plusieurs paramètres semblent devoir être intégrés :

- la distinction des locaux selon le statut d'occupation : la responsabilité de l'entité publique occupante n'est pas la même si le bien est loué ou détenu en propriété,
- la moindre performance de la partie du parc, non identifiée à ce stade, susceptible de bénéficier d'une modulation des objectifs DEET pour des motifs architecturaux, techniques ou économiques,
- la réduction du parc attendue des opérations d'optimisation de l'occupation : l'estimation du coût des actions d'amélioration de la performance du parc conservé doit tenir compte de la diminution des surfaces occupées.

Le Conseil considère que l'impact des évolutions des modes de travail devrait être significatif sur la conception, le dimensionnement, la configuration, les usages et les consommations d'énergie des immeubles de bureaux.

La DIE indique que les enseignements des changements imposés par la crise sanitaire ne pourront être tirés avant plusieurs mois, notamment s'agissant de l'optimisation de l'occupation des surfaces tertiaires. Le Conseil s'en étonne et rappelle ses travaux de 2015 relatifs aux réponses immobilières aux nouveaux besoins des services administratifs liés à l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux évolutions de la société et aux transformations des services publics. Il invite la direction de l'immobilier de l'État à envisager la mise en place d'un indicateur de coût carbone afin de mieux appréhender l'ensemble des paramètres environnementaux des évolutions en cours.

La DIE précise ne pas avoir tenu compte dans son calcul de la libération des surfaces par densification. Les gains énergétiques résultant de ces libérations sont à intégrer dans une approche plus globale. De même, dans l'hypothèse où le périmètre correspondrait aux seules emprises assujetties au DEET, il convient de compléter l'estimation des éléments suivants :

- les consommations énergétiques des biens conservés exclus du périmètre du DEET,
- les gains attendus du renouvellement du parc qui ne sont pas comptabilisables dans le calcul des objectifs du DEET.

Le parc de logement ne semble pas être pris en compte à ce stade. Or, si les seuils du dispositif éco énergie tertiaire ne s'y appliquent pas, l'établissement d'une trajectoire n'est pas sans enjeux. Les nouveaux seuils du diagnostic de performance énergétique (DPE) entré en vigueur au mois de juillet 2021 serviront de référence pour retirer progressivement les logements énergivores du marché résidentiel. Ne seront plus considérés comme décents<sup>6</sup>, les logements de classe G à partir de 2025, de classe F dès 2028 et de classe E à partir de 2034. Il semble urgent d'identifier les impacts de cette disposition sur le parc de logement de l'État ainsi que ses effets socio-économiques collatéraux.

Le périmètre d'étude est à étendre afin d'établir une trajectoire globale pour une transition énergétique de l'ensemble du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs. Une approche segmentée est recommandée pour tenir compte des spécificités propres à chaque type d'immobilier.

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

Etablir une trajectoire pour une transition énergétique de l'ensemble du parc constituée de la somme des trajectoires des différents segments de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

#### **4. Une échéance en 2030, un diagnostic à consolider, un plan d'actions à arrêter dès 2022.**

Inscrit dans le plan national intégré énergie climat (PNIEC) de la France, l'objectif de réduction de la consommation énergétique de 7,2 TWh d'énergie primaire sur la période 2021-2030 s'impose à l'ensemble du parc de l'État et de ses opérateurs. Le plan d'actions permettant d'atteindre l'objectif de cette première échéance est à définir sans tarder.

Au plan environnemental comme au plan immobilier, la connaissance demeure un préalable à l'élaboration de toute stratégie. Les données de consommation de référence sont à établir au plus vite. Plus leur consolidation sera tardive, moins l'objectif de réduction sera accessible dans les délais impartis. Les éléments de calendrier évoqués en séance ne semblent pas tenir compte du retard accumulé depuis dix ans ; le rattraper nécessite de produire dès aujourd'hui un effort soutenu.

<sup>6</sup> La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a intégré le critère de performance énergétique dans la définition de la décence d'un logement. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience précise les performances attendues pour un logement décent.

La trajectoire présentée par la DIE table sur une réduction de 4 TWh d'énergie finale en 2 030 pour l'immobilier tertiaire. Le gain en énergie primaire n'étant pas précisé, sa contribution à l'objectif de réduction de 7,2 TWh<sup>ep</sup> ne peut être appréciée.

La DIE envisage la répartition suivante des gains entre les trois leviers d'actions identifiés :

- 14 % : actions occupants,
- 28 % : actions d'optimisation de l'exploitation (hors surfaces libérées),
- 58 % : actions de gros entretien renouvellement (GER).

Les données communiquées mettent en évidence les différences significatives des temps de retour sur investissement selon la nature des actions entreprises. Le coût moyen pour réduire la consommation de 1 kWh d'énergie primaire est estimé à :

- 7 euros pour les opérations de construction et de rénovation du programme 348,
- entre 4 et 7 euros<sup>7</sup> pour les opérations de rénovation du plan de relance,
- 31 centimes pour les actions d'économies d'énergie à gains rapides du programme Tigre.

Le Conseil encourage la direction de l'immobilier de l'État à développer davantage les actions d'économies d'énergie à gains rapide de type Tigre. Plutôt que le lancement d'un nouveau programme global, il suggère d'opérer une segmentation. Un programme dédié à chaque famille d'immobilier est susceptible de produire des résultats d'une appropriation aisée pour chacun des participants du programme, d'accroître l'émulation entre participants et de favoriser l'émergence de solutions innovantes par le partage de problématiques communes.

Le Conseil attend que lui soit présenté à l'automne 2022 une trajectoire détaillant, pour chaque segment immobilier, un plan d'actions assorti des objectifs spécifiques à atteindre en 2030.

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

Arrêter pour chaque segment immobilier, un plan d'actions assorti d'objectifs spécifiques à atteindre en 2030.

## 5. Des engagements à tenir, une équation budgétaire difficile, un modèle à interroger.

L'exemplarité environnementale de l'État est, au plan immobilier, pénalisée par un lourd héritage. Souvent ancien, le parc occupé par les services et opérateurs de l'État demeure insuffisamment entretenu.

La mise en place d'une véritable politique d'entretien constitue une priorité de la politique immobilière de l'État. Les moyens sont à mettre en adéquation avec les besoins pour pouvoir disposer d'un parc en bon état, fonctionnel, performant, durable, et préserver ainsi sa valeur.

La rénovation énergétique d'un parc ne peut s'appréhender indépendamment des deux volets stratégiques de toute stratégie immobilière :

- la stratégie patrimoniale identifie les biens à conserver au regard de critères multiples,
- la stratégie d'intervention détermine les opérations de travaux selon les axes de priorités retenus.

Si les 39 opérations de rénovations de cités administratives engagées dans le cadre du programme 348 semblent respecter ce principe, il est probable que certains des 4 214 projets de rénovation du plan de relance

<sup>7</sup> Il n'est pas présenté de valeur en énergie primaire pour ce programme mais une cible de 6,75 euros par kWh d'énergie finale. Si l'électricité devait représenter la moitié de l'énergie économisée, le coût du kWh d'énergie primaire économisé serait environ de 4 euros.

puissent y déroger, la sélection ayant été opérée dans des délais très contraints. Il conviendra d'examiner ce point dans le cadre des bilans opérationnels intermédiaires des deux programmes, de façon à prendre les éventuelles mesures correctives qui s'imposent pour assurer une cohérence d'ensemble des différents axes de la stratégie immobilière concernée.

Plusieurs enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés de la mise en œuvre de ces deux programmes.

Les deux exercices qui sont à l'origine d'une mobilisation exceptionnelle des acteurs de l'immobilier de l'État, ont mis en évidence l'insuffisance des moyens humains et des compétences des services et opérateurs de l'État en matière de montage et de pilotage d'opérations immobilières. L'État apparaît être un maître d'ouvrage insuffisamment armé pour relever le défi de la rénovation de son parc, et ce, dans un contexte où il convient d'appréhender la complexité de la transformation publique en cours et que des solutions innovantes devront être déployées pour tenir les engagements environnementaux.

Une approche en coût carbone apparaît désormais incontournable. Le raisonnement stratégique doit intégrer la notion de cycle de vie du bâtiment, à savoir l'ensemble des impacts environnementaux liés à la conception, la construction, l'utilisation et la déconstruction des ouvrages.

Rénover ou déménager ? L'alternative est souvent étudiée dans le cadre des schémas d'implantation des services. L'emploi de la méthode du coût carbone permet d'intégrer les paramètres économiques, environnementaux et de mobilité de l'équation à poser pour répondre à cette question. La complexité de cette thématique émergente ne doit pas être sous-estimée. La structuration et la professionnalisation de la fonction immobilière s'avèrent plus que jamais indispensables à la conception et à la mise en œuvre d'une politique de rénovation du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Dès lors qu'ils ne sont pas limités à des petits équipements autonomes, les travaux de rénovation énergétique embarquent nécessairement d'autres travaux. La réalisation de travaux d'isolation suppose d'interroger la conception des systèmes de chauffage et de ventilation. Les travaux d'amélioration de la performance énergétiques sont à envisager dans le cadre plus large de rénovations globales. Cette logique est illustrée par le programme 348 dont la part des crédits relatifs aux seuls travaux énergétiques représente au final moins du quart du milliard d'euros engagé.

La DIE a mis en place un dispositif inédit pour suivre et accompagner les porteurs de projets des deux programmes budgétaires exceptionnels développés dans un cadre novateur pour les services de l'État. La DIE prévoit la mise en place d'un dispositif de mesure des résultats, en lien avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). L'évolution des résultats attendus de chaque opération devra être suivie avec une attention particulière s'agissant du temps de retour sur investissement. Des enseignements sont à tirer des bilans intermédiaires afin d'identifier les meilleures pratiques et d'orienter les stratégies d'intervention des services et opérateurs de l'État.

Les projets de grande envergure constituent une véritable opportunité pour mettre en place deux filières métiers de la fonction immobilière de l'État : la maîtrise d'ouvrage mais également la gestion de proximité dédiée à l'exploitation des immeubles. La complexité de la gestion technique des immeubles qui seront livrés au terme des opérations de rénovation engagées ne doit pas être sous-estimée.

La distinction propriétaire / occupant est la pierre angulaire de la politique immobilière de l'État. La professionnalisation de la fonction immobilière doit s'envisager au travers de cette relation. Un éclaircissement des droits et devoirs qui s'attachent à chacun des deux statuts semble plus que jamais indispensable.

Le Conseil de l'immobilier de l'État a trop souvent constaté que les crédits réservés à l'entretien du parc constituaient une variable d'ajustement budgétaire. Les reports successifs des travaux d'entretien conduisent inévitablement à des opérations curatives onéreuses.

Si les crédits de programmes budgétaires non pérennes constituent une manne financière appréciable pour financer des opérations de rattrapage, une politique d'entretien ne peut reposer sur des financements



exceptionnels. L'État propriétaire doit disposer de visibilité pour programmer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention sur une période longue.

L'objectif européen de neutralité carbone étant fixé à 2050, le Conseil de l'immobilier de l'État suggère de définir une stratégie d'intervention sur trente ans, et de fixer des objectifs de rénovation intermédiaires aux échéances de 2030 et 2040.

La question des moyens financiers à consacrer à cette politique de rénovation du parc de l'État et de ses opérateurs est assurément cruciale. Estimer précisément les besoins suppose à la fois une bonne connaissance du parc existant et une projection relativement précise de la cible à atteindre, en termes fonctionnels, de performance et de dimensionnement. Le Conseil ne dispose pas de ces informations et il semble que les services de l'État soient encore loin de maîtriser l'ensemble des paramètres.

Une première approche par ratios permet toutefois de situer la hauteur des enjeux.

Estimé par la DIE sur la base du coût moyen de 1 500 € / m<sup>2</sup> constaté pour les opérations du programme 348, l'effort annuel pour financer la rénovation du parc tertiaire du périmètre DEET sur 30 ans serait de l'ordre de 3 milliard d'euros. La trajectoire est cohérente avec le besoin de financement annuel moyen retenu par la DIE pour l'examen en labellisation des projets immobiliers de l'État, qui se situe entre 30 et 50 € TTC / m<sup>2</sup> SUB, soit environ une enveloppe de 3 à 5 milliards d'euros annuels pour un parc d'une centaine de millions de mètres carrés.

De tels montants apparaissent conformes aux pratiques de foncières privées dont les investissements consacrés à l'entretien et au renouvellement du parc représentent autour de 3% de la valeur vénale de ce même parc.

Un diagnostic approfondi du parc existant et une projection de sa trajectoire future pourront utilement nourrir le débat budgétaire.

Toutefois, le Conseil observe que l'équation financière pourrait être très différente si l'État envisageait de renoncer en partie à la pleine propriété des locaux qu'il occupe. Le recours à des dispositifs innovants reposant sur le transfert de droits réels est susceptible de permettre de dégager des moyens pour financer les travaux nécessaires. L'agence AGILE semble légitime à porter une expérimentation sur le sujet.

Recommandation n°6 à l'attention du ministre du budget :

Doter l'État propriétaire de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre une véritable politique d'entretien du parc.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État prend acte que la direction de l'immobilier de l'État porte désormais la stratégie de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, avec le support du ministère de la transition écologique.

Il invite à produire une cartographie d'ensemble précisant rôles et moyens de chacun des acteurs impliqués afin de structurer la dynamique interministérielle enclenchée. Sur cette base, il invite la DIE à concevoir un cadre de gouvernance et à définir un cadre méthodologique permettant de conduire la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Il salue la production d'une première ébauche de trajectoire énergétique de l'immobilier tertiaire. Il invite à en élargir le périmètre d'étude à l'ensemble du parc. Il souligne qu'un plan d'actions détaillé est à arrêter dès 2022 pour tenir les engagements européens de 2030.

Le Conseil redoute que les engagements environnementaux pris par la France auprès de ses partenaires européens demeurent hors de portée tant que l'État propriétaire n'aura pas été doté de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre une véritable politique d'entretien du parc.

Le Conseil plaide pour un plan d'entretien du parc sur trente ans dont les crédits seraient sanctuarisés et répartis uniformément sur la période.

L'approche économique présentée par la DIE, bien que perfectible, a le mérite de situer l'ordre de grandeur de l'équation budgétaire. Le Conseil invite à expérimenter des modèles innovants reposant sur le transfert de droits réels afin de dégager des compléments de financement pour relever le défi qui s'impose à l'État.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Paul MATTEI**

## Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Etablir une cartographie des actions, acteurs, périmètres d'actions et programmes budgétaires de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une évolution de la gouvernance de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs permettant d'assurer un pilotage efficient, global et proactif.

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

Poser le cadre méthodologique de la transition environnementale de l'immobilier de l'État et généraliser le suivi des consommations en énergie finale, en énergie primaire et des émissions de gaz à effet de serre.

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

Etablir une trajectoire pour une transition énergétique de l'ensemble du parc constituée de la somme des trajectoires des différents segments de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

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

Arrêter pour chaque segment immobilier, un plan d'actions assorti d'objectifs spécifiques à atteindre en 2030.

Recommandation n°6 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Doter l'État propriétaire de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre une véritable politique d'entretien du parc.