



AVIS

Sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation ;

Vu la demande du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État au Conseil de l'Immobilier de l'État de recommandations sur la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement pour le parc immobilier public ;

Après avoir procédé

à l'audition de Mme Valérie BROS, Conseiller référendaire à la Cour des comptes et M. Georges DEBIESSE, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, auteurs du rapport¹ demandé par le Conseil sur les conditions de mise aux normes des bâtiments de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 12 janvier 2012 ;

à l'audition de M. Jean-Marc MICHEL, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, sur la mise en place de la politique immobilière de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 12 janvier 2012 ;

¹ Rapport de mission sur les conditions de mise aux normes des bâtiments de l'État au regard du Grenelle de l'environnement de janvier 2012 (Annexe 1).

à l'audition de M. François LOOS, Président de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et de M. Emmanuel ACCHIARDI, Directeur adjoint Villes et territoires durables, sur la mise en place de la politique immobilière de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 14 mars 2012 ;

à l'audition de M. Thierry GENTILHOMME, Directeur de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et de M. Alain CARTON, sous-directeur des affaires immobilières, sur la mise en place de la politique immobilière de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 14 mars 2012 ;

à l'audition de M. Philippe PELLETIER, Président du Plan Bâtiment Grenelle au cours de sa séance du 15 mai 2012 ;

à l'audition de M. Philippe PARINI, Directeur général des finances publiques, et M. Daniel DUBOST, Chef du service France Domaine, au cours de sa séance du 4 juin 2012 ;

Considérant l'urgence de maîtriser notre consommation énergétique et les engagements pris en ce sens.

Considérant la priorité accordée par l'État à ce sujet et sa volonté d'exemplarité affirmée constamment depuis le lancement du processus du Grenelle de l'environnement.

Considérant notamment que, dans le cadre de lutte contre le changement climatique, l'État s'est engagé dans une démarche exemplaire de rénovation énergétique de son parc, obligation qui est un aspect essentiel des lois du Grenelle de l'environnement.

Considérant les données suivantes :

Le secteur du bâtiment, qui consomme près de 43 % de l'énergie finale nationale et produit 123 millions de tonnes de dioxyde de carbone par an (soit près d'un quart des émissions nationales)² est le troisième plus gros contributeur en termes d'émissions de gaz à effet de serre (après les transports et l'industrie) ; ses émissions ont augmenté d'environ 15% entre 1990 et 2005 ; or, en plus des logements (représentant 75% des surfaces), ce secteur compte des bâtiments tertiaires dont plus d'un tiers relève du secteur public : l'État et ses opérateurs (120 Mm²) et les collectivités locales (250 Mm²).

Pour l'ensemble du secteur tertiaire, l'usage chauffage représente encore le premier poste de consommation avec 45% de la consommation totale avant les usages spécifiques de l'électricité (36%)³.

Considérant les obligations suivantes fixées par les lois n°2009-967 du 3 août 2009 et n°2010-788 du 10 juillet 2010, dites lois Grenelle 1 et 2 :

² Site Internet Plan Bâtiment Grenelle : <http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr>

³ Source : CEREN ; chiffres 2009, sur le site <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>

L'article 2 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 confirme l'engagement de la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, en les réduisant de 3% en moyenne par an et de les ramener à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone.

L'article 5 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 dispose que « l'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38% d'ici 2020. (...) I- Tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à 2010. L'objectif est, à partir du diagnostic ainsi établi, d'engager leur rénovation d'ici 2012 avec traitement de leurs surfaces les moins économes en énergie. Cette rénovation aura pour objectif de réduire d'au moins 40% les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre de ces bâtiments dans un délai de 8 ans (...) ».

L'article 3 de la loi n°2010-788 du 10 juillet 2010 dispose que « des travaux d'amélioration de la performance énergétique seront réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de 8 ans à compter du 1^{er} janvier 2012 ».

Considérant que les ambitieux objectifs fixés dans le domaine énergétique sont cohérents avec les objectifs fixés par la loi de programme sur les orientations de la politique énergétique de 2005 : diminuer par quatre en moyenne les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 (« le facteur 4 »), sont conformes au Protocole de Kyoto et en cohérence avec la politique européenne dans la lutte contre le changement climatique.

Considérant que ce programme d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État et de ses établissements s'inscrit dans la professionnalisation de la gestion de l'immobilier de l'État qui conduit à distinguer les fonctions d'utilisateur et de propriétaire.

Considérant que le ministère en charge du Budget et le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie pilotent la programmation et la conduite globale des opérations d'entretien au sein des cellules régionales et nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE – CNSIE)⁴ en liaison avec les ministères occupants et que le ministère de l'intérieur participe à ces cellules au titre de sa responsabilité dans l'administration territoriale de l'État.

Considérant que les circulaires du 16 janvier 2009 du Premier ministre aux ministres et aux préfets proposent, dans leur annexe 2, une méthode d'audit et de mise à niveau du parc immobilier pertinente⁵ en trois phases :

Une première phase se composant d'un « diagnostic léger » de l'ensemble des bâtiments qui consiste à « rassembler l'ensemble des données et informations existantes sur chaque bâtiment (...); effectuer une première évaluation rapide de son état technique au regard de la maîtrise de l'énergie, de l'accessibilité aux personnes handicapées et plus généralement des grandes fonctions techniques et de la qualité d'usage (...); et proposer une classification du parc sur la base de l'intérêt stratégique de chaque bâtiment et sur l'importance et l'urgence de l'intervention technique ».

⁴ Une Convention France Domaine/ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) du 28 mai 2010 organise la fonction immobilière au sein des services de l'État sur le modèle d'une coordination centralisée, matérialisée par les CRSIE.

⁵ M. Philippe Pelletier, responsable du Plan Bâtiment Grenelle, a souligné le bien fondé de cette démarche lors de son audition au Conseil.

Une deuxième phase comportant des « audits plus poussés » sur la base de la classification établie lors de la première étape. « Des audits approfondis seront menés sur les bâtiments le nécessitant ». Ils devront analyser les aspects techniques, proposer un programme des travaux à réaliser et les actions à mettre en œuvre, ainsi qu'estimer les coûts des actions correctives envisagées.

Une dernière phase précisant « la programmation des travaux ». Dès « la fin des premiers audits, les priorités d'intervention seront définies collectivement dans un plan d'action pluriannuel, en cohérence avec tous les objectifs de la politique d'entretien, notamment ceux liés au Grenelle de l'environnement. Cela inclut le recours, par l'État, aux dispositifs de contractualisation ».

Considérant que, d'après les informations transmises au Conseil, la campagne financée à hauteur de 50M € au titre du plan de relance de 2009 pour réaliser des audits énergétiques, bâtimentaires et d'accessibilité sur le patrimoine de l'État, a finalement concerné 15,3 millions de m² SHON sur les 22 millions de m² recensés comme « à auditer » en 2010⁶. La réalisation des audits n'a donc pas porté sur l'ensemble du parc⁷, comme le prévoyait l'annexe 2 des circulaires du 16 janvier 2009 (suite de la loi du 3 août 2009 dite Grenelle 1).

Que l'objectif d'audit sur l'ensemble du parc supposait un traitement différencié des composantes du parc selon une méthode définie par l'annexe 2 de la circulaire du 16 janvier 2009 citée *supra* mais que cette méthode ne semble avoir été retenue que partiellement.

Que les surfaces auditées représentent 75% des surfaces de bureaux⁸ et que les surfaces de bureaux représentent environ 20% des surfaces totales propriétés de l'État⁹, soit un audit portant in fine, sur seulement 15 % du parc.

Que la campagne d'audits s'est donc concentrée sur les immeubles de bureaux, qui présentent des enjeux importants, mais que l'analyse du parc immobilier aurait pu retenir un échantillon plus représentatif.

Que très peu de bâtiments du ministère de la Défense et la moitié du parc du ministère de la Justice ont été audités.

Que les audits réalisés dans le cadre ou en dehors du plan de relance, au niveau des administrations centrales ou déconcentrées ne sont pas tous répertoriés au niveau central, n'ayant pas été systématiquement transmis à France Domaine ou au ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

⁶ La différence entre les m² recensés et les m² audités s'explique par des opérations abandonnées, des saisies non effectuées ou des bâtiments cédés (Cf. Présentation du Bilan de la campagne d'audits lors du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État du 15 décembre 2011).

⁷ L'annexe 2 des circulaires du 16 janvier précise que « sont concernés les bâtiments de l'État (estimés à 50 millions de m²) et de ses principaux établissements publics (estimés à 70 millions de m²). Tous ces bâtiments devront faire l'objet d'un audit technique d'ici fin 2010 (...) » (Annexe 2 du présent avis).

⁸ Audition de M. Jean-Marc MICHEL, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au MEDDTL lors de la séance plénière du CIE du 12 janvier 2012.

⁹ Chiffres communiqués par France Domaine (Annexe 3).

Que l'exploitation de ces audits se heurte à plusieurs limites, qui concernent notamment le périmètre (les audits des administrations centrales et des services déconcentrés ne relevant pas du Préfet ne sont pas recensés) et la fiabilité des données recueillies dans l'Outil de Centralisation de données des Audits et de Planification des Investissements (OCAPI¹⁰) (selon la restitution faite au COMO du 20 juillet 2012, la première phase d'un travail de fiabilisation a été réalisée pour 25 des 26 régions, conduisant à l'identification dans OCAPI de 16,7 Mm² d'immeubles audités. Il est prévu de confronter dans un second temps ces surfaces déclaratives à celles inscrites dans l'outil CHORUS REF) et qu'elle n'est pas véritablement engagée à l'été 2012 alors que l'exercice a commencé en 2009.

Considérant, en termes de coûts,

Que les circulaires du 16 janvier 2009 du Premier ministre aux ministres et aux préfets indiquent, dans leur annexe 2, que le coût total du programme de rénovation énergétique est estimé par les travaux du Grenelle à 24 milliards d'euros, dont 10 milliards pour l'État seul.

Qu'une estimation plus précise du coût des travaux nécessaires à l'atteinte des objectifs du Grenelle sur le parc immobilier de l'État a été recherchée en se basant sur les résultats d'une expérimentation effectuée en région Rhône-Alpes et conclut à un coût moyen de 150 €/m² SHON pour la réduction moyenne des consommations de 40% à répartir sur la période d'intervention, soit pour une surface de l'ordre de 60Mm² pour le périmètre des bâtiments de l'État (estimation TGPE 2008), un coût estimé toutes surfaces à 9 milliards d'euros d'ici 2020 (en prenant en compte une réduction des surfaces de 1% par an, soit une réduction de 10% entre 2010 et 2020).

Qu'une note de la DGALN du 20 avril 2012 tend à estimer le coût de la rénovation énergétique, à partir d'un échantillon fiabilisé d'immeubles audités, à 10 milliards d'euros, soit un milliard par an.

Que ces estimations, intéressantes pour fixer des ordres de grandeur, doivent être considérées avec prudence compte tenu de leur méthode très globale de calcul.

Considérant, en termes de financement budgétaire,

Qu'une première enveloppe de 150 M€ consacrée à la rénovation thermique, l'amélioration de la qualité fonctionnelle et architecturale, l'accessibilité des bâtiments de l'État a permis la réalisation de premières opérations exemplaires.

Que le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » financé sur la base de 20% du montant des loyers budgétaires est destiné à supporter les dépenses du propriétaire et donc en partie les travaux nécessaires à l'amélioration énergétique.

Que l'affectation des crédits du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » atteste que priorité est donnée aux travaux de rattrapage de l'entretien, de sécurité et d'accessibilité avant de traiter des questions d'amélioration de la performance énergétique.

Que, de manière générale d'autres priorités de la politique immobilière de l'État et de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RéATE) entrent en concurrence pour l'affectation des ressources disponibles.

¹⁰ La fiabilisation des données consiste à corriger les erreurs de saisie ou les informations manquantes sur les données techniques (audits) et administratives (code Chorus, libellés des bâtiments...).

Considérant que le document de politique transversale relatif à la « lutte contre le changement climatique » prévoit que l'effort consenti en 2012 pour les objectifs « Grenelle État exemplaire » s'élèvera à 40M €.

Considérant, en termes de modalités opérationnelles, que les travaux ne sont pas, et ne doivent pas être, la seule voie d'amélioration des performances énergétiques puisque le respect des objectifs du Grenelle de l'environnement passe aussi, voire d'abord, par une prise de conscience par chacun de sa responsabilité individuelle dans la réduction des gaspillages énergétiques.

Que les circulaires du 16 janvier 2009 précisent que l'atteinte des objectifs de la rénovation énergétique du parc immobilier de l'État nécessite la combinaison de plusieurs types d'action : une rigueur accrue dans l'exploitation et dans le comportement des occupants, notamment dans la consommation des fluides ; une amélioration des équipements de production et de distribution de chaleur (ou de froid) et d'éclairage ainsi que des dispositifs de contrôle et de régulation (qui permettent couramment des gains de l'ordre de 20 à 30 % sur la consommation énergétique) ; le recours aux énergies renouvelables ou à des dispositifs de production tels que les pompes à chaleur ou la cogénération ; des travaux plus lourds, portant sur l'enveloppe des bâtiments (isolation).

Que les Partenariats Public Privé (PPP), utilisés à bon escient, peuvent contribuer aux objectifs du Grenelle soit à titre essentiel soit accessoire dans le cadre d'une opération immobilière complexe, même si le surcoût que représente le recours au financement privé ne peut être compensé que dans des conditions rarement réunies à ce jour pour le bâtiment public .

Que les Contrats de Performance Energétique (CPE) et les Certificats d'Economie d'Energie n'ont pas fait l'objet à ce jour d'une véritable expérimentation au sein de l'État alors même qu'ils peuvent être particulièrement adaptés au développement des dispositifs de contrôle et de régulation pour des ensembles d'immeubles déterminés, comme l'atteste l'exemple des CPE lancés par plusieurs collectivités locales.

Que l'article 8 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 a prévu que les baux conclus ou renouvelés portant sur des locaux de plus de 2000 m² à usage de bureaux ou de commerces comportent une annexe environnementale.

Que le décret n°2011-2058 du 30 décembre 2011 définit le contenu de cette annexe comme une obligation de communication entre le preneur et le bailleur de toute information utile relative aux consommations énergétiques des locaux. L'annexe consiste donc en un descriptif complet des caractéristiques énergétiques des équipements et systèmes des locaux loués, des consommations annuelles d'eau et d'énergie, de la quantité annuelle de déchets générés listés par le bailleur et le preneur. Elle détermine également la périodicité selon laquelle le preneur et le bailleur réalisent un bilan de l'évolution de la performance énergétique et environnementale des locaux loués, bilan sur la base duquel, ils s'engagent sur un programme d'actions visant à améliorer cette performance.

Considérant que la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008, relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics, fixe aux administrations l'objectif de mener une action de sensibilisation au développement durable de tous leurs agents.

Considérant, toutefois, qu'une enquête réalisée en 2011 auprès de responsables d'achats publics du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie montre que seulement un tiers d'entre eux ont suivi une formation aux enjeux environnementaux de l'achat public.

Considérant que le label BBC limite la consommation énergétique du bâtiment à 50 KWh/m²/an, norme rendue obligatoire pour les constructions neuves dès 2013 par la RT 2012 et conforme aux engagements du Grenelle.

Considérant que la certification HQE est une démarche volontaire du maître d'œuvre qui s'engage sur une construction respectueuse de l'environnement selon un cahier des charges comprenant 14 cibles, et qui s'engage à atteindre sept de ces cibles sans pour autant assurer un objectif chiffré de réduction de la consommation énergétique.

En préliminaire à ses préconisations, le Conseil souligne la pertinence de la règle voulue par les Pouvoirs publics d'une application identique des obligations de rénovation énergétique du parc immobilier à l'immobilier privé et public.

Le Conseil se félicite de la volonté d'exemplarité exprimée par l'État en ce domaine crucial dans la lutte pour la préservation de l'environnement. Il considère que cette volonté doit également concerner les opérateurs de l'État, et plus généralement, tous les organismes qui concourent à l'exercice d'une mission de service public. Il souligne la responsabilité des autres personnes publiques, notamment les collectivités locales en raison de l'importance de leur parc immobilier.

Le CIE préconise les actions suivantes :

- 1- Le Conseil souhaite la définition d'un calendrier précis et cohérent de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.

L'État doit définir rapidement un plan d'actions fixant le cadre et la chronologie de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Son calendrier pourrait s'ordonner autour de trois échéances :

I- A très court terme,

Pour la bonne programmation des actions, il importe que les décrets d'application pour la mise en œuvre effective et dans de bonnes conditions des règles édictées par les lois Grenelle I et II, et notamment celui sur la rénovation du parc tertiaire, soient désormais rapidement publiés.

II- A moyen terme, pour la période 2012-2020,

Le Conseil souhaite que l'ensemble des actions de mise en œuvre du Grenelle fasse l'objet d'un document pluriannuel. Celui-ci retracera les engagements financiers de l'État mais également l'ensemble des mesures concernant notamment le comportement des utilisateurs ainsi que les mesures d'organisation permettant une utilisation des bâtiments plus respectueuse de l'environnement.

Les diverses composantes du suivi des actions précitées feront utilement l'objet d'un rapport annuel de mise en œuvre des obligations du Grenelle de l'environnement par l'« État exemplaire » permettant de comparer simplement les engagements, leur calendrier prévisionnel de mise en œuvre et leur état de réalisation.

III- A plus long terme,

Le Conseil de l'Immobilier de l'État invite à programmer l'effort dans une chronologie qui prenne en compte l'horizon temporel 2020 /2050 du Grenelle de l'environnement.

La consommation moyenne d'énergie (252 kWh par m² par an) et les émissions moyennes de gaz à effet de serre (31,4 KgCO₂ par m² par an) du parc de l'État audité conduisent -avec toutes les imperfections qui s'attachent à la mesure de la performance et aux diagnostics de performance énergétique- à classer ce parc en catégorie D (classe DPE). Les objectifs du Grenelle 2020 obligent l'État à atteindre pour sa consommation énergétique 140 kWh par m² par an (soit une classe DPE « C ») et pour les émissions de gaz à effet de serre 11,8 KgCO₂ par m² par an (soit une classe DPE « B »)¹¹.

L'État doit programmer les opérations permettant d'atteindre cette réduction énergétique par tranches pluriannuelles (faisant apparaître par types d'opérations les économies d'énergie attendues, les coûts, le montage juridique, le calendrier de réalisation...).

Cette programmation devra également s'appuyer sur l'analyse des cycles liés à la vétusté des bâtiments (rafraîchissement/rénovation/restructuration avec réfection de l'isolation) pour optimiser l'efficacité des travaux, en intégrant systématiquement l'amélioration de la performance énergétique au niveau adéquat dans chacune de ces catégories de travaux .

Enfin, cette programmation devra, autant que possible, anticiper les évolutions technologiques, techniques, comportementales ou réglementaires d'ici 2050. En effet, chaque projet étant conçu d'après les normes en vigueur au moment du montage de l'opération, il importe d'actualiser la cible de réduction énergétique au cours du contrat au regard des échéances du Grenelle de l'environnement pour éviter tout risque d'obsolescence prématurée (notamment s'assurer que les travaux programmés permettent de répondre aux normes Grenelle 2020 et intègrent les interventions permettant d'atteindre le facteur 4 en 2050).

Le Conseil souhaite que cette programmation figure dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances à compter du projet de la loi de finances 2014, ainsi qu'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs.

2- Pour le succès de la démarche du Grenelle comme pour l'efficacité de la gouvernance immobilière dans son ensemble, le Conseil souligne la nécessité de clarifier et de réorganiser le rôle des acteurs de l'immobilier public.

Au fil des auditions, il est apparu que la coopération entre les trois administrations en charge du pilotage du Grenelle (le ministère chargé du Budget, le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie -MEDDE- et le ministère de l'Intérieur) n'était pas clairement structurée. Au contraire, cet exécutif tricéphale contribue à une dilution certaine des responsabilités.

L'articulation des rôles de France Domaine, représentant l'État propriétaire, et du MEDDE, en charge des questions de bâtiment et de développement durable, doit être mieux définie et précisée en distinguant la responsabilité de la programmation et du financement, d'une part, de l'expertise technique et de la maîtrise d'ouvrage, d'autre part.

De plus, de façon générale, la responsabilité du MEDDE dans le domaine de l'immobilier public doit être clairement tranchée. Cet aspect est essentiel afin d'allouer les moyens de la politique immobilière de manière cohérente.

¹¹ Présentation du bilan de la campagne d'audits 2009-2011 sur le parc immobilier de l'État au Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) du 15 décembre 2011.

Par ailleurs, la Cellule Nationale de Suivi de l'Immobilier de l'État (CNSIE) et ses déclinaisons régionales en charge de l'entretien et de la rénovation ont permis des avancées en termes de coordination et de mutualisation des moyens. Mais celles-ci sont encore trop aléatoires dans un contexte caractérisé par l'inégale implication des services MEDDE/DREAL, le maintien des particularismes administratifs et le cumul par le préfet des fonctions de propriétaire et d'occupant, source de confusion dans la définition des priorités.

Les cellules régionales doivent être au service d'une stratégie de l'investissement pilotée par l'autorité chargée de la fonction propriétaire. Pour la bonne définition de celle-ci, il n'est pas logique que cette même autorité détermine également la priorisation des besoins en termes d'occupation.

Cette préconisation, non spécifique à la mise en œuvre du Grenelle, tient compte des constatations particulièrement mises en lumière par les auditions organisées sur ce sujet. Les lacunes dans l'exercice de la gouvernance tiennent au fait que toutes les conséquences de la séparation entre le propriétaire et l'occupant n'ont pas été tirées. Les difficultés qui en résultent pèsent tout au long du cycle des opérations immobilières de l'État, de la conception à la réalisation en passant par l'entretien. L'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique ne peut rester inchangée au regard des principes de la politique immobilière de l'État d'une part, du défi de l'adaptation aux objectifs du développement durable, d'autre part.

Ces difficultés pèsent également sur les conditions de recours aux outils innovants, qui nécessiteraient tout particulièrement la mobilisation de ressources et de compétences dédiées et concentrées au niveau de l'État propriétaire.

3- Le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise d'amplifier la rationalisation du patrimoine immobilier, action dont l'effet est déterminant au regard de la consommation énergétique.

La réduction des surfaces est évidemment le moyen le plus efficace de réduction de la consommation énergétique. Le Conseil appelle à ce titre, et comme il l'a fait en d'autres occasions, à l'amplification de l'effort en termes de respect du ratio cible d'occupation des bureaux. Il souligne que la cible fixée n'est pas aussi rigoureuse que dans d'autres pays européens.

Cela signifie en premier lieu que l'ensemble des administrations doit absolument se fixer le respect des normes d'occupation et anticiper les évolutions d'effectifs qui vont conduire mécaniquement à une diminution des besoins.

Cela signifie également que de nouvelles cibles sont à envisager dans les agglomérations où les loyers sont les plus élevés en même temps que la densité des transports la plus forte.

Très peu d'opérations d'aménagement en espace partagé ont encore vu le jour au sein des administrations. Cette voie et celle de l'optimisation des transports domicile travail doivent être poursuivies.

De la même façon, le développement des traitements de procédures via Internet ainsi que celui du télétravail doivent réduire les besoins traditionnels de surfaces de bureaux.

L'achèvement et le respect des SPSI, le déploiement des conventions d'occupation et leur contrôle, le suivi des orientations fixées aux opérateurs sont autant d'actions dont l'impact est essentiel pour la réduction de la consommation énergétique.

La politique de cessions doit être poursuivie et approfondie, y compris par la valorisation de certains biens avant cession (travaux, destination, adaptation des règles d'urbanisme) même si cette voie de perfectionnement de la politique immobilière de l'État se heurte à ce jour à la rareté des compétences mobilisables en régie. C'est un des aspects du rôle que pourrait jouer une structure comme la SOVAFIM.

4- Le Conseil de l'Immobilier de l'État appelle à une mobilisation massive en vue du changement des comportements.

Les experts sont unanimes : le changement de comportement des utilisateurs est de nature à susciter des économies d'énergie substantielles qui peuvent concourir à hauteur de près de 40% aux économies visées. Le Conseil estime que de telles actions, à la charge soit de l'occupant, soit du propriétaire doivent être déployées systématiquement. Elles concernent la réduction directe de la consommation de CO2 mais aussi la production et le tri des déchets, la consommation d'eau, de papier, etc.

Il est essentiel de responsabiliser les services occupants. Le Conseil préconise la mise en place d'un programme d'éducation, de sensibilisation et de formation des agents publics sur l'empreinte énergétique de leurs gestes quotidiens et sur le rappel des règles d'usage aujourd'hui en vigueur. L'affichage de la performance énergétique (par immeuble, par administration...) est à encourager. La formation de l'utilisateur doit être aussi renforcée pour lui permettre d'optimiser les contrats d'entretien et les contrôles bâtimentaires.

Le Conseil suggère que l'intéressement des utilisateurs aux économies de gestion puisse être majoré au regard de leur contribution aux économies d'énergie.

Il préconise également des actions de maîtrise des consommations de fluides : contrôle de l'opérationnalité de l'outil de suivi des consommations mis en place et de l'exploitation des résultats ; prise en compte, lors de tout changement d'implantation, non seulement du coût d'achat ou de déménagement, mais aussi des performances thermiques des immeubles et des charges de fonctionnement notamment celles ayant un impact sur l'environnement (impact décrit obligatoirement dans chaque SPSI).

Le Conseil engage en parallèle au respect des obligations du propriétaire en associant une annexe environnementale aux conventions d'occupation. La combinaison des deux instruments, conventions d'utilisation d'une part et annexe environnementale d'autre part, permettrait en effet d'amplifier les efforts des administrations dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle. Pour les conventions d'occupation existantes, ce travail pourrait commencer à l'occasion des phases de contrôle de ces premières conventions. Pour les nouvelles conventions d'occupation, l'annexe environnementale devrait être rendue obligatoire lors de leur signature.

Le Conseil considère que l'ensemble de ces dispositions reposant sur la volonté des acteurs ne peut s'envisager sans un référentiel partagé de températures de chauffage et de refroidissement des locaux selon leur usage. En l'espèce, une norme peut être mise en place progressivement permettant aux occupants de s'adapter à ce nouveau niveau de confort thermique. L'intérêt de ce dispositif est à mesurer au regard des gains potentiels, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Énergie (ADEME) précisant qu'un degré en moins permet de réduire la consommation énergétique des bâtiments de 7 à 10 %. De bonnes pratiques quant aux périodes creuses (nuits, week-ends, vacances) s'avèrent également productrices d'économies substantielles.

5- Malgré la connaissance imparfaite de l'état du parc, le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise d'amplifier sans délai les suites opérationnelles des audits.

Diverses opérations, tant au niveau central que déconcentré (dans le cadre de la RÉATE), comportent la construction de bâtiments certifiés HQE (haute qualité environnementale) ou labellisés BBC (bâtiment basse consommation)¹². Ainsi, de nombreuses administrations tant centrales que déconcentrées tendront avant 2020 à intégrer des locaux aux nouvelles normes. L'impact de ces opérations en termes d'économies d'énergie et donc leur contribution à l'objectif global ne sera pas négligeable et mérite d'être précisé, malgré la marge d'incertitude inhérente à ce type de calculs.

Le Conseil souhaite donc qu'un bilan exhaustif des superficies rendues « Grenello-compatibles » depuis 2006, du fait de la politique de modernisation des implantations immobilières lui soit transmis d'ici la fin du premier semestre 2013.

L'enjeu majeur concerne l'adaptation du bâti ancien.

Le Conseil ne peut que regretter que le travail réalisé depuis plus de trois ans par l'administration tarde autant à produire des résultats concrets malgré le budget très conséquent qui lui a été alloué. Très partiels, les audits comportent des imprécisions récurrentes dans les unités de mesure des surfaces, la segmentation du parc selon la nature des ouvrages et des activités hébergées (même si les travaux en cours de la CNSIE devraient permettre de corriger ces lacunes d'ici décembre 2012).

Par ailleurs, la réduction de la consommation énergétique dépendant en partie de son occupation, les surfaces de bureaux ne seront pas traitées de la même manière que les surfaces des bâtiments d'enseignement ou des monuments historiques. Les estimations avancées pour les travaux pâtissent donc de cette approximation du périmètre du patrimoine à traiter selon que l'on s'attache aux seuls bureaux ou à une approche plus large du patrimoine de l'État. Or, les textes législatifs mentionnent l'immobilier tertiaire et non le seul immobilier de bureaux.

Dès lors, le Conseil craint que les fondements de la stratégie à déployer conservent une certaine fragilité à ce jour et que des difficultés de programmation en découlent .

Toutefois, il est urgent d'engager les opérations d'amélioration des bâtiments ou de réduction des surfaces à la lumière des audits réalisés avant que ceux-ci ne soient eux-mêmes obsolètes et avant d'accumuler un retard irrattrapable sur les objectifs 2020 du Grenelle ; l'impact financier particulièrement lourd de ces objectifs doit être lissé le plus possible sur la période considérée.

A cette fin, le CIE insiste sur l'absolue nécessité de transparence de l'ensemble des administrations pour que puisse être établie une segmentation du parc à rapprocher de l'efficacité escomptée des travaux, afin de dégager les grandes priorités transversales.

C'est pourquoi, le CIE demande d'accélérer le travail de consolidation et de traitement des données et d'entreprendre l'exploitation immédiate des audits dans le cadre des programmes d'entretien du patrimoine élaborés au niveau régional. Il appartient à France Domaine, qui valide la programmation, d'enrichir au plus vite son arbitrage du fruit de l'approfondissement des travaux en cours.

¹² A l'instar du projet Roquelaure pour le ministère de l'Écologie ou du projet de la DREAL à Nantes avec la construction d'un immeuble de bureaux BBC, etc.

6- Le Conseil préconise de concentrer l'effort sur les enjeux les plus significatifs.

Ce prisme correspond tant à l'ampleur considérable des montants en jeu qu'à la situation des finances publiques qui impose des choix rigoureux dans la programmation de l'effort d'investissement.

Il s'inscrit aussi dans la démarche de l'Union européenne et notamment la directive adoptée le 11 septembre 2012 qui insiste sur la soutenabilité budgétaire des programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique et qui engage les états à définir leurs priorités au sein de leur parc public.

Ce prisme conduit, par ailleurs, à concentrer l'essentiel de l'investissement sur les immeubles justifiant une restructuration et risquant l'obsolescence en cas de non-conformité aux normes énergétiques, ceci de manière à améliorer significativement la performance de l'immeuble (de l'ordre de deux gains de classe pour les immeubles les plus consommateurs). Ces indications restent naturellement générales et doivent être adaptées et nuancées au vu des situations concrètes.

Le Conseil souligne à ce titre, dès lors que le caractère structurant de l'immeuble à long terme a été établi au regard des besoins locaux (échelle régionale au minimum), que :

- plus la superficie d'un immeuble est importante et plus il est facile d'amortir le coût des travaux par des économies d'échelle ;

- en théorie, pour reprendre la typologie traditionnelle en la matière, les immeubles construits dans les années 1980-1990 seront à restructurer dans les années à venir, ceux construits dans les années 1990-2000 à rénover et ceux construits après 2000 à rafraîchir, éléments de nature à contribuer à orienter les choix en addition du constat des besoins de remise à niveau des immeubles plus anciens.

Cette concentration de l'investissement en termes de travaux doit se combiner avec le remplacement systématique aux dates prévues de tous les équipements vétustes (chaudières, climatiseurs, fenêtres...) par des équipements énergétiquement plus performants.

Cette programmation devra, par ailleurs, tenir compte des spécificités d'usage de chaque immeuble ainsi que de l'ampleur et de l'intensité de leur utilisation, éléments de nature à justifier un traitement discriminant dans les réponses aux obligations du Grenelle.

Enfin, l'État, en tant que maître d'ouvrage, doit s'approprier puis systématiquement intégrer la notion du coût global partagé¹³ pour mesurer le taux de retour et finalement la pertinence des investissements à réaliser. En effet, un bâtiment ne peut plus se concevoir sans prévoir les conséquences financières et environnementales des choix constructifs et celles inhérentes à la durée de vie de l'ouvrage.

Le Conseil rappelle que l'amélioration de l'accessibilité des immeubles aux handicapés doit être systématiquement intégrée à tous les travaux portant sur des immeubles non conformes aux objectifs fixés par la loi pour l'échéance de 2015.

Seul un effort de programmation rigoureux peut permettre l'articulation de l'ensemble de ces obligations, auxquelles il faut ajouter la sécurité des immeubles, d'une manière cohérente.

¹³ La notion de coût global partagé élargit la notion de coût global à l'impact d'un bâtiment sur l'environnement, dans son cycle de vie, de sa construction à sa déconstruction.

7- Le Conseil préconise une rationalisation des circuits budgétaires.

La multiplicité des supports et leur complexité nuit à une politique immobilière efficiente. Ce sujet, plus général que celui des conditions de réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement, a toutefois un impact décisif pour ceux-ci.

En effet, l'organisation budgétaire actuelle repose sur plusieurs circuits de financement, principalement :

- le CAS, qui a pour principe l'affectation du produit de cessions à des opérations immobilières avec des taux de retour différents selon les administrations ;

- la distinction entre les crédits d'entretien de l'immobilier de l'État à la charge du propriétaire (programme 309) ou à la charge de l'occupant (programme 333), distinction fondée mais qui ne doit pas rigidifier la gestion (des critères simples sont essentiels quand les dépenses sont « mixtes ») ;

- le budget général est sollicité soit dans le cadre de politiques publiques intégrant la dimension immobilière, soit en complément des trois budgets opérationnels de programme immobiliers pilotés par France Domaine.

Le Conseil incite à clarifier les conditions de déploiement des crédits budgétaires au vu de la stratégie établie selon les axes proposés plus haut . En effet, dans un cadre contraint de finances publiques, les travaux relatifs à l'amélioration de la performance énergétique pourraient être systématiquement sacrifiés aux travaux de mise aux normes de sécurité ou d'accessibilité à moins que des arbitrages inverses soient faits localement sans vision générale. Les crédits mutualisés doivent rester à la main du propriétaire à l'échelon local, au moins pour l'ensemble du parc de bureaux, compte tenu des modalités de financement des travaux sur les équipements spécifiques.

D'ores et déjà, le Conseil constate que, selon la plupart des acteurs auditionnés, le niveau de financement du Grenelle pose problème si l'on compare des crédits, principalement ceux du programme 309, et les besoins estimés : le programme 309 n'est pas calibré pour à la fois, assurer le maintien à niveau du parc immobilier de l'État et atteindre les objectifs du Grenelle.

Considérant peu probable, en l'état des finances publiques, un accroissement substantiel des crédits sans contrepartie, le Conseil préconise :

- une amélioration de l'efficacité des circuits budgétaires pour faciliter la mise en œuvre rapide des opérations d'investissement, la longueur de celles-ci étant source de surcoûts ;

- la mise en place de dispositifs plus incitatifs liant l'accroissement des crédits à l'investissement ou au montant des économies de gestion.

8- Le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise une expérimentation plus active des outils contractuels innovants dans le respect de règles de prudence.

S'agissant des Contrats de Performance énergétique (CPE), dont le principe est a priori intéressant, leur expérimentation, principalement dans les collectivités locales, est encore trop récente pour évaluer leur efficacité réelle.

Leur expérimentation tarde à se mettre en place au sein de l'État ces contrats requérant :

- de décrire l'état et les performances du bâti et des équipements de l'immeuble l'exploitation des audits doit désormais permettre de lever cet obstacle ;

- une technicité juridique singulière, mobilisant des ressources internes importantes ;

- des règles budgétaires qui impliquent de mobiliser l'ensemble des autorisations d'engagement dès le début du contrat, même pluriannuel ; ceci ne favorise pas l'emploi de ces contrats qui, pour être rentables, concernent des engagements de longue durée.

Le Conseil suggère que les administrations pilotes accompagnent les utilisateurs dans la mise œuvre des CPE, tant sur le plan technique que budgétaire ; il recommande de mettre en place des CPE par catégorie de bâtiments homogènes afin de maximiser les économies d'échelle. Il souhaite une adaptation des règles budgétaires pour éviter qu'une vision strictement comptable ne nuise à l'efficacité financière et économique.

Au regard des opérations importantes examinées par le Conseil, les Partenariats-Public-Privé de construction semblent pouvoir offrir une contribution substantielle aux objectifs du Grenelle. Les performances promises ne peuvent cependant compenser le surcoût du recours à ce type de montage que dès lors qu'elles sont confirmées dans le temps. Cela suppose une grande compétence et vigilance des équipes accompagnant ces projets et une grande détermination de l'État dans le maintien des conditions prévues à l'origine. Encore plus que pour la maîtrise d'ouvrage classique, il est nécessaire d'y dédier des ressources humaines qui ne doivent pas être dispersées mais organisées en articulant la responsabilité du propriétaire avec celle de l'occupant.

L'attrait exercé par les PPP procède parfois de mauvaises raisons (défaut de financement public, contraintes de la commande publique, lacunes des moyens d'entretien, etc.). Le Conseil préconise que certains éléments des PPP, tels que le dialogue compétitif, soient plus largement utilisés en dehors de ce type de montage, au profit des procédures traditionnelles.

Plus généralement, le Conseil estime que certains aspects de la commande publique en matière constructive et les outils dédiés à ces missions doivent être encore améliorés. La rationalisation des agences de maîtrise d'ouvrage et l'optimisation du rôle de la Mission Interministérielle pour la qualité de la Construction Publique (MIQCP) sont des pistes de progrès, dès lors que leur articulation avec la fonction de propriétaire est clarifiée.

Par ailleurs, le Conseil encourage l'État à s'intéresser aux réflexions sur la mise en place d'une garantie de performance énergétique, tant pour les maîtres d'ouvrage que les professionnels du bâtiment.

Le Conseil préconise de poursuivre et d'approfondir la coopération entre la compétence immobilière et la compétence achat de l'État. La mise au point de contrats cadre en matière de maintenance énergétique sur l'initiative du Service des Achats de l'État contribue d'ores et déjà de manière substantielle aux économies.

Enfin, le Conseil estime que l'État pourrait tirer davantage profit des travaux réalisés par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Énergie (ADEME) et l'incite à une collaboration plus étroite avec cet opérateur.

9- Le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise la mise en place ab initio d'un dispositif complet d'évaluation et de contrôle des résultats.

L'évaluation des résultats obtenus en termes d'économie d'énergie et de réduction des gaz à effet de serre doit porter sur la mise en œuvre des travaux engagés par bâtiment, ainsi que sur l'adéquation entre le coût (en € HT/m² SHON¹⁴) et le gain moyen réalisé en fonction de la nature des travaux (kWep /m² SHON. an).

Elle porte, en outre, sur les consommations d'énergie et les émissions de CO₂ sur la base d'un outil de suivi des fluides qui doit être partagé entre propriétaire et occupant.

Le Conseil appelle au contrôle annuel du respect des normes et de l'évolution de la consommation. Le contrôle des conditions d'utilisation des biens constitue une mission de France Domaine au-delà de ses obligations et responsabilités de propriétaire, même si l'organisation de ce contrôle devra être partagée avec le Ministère de l'Écologie. Ce suivi d'ores et déjà prévu dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière et de l'outil CHORUS devrait faire l'objet d'une présentation synthétique dans le Document de Politique Transversale.

Enfin, le Conseil suggère d'examiner la possibilité d'engager l'État dans une démarche de certification de la qualité environnementale de ses bâtiments, tout en œuvrant au rapprochement et à la clarification des labels et certifications existants.

Le Conseil estime que l'appréciation de la valeur verte d'un actif immobilier sera indispensable dans les années à venir. C'est pourquoi l'effort de l'État doit intervenir dans un cadre vérifiable et, chaque fois que possible, certifié. L'exemplarité de l'État passe par un effort de transparence porteur de dynamique au sein de l'administration et dans le secteur privé.

10- Enfin, le Conseil de l'Immobilier de l'État appelle à prendre en compte les problématiques environnementales dans le cadre d'une stratégie globale d'aménagement urbain et d'évolution des implantations des services publics.

La politique immobilière ne peut être conçue et mise en œuvre sans réflexion sur l'implantation des services publics de proximité (déplacements, organisation des modes de transports, problématiques plus générales d'aménagement du territoire, notamment). Le Préfet de Région doit intégrer cette dimension dans les documents d'orientation immobilière, notamment les schémas pluriannuels de stratégie immobilière. La mutualisation des surfaces entre acteurs publics et leur souplesse d'utilisation constitue une marge de manœuvre essentielle au niveau local sous l'impulsion du MEDDE.

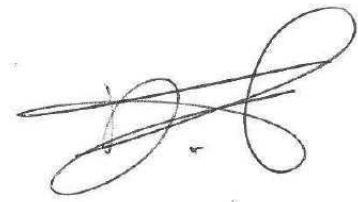
¹⁴ Remarque : le remplacement de la SHON et de la SUB par la surface de plancher au 1^{er} mars 2012, devrait s'accompagner d'une évolution de l'unité de mesure du diagnostic de performance énergétique. Il importera de rapporter à la même unité de surface les coûts et la performance.

L'examen des impacts environnementaux doit s'opérer non seulement au regard des bâtiments mais aussi au regard de l'aménagement urbain. Ainsi, l'optimisation des bâtiments ne doit pas être considérée sous la seule forme de performances énergétiques supérieures dans le bâtiment tout au long de son cycle de vie mais doit aussi être réalisée par l'insertion locale des bâtiments dans le système urbain.

Le Conseil suggère d'examiner toutes les interactions entre le bâtiment et son environnement pour obtenir un bilan global énergétique satisfaisant et retarder l'obsolescence immobilière.

Pour le Conseil,

son Président

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke, positioned above the name Jean-Louis DUMONT.

Jean-Louis DUMONT