



Mise en œuvre des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte et du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics

Avis de suite

Après deux auditions en 2012 et 2014, le Conseil de l'immobilier de l'État a entendu le ministère en charge de l'environnement et la Direction de l'immobilier de l'État sur les actions conduites et les résultats obtenus dans la mise en œuvre des obligations liées au Grenelle de l'environnement et à la loi transition énergétique pour la croissance verte dans les bâtiments publics. Le Conseil déplore que six ans après la loi du 12 juillet 2010, l'État n'ait toujours pas mis en œuvre un plan d'actions et des objectifs d'amélioration de la performance énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur de politique publique.

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

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

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

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-34 du 10 décembre 2014 sur les actions conduites et résultats obtenus à la suite des recommandations formulées par le Conseil dans son avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics ;

Vu le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2016 : Lutte contre le changement climatique ;

Vu le dossier établi conjointement par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM/MLHD) et la direction de l'immobilier de l'État (DIE) présentant les récentes évolutions réglementaires en faveur de l'efficacité énergétique et le bilan des actions conduites et des progrès réalisés depuis la dernière audition par le CIE ;

Après avoir procédé aux auditions de :

- M. Emmanuel ACCHIARDI, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer accompagné de M. Bruno HAURET, adjoint au chef du bureau des partenariats et des actions territoriales à la DHUP et de Mme Alexandra HORSIN, chef de projet à la DHUP,
- M. Philippe BAUCHOT, accompagné de MM. Jildaz ECOLAN et Paul GROSSEIN de la Direction immobilière de l'État (DIE) ;

lors de la séance du 12 octobre 2016 ;

Considérant que lors de l'audition de suite du 10 décembre 2014 destinée à faire le bilan des conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics, le Conseil a formulé un certain nombre d'observations :

- absence de calendrier de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics. Il demandait d'arrêter une trajectoire intégrant les échéances de 2020 et 2050 fixées par la loi ;
- absence du décret d'application des lois Grenelle I et II relatif à la rénovation énergétique du parc tertiaire ;
- absence d'adhésion des services de l'État à la charte élaborée par le « Plan Bâtiment Durable » (PBD) pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires ;
- absence d'évolution des modalités de gouvernance de la gestion immobilière de l'État, aucune structure n'apparaissant être en charge du pilotage de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics ;

- les actions de rationalisation conduites dans le cadre de la politique immobilière de l'État depuis plusieurs années ne se concrétisent pas par une diminution des surfaces ;

En revanche, le Conseil saluait :

- les nombreuses actions développées pour mobiliser les gestionnaires immobiliers et les accompagner dans l'appropriation des bonnes pratiques ;
- les outils mis à disposition des services locaux pour optimiser l'investissement immobilier ainsi que la volonté du service France Domaine de renforcer les analyses économiques en coûts complets des futurs schémas directeurs régionaux immobiliers afin de mieux apprécier les priorités d'intervention et d'accroître la performance énergétique globale du parc immobilier de l'État ;

Le Conseil constatait par ailleurs que :

- la campagne d'audit réalisée depuis plus de cinq ans par l'administration dans le cadre du plan de relance 2009 tardait à produire des résultats concrets malgré le budget très conséquent qui lui avait été alloué ;
- les outils budgétaires ne permettaient pas d'identifier les dépenses immobilières contribuant au Grenelle de l'environnement. Le Conseil invitait à rationaliser les circuits budgétaires ;
- le volume des expérimentations des outils contractuels innovants dans le périmètre de l'État était faible et le bilan absent ;
- les services n'avaient pas et n'étaient pas en mesure de mettre en place un dispositif complet d'évaluation et de contrôle des résultats. Il prenait acte des difficultés exposées par les services quant à la connaissance imparfaite du parc, des consommations énergétiques, des actions entreprises et de leurs résultats ainsi qu'à l'absence d'outil permettant d'exploiter les informations partielles collectées ;

Sur la base de ce constat, il recommandait :

- la multiplication des initiatives pour faire évoluer les comportements dans les services occupants ;
- la conception des futurs schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) en considérant l'évolution des implantations des services publics dans le cadre d'une stratégie globale d'aménagement urbain intégrant les problématiques environnementales ;
- la réalisation annuelle d'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs annexé au document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » ;
- l'audition annuelle du responsable, à nommer, de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments occupés par les services de l'État et ses opérateurs, pour une présentation des résultats enregistrés au regard des objectifs de la loi ;

Sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de trajectoires à échéance 2020-2050,

Considérant que le Grenelle de l'environnement a prévu la mise en œuvre d'un programme de réduction des consommations énergétiques des bâtiments, le secteur du bâtiment étant, en France, le plus gros consommateur d'énergie et le responsable de près d'un quart des émissions de gaz à effet de serre ; que ces engagements ont été repris dans la loi dite Grenelle 1 (loi n°2009-967 du 3 août 2009) et s'inscrivent, outre les dispositions particulières relatives au logement et au logement social, dans les objectifs suivants :

- généraliser la construction des « bâtiments basse consommation » (BBC) à horizon 2012 et les « bâtiments à énergie positive » à horizon 2020 ;
- soumettre tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics à un audit avant 2010 et engager leur rénovation avant 2012, afin de réduire leur consommation énergétique de 40% et leurs émissions de gaz à effet de serre de 50% ;

Considérant que la loi dite Grenelle 2 (n°2010-788 du 12 juillet 2010) a adapté certains pans de la législation française afin de faciliter la réalisation des objectifs ; que des dispositifs ont été mis en place pour inciter à la réalisation de travaux de rénovation énergétique ;

Que la loi a en outre introduit l'obligation pour les bâtiments existants du secteur tertiaire de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans un délai de huit ans à compter du 1^{er} janvier 2012 ;

Considérant que la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte a prolongé l'obligation de rénovation énergétique, jusqu'à 2050, par période de 10 ans. Elle vise en 2050 une réduction de 60 % de la consommation d'énergie finale par rapport à la consommation de référence de 2010 ;

Que différents leviers d'action sont mobilisables pour atteindre les 60% d'économies d'énergies en cible 2050 : rénovation lourde du parc (5%), rationalisation et densification du parc occupé (10%), achat, location, construction (10%), travaux embarqués dans le plan de gros entretien maintenance (15%), pilotage et maintenance (15%) et travail sur les usages (5%) ;

Que le décret d'application relatif aux économies d'énergie dans le secteur tertiaire s'appliquera notamment aux services de l'État ; qu'il concernera l'obligation de réduction des consommations énergétiques dans les bâtiments à usage tertiaire et définira les modalités de mise en œuvre et de suivi du dispositif ;

Que les consultations publiques sont achevées, mais que le décret est en cours d'examen au Conseil d'État ;

Considérant que, par anticipation du décret portant obligation de rénovation du parc tertiaire, le Plan Bâtiment Durable a proposé une charte pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés, dès octobre 2013 ;

Que la charte d'engagement pour la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés a vocation à susciter un mouvement d'ensemble en faveur de

l'amélioration de l'efficacité énergétique, du bien-être des utilisateurs des locaux et de l'activité économique de la filière du bâtiment et de l'immobilier ;

Que, les opérateurs et service de l'État suivants figurent parmi les signataires : l'Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand, l'Université de Technologie de Belfort-Montbéliard, l'Université Paris Dauphine, l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, l'Université de Poitiers, l'Université de Reims Champagne-Ardenne, les Universités Rennes 1 et 2 et la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement de l'Aménagement d'Ile-de-France ;

Considérant que des évolutions législative (loi n°2015-992 du 17 août 2015) et réglementaires ont eu lieu par ailleurs, ainsi :

- l'État est soumis depuis le 15 avril 2016 à l'obligation d'acheter et de prendre à bail des bâtiments à haute performance énergétique conformément au décret n°2016-412 du 7 avril 2016, lequel impose et définit la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics ;
- les bâtiments existants faisant l'objet de travaux de ravalement de façade, de réfection de toiture ou d'aménagements de pièces pour les rendre habitables, doivent intégrer à cette occasion des travaux de rénovation énergétique, en application du décret n°2016-711 du 30 mai 2016 ;
- les nouvelles constructions sous maîtrise d'ouvrage de l'État et de ses opérateurs faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou à énergie positive seront autorisées à dépasser les règles de constructibilité, selon les conditions fixées par le décret n°2016-856 du 28 juin 2016 ;

Considérant par ailleurs que la loi du 17 août 2015 (article 8) autorise la mise en place d'actions de sensibilisation à la maîtrise de la consommation d'énergie auprès des utilisateurs des bâtiments neufs et la possibilité pour l'État et ses opérateurs qui établissent un Plan climat énergie territorial (PCET), de conclure avec les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel des partenariats afin de mettre en œuvre des expérimentations en matière d'économie d'énergie - dispositif dont les universités bénéficient tout particulièrement ;

Sur l'évolution de la gouvernance et la clarification du rôle des acteurs en matière de performance énergétique,

Considérant que la gouvernance de la politique immobilière de l'État a été renouvelée par la création de la Direction de l'immobilier de l'État et d'une instance unique, la conférence nationale de l'immobilier de l'État (CNIP), qui se substitue aux instances antérieures et est présidée par cette nouvelle structure ;

Que la CNIP aura en charge de communiquer sur les progrès réalisés et l'atteinte des objectifs en matière d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État ;

Considérant par ailleurs que le rôle des services déconcentrés du ministère en charge de l'environnement a été clarifié par l'instruction du 10 février 2016 relative au pilotage et la

mise en œuvre au niveau territorial des politiques de l'écologie, du développement durable, de l'énergie, des transports et de la mer pour les années 2016/2018 ;

Qu'elle recentre les missions de ces services sur la gestion de parc immobilier en cohérence avec les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Sur la rationalisation du parc comme levier d'action sur les consommations énergétiques,

Considérant que selon le document de politique transversale dédié à la politique immobilière de l'État, le parc immobilier de bureaux est passé de 19 013 879 m² en 2012 à 18 636 598 m² en 2015, soit une baisse de superficie de 1,98% ;

Que la superficie des bureaux vacants ou non affectés était de 3,7 % en 2012 et de 2,89 % 2015 ;

Que le plafond d'autorisation d'emploi des ministères est passé simultanément de 1 922 505 en 2012 à 1 891 629¹ en 2015, soit une baisse de 1,96 % ;

Considérant que les crédits de l'État consacrés à la politique immobilière pour la brique occupant « Énergies et fluides » ont évolué comme suit : 655 157 370 € en 2012 à 647 727 115 € en LFi 2016 (AE) et s'élèveront à 385 071 875 en AE pour 2017, selon les documents successifs de politique transversale relatifs à la politique immobilière de l'État ;

Sur la mise en place d'indicateurs pour mesurer la performance énergétique,

Considérant que pour engager l'État dans un pilotage durable et responsable de son parc, treize indicateurs de pilotage de parc et de suivi de la conformité des bâtiments ont été définis en 2015 ; que ces indicateurs doivent permettre à l'État en tant que gestionnaire de patrimoine immobilier de disposer de meilleures informations pour l'améliorer et communiquer sur les améliorations réalisées ; que le DPT politique immobilière de l'État 2017 comprend des restitutions sur quatre de ces indicateurs, dont celui relatif à la performance énergétique ;

Que la performance énergétique d'un bâtiment est évaluée par son niveau de consommation d'énergie (en kWh d'énergie finale²) : elle concerne tous les usages (chauffage, refroidissement, éclairage, eau chaude sanitaire, bureautique) ;

Que le périmètre étudié comprend les bâtiments de bureau, de logement et d'enseignement supérieur / recherche, dont la SUB est supérieure à 2 000 m², situés en France, occupés par des services et opérateurs de l'État ; que cela représente, au 31 décembre 2015, 5 595 actifs et une superficie de 33,7 millions de m² SUB, pour une consommation totale tous usages confondus de 1 236 GWh, soit un ratio de 189 kWh/m² SUB par an ;

¹ Source : Rapports sur l'état de la fonction publique

² Correspond à la consommation affichée sur la facture

Que le pourcentage de données servant au calcul de l'indicateur de performance énergétique est faible (27%) par rapport à l'indicateur sur l'état d'accessibilité du patrimoine (73%). Pour mémoire le taux de l'indicateur d'occupation des surfaces (SUN/poste de travail) est seulement de 31% ;

Considérant que les données relatives aux consommations ne peuvent être comparées aux années antérieures car elles sont extraites du référentiel technique (RT), outil de saisie et de fiabilisation des données bâtementaires, développé dans le cadre du déploiement des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) en 2016 ;

Considérant que le Document de Politique Transversale (DPT) 2017 relatif à la lutte contre le changement climatique évalue, quant à lui, à plus de 22 M€ en autorisation d'engagement et plus de 25 M€ en crédits de paiement les moyens consacrés à cette action en 2015 sur le programme 309 – entretien des bâtiments de l'État -. Les chiffres de 2016 sont respectivement de 23 M€ (AE) et 25 M€ (CP) ;

Que parmi les actions et dépenses contribuant à la politique climatique figurent :

- les audits, expertises, diagnostics : il s'agit essentiellement des audits ayant pour objet l'évaluation de l'état technique des bâtiments, ainsi que les audits énergétiques ;
- les maintenances préventive et corrective : une partie des dépenses relatives aux maintenances corrective et préventive est attribuable à l'effort en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) – maintenance préventive des chaudières avec contrôle de rendement, réparation de fuites d'eau glacée d'un groupe froid, etc. ;
- les travaux lourds, la mise en conformité et remise en état : 20 % des travaux lourds concernent des travaux d'améliorations énergétiques. Il s'agit d'actions sur l'isolation, le remplacement d'équipements obsolètes et fortement consommateurs d'énergie, l'optimisation de l'éclairage, l'amélioration des rendements de chauffage ;

Sur le suivi des consommations d'énergie et la professionnalisation du management de l'énergie,

Considérant que certains ministères se sont dotés de longue date d'un outil de suivi des fluides (les ministères financiers disposent d'un OSF dans le cadre d'un marché ; les ministères en charge de l'environnement, de l'intérieur et de la défense ont développé un outil interne ; les ministères en charge de la justice, de l'éducation nationale, de l'agriculture, du travail, les services du Premier ministre, les directions départementales interministérielles –DDI- et le Conseil d'État ont bénéficié depuis 2010, pour 4 ans, d'un accord cadre interministériel avec SSInergie) ;

Qu'un état des lieux des démarches existantes a été établi conjointement par France Domaine, le service des achats de l'État (SAE) et le commissariat général au développement durable (CGDD) afin d'identifier les faiblesses du dispositif actuel et à proposer des pistes d'actions³ ;

³ Source : compte-rendu du COMO du 23 mai 2013

Considérant qu'il a été acté en juin 2013⁴ en Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO), que chaque responsable de programme est chargé de mettre en place un suivi des fluides correspondant aux factures qu'il règle ;

Considérant que, selon la DIE, les données correspondant aux montants et aux volumes issus de l'OSF peuvent ensuite être importées dans les outils que sont le référentiel technique (RT) et l'outil d'aide au diagnostic (OAD), qui sont les outils de gestion et de pilotage du parc développés dans le cadre des SDIR ;

Considérant que la Direction des achats de l'État (ex SAE) pilote depuis 2013 un projet d'Outil de suivi des fluides (OSF) / Système de Management de l'énergie (SME) pour répondre aux enjeux de maîtrise de la demande en énergie des bâtiments de l'État et de ses opérateurs ;

Qu'il s'agirait d'un dispositif complet, à l'échelle interministérielle et inter-établissements, de maîtrise des consommations et dépenses énergétiques ; qu'outre la mise à disposition d'un outil interfacé avec le RT, le projet comporte aussi la mise en place de multiples actions visant à accroître la connaissance des enjeux, à mieux acheter l'énergie et à réduire les consommations et les dépenses ;

Que le projet est soutenu par le développement d'un volet énergie de l'animation du réseau de gestionnaires par les correspondants GPI (gestion du patrimoine immobilier) dans les directions territoriales du ministère chargé de l'environnement (DDT(M)) ;

Considérant que la date de déploiement de l'outil n'est pas connue ;

Sur la mise en œuvre d'outils contractuels innovants,

Considérant que le contrat de performance énergétique (CPE) a été identifié comme un outil juridique permettant de concourir aux objectifs de réduction des consommations d'énergie ;

Que par courrier du 31 mai 2010, il a été demandé aux préfets de régions d'expérimenter un contrat de performance énergétique « de service » sur leur périmètre ; que sept CPE « de services » sont en cours sur cinq régions⁵ sur la période 2012-2017 ou 2020 avec l'appui du CEREMA pour ce qui concerne les montages complexes ;

Considérant qu'un bilan d'étape fait apparaître différents points de blocage ou de vigilance, ainsi :

- la mise en œuvre des CPE de « services » se heurte à l'obligation de provisionner et donc d'engager la totalité des AE du contrat (d'une durée comprise entre 5 et 8 ans) et ceci dès la première année ;
- le choix du site, la procédure, les opérateurs économiques et la maîtrise d'ouvrage du projet sont des paramètres importants à ne pas négliger ;
- la méconnaissance en amont des gisements d'économies d'énergie à l'échelle du parc ne permet pas toujours d'identifier les bâtiments sur lesquels il serait opportun de lancer un tel dispositif ;

⁴ Source : compte-rendu du COMO du 20 juin 2013

⁵ Selon l'ancien découpage administratif : Haute-Normandie, Nord, Auvergne, Rhône-Alpes et trois en Lorraine

- la maîtrise d'ouvrage ne dispose pas des compétences lui permettant de généraliser ce type de dispositif complexe ;

Considérant qu'un bilan devrait être réalisé en fin d'expérimentation ;

Sur la mobilisation en vue du changement des comportements,

Considérant que parmi les différents leviers d'action mobilisables, l'impact sur les usages est estimé à 5% ;

Considérant que l'Institut français pour la Performance des Bâtiments (IFPEB) organise le concours Usages Bâtiment Efficace 2020 – CUBE 2020 afin d'accompagner les occupants de bâtiments tertiaires dans la réduction des consommations énergétiques liées à leurs usages ;

Considérant que plusieurs opérateurs et un ministère ont déjà participé à cette action et que certains y ont été récompensés : l'Université Paris-Ouest La Défense pour l'IUT de Ville-d'Avray (Cube de bronze de la catégorie « bâtiment d'enseignement » en 2016) ou encore l'Université de Rennes 1 pour le bâtiment administratif Thabor présidence (Cube de bronze dans la catégorie « bâtiments publics hors enseignement » en 2016) ;

Que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaitant valoriser les initiatives locales menées par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sur leur patrimoine immobilier, prend en charge les frais d'inscription au concours pour trente bâtiments d'enseignement supérieur et de recherche qui concourront dans la catégorie « bâtiments d'enseignement » pour la 3^{ème} édition du concours (2017) ;

Considérant qu'afin de soutenir la politique environnementale de l'État dans la gestion de ses bâtiments et de porter la transition énergétique au sein des services, l'IFPEB et le ministère en charge de l'environnement ont introduit, par convention, une catégorie spéciale « bâtiments de l'État » dans le Concours CUBE 2020 pour l'édition 2017, afin de promouvoir les initiatives dans le domaine des bâtiments tertiaires qu'il occupe ;

Qu'un appel à candidature sur les bâtiments de l'État a été lancé avec pour objectif l'inscription de cinquante bâtiments, lesquels bénéficieront d'un accompagnement particulier. Outre la mise en valeur des actions menées par l'État sur ses bâtiments, le concours doit inciter les occupants à :

- expérimenter, capitaliser et démontrer par l'exemple que, grâce à une approche volontaire et un accompagnement opérationnel, il est possible de prendre conscience de manière pérenne des enjeux énergétiques ;
- entraîner d'autres acteurs publics territoriaux autour d'un projet exemplaire concrétisant la transition énergétique ;
- réduire la facture énergétique en travaillant sur les usages et le pilotage efficace des équipements techniques (d'après les résultats des deux premières éditions, cette réduction est de l'ordre de 10 à 20%) ;

Sur l'élaboration d'un cadre national pour répondre aux obligations de d'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier tertiaire occupé par l'État,

Considérant que la DIE et le ministère en charge de l'environnement, sur la base des connaissances acquises à l'issue de la campagne d'audit du plan de relance, de l'identification de nombreuses initiatives locales exemplaires et des marges de progrès identifiées par le Conseil de l'immobilier de l'État lors des auditions en 2012 et 2014, ont souhaité élaborer en 2016 un cadre commun d'actions en faveur de l'amélioration de la performance énergétique du parc tertiaire occupé par l'État ;

Que cette feuille de route concertée avec les ministères intéressés regroupe huit recommandations :

- mettre en place un suivi périodique de la connaissance du parc occupé : collecte des données pour consolider un état initial, structurer un réseau d'acteurs et s'appuyer sur les outils RT et OAD, améliorer le processus de récupération des données de consommation sur l'ensemble des points de livraison grâce au futur outil de suivi des fluides ;
- réaliser un diagnostic et une segmentation du parc en fonction des gisements ;
- agir sur les cycles de rotation du parc : poursuite de la rationalisation et de la densification des surfaces occupées, acquisition/prise à bail de biens à haute performance énergétique, études sur la valeur verte ;
- agir sur le parc conservé : déployer une campagne massive de sensibilisation des occupants, optimiser le pilotage des installations techniques, intégrer des critères de performance énergétique dans les travaux de gros entretien renouvellement (GER), cibler les opérations de rénovation globale sur les sites recouvrant les enjeux les plus significatifs ;
- améliorer le suivi et le report d'information : organiser le suivi des actions et améliorer la communication sur les progrès réalisés, s'appuyer sur les indicateurs de suivi et de mesure définis dans le cadre des SDIR, constituer une annexe au DPT politique immobilière de l'État ;
- améliorer la formation et l'accompagnement des acteurs métiers : recenser l'offre de formation, proposer un parcours de professionnalisation, consolider la boîte à outils ;
- lancer des expérimentations pour susciter l'engouement : concours sur les usages, annexes vertes, dispositifs innovants de mesure de consommation, etc. ;
- inscrire la transition énergétique au cœur de la gouvernance de l'immobilier de l'État : mettre en place des référents, prévoir des points de report d'information à une fréquence régulière, etc.

Que le projet de feuille de route, après une étape de validation avec les ministères occupants, devrait être soumis à la signature du ministre en charge du domaine en tant que représentant de l'État propriétaire puis diffusé au cours d'une CNIP stratégique en 2017 ;

Les représentants du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 12 octobre 2016 et du 25 janvier 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil déplore le délai nécessaire à l'État pour s'approprier et mettre en œuvre les dispositions de la loi sur le Grenelle de l'environnement et celle sur la transition énergétique et la croissance verte.

Pour mémoire, la première loi date de 2010. Six ans plus tard, alors que ce sujet est une priorité gouvernementale, les services de l'État en sont toujours au stade d'une certaine acculturation et appropriation.

2. Le Conseil prend acte de la présentation qui lui a été faite concernant l'avancement de la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte et du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.
3. Le Conseil rappelle qu'une des premières actions à conduire est la rationalisation du parc tertiaire occupé, domaine dans lequel les marges de progression sont certaines.

Une autre action tout aussi importante est celle qui conduit à connaître le parc immobilier et ses consommations énergétiques. Le Conseil relève à ce sujet à quel point l'absence d'OSF est pénalisante.

4. Le Conseil salue néanmoins la concertation organisée en 2016 en ce sens autour du projet de feuille de route en cours de finalisation, lequel semble recueillir l'adhésion d'un certain nombre de représentants de ministères et opérateurs au sein de la CNIP dédiée (CNIP Opérationnelle ad hoc).

Il recommande toutefois de prendre très rapidement la mesure de l'effet de la feuille de route sur la mobilisation concrète des uns et des autres, sur le changement des comportements, eu égard aux délais de mise en œuvre fixés par le Grenelle de l'environnement, soit 2020.

Il relève par ailleurs que la présentation ne fait pas à proprement parler le bilan des actions conduites depuis six ans, pas plus qu'elle ne fixe un calendrier et des objectifs quantifiés s'imposant à tous pour les quatre années à venir. Or, à défaut de faire apparaître ces deux derniers éléments dans la feuille de route, il est illusoire d'espérer des progrès concrets. Il demande donc que ce document stratégique les intègre pour en mesurer les résultats.

5. Le Conseil regrette, comme il a eu l'occasion de le faire précédemment (cf. avis n°2014-34), que le décret relatif à la rénovation du parc tertiaire n'ait toujours pas été publié alors que la loi sur le Grenelle de l'environnement date de 2010.

L'absence de ce texte d'application ne doit pas être considérée comme un obstacle à la mise en œuvre d'actions visant à rénover le parc tertiaire pour le rendre énergétiquement performant, puisque la charte de rénovation du parc tertiaire portée par le Plan Bâtiment Durable le permet d'ores et déjà.

Il craint que les services de l'État ne soient pas en capacité de répondre aux exigences de ce futur texte, en raison du retard pris par l'État à s'approprier le sujet.

6. Le Conseil déplore l'absence d'adhésion des services et opérateurs de l'État, à de rares exceptions, à la charte pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires mise en œuvre à l'initiative de Plan Bâtiment Durable en concertation avec les professionnels de l'immobilier, pour pallier l'absence de texte sur la rénovation du parc tertiaire.

Il rappelle que la forte mobilisation de l'immobilier privé autour de la charte est liée à une réelle prise de conscience des enjeux énergétiques mais aussi à la volonté de limiter le risque d'obsolescence du patrimoine et la perte de valeur du bien. Il souhaite que les services de l'État partagent enfin concrètement ces attitudes.

7. Le Conseil constate l'évolution des modalités de gouvernance de la politique immobilière de l'État. Il entend que les projets immobiliers feront l'objet dans ce cadre renouvelé de modalités d'examen afin de s'assurer de leur cohérence avec les orientations stratégiques définies dans le cadre des SDIR et des SPSI. Il comprend qu'un processus de labellisation des projets immobiliers devra permettre de s'assurer du respect de la doctrine et des critères de la politique immobilière de l'État et d'examiner la soutenabilité financière et l'impact budgétaire des projets.

Au-delà d'un cadre national d'actions, le Conseil encourage vivement tant les « porteurs de projets » que les instances de labellisation et d'examen des projets à s'attacher aux aspects très concrets de mise en œuvre de dispositifs d'amélioration de la performance énergétique.

Il constate et déplore le caractère incomplet du renseignement des indicateurs de base dans le référentiel technique que sont les superficies occupées et les consommations énergétiques et insiste pour que la labellisation des opérations soit conditionnée au renseignement des indicateurs de pilotage de parc tels qu'ils sont décrits dans le DPT 2017 relatif à la politique immobilière de l'État.

Il rappelle que ces données de consommation pour être utiles doivent pouvoir être corrélées aux variations climatiques et effets de prix, donc corrigées ; qu'elles doivent également être recueillies et fiabilisées grâce à des outils adaptés. Au vu de l'expérience des dernières années, le Conseil éprouve quelque inquiétude sur la capacité de l'État à se doter effectivement d'un outil de suivi des fluides et d'un système de management de l'énergie.

8. Le Conseil salue les actions conduites pour mobiliser les occupants et gestionnaires du parc immobilier et mettre en lumière les bonnes pratiques. Il se félicite de l'engagement de bâtiments relevant du ministère en charge de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de ses opérateurs dans les catégories « bâtiments publics d'enseignement » et « hors enseignement » du Concours Cube 2020. Il espère une plus forte mobilisation encore à l'issue de la campagne de mobilisation lancée par ce ministère en 2016.

Plus généralement, il espère une forte mobilisation des bâtiments occupés par l'État et ses opérateurs à l'occasion de la troisième édition du concours. Il souhaite que dès 2018 les bâtiments tertiaires de l'État concourent dans les catégories standard car aucune réalité fonctionnelle ne justifie l'existence d'une catégorie spécifique « Bâtiments tertiaires publics ».



En conclusion, le Conseil souligne que l'État a un devoir d'exemplarité en matière de performance énergétique et environnementale.

Il se félicite de l'effort mené pour la réalisation de la feuille de route présentée lors de l'audition. Il encourage vivement la DIE, dans toutes ses composantes, à s'approprier pleinement ce sujet transversal et à le traiter comme tel en s'assurant de sa bonne articulation avec les instruments généraux de la PIE (SPSI, SDIR, labellisation) et à développer un esprit de réseau tant avec le ministère de l'écologie qu'avec les services utilisateurs. À défaut, le risque est que ce travail ne devienne qu'un inventaire d'actions, certes louables, mais dépourvues de portée concrète.

Il insiste pour que le sujet fasse l'objet d'un traitement particulier dans la circulaire relative à la Politique immobilière de l'État, en préparation.

Il invitera chaque année la Direction de l'immobilier de l'État à faire un point détaillé sur le sujet de la mise en œuvre de l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs.

Outre un bilan des crédits consacrés à cette action, il insiste pour que le bilan fasse apparaître très concrètement les objectifs chiffrés fixés, les résultats atteints ainsi qu'une réflexion sur la valeur des biens et le risque d'obsolescence dans le cadre des SDIR, des SPSI et des procédures de labellisation des projets immobiliers.

Dans ses avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 et n°2014-34 du 10 décembre 2014, le Conseil avait recommandé qu'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de réduction énergétique soit annexé au Document de Politique Transversale. Il attache le plus grand prix à la mise en œuvre de cette recommandation dès le Projet de Loi de Finances (PLF) 2018.

**Pour le Conseil,
son Président**

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Jean-Louis DUMONT