

PLAN BATIMENT GRENELLE

Bâtiments publics de l'Etat

Jean-Pierre LOURDIN

23 septembre 2009

I) Organisation et méthodes du chantier Bâtiments publics de l'Etat

Philippe Pelletier a confié l'animation d'un chantier sur les conditions de mise en œuvre des objectifs énergétiques du programme Grenelle dans le secteur des bâtiments publics de l'Etat à Jean-Pierre LOURDIN, secrétaire général du Conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE), président du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'Etat (COMO).

Les objectifs fixés par le programme du Grenelle de l'environnement, et en particulier la réduction des consommations énergétiques des bâtiments, entrent dès 2012 dans une phase de mise en œuvre et de déploiement des mesures. L'Etat entend, pour sa part s'engager, dès maintenant sur la voie des économies correspondantes, afin d'atteindre pour cinq points de consommation (chaud, froid, ventilation, éclairage, auxiliaire) les niveaux fixés à :

- 150 KWH/an/m2 d'énergie primaire en 2020 ;
- 50 KWH/an/m2 d'énergie primaire en 2050 ;
- sachant que la moyenne des consommations se situerait autour de 250 KWH/an/m2.

Le chantier a ainsi pour objectif:

- d'évaluer les modes de fonctionnement et d'organisation permettant de poursuivre la nouvelle politique immobilière de l'Etat en ouvrant sur les enjeux du Grenelle de l'environnement ;
- de proposer une démarche de développement durable intégrée dans la politique immobilière de l'Etat ;
- de recenser les problématiques et les pratiques rencontrées dans la prise en compte des objectifs du développement durable et de proposer des pistes d'évolution adaptées ;
- de susciter un effet d'entraînement au niveau national (collectivités publiques, opérateurs...) par l'exemplarité de ses actions.

A) la composition du groupe

Le groupe de travail est composé de personnalités représentatives du monde de l'immobilier du secteur public (Etat, opérateurs publics) et privé, ainsi que de personnalités engagées dans le développement durable.

Il réunit donc :

- Des agents de la fonction immobilière de l'Etat, membres des administrations centrales ou des services déconcentrés représentant des différentes fonctions immobilières sur l'ensemble du territoire ;
- Des représentants de la Mission plan Bâtiment ;
- Des opérateurs concernés par les engagements du Grenelle de l'environnement (CSTB, ADEME,...) ;
- Des membres des services centraux et déconcentrés représentant l'Etat occupant ;
- Des opérateurs de services publics (universités, culture...) ;

B) La méthode

Le groupe se réunit une fois par mois.

Il auditionne des acteurs locaux chargés de la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière pour faciliter l'intégration dans celle-ci des objectifs du Grenelle. Il axe sa réflexion sur des sujets qui permettent des échanges d'expérience, de savoir-faire et de vécu de la part des participants.

a. Des échanges pratiques

Les sujets identifiés font l'objet d'une présentation de la part des membres ou des sous-groupes de réflexion. Des échanges sont alors organisés avec l'ensemble des membres du chantier (compléments apportés, débats et échanges d'idées). Ils donnent lieu à la préconisation de mesures pour étendre à l'ensemble du territoire les pratiques exemplaires constatées.

b. Des propositions

Les propositions émises sont ensuite validées par les membres du chantier et adressées au bureau du Comité stratégique. Elles feront l'objet d'une information du Conseil de l'immobilier de l'Etat et du ministre chargé du domaine.

C) Le champ d'action du groupe de travail

a. Un champ complexe et hétérogène

Tous les bâtiments de l'Etat, qu'il s'agisse du parc existant ou du parc futur, entrent dans le champ de réflexion du chantier. En effet, tous sont concernés par les questions de développement durable et de réduction énergétique si l'Etat veut atteindre les objectifs fixés dans la loi.

Les bâtiments de l'Etat se caractérisent par une grande hétérogénéité de nature (musées, châteaux, bureaux, casernes, prisons, palais de justice, bâtiments universitaires, logements, entrepôts), de localisation ou de statut, etc., qui rendent l'appréhension de l'ensemble particulièrement complexe.

La question du statut des immeubles, partagée selon le cas, entre le domaine public de l'Etat (inaliénable) et son domaine privé renforce encore la complexité.

Les réponses à apporter ne sont par conséquent pas aussi simples que celles qui concerneraient un parc homogène comme celui des bureaux. Sur ce dernier aspect, les travaux du groupe tertiaire privé pourront utilement être utilisés afin de renforcer les symétries d'approche et de professionnalisation qui peuvent exister dans la gestion immobilière, qu'il s'agisse du parc d'un propriétaire privé ou de celui de l'Etat.

b. Un champ d'action qui s'appuie sur des politiques transversales

Les réflexions du chantier interviennent au moment où il convient de veiller à l'articulation de trois nouvelles politiques décidées par l'Etat : une politique immobilière rationalisée appuyée sur un réseau national et régional, la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale qui doit être effective en 2010 et la prise en compte des enjeux liés au développement durable.

En effet, l'Etat se dote actuellement d'une fonction immobilière professionnalisée qui s'appuiera sur la mise en place d'un réseau national et territorial.

Dans chaque région et chaque département, la fonction immobilière doit être organisée sous l'égide de France domaine, impliquer des responsables de la politique immobilière de différents ministères, et être fédérée au niveau régional sous l'autorité du préfet.

Les conclusions du Grenelle de l'environnement, ainsi que les lois Grenelle comportent des engagements dont la mise en œuvre effective est conditionnée par l'organisation et les processus mis en place pour la gestion immobilière.

La réorganisation de l'administration territoriale constitue en outre un enjeu supplémentaire qui impacte les choix faits en matière immobilière, qui doivent eux-mêmes être en conformité avec la poursuite des objectifs fixés en matière énergétique.

Il appartient donc au chantier d'étudier en priorité la bonne articulation de ces politiques qui s'appuient sur ou dépendent d'une fonction immobilière efficiente.

La vision horizontale que permet le chantier, par opposition aux politiques propres menées par les ministères concernés, permettra ainsi d'émettre des réflexions pour une bonne convergence globale de l'action de l'Etat.

Elle intervient en complément des actions horizontales menées d'une part au CIE et au COMO en faveur d'une nouvelle politique immobilière (NPI) et d'autre part à la MIRATE en faveur de la réforme de l'administration territoriale (REATE).

c. Le parc immobilier concerné par le chantier

Les objectifs du Grenelle seront plus faciles à atteindre pour les nouveaux immeubles qui seront choisis en conformité avec les règles énergétiques, que pour les immeubles faisant partie du parc existant en raison de sa typologie diverse et de son importance numérique.

Une réflexion devra également être conduite avec les propriétaires privés pour agir sur la mise en conformité de leurs biens.

i. Agir sur le parc existant

Les responsables de la politique immobilière sont invités à s'intéresser au stock de bâtiments existants, notamment au travers :

- de l'identification du parc possédé ou loué par l'Etat (SPSI, audits),
- de ses caractéristiques en matière énergétique (suivi des fluides),
- de la méthodologie de programmation des rénovations des bâtiments publics,
- de l'identification des travaux emblématiques les plus efficaces pour réduire les consommations énergétiques.

La réalisation en cours des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) pour les bureaux permettra de disposer de données précises sur l'état du parc. Ces données devront être complétées d'informations liées aux enjeux du Grenelle et étendues à l'ensemble du parc.

ii. Agir sur le parc futur

L'acquisition, la construction ou la prise à bail d'un nouveau bâtiment pour satisfaire aux besoins de l'Etat devra répondre aux objectifs du Grenelle dès 2010. Les projets de l'Etat devront ainsi tenir compte rapidement des enjeux soulevés (mentalités, moyens à adapter...).

L'expérience et les propositions du groupe tertiaire privé seront très utiles et devront être suivies par l'Etat pour ses nouveaux projets.

d. Organiser le management du développement durable au travers de la fonction immobilière

L'efficacité de l'action de l'Etat est sous-tendue par le choix et la qualité de l'organisation retenue pour la professionnalisation de sa fonction immobilière.

La mise en place de la NPI et de la REATE est un préalable à la prise en compte d'une politique de développement durable dans la fonction immobilière. Elle doit être identifiée et portée par un responsable pour être lisible par tous, et doit bénéficier d'une coordination nationale. Elle doit également être suffisamment simple pour être incitative et partagée.

La réflexion du chantier, sur la fonction immobilière, s'est donc orientée sur les différents aspects et les compétences diverses qui sont nécessaires à sa mise en place et à sa conduite. Il s'agit notamment de :

- l'identification des modalités de management de la fonction immobilière prenant en compte le développement durable : modalités d'organisation locale des compétences et des responsabilités, tableaux de bord de pilotage et de suivi, détermination d'objectifs collectifs et individuels... ;
- l'organisation de la connaissance juridique : identification des évolutions nécessaires par rapport à la situation actuelle (besoins réglementaires nouveaux, conventions d'utilisation...) ;
- l'organisation de la connaissance technique : mutualisation des expertises, développement d'une formation adaptée aux nouveaux besoins ;
- l'organisation de la fonction communication pour sensibiliser aux problématiques de développement durable en interne et en externe, propriétaires et occupants,
- l'organisation de la fonction achat au travers d'une recherche de mutualisation des référentiels pour atteindre les objectifs du Grenelle.

II) Les investigations menées par le groupe de travail

A) L'axe organisation

Les orientations du Grenelle sont, pour celles qui concernent les bâtiments, liées à la mise en œuvre **préalable** d'une politique immobilière. Une telle politique repose largement sur les choix d'organisation retenus et sur le management adopté (en termes organisationnels et stratégiques). Elle conditionne l'efficacité de la démarche Grenelle.

L'Etat est actuellement en train d'organiser son réseau professionnalisé de la fonction immobilière reposant sur les services déconcentrés impliquant à la fois les responsables de la politique immobilière de l'Etat (les RPIE), les services des préfectures, les cellules techniques relevant du MEEDDM et les utilisateurs. Ce réseau n'est pas encore porteur d'une véritable stratégie immobilière locale.

Divers schémas d'organisation se développent actuellement selon les régions.

Des propositions d'organisation provenant de trois régions ont été présentées au chantier. Les expériences de terrain ont été discutées et ont fait l'objet d'une synthèse qui constituera un socle pour une organisation généralisée, au niveau des régions et des départements, conforme aux circulaires du Premier ministre aux préfets concernant la politique immobilière de l'Etat.

a. Présentation du dispositif

Le dispositif s'appuie sur trois niveaux principaux :

- Le niveau régional joue un rôle essentiel de cohésion, de concertation et d'entraînement :
- Le niveau départemental constitue la cheville opérationnelle de base :
- Le niveau central dispose d'une structure visible et pérenne pour coordonner le réseau en s'appuyant sur ses compétences plénières de propriétaire sur les plans juridique, budgétaire et techniques (France domaine, MEEDDM, Intérieur).

b. les préconisations envisagées

- Etendre le dispositif présenté dans les autres régions ;
- Activer la cellule nationale identifiée coordonnant le réseau pour lui donner un rôle d'appui technique opérationnel effectif dans la mise en œuvre de la politique immobilière ;
- Maintenir un niveau de souplesse et d'adaptabilité suffisant à l'organisation locale pour permettre une approche pragmatique et une mutualisation optimale entre acteurs (propriétaire, gestionnaire, occupant) et entre les services départementaux et régionaux.
- Intégrer dans ce cadre la démarche Grenelle.

B) L'axe consommation

a. Une nécessité : disposer d'une connaissance des consommations de fluides

La mise en œuvre d'une politique publique volontariste en matière énergétique suppose la connaissance préalable par les gestionnaires d'immeubles de l'état des bâtiments à gérer et de l'ensemble des coûts d'usage qu'ils génèrent.

Une bonne appréciation de la consommation des fluides est donc nécessaire afin d'être en mesure de disposer des éléments qui permettront :

- de définir des objectifs quantitatifs de réduction de consommation ;
- et de mesurer les progrès réalisés en termes d'économie de consommation.

b. Une obligation pour les acteurs

Afin de rendre l'Etat exemplaire en matière de consommation énergétique, la connaissance du suivi des fluides doit concerner tous les acteurs jouant un rôle dans la politique immobilière de l'Etat :

Chacun peut et doit en effet agir à son niveau pour la réduction des consommations énergétiques :

- le propriétaire directement par la réalisation de travaux ou indirectement par la fixation d'objectifs contractuels à son locataire (cf. ci-après les préconisations concernant les conventions d'occupation) ;
- le locataire grâce aux dispositions qui relèvent du comportement des occupants.

c. Les outils disponibles

Le groupe de travail s'est interrogé sur l'existence d'outils de mesure des fluides. Certains ministères ou organismes (comme l'ADEME) disposent déjà de leurs propres moyens permettant de relever leurs consommations.

Le Service des achats de l'Etat, en collaboration avec les ministères financiers, a présenté un outil, l'Outil de suivi des fluides (OSF), adapté aux besoins internes à partir d'un progiciel de la société NEXTEP. Cet outil est actuellement en cours de généralisation dans les immeubles occupés par la direction générale des Finances publiques.

Les échanges ont permis de dégager les caractéristiques principales auxquelles tout outil utilisé pour mesurer les fluides des bâtiments de l'Etat doit répondre : universalité (exportation des bases vers tout autre outil afin d'éviter toute dépendance à une société), automaticité (système de télé-relevé par souci de fiabilité) et simplicité de gestion (pour éviter un coût trop dissuasif en matière de ressources humaines).

d. Les préconisations envisagées

Les réflexions du chantier ont permis de dégager quelques aspects nécessaires à un suivi des fluides généralisé :

- **Rendre obligatoire le fait pour l'Etat de disposer pour chaque immeuble d'un outil de suivi** des fluides permettant à l'Etat propriétaire et à l'occupant de l'immeuble, de disposer d'informations sur la consommation ; les données recueillies dans un infocentre doivent pouvoir être importées dans tout outil permettant le suivi des fluides. Elles doivent pouvoir être utilisées simplement par toute structure publique ayant besoin de ces données pour ses missions (ADEME, MEEDDM, France domaine) ;
- Encourager la démarche du Service des achats de l'Etat afin de connaître les outils disponibles et les possibilités d'extension aux services en fonction des besoins (ex : unité de mesurage, responsabilités locales propres...) ;
- Poser les bases d'une approche professionnalisée de la prise en compte des objectifs énergétiques du Grenelle en prévoyant la mise à disposition de stages de **formation** permettant à la fois d'acquérir la connaissance permettant d'utiliser l'outil et d'avoir une approche stratégique sur l'utilisation des données relevées. Une telle formation pourrait être élaborée sous l'égide des bureaux techniques du MEEDDM avec l'aide d'opérateurs spécialisés (ADEME...).
- Prévoir dans les conventions d'occupation une annexe déterminant **l'usage qui sera fait de ces informations par l'occupant** pour réduire les consommations et par le propriétaire pour permettre à l'occupant de le faire.

C) Le « verdissement » des conventions d'occupation

Le décret du 1^{er} décembre 2008 supprime le régime de l'affectation et conduit l'Etat à établir des conventions d'utilisation (quasi bail) avec les ministères occupants.

a) Qu'est-ce la notion de « verdissement » ?

La notion de « verdissement » renvoie à la nécessité de prévoir dans les baux immobiliers ou dans les conventions d'occupation des immeubles occupés par les services de l'Etat, des clauses ayant pour objet de prendre en compte les objectifs énergétiques du Grenelle et de faciliter leur mise en œuvre.

Il s'agit donc, pour l'Etat qui conclut actuellement des conventions avec les administrations ou organismes occupant des immeubles lui appartenant, d'y intégrer des dispositions prévoyant les droits et obligations des parties contractantes au regard des objectifs du Grenelle.

b) Intégrer des obligations dans les conventions d'occupation : pour quels objectifs ?

L'intégration de clauses « vertes » dans les conventions régissant les mises à disposition des immeubles de l'Etat clarifiera les engagements du propriétaire et des occupants. Les conventions préciseront ainsi :

- Les relations entre bailleurs et occupants pour chaque immeuble au vu de la situation particulière de celui-ci : état du bâtiment au regard des objectifs du Grenelle, type d'investissement à réaliser, règles comportementales des occupants, partage des investissements et des gains (conséquences financières sur les loyers et les charges pour les deux parties) ;
- Les conditions d'exécution des travaux du propriétaire.

c) Qui est concerné par le « verdissement » des baux ?

- L'Etat bailleur représenté par France domaine ou le préfet en région ;
- Les occupants locataires d'immeubles appartenant à l'Etat ;
- L'Etat locataire d'immeubles ;
- Les bailleurs privés.

d) Les préconisations envisagées

Considérations générales :

- Les règles applicables aux conventions d'occupation doivent être proches, sinon identiques à celles qui pourraient être retenues par le chantier Tertiaire privé concernant le bail vert. Cette situation confortera une approche globale du traitement des objectifs du Grenelle.
- Les normes de la RT 2012 s'appliqueront aux immeubles du tertiaire privé et aux bâtiments occupés ou possédés par l'Etat ;

- Tout bail conclu ou toute convention d'occupation comportera une référence à une annexe « verte ».

Ces propositions seront complétées par les propositions du sous-groupe « Bail vert » au sein du chantier « Tertiaire privé » pour les prises à bail par l'Etat d'immeubles privés.

D) Les expériences réalisées en matière de développement durable : l'installation de panneaux photovoltaïques

L'installation de panneaux photovoltaïques est l'une des préoccupations actuelles des administrations occupant des immeubles de l'Etat.

Elles permettent à l'Etat de s'inscrire dans le mouvement déjà initié par des opérateurs privés et lui donnent une compétence nouvelle doublée d'une visibilité, et une légitimité propres dans la voie de l'exemplarité.

Plusieurs expériences sont actuellement en cours.

Le ministère de la Défense a ainsi finalisé une opération d'installation de 30 000 m² de panneaux photovoltaïques sur la base aérienne d'Istres.

Le ministère de l'intérieur développe actuellement une réflexion dans ce sens, et l'administration pénitentiaire a mis un terme à un projet qu'elle souhaitait lancer à la Réunion.

a) Les questions à résoudre

Ces expériences posent les problématiques suivantes :

- Sur le plan juridique : statut de l'opération, des redevances, type de financement, clarification des règles et des vecteurs budgétaires applicables...
- Sur le plan opérationnel : sécurisation et garanties sur les investissements, types de partenariat avec les distributeurs d'électricité, conséquences sur les conventions d'occupation...

b) Les préconisations envisagées

- Clarification par France domaine de son positionnement au regard du statut juridique de l'opération, du sort des redevances perçues, des mécanismes d'intéressement et d'incitation...
- Réalisation par France domaine d'un guide pratique permettant la généralisation de ces opérations sur les plans juridique, budgétaire et de la technique employée.

Les questions soulevées par les nouveaux enjeux pour les immeubles de l'Etat du recours aux technologies d'énergie positive, en particulier le développement des panneaux photovoltaïques, seront approfondies au cours des prochaines séances.