RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

N° 007426-01

mars 2011

Audit thématique d'initiative nationale

Plan bâtiments Grenelle

Economies d'énergie dans les bâtiments de l' Etat

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° 007426-01

Audit thématique d'initiative nationale

Plan bâtiments Grenelle
Economies d'énergie dans les bâtiments de l' Etat

établi par

Jean-Paul DALLAPORTA
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Daniel FEDOU
ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Jean-Claude GAZEAU
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Bernard PERRET
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

MARS 2011

Plan bâtiment Grenelle, les économies d'énergie dans les bâtiments de l'Etat

Résumé

La nouvelle organisation mise en place pour gérer le patrimoine immobilier de l'Etat, pilotée par France Domaine, est désormais opérationnelle. En liaison étroite avec les DDT, les DREAL sont bien insérées dans ce dispositif et s'efforcent d'y faire valoir les objectifs du Grenelle de l'environnement en matière d'économies d'énergie. Au niveau central, la mission Plan Bâtiment Grenelle et la sous-direction de qualité et du développement durable de la DGALN assurent une animation efficace des services. La campagne d'audit des bâtiments de l'Etat s'est déroulée dans de bonnes conditions. Ses premiers résultats, encore partiels, confirment que les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie sont techniquement réalistes. Il semble en revanche probable que les enveloppes financières déléguées aux régions seront insuffisantes pour financer les travaux découlant des audits.

Face à ce constat, le rapport fait un certain nombre de propositions concernant, tout d'abord, l'optimisation de la gestion des crédits :

- poursuite du regroupement des crédits immobiliers des différents ministères,
- développement de méthodes d'évaluation technico-économique permettant de hiérarchiser les opérations et de fixer plus rationnellement les priorités,
- assouplissement des règles budgétaires permettant de financer des opérations mixtes (investissement et fonctionnement) sur les BOP 309 et 333.

Le rapport souligne, ensuite, la nécessité de suivre la mise en œuvre des travaux et d'évaluer les résultats obtenus en termes d'économie d'énergie et de réduction des émissions de CO2 :

- mise en place au niveau régional d'une stratégie et d'un suivi par bâtiment,
- implication des DREAL dans l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI),
- suivi des consommations d'énergie et des émissions de CO2 au niveau national.

Enfin, compte tenu de l'insuffisance prévisible des crédits, une approche plus globale des économies d'énergie doit être mise en œuvre. La réduction des surfaces occupées par agent et l'action sur le comportement des occupants (mutualisation de certains locaux, auto-contrôle des températures, etc.) devront apporter une contribution significative à l'atteinte des objectifs fixés par la collectivité en matière d'économie d'énergie.

SOMMAIRE

LE CONTEXTE :

- Le Grenelle et le Comité opérationnel « Bâtiments de l'État » 6
- La réforme de l'action territoriale de l'État 7
- La réforme de la gestion immobilière de l'État 7
- L'Etat locataire 8
- L'État exemplaire 8
- Le plan de relance de l'économie 9

LES CONSTATATIONS DES AUDITEURS

1/ L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION

- Le ministère du Budget 9

Le ministère de l'Intérieur 9
Le MEDDTL 10
Le travail interministériel 10

2/ LA CAMPAGNE D'AUDITS

- L'expérimentation du Rhône 11
- Le périmètre couvert par les audits 11
- Le cahier des charges des audits 12
- La qualité des données recueillies 12

3/ LES LOGICIELS D' EXPLOITATION

- Le logiciel OCAPI 13
- Le logiciel AGPI 13

4/ LES AUTRES OUTILS DE GESTION ET D'EVALUATION.

- Les SPSI 14
- Les PRPE 14
- CALYPSO I et II 14

5/ LES COUTS

- Les estimations du COMOP n°4 14
- Les tout premiers résultats des audits 15

6/ LES ARBITRAGES BUDGETAIRES

- Les besoins et les crédits 15
- Les méthodes actuelles d'arbitrage 16

7/ CONCLUSION 17

RECOMMANDATIONS

1/ AU NIVEAU NATIONAL

- Le regroupement des crédits 17
- La hiérarchisation des priorités 18
- Le suivi des consommations énergétiques 18
- Les BOP 333 et 309 18
- L'organisation du MEDDTL 19

2/ AU NIVEAU REGIONAL

- Une connaissance exhaustive du parc à suivre 19
- Une stratégie par bâtiment 19
- La contribution des DREAL à l'élaboration des SPSI 20
- L'évolution du comportement des occupants 20
- Une évaluation ex-post 20

ANNEXES

- Annexe 1 : Lettre de mission 21
- Annexe 2 : Cahier des charges 22
- Annexe 3 : Extraits du rapport final du COMOP n°4 : synthèse des mesures proposées 25
- Annexe 4 : Circulaire du Premier Ministre du 16 janvier 2009 26
- Annexe 5 : Ratios issus de l'expérimentation conduite dans le département du Rhône 34
- Annexe 6 : Patrimoine immobilier de l'Etat au 31 décembre 2009 35
- Annexe 7 : Tableau des principaux programmes concernés du PLF 2011 36
- Annexe 8 : Sigles utilisés 45

Par note du vice-président du CGEDD datée du 10 août 2010, MM. Jean-Paul DALLAPORTA, Daniel FEDOU, Jean-Claude GAZEAU et Bernard PERRET ont été désignés pour réaliser un Audit Thématique d'Initiative Nationale sur les économies d'énergie dans les bâtiments de l'Etat. Cette note et le cahier des charges de l'audit figurent dans les annexes 1 et 2 du présent rapport.

Les objectifs de l'audit s'articulent autour de deux grands enjeux du Plan Bâtiments Grenelle pour les services du Ministère : un enjeu en termes de conditions de mise en œuvre et un enjeu en termes d'atteinte des objectifs assignés par le Grenelle de l'environnement.

Les auditeurs ont rencontré des représentants de la DGALN, QC et Plan bâtiment Grenelle, des représentants des DREAL Aquitaine, Centre, Languedoc-Roussillon, Limousin et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, des représentants de la DDTM des Bouches du Rhône et des CETE Méditerranée et Sud-Ouest et Est. Ont été également rencontrés les RPIE des régions Aquitaine et Provence-Alpes-Côte-d'Azur et le SGAR Aquitaine.

L'audit s'est par ailleurs appuyé sur les résultats des expérimentations conduites dans les départements du Rhône et des Ardennes et sur les premiers résultats des audits du Limousin.

LE CONTEXTE :

- **Le Grenelle et le Comité opérationnel « Bâtiments de l'État »**

Le comité opérationnel de projet n°4 « État exemplaire », constitué pour traduire en termes opérationnels les conclusions du Grenelle de l'Environnement, a notamment travaillé sur les bâtiments publics. Il a souligné que le secteur du bâtiment consomme plus de 40% de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions de gaz à effet de serre. Nous extrayons de son rapport final les éléments ci-après sur les patrimoines, les enjeux et les budgets estimés. Nous joignons en annexe 3 la synthèse des mesures qu'il a proposées. La très grande majorité de ces mesures a été mise en application, à l'exception notable de l'appel aux contrats de performance énergétique et aux contrats de partenariats public/privé.

L'engagement de la France de diviser par 4 en 2050 ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 a été inscrit dans la loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1.

L'article 5 de cette loi précise la contribution que doit apporter l'Etat à l'atteinte de cet objectif : « 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 à 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 huit ans. »

Le patrimoine immobilier de l'État hors entrepôts et sites industriels a été estimé à 50 millions de m² auxquels il faut ajouter la superficie des principaux établissements publics administratifs : hôpitaux publics (60 Mm²), universités (15 Mm²), soit un total arrondi à 120 millions de m² (sources croisées France Domaine et MEDDTL-DAEI/SESP). Les bâtiments de l'État représentent ainsi environ 4% des bâtiments existants.

Le coût de la division par 4 des émissions des bâtiments existants de l'Etat à l'horizon 2050 avait été évalué à 10G€, sur la base d'un coût de 200 €/m² .

Il est utile de rappeler que les travaux de mise en accessibilité ont été évoqués lors du Grenelle et que des objectifs avaient été fixés auparavant ; en effet, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prescrit la réalisation de diagnostics d'accessibilité des établissements recevant du public appartenant à l'Etat et une mise en accessibilité minimale pour le 1er janvier 2015 des immeubles recevant du public de catégories 1 à 4 ; les immeubles de catégorie 5 doivent présenter au moins une partie fonctionnelle accessible.

- **La réforme de l'action territoriale de l'État (RéATE)**

L'État s'est engagé dans une vaste réforme de son organisation dans les départements et les régions, poursuivant plusieurs objectifs, dont celui d'une rationalisation des moyens. Cette réforme en cours a naturellement des incidences importantes sur la mise en œuvre des décisions prises à la suite du Grenelle de l'environnement, car elle incombe à une administration en pleine réorganisation.
Cette réforme a conduit à la création de nouveaux services régionaux et départementaux comme les DREAL et les DDI. Cette réforme touche également le ministère chargé des finances, avec le regroupement en cours des services de la direction générale des impôts et ceux de la direction de la comptabilité publique. Ce regroupement a été réalisé dans certains départements, pas encore dans d'autres.

Une des conséquences de la réforme de l'action territoriale de l'État – et un de ses objectifs affichés – est de diminuer les surfaces occupées par les services déconcentrés, grâce au regroupement physique des services rassemblés dans les nouvelles entités départementales et régionales. Il est trop tôt pour dresser un bilan des résultats qui seront obtenus en la matière, mais il apparaît dès maintenant qu'ils auront une incidence significative sur la consommation énergétique globale des bâtiments de l'État.
A titre d'exemple on peut citer les données publiées pour la région Centre : les mouvements immobiliers opérés à l'occasion de la réorganisation induisent une diminution du nombre de sites de 41%, un ratio d'occupation qui passe de 15,67 à 12,54 m² de surface utile nette par agent et des loyers externes en baisse de 47,9%. Dans d'autres régions, des baisses de 20% des surfaces occupées par agent ont déjà été obtenues.

- **La réforme de la gestion immobilière de l'État**

La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 (cf. annexe 4) apporte un certain nombre de précisions importantes sur la manière dont l'État entend désormais gérer son parc immobilier.

Elle confirme tout d'abord la distinction entre l'État propriétaire et l'État locataire. On observera ici que cette distinction, qui clarifie les rôles des uns et des autres, n'a pas que des avantages : en matière d'économies d'énergie, elle introduit un conflit potentiel d'intérêts entre le propriétaire, qui doit prendre en charge les travaux, et le locataire, qui bénéficie de leur effet sur la consommation d'énergie. Il importe donc d'examiner comment ces conflits seront arbitrés. On note à cet égard que les fonctions de propriétaire listées dans la circulaire ne mentionnent pas les économies d'énergie. Le sujet est apparemment renvoyé aux conventions d'utilisation à signer avec les occupants.

La circulaire définit ensuite comment l'État propriétaire unique s'organise. Il confie la responsabilité des fonctions de propriétaire au « ministre chargé du domaine, avec l'appui du service France Domaine de la direction générale des finances publiques ». L'unicité au niveau national se traduit au niveau local de manière un peu moins simple. La circulaire confie tout d'abord au préfet de région, et par son intermédiaire aux préfets départementaux, la responsabilité

de « la stratégie immobilière de l'État dans la région ». C'est à lui qu'il appartient de définir «les modalités d'application … des instructions qu'il reçoit du ministre chargé du domaine ».

La circulaire précise ensuite que les préfets de département négocieront « par l'intermédiaire du service local de la direction générale des finances publiques » les conventions d'utilisation. Elle précise en outre que « les préfets sont responsables de la conduite opérationnelle des travaux d'entretien relevant du propriétaire dans les bâtiments de l'État » et qu'ils assumeront cette responsabilité en s'appuyant sur les DREAL.

La fin de la circulaire traite des « schémas pluriannuels de stratégie immobilière » (SPSI) destinés à préciser comment on réduira concrètement les surfaces occupées par l'État dans chaque département. Elaborés par les préfets départementaux, les SPSI doivent être approuvés par les préfets de région.

On observera que la circulaire précise les conditions de mise en œuvre de cette politique sur le terrain, mais qu'elle ne formule pas de stratégie immobilière de l'Etat. En particulier, elle ne dit rien sur la manière dont les objectifs énergétiques et environnementaux du Grenelle doivent être pris en compte dans les SPSI**.**

- **L'Etat locataire.**

A la suite d'un rapport du Sénat de juillet 2009, l'Etat a pris un certain nombre de mesures pour améliorer sa connaissance des conditions auxquelles il loue des locaux et pour en diminuer le coût. Des mesures ponctuelles de modification des implantations des services ont été prises, des renégociations des baux ont été engagées en Ile-de-France, des tableaux de bord des baux ont été mis en place dans la trentaine de départements les plus peuplés, des normes et des directives commencent à être mises en place.

- **L'État exemplaire**

Les circulaires du Premier Ministre des 28 septembre 2005, 3 décembre 2008 et 11 mars 2010 ont prescrit la mise en œuvre de plans d'action exemplaires dans la gestion des parcs immobiliers de l'État et de ses établissements publics.

L'expérimentation des Ardennes

Début 2009 le département des Ardennes a été désigné pilote pour la mise en œuvre accélérée du Plan bâtiment Grenelle pour la rénovation énergétique des bâtiments existants. A ce titre il a été prévu :

- des actions sur les bâtiments de l'État (réalisation d'audits énergétiques et de travaux),
- des actions d'incitations auprès des collectivités territoriales pour de même réaliser des audits puis des travaux,
- des actions d'accompagnement des bailleurs sociaux pour réhabiliter les logements les plus énergivores,
- des actions sur le parc privé dans le cadre d'OPAH et des éco-prêt à taux zéro.

Le bilan publié début 2010 fait apparaître des éléments intéressants sinon originaux. On peut citer la préparation d'un observatoire des consommations des services de l'État, la formation des contrôleurs territoriaux pour apporter un appui aux petites communes en matières d'audits et de programmation de travaux, la mise en place d'actions de sensibilisation des occupants des logements sociaux publics ou privés, enfin et surtout la formation des professionnels du bâtiment.

C'est la simultanéité des actions pilotées ou promues par l'État qui apporte une plus-value et confère de la crédibilité à ce programme.

- **Le plan de relance de l'économie**

Une enveloppe exceptionnelle de 200 millions d'euros issue du programme « État exemplaire » du plan de relance est venue abonder les crédits d'entretien et de rénovation du patrimoine immobilier de l'État.
Cette enveloppe a permis l'engagement de la campagne d'audits examinée plus loin : 41,9 millions d'euros ont été mis à disposition des préfets de région en 2009 pour réaliser les audits des bâtiments des services déconcentrés.

LES CONSTATATIONS DES AUDITEURS.

1/ L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION.

Pour mettre en œuvre les prescriptions de la circulaire de janvier 2009, les administrations concernées ont adapté leurs organisations respectives :

- **Le ministère du Budget**

Au niveau central, le ministère du budget a créé, à partir du service des domaines préexistant, le service France Domaine, qui se divise en deux entités de tailles très proches : le bureau chargé des missions domaniales (32 personnes) et la mission nationale chargée de la politique immobilière de l'État (33 personnes), qui prend en charge les responsabilités nouvelles.

Au niveau local, ont été nommés des responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE), placés directement auprès des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques. Ils peuvent s'appuyer sur l'expertise des services locaux du domaine, eux-aussi rattachés aux directeurs des finances publiques.

Les RPIE sont souvent à temps partiel dans les départements mais à temps plein dans les régions. Ils se positionnent comme conseillers en matière de politique immobilière de leurs préfets respectifs, lesquels dépendent dans ce domaine, comme indiqué plus haut, du ministre chargé du budget. Les responsables régionaux animent les responsables départementaux.

- **Le ministère de l'Intérieur**

La circulaire de janvier 2009 donne aux préfets des responsabilités nouvelles importantes déjà évoquées ci-avant. Ces responsabilités ne sont pas fondamentalement différentes de celles qu'ils exercent déjà quand il s'agit de répartir certains crédits comme ceux du BOP 333 – placés pour leur part sous l'autorité du secrétariat général du gouvernement (cf. annexe 7).

Pour ce qui est de l'élaboration de stratégies immobilières de long terme et de la répartition des crédits du BOP 309, nous verrons ci-après que l'atteinte d'objectifs tels ceux du Grenelle justifierait d'autres approches que celles mises en œuvre habituellement pour répartir les crédits.

- **Le MEDDTL**

Pour le MEDDTL, il s'est d'abord agi de s'organiser pour acquérir et maîtriser des compétences techniques nouvelles. Si les compétences en matière de constructions publiques sont largement répandues dans le ministère, les techniques concernant la réhabilitation immobilière, et plus particulièrement les économies d'énergie, le sont moins. L'adaptation du ministère ne pouvait donc pas se faire par de simples changements d'organigrammes. Elle passait par l'implication personnelle d'agents ayant un bagage technique adéquat pour maîtriser telle ou telle partie du domaine technique à couvrir.

Cette adaptation paraît s'être faite jusqu'à maintenant de manière satisfaisante. Et l'organisation en place permet de penser que ce processus se poursuivra au fur et à mesure des besoins. Un des atouts du ministère en la matière est de disposer d'un nombre important d'ingénieurs et de bénéficier d'une longue pratique de la mise en commun des compétences techniques individuelles, comme il le fait par exemple dans l'utilisation de son réseau scientifique et technique.

Au niveau central, une organisation spécifique nouvelle, la mission Plan Bâtiment Grenelle, a été mise en place au sein de la DGALN. Elle apporte son enthousiasme, à côté de la sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction, qui apporte son expérience. L'animation apportée par ces deux services paraît largement appréciée sur le terrain. Il faudra cependant en vérifier régulièrement l'efficacité lorsque l'on quittera la phase de lancement pour entrer dans les tâches routinières qui seront demandées par les préfets de région et les RPIE. A terme en effet, les préfets pourraient être tentés de regrouper dans un même service qui leur serait directement rattaché les compétences immobilières, techniques et financières dont ils ont besoin.

On a observé par ailleurs que le positionnement des DREAL et a fortiori celui des DDT(M) varie fortement, notamment en fonction des moyens humains disponibles. C'est ainsi que si telle DDT peut développer une activité de conseils aux collectivités territoriales, telle autre peine à dégager les effectifs pour suivre les audits.

- **Le travail interministériel**

Au niveau local, le MEDDTL a mis en place au printemps 2009 un réseau de correspondants régionaux « plan bâtiment » pour accompagner la mise en œuvre des propositions du Grenelle de l'environnement dans ce secteur. Bien que ces correspondants constituent une organisation nettement moins formalisée et structurée que celle mise en place par France Domaine, il apparaît qu'ils sont identifiés localement par les RPIE et les SGAR comme leurs interlocuteurs naturels. C'est certainement l'essentiel, au moins dans la phase actuelle de démarrage.

Il faudra s'interroger sur cette organisation informelle si, comme ce serait sans doute souhaitable pour les objectifs du Grenelle, notre ministère se voyait attribuer d'autres responsabilités que celles de simple consultant technique qui répond aux demandes.

Par ailleurs, une convention de coopération a été signée le 28 mai 2010 entre la Direction Générale des Finances Publiques et le Secrétariat Général du MEDDTL. Elle formalise la création d'une cellule nationale et de cellules régionales de suivi de l'immobilier de l'État, intégrant les représentants de notre ministère. Elle précise en outre les modalités pratiques de fonctionnement de ces cellules.

Les réunions communes aux SGAR, RPIE et DREAL que cette convention formalise constituent un atout certain pour développer une culture commune aux réseaux.

Au delà de leur rôle de référent technique, les correspondants locaux « plan bâtiment » ont participé activement à la création d'une dynamique d'échanges entre responsables techniques et gestionnaires de patrimoines des différentes administrations, en particulier lors de la réalisation des audits. Il importe de maintenir voire de développer ces relations, pour qu'ils puissent rester en position de porteurs des objectifs du Grenelle.

2/ LA CAMPAGNE D'AUDITS.

- **L'expérimentation du Rhône :**

Le COMOP 4 du Grenelle de l'Environnement a suscité, en 2008, une expérimentation de rénovation énergétique et d'amélioration de l'accessibilité des bâtiments de l'État dans le département du Rhône. Une étude sur le gros entretien et la pérennité du patrimoine étant déjà en préparation, les deux démarches ont été jointes.
L'expérimentation a porté sur 26 bâtiments répartis sur 6 sites et représentant une surface totale de 300 000 m² ; 6 ministères et 9 gestionnaires sont concernés. L'action a été lancée en mars 2008.

D'un bilan publié en juin 2010, on a tiré les enseignements suivants :

- les thématiques énergie et gros entretien d'un même bâtiment doivent être confiées dans la mesure du possible au même prestataire ;
- les prestataires sollicités doivent être en nombre limité et produire une synthèse en termes de propositions patrimoniales. Cette synthèse nécessite l'intervention d'une société d'audit comptable possédant une expertise en ingénierie financière. Les méthodes utilisées et les rendus doivent être aussi homogène que possible pour faciliter et fiabiliser les synthèses départementales puis régionales ;
- il n'est pas utile de rechercher une grande précision dans les audits, ce sont les ordres de grandeur qui importent. Mieux vaut engager rapidement l'étude des solutions détaillées et leurs mises en œuvre ;
- les audits sur le gros entretien, les économies d'énergie et l'accessibilité sont nécessaires pour établir une politique immobilière. Les maîtres d'ouvrages doivent s'appuyer sur eux pour arrêter les solutions à leurs autres préoccupations, en particulier celles liées à l'évolution des besoins des services ;
- le travail interministériel apporte des avantages significatifs, en permettant de mutualiser les compétences, en apportant du professionnalisme, en faisant jouer des économies d'échelle et en facilitant le partage du diagnostic.

L'expérimentation du Rhône a permis de dégager des premiers ratios, qui figurent en annexe 5. Par ailleurs, les missions et les métiers nouveaux ont été précisés, notamment pour la DDT 69.

- **Le périmètre couvert par les audits**

Comme rappelé plus haut, la loi dite Grenelle 1 déclare que « tous les bâtiments de l'Etat et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à 2010 » pour engager leur rénovation.

Il est trop tôt pour faire un bilan sur le périmètre qui sera couvert par les audits réalisés, puisque les dépouillements ne sont pas terminés. On peut cependant prévoir que tous les bâtiments visés n'auront pas été audités, cela pour deux types de raisons. D'une part parce que ces audits ont été engagés peu après la mise en place de France Domaine. Ils ont été l'occasion pour une administration nouvelle de recenser les bâtiments concernés. Il est probable que certains d'entre eux ont échappé à ce premier recensement. D'autre part, un certain nombre de bâtiments ont été

volontairement écartés, en particulier lorsqu'il a semblé qu'ils seraient sans doute bientôt abandonnés par l'Etat, ou lorsque les crédits attribués sont apparus insuffisants.

Ces lacunes probables ne paraissent pas vraiment pénalisantes à ce stade. Il n'est certainement pas indispensable de disposer de la totalité des audits pour identifier correctement les premiers travaux à entreprendre. Et l'on doit faire confiance à l'appréciation des responsables locaux dans le choix des priorités : achever les audits ou lancer les premières opérations.

- **Le cahier des charges des audits**

Il apparaît a posteriori que la commande centrale n'a pas été assez bien définie dés le début de la campagne d'audits. On a observé que le cahier des charges fourni par la DGALN (QC et Plan Bâtiment Grenelle) a été souvent adapté et complété par les services. On regrette en particulier que l'administration centrale n'ait pas exigé des lots uniques pour gros entretien et énergie et n'ait pas fourni et imposé un format pour les rendus des audits thématiques.

Certaines DDT(M) vont rencontrer des difficultés pour renseigner les logiciels OCAPI et donc AGPI (cf. infra): OCAPI demande des données qui n'ont pas été demandées dans certains audits, en particulier mais pas seulement pour les DDT(M) qui ont attribué en lots séparés l'énergie et le gros entretien.
La DREAL Languedoc-Roussillon envisage de confier à un prestataire une synthèse des rendus des trois lots gros entretien, énergie et accessibilité ; les résultats seront ensuite entrés dans AGPI par les DDT(M).
Des thématiques comme la sismique, thématique ajoutée dans le département des Alpes-Maritimes, ne sont pas intégrées dans le logiciel.
Une DREAL a confié aux prestataires d'audits la charge de renseigner OCAPI ...

- **La qualité des données recueillies**

Pour les interlocuteurs rencontrés, la qualité des données recueillies par les audits est inégale.

Comme il fallait s'y attendre, les audits énergétiques réalisés par des bureaux de contrôle sont moins bons que ceux réalisés par des thermiciens ; en revanche, les thermiciens sont plus chers et ne répondaient pas sur les lots gros entretien. On observe par ailleurs des écarts statistiques importants dans les résultats fournis par des bureaux d'études différents dans une même région sur des ensembles d'immeubles a priori comparables. Sauf coïncidence très peu probable, cela traduit une différence dans les méthodes utilisées pour estimer les économies d'énergie et les coûts des travaux.

La qualité des audits est aussi largement fonction de la compétence et de la disponibilité de la maîtrise d'ouvrage. Souvent, les auditeurs se sont autocensurés, les propositions sur les systèmes de chauffage ont été privilégiées et celles sur les bâtiments oubliées, l'horizon 2050 n'est pas traité…

Mais ces critiques doivent être mises en regard du coût unitaire faible payé par l'administration.

Elles ne doivent surtout pas faire oublier les résultats très positifs de cette campagne d'audits menée à grande échelle. En particulier, elle a permis de lancer le recensement des bâtiments de l'Etat et d'identifier les personnes, si ce n'est responsables, du moins informées, de leurs consommations. Elle a fourni une connaissance des surfaces occupées, ainsi qu'une première évaluation de leurs besoins en gros entretien et de leurs performances énergétiques, autant d'éléments indispensables pour pouvoir commencer à réfléchir concrètement sur la politique immobilière de l'Etat.

On notera enfin que les objectifs du Grenelle ne se limitent pas aux travaux. Ils incluent les résultats qui peuvent être atteints en améliorant les conditions d'occupation des bâtiments et des comportements des occupants.

3/ LES LOGICIELS D'EXPLOITATION DES AUDITS.

Bien que les décisions sur l'immobilier soient clairement décentralisées au niveau régional, il y a tout intérêt à pouvoir traiter de manière globale les données recueillies par les audits, donc de pouvoir les centraliser. Leur regroupement permettra en effet de faire apparaître simplement les anomalies éventuelles qu'elles contiennent.

- **Le logiciel OCAPI**

OCAPI (Outil de Centralisation de données des Audits et de Planification des Investissements) est un logiciel récemment développé par France Domaine pour collecter les données des audits réalisés sur le patrimoine de l'État et permettre leur traitement. Il constitue un outil de remontée d'informations du niveau local au niveau central, pour réaliser les traitements statistiques au niveau central.

Les concepteurs d'OCAPI se sont fixés comme objectif de conserver toutes les données reçues des audits. Mais le document à remplir par les correspondants locaux du MEDDTL pour nourrir OCAPI leur pose pour l'instant un bon nombre de problèmes pratiques.

OCAPI est un outil de transition, voué à disparaître lors de la réalisation d'un nouveau module du logiciel CHORUS, conçu dans sa version actuelle pour gérer le parc immobilier mais sans données économiques. Ce module à venir, CHORUS RE-FX, devrait permettre à terme de disposer de toutes les informations utiles pour la gestion et le pilotage du patrimoine.

- **Le logiciel AGPI :**

La DGALN/QC a demandé aux CETE Est et Méditerranée de développer un outil d'aide à la gestion locale des bâtiments et des patrimoines immobiliers. Il est dénommé AGPI (Aide à la Gestion du Patrimoine Immobilier). Il devrait être opérationnel à l'été 2011. Il est mis au point avec l'aide d'un groupe de travail de 15 utilisateurs des DREAL et des DDT(M).

C'est un outil du MEDDTL, mais il pourra si nécessaire prendre en charge localement les bâtiments de tous les ministères ayant bénéficié d'audits dans la région concernée. Un premier module sera en effet alimenté par les données des audits : il recevra les coûts et les résultats escomptés et fournira des résultats comme le budget nécessaire pour atteindre un objectif ou, à budget donné, les résultats prévisionnels. Un second module recevra les programmes détaillés de travaux (ou d'actions sur les comportements).

AGPI distinguera trois thématiques :

- l'énergie, avec le coût de l'ensemble des travaux suivant de 1 à 6 scenarii, avec leurs résultats attendus en économies d'énergie et de CO^2 ;
- le gros entretien, avec possibilité de lier des travaux de gros entretien et d'économies d'énergie (par exemple la réfection d'une toiture et son isolation) ;
- l'accessibilité, avec le coût des travaux correspondant à 4 niveaux (non accessible, fonctionnel mais non réglementaire, réglementaire mais non fonctionnel, réglementaire et fonctionnel).

Le logiciel n'étant pas terminé, il va de soi qu'à ce jour aucun traitement n'a été effectué avec AGPI. On peut toutefois prédire que cet outil pourra être d'une grande utilité pour les services. Au-delà de la mise en cohérence des données recueillies qui pourra être réalisée entre régions avec son premier module, le second module rendra possible de suivre les coûts des travaux effectués et les évolutions des consommations énergétiques des bâtiments. Cela suppose que l'on s'organise pour saisir régulièrement les donnés nécessaires.

4/ LES AUTRES OUTILS DE GESTION ET D'EVALUATION.

- **Les SPSI**

La réalisation de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) doit faciliter les prises de décisions pour rationaliser l'utilisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Les SPSI concernent actuellement les immeubles à usage principal de bureau occupés par les services déconcentrés. Les SPSI qui en 2009 ne concernaient que le périmètre de la réforme administrative territoriale de l'État, s'ouvrent progressivement à d'autres périmètres : défense nationale, tribunaux, administration pénitentiaire ou DGFIP. On signale cependant que la question du financement des SPSI, hors périmètre de la RéATE, n'est pas actuellement résolue.

Les SPSI sont réalisés au niveau des départements, ils ont un horizon de cinq ans et ont déjà bénéficié de plusieurs mises à jour. Mais, bien évidemment, ils n'intègrent pas encore les résultats des audits.

- **Les PRPE**

La circulaire du 26 février 2010 de la DGFIP prescrit l'élaboration des premiers plans régionaux pluriannuels d'entretien (PRPE) couvrant la période 2011-2013 pour octobre 2010. Ces plans ont pour objet d'une part de recenser les contrats de maintenance et les contrôles réglementaires et d'autre part de programmer les opérations à réaliser.

Les opérations doivent relever d'une des cinq catégories suivantes:

- entretien préventif
- contrôles réglementaires
- entretien correctif
- audits et expertises
- mise en conformité et remise en état.

La circulaire demande qu'une attention particulière soit portée aux travaux répondant aux enjeux de sécurité (prioritaires), d'accessibilité des établissements recevant du public et d'intégration de l'enjeu énergétique

- **CALYPSO I et II**

L'achat public est mutualisé et régionalisé, un gain de 10 à 15 % est escompté.

5/ LES COUTS :

- **Les estimations du COMOP n°4.**

Le COMOP n°4 avait retenu les chiffres suivants, qui figurent dans son rapport.

Le coût total pour l'État et ses établissements publics avait été estimé a priori à 32,4 G€, dont 24,1 G€ pour la thermique et 8,3 G€ pour l'accessibilité aux handicapés. Ces coûts ne prenaient pas en compte les frais financiers liés au recours aux contrats de performances énergétiques (CPE) et aux partenariats publics privés (PPP). En les intégrant, on arrivait à un coût total de 41 G€, dont 12 G€ pour les travaux d'accessibilité aux handicapés.

Un financement partiel pouvait être assuré à hauteur de 13,4 G€ par les économies d'énergie réalisées, mais aussi par l'optimisation des procédures, des délais et de la qualité de réalisation, et enfin de la gestion technique, grâce au recours au contrat global, particulièrement adapté à l'efficacité énergétique via le contrat de performance énergétique.

On rappelle ici qu'un coût de 200€ par m² avait été estimé pour atteindre les objectifs de 2020.

- **Les premiers résultats des audits.**

Une première exploitation des audits réalisée par la DREAL PACA sur une petite partie du patrimoine des Bouches du Rhône et sur celui des Hautes Alpes donne les ratios suivants pour les besoins de financement à répartir sur 10 ans :

- 130€ / m² pour le gros entretien
- 110€ / m² pour l'accessibilité
- 160€ / m² pour la performance énergétique

La DREAL Limousin avait dépouillé à la mi-décembre 65% des surfaces auditées, soit 132 000 m² répartis sur 51 bâtiments, avec quelques tests de cohérence et des rectifications d'erreurs. En prenant la même clef qu'en PACA pour passer des coûts hors taxes des audits aux coûts comprenant les taxes et la maîtrise d'œuvre[1], on arrive aux chiffres suivants :

- 210€ / m² pour le gros entretien
- de 22€ / m² à 80 € / m² pour l'accessibilité, selon les ambitions en la matière
- 180€ / m² pour les objectifs énergétiques à 2020

Ces derniers chiffres sont probablement plus significatifs, mais on doit noter que le Limousin n'a pas fait examiner simultanément les travaux d'entretien et d'énergie. Il faut attendre un dépouillement plus large et une harmonisation dans la prise en compte des chiffres pour pouvoir en tirer des conclusions nationales.

6/ LES ARBITRAGES BUDGETAIRES

- **Les besoins et les crédits**

Il apparaît sur ces tout premiers chiffres issus des audits que la réalisation des objectif à 2020 du Grenelle va demander grossièrement un doublement des crédits nécessaires pour le gros entretien. Il est également prématuré de faire une ventilation correcte de ces crédits entre les différentes lignes budgétaires concernées, mais pour fixer grossièrement les idées on supposera que les ¾ devront être supportés par le BOP 309.

En PACA, le retour de crédits de 20% des loyers budgétaires sur le BOP 309 conduit par exemple à prévoir une enveloppe attribuée en 2012 de 10,3 M€ alors que 22 M€ seraient nécessaires. En Limousin, les perspectives sont du même ordre. Cela laisse présager de sérieuses difficultés budgétaires, a fortiori dans le contexte actuel.

1 soit un coefficient 1,3. Ce n'est pas celui qu'aurait retenu le Limousin. Il appartiendra à la DGALN de clarifier les choses en la matière. Il est possible que le coefficient à retenir varie de manière très significative selon le type de travaux considéré.

Se pose donc la question des priorités, et notamment de la place des objectifs énergétiques de la loi Grenelle parmi les autres objectifs de la politique immobilière de l'Etat. Il faut souligner à cet égard que les travaux pour économiser l'énergie sont porteurs d'économies budgétaires et de réduction des importations. Les travaux pour l'accessibilité des locaux aux personnes handicapées n'apportent que des avantages indirects ; ils sont contraints par l'échéance de 2015. Les travaux d'entretien sont dans une position intermédiaire : les réaliser trop tard risque de conduire à des dépenses ultérieures encore plus lourdes.

L'efficacité économique commande donc de réaliser en priorité les opérations d'économies d'énergies, de telle sorte que l'on cumule année après année les compléments budgétaires dégagés par les économies d'énergie pour abonder les crédits nécessaires aux autres opérations. A l'inverse, les constructions neuves devraient être reportées au-delà de 2020.

Il est clair que certaines opérations de gros entretien ne pourront pas être repoussées trop longtemps Dans ce cas, il faudra en profiter pour bénéficier des avantages des travaux d'économie d'énergie réalisés opportunément à l'occasion des travaux de gros entretien. A titre d'exemple, le coût de l'isolation d'une toiture est minime si elle est réalisée au moment d'une réfection. D'où la nécessité de réaliser des plans par bâtiment à moyen ou long terme.

- **Les méthodes actuelles d'arbitrage**

Les arbitrages des chefs de services, des préfets de départements et du préfet de région se font spontanément en faveur des dépenses urgentes de mise en sécurité au détriment du maintien, et a fortiori de la valorisation, du patrimoine.

En supposant les sécurisations réalisées, la thématique de l'accessibilité pour laquelle des objectifs contraignants sont fixés pour 2015 l'emportera sans doute encore sur celle des économies d'énergies, et a fortiori sur celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour laquelle seuls sont fixés des objectifs moyens sur l'ensemble du parc, et ce pour 2020.

Dans ces conditions, il est peu vraisemblable que les décisions d'investissement prises dans les régions se placent sur la trajectoire optimale pour atteindre tous les objectifs visés. Il importe donc que les administrations centrales donnent aux préfets, aux RPIE et aux services des outils d'aide à la décision qui leur permettent de faire les meilleurs arbitrages. Dans l'immédiat nous avons constaté qu'à l'exception d'une seule, les régions ont continué à procéder pour 2010 à des répartitions de crédits sur la base de ratios tels que les loyers budgétaires ou le nombre d'occupants.

Des initiatives intéressantes sont prises localement. Il importe que l'administration les identifie et le cas échéant les fasse connaître. Nous avons été informés d'une étude entreprise en Aquitaine pour mettre au point une grille d'analyse multicritères des choix d'investissements immobiliers. Nous avons constaté qu'une région (PACA) avait mis en place une fiche de «Grenello-compatibilité» fiche destinée à être utilisée systématiquement en commission départementale puis régionale pour vérifier que les investissements sont bien sur une trajectoire compatible avec les objectifs du Grenelle. Cette dernière initiative nous semble particulièrement intéressante pour tirer parti au mieux des avantages à réaliser certaines opérations d'économies d'énergie à l'occasion des travaux de gros entretien.

7/ CONCLUSION

La réforme de l'immobilier de l'État est en cours. Elle passe par une nouvelle organisation, qui se met en place et présente une majorité de points positifs.

Les objectifs patrimoniaux sont parfaitement définis : rationaliser l'occupation des locaux et leur entretien, et respecter les dispositions définies par la loi pour garantir leur sécurité, pour améliorer leur accessibilité aux personnes handicapées et pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement.

Reste à définir comment atteindre ces différents objectifs de la manière la plus rationnelle possible, autrement dit, dans le contexte budgétaire actuel, de la manière la plus économe possible. Or il apparaît clairement aux auteurs du présent rapport que la stratégie optimale ne sera pas suivie spontanément. Grâce à la vigilance du ministère des finances, les enveloppes budgétaires seront certes contenues. Mais les objectifs visés ne seront pas atteints.

On voit en effet se dessiner un certain de risques inhérents à l'organisation en place :

- les thématiques relatives à la sécurité et à la mise en accessibilité pourraient l'emporter systématiquement sur celles relatives à l'entretien et à l'énergie, alors que cette dernière est source de réduction des importations et d'économies budgétaires annuelles, qui plus est croissantes avec le prix de l'énergie, et devrait de ce fait être placée en priorité;
- le processus décisionnel par arbitrage régional pousse naturellement à une répartition plus ou moins équitable entre départements et entre administrations, ce qui rend plus difficiles la concentration des moyens sur des opérations lourdes qui seraient prioritaires;
- ce processus régional a un pouvoir insuffisant sur les constructions neuves importantes décidées au niveau national. Or dans un grand nombre de cas, ces dernières devraient être différées pour réserver les crédits à l'amélioration de l'existant.
- en matière d'économies d'énergie notamment, les professionnels proposent des solutions techniques diverses et il faut éviter que ne soient retenues ici ou là des propositions dont on aura appris ailleurs qu'elles ne sont pas les plus efficaces.

Les acteurs locaux sont à même de prendre en considération ces risques par eux mêmes. Mais il faut définir une stratégie nationale : le sujet de la hiérarchisation est complexe et il est certain qu'une réflexion interministérielle au niveau national sur ces questions est nécessaire.

RECOMMANDATIONS

Le plan de relance de l'économie a permis d'engager une campagne d'audits sur une partie très significative des bâtiments du patrimoine de l'État. Cette campagne s'achève et on pourra prochainement en tirer des enseignements chiffrés et concrets, donc opérationnels. Mais on peut dès maintenant formuler un certain nombre de recommandations.

1/ AU NIVEAU NATIONAL

- **Le regroupement des crédits.**

Le regroupement en cours des crédits immobiliers de tous les ministères est nécessaire pour mener une stratégie performante et doit donc être poursuivi au mieux. Il faut bien entendu intégrer les constructions neuves dans cette globalisation des crédits.

Dans les cas normalement exceptionnels où ces dernières apparaîtraient inévitables, l'Etat doit adopter un comportement exemplaire en construisant des bâtiments neufs qui anticipent les normes de performances énergétiques (RT2012).

- **La hiérarchisation des priorités.**

La définition des priorités entre les différentes opérations de travaux n'est pas une question simple. S'entrechoquent en effet des questions de répartitions géographiques et sectorielles, d'enveloppes budgétaires d'investissements et d'économies potentielles de fonctionnement, des choix de solutions techniques à court et long terme, et des arbitrages macroéconomiques entre réduction des importations et niveau des dépenses publiques.
Les auteurs du présent rapport ont indiqué plus haut leur manière d'appréhender le problème. Mais il est clair qu'**une réflexion interministérielle au niveau national est nécessaire**. Son objet sera de fournir aux services déconcentrés des ministères, en particulier les SGAR, les RPIE et les DREAL, des méthodologies cohérentes de hiérarchisation des opérations, tenant compte notamment des objectifs énergétiques et environnementaux fixés par la loi Grenelle.

- **Le suivi des consommations énergétiques.**

Si les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 confient clairement au ministre du budget la responsabilité de la politique immobilière de l'Etat, le MEDDTL ne doit pas oublier qu'il est chargé des questions d'environnement. Il lui appartient donc de suivre les résultats obtenus en la matière par la politique immobilière de l'Etat.

Cela implique au minimum que, dans la foulée du dépouillement des audits du plan de relance, **soit mis en place par les DREAL et sous la responsabilité de la DGALN un suivi annuel d'un certain nombre de paramètres clefs, en commençant parla consommation énergétique** des différents bâtiments occupés par les administrations et les opérateurs de l'Etat.

Il sera très souhaitable que cette consommation soit ventilée par type d'énergie (fioul, gaz, électricité, bois…) et puisse être rapportée à quelques paramètres clefs de chaque bâtiment : la surface occupée, le nombre d'occupants, le coût des travaux réalisés… Ces résultats seront naturellement communiqués localement aux préfectures et aux RPIE, et nationalement au ministère du budget.

- **Les BOP 309 et 333.**

On l'a signalé plus haut, la distinction entre les responsabilités du propriétaire et celles du locataire n'a pas que des avantages, notamment en matière de travaux pour économiser l'énergie.

Par exemple, la séparation très précise établie par la circulaire du 26 février 2010 entre les travaux éligibles au BOP 309 et ceux qui ne le sont pas est susceptible d'entraîner soit le report d'opérations qui pourraient être considérées comme prioritaires, soit leur fractionnement qui en augmentera notablement le coût. Il paraît souhaitable que les SGAR soient clairement autorisés **à imputer les dépenses d'opérations mixtes propriétaire et locataire sur le BOP 309 et le BOP 333, au prorata des coûts respectifs** estimés lors de la passation des marchés.

Au-delà de cet exemple, il conviendra de s'intéresser régulièrement aux problèmes de frontière de ce type qui pourraient surgir et auxquels il faudra apporter des solutions rapides et simples.

Par ailleurs, il conviendra de faire apparaître régulièrement et de manière fiable les économies d'énergies réalisées sur le BOP 333 lors des discussions pour définir le niveau du BOP 309.

- **L'organisation du MEDDTL.**

Pour s'adapter à la réforme de gestion de l'immobilier de l'Etat, le MEDDTL a mis en place une organisation matricielle (mission Plan Bâtiment Grenelle et sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction dite QC) qui a fait la preuve jusqu'à maintenant de son efficacité.

Il faudra néanmoins **s'interroger régulièrement sur le partage des responsabilités entre les deux services** à mesure que l'on quittera la phase de lancement pour entrer dans les phases opérationnelles successives.

2/ AU NIVEAU REGIONAL

- **Une connaissance exhaustive du parc à suivre.**

Il faut se fixer comme objectif de tenir un inventaire exhaustif des bâtiments de l'Etat dans chaque région. Cet inventaire doit inclure les bâtiments loués.

La connaissance des caractéristiques de chacun d'entre eux n'implique pas nécessairement le recours à un audit extérieur, en particulier lorsque le bâtiment doit être cédé ou reconverti à court terme. Mais ces destinations doivent alors être explicitées. Et le suivi annuel des consommations énergétiques doit être effectué comme indiqué plus haut dans la quasi-totalité des cas.

- **Une stratégie par bâtiment.**

Les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 confient clairement au ministre du budget la responsabilité de la politique immobilière de l'Etat. Le MEDDLT se voit assigné le rôle de conseiller technique. Il doit remplir au mieux cette mission.
Pour pouvoir répondre d'une manière aussi satisfaisante que possible aux demandes des SGAR et des RPIE, les données techniques de chaque bâtiment – audits, devis divers, travaux réalisés, techniques utilisées, performances obtenues… - devront être conservées de manière opérationnelle au fur et à mesure de leur établissement.
Cela permettra par ailleurs de rendre l'expérience technique et financière acquise dans chaque DREAL accessible aux autres et donc d'améliorer régulièrement la compétence collective de notre ministère.

Il faudra enfin préciser pour chaque bâtiment son état optimum visé à long terme, indépendamment des contraintes budgétaires. On évitera ainsi d'engager des travaux qui n'apportent que des solutions partielles et qui compromettent l'obtention du bon résultat final. Et l'on pourra programmer les regroupements des travaux de gros entretien et d'économies d'énergie pour en réduire le coût.

L'état optimum visé devra bien entendu prendre en considération le confort d'été et l'utilisation des énergies renouvelables.

L'objectif serait de pouvoir ainsi fournir aux SGAR et aux RPIE pour chaque opération une fiche de compatibilité avec les objectifs du Grenelle et la réglementation thermique.

- **La contribution des DREAL à l'élaboration des SPSI.**

L'élaboration des SPSI par les préfets départementaux doit être l'occasion de se projeter à l'horizon 2020 et de rapprocher la trajectoire empruntée des objectifs à atteindre au niveau régional.

Ce rapprochement nécessaire doit se faire dans le cadre d'un état récapitulatif incluant la totalité des bâtiments de l'Etat, détenus, loués ou occupés à titre gratuit en région. Ce document devra faire apparaître l'optimisation des surfaces occupées, les constructions neuves éventuelles, les consommations énergétiques réelles ventilées par type (fossiles, électricité, renouvelables…) et les économies escomptées, sans oublier celles attendues de l'évolution des comportements des occupants.

Le suivi technique préconisé plus haut de ces bâtiments par les DREAL sera évidemment nécessaire à la réalisation de ce récapitulatif.

Il importe donc de préserver et de développer les compétences des DREAL dans les domaines de l'énergie et du bâtiment, afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle d'appui technique des préfets et de porteurs des objectifs du Ministère en matière d'économies d'énergie.

- **L'évolution du comportement des occupants.**

L'amélioration du comportement des consommateurs est un sujet qui n'a pas été examiné par les auteurs du présent rapport, parce qu'il ne faisait pas partie de leur cahier des charges. Mais ce point ne doit pas pour autant être passé sous silence, car c'est probablement là que résident les économies d'énergie potentielles les moins consommatrices de crédits.

Les idées en la matière ne manquent pas :
- mutualisation de certains moyens, salles de réunions par exemple,
- installation d'instruments d'auto-contrôle – thermomètres, minuteries…
- …

Il faut donc faire déboucher les réflexions en cours sur le sujet. Il serait sans doute utile de parvenir à la mise en place, dans chaque bâtiment ou chaque site, de réunions de concertation avec les occupants pour faire émerger les bonnes idées et les faire adopter plus facilement.

On notera que le suivi préconisé plus haut des consommations énergétiques de chaque bâtiment et leur diffusion devrait motiver les occupants et leur donner le moyen d'évaluer les résultats progressivement obtenus.

- **Une évaluation ex-post.**

Compte tenu de son importance, il va de soi que les résultats obtenus par la nouvelle politique immobilière de l'Etat devront faire l'objet d'une nouvelle évaluation dans des délais relativement proches.

A N N E X E S

Annexe 1 : lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DE L'ENERGIE,
DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Le Vice-Président

La Défense, le 10 AOUT 2010

Note

à l'attention de

Monsieur Jean-Paul DALLAPORTA,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Référence CGEDD n° 007426-01

Je vous confie la coordination de l'**audit thématique d'initiative nationale (ATIN) : plan bâtiment Grenelle, les économies d'énergie dans les bâtiments Etat** (cf. projet de cahier des charges ci-joint).

MM. Jean-Claude GAZEAU, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, **Daniel FÉDOU**, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts et **Bernard PERRET**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, s'associeront à vos travaux. Vous bénéficierez de l'appui des missions d'inspection générale territoriale (MIGT). Cette mission est enregistrée sous le n° 007426-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport de fin de mission pour la fin décembre 2010.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission aux présidents de la 5ème et de la 6ème section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire.

Pour le Vice-Président,
le Secrétaire général,

Louis-Michel SANCHE

Copies : M. le Président et M. le Secrétaire de la 5ème section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème section
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 6ème section
Mme la Coordonnatrice et MM. les Coordonnateurs de MIGT
MM. Jean-Claude GAZEAU, Daniel FÉDOU, Bernard PERRET

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

Annexe 2 : cahier des charges de l'audit

Audit thématique d'initiative nationale

PLAN BATIMENT GRENELLE :
les économies d'énergie dans les bâtiments État

Cahier des charges

A) **Préambule**

1- La loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a profondément ancré dans les politiques publiques les engagements des tables rondes du Grenelle en affirmant des objectifs ambitieux et nécessaires.
Pour ce qui concerne les bâtiments de l'État et de ses établissements publics, il s'agit d'engager d'ici 2012 leur rénovation afin de réduire leur consommation d'énergie de 40% et leurs émissions de gaz à effet de serre de 50% à l'horizon 2020.
La consommation moyenne annuelle des bâtiments de toute nature est actuellement en énergie primaire de 250 KWh /m²/an (expérimentation du Rhône : 260 KWh /m²/an avec une fourchette de 150 à 470). L'objectif est de la réduire progressivement afin qu'elle soit, tous bâtiments confondus, de 50 KWh/m²/an en 2050.
Dés 2011, les nouveaux bâtiments du secteur tertiaire, public et privé, devront être construits en BBC.
En matière de gaz à effet de serre les objectifs du Grenelle sont non seulement de -50% de CO2 en 2020 mais aussi de -75% pour 2050.
Dans l'immense chantier qui s'est engagé pour le secteur du bâtiment, les bâtiments État représentent une pièce importante: 12% en surface et environ 50 millions de m² chauffés (7% pour les collectivités Territoriales).
Le «comité stratégique plan bâtiment Grenelle» - lieu d'échanges, de réflexion, d'impulsion et de coordination de l'action - est assisté d'une «mission plan bâtiment Grenelle», équipe dédiée de 5 personnes rattachées à la DGALN.
Chargée de faire le lien entre tous les acteurs et d'être présente sur tous les dossiers, cette équipe est articulée, en ce qui concerne les bâtiments État, avec l'ensemble des administrations et ministères concernés (notamment France Domaine), et, pour ce qui concerne le MEEDDM et ses services, avec la sous-direction QC et les DREAL.

2- La mise en œuvre du Grenelle sur le patrimoine immobilier de l'État s'insère dans la déclinaison préalable de trois politiques publiques de grande ampleur et interdépendantes :
- réorganisation de l'administration territoriale conduisant à des mouvements importants sur l'immobilier
- France Domaine désigné comme représentant unique de l'État propriétaire. Depuis fin 2008, les ministères ne sont plus affectataires mais occupants (conventions d'occupation, loyers budgétaires).
Régionalisation (Préfet de région) et interministérialité de la mise en œuvre des politiques d'entretiens avec mutualisation des crédits. 2 circulaires du premier ministre aux ministres et aux préfets en date du 16 janvier 2009.

- plan de relance

Le volet bâtiments publics de l'action Grenelle «État exemplaire» a ainsi bénéficié du plan de relance et été doté de 200 millions d'euros, dont 150 pour des travaux et 50 destinés aux audits prévus par la loi Grenelle. Les travaux concernent des besoins d'entretien, de rénovation énergétique partielle et d'accessibilité.
La campagne d'audits a été lancée sur des cahiers des charges détaillés demandant aux prestataires de s'impliquer sur des solutions de rénovation permettant d'atteindre les objectifs du Grenelle.
Ils concernent les aspects entretien, conformité aux normes de sécurité, performance énergétique et accessibilité aux personnes handicapées. Cette campagne permettra de mieux connaître le patrimoine et fournira toutes les données utiles pour bâtir une stratégie patrimoniale et établir les plans de programmation budgétaire. Cette seconde phase d'élaboration de stratégies immobilières est d'une importance évidente, d'une difficulté certaine pour les services territoriaux peu professionnalisés sur le domaine et d'une complexité réelle du simple fait qu'il s'agit de démarches partenariales et interministérielles.
Dans le cadre de l'action « État exemplaire », le CGDD a mis en place des outils innovants : le contrat type de performance énergétique (CPE), un dispositif de bonus-malus pour que les services soient incités à régler leur comportement sur les enjeux du développement durable.

3- Dans le cadre des travaux du Grenelle de l'environnement, le Comité opérationnel chargé de préparer des mesures pour que l'État soit exemplaire sur ses bâtiments (COMOP 4) a suscité une expérimentation dans le département du Rhône sur la rénovation énergétique et l'accessibilité.
Une expérimentation sur le gros entretien et la pérennité du patrimoine était déjà en préparation sur le territoire Rhône-alpin, pilotée par France Domaine.
Il a donc été décidé en 2008 d'associer les 2 démarches sur un échantillon de 60 bâtiments répartis en 26 sites, soit 300 000 m² (sur 1 200 000 m²). Il s'agit d'un parc varié : immeubles de bureaux, palais de justice, commissariats de police, monuments historiques etc...Cela concerne 6 ministères et 8 gestionnaires.
Cette démarche interministérielle est pilotée par le SGAR Rhône-Alpes et animée sur le plan technique par la DDT 69.
Cette expérimentation permet de préfigurer la nouvelle politique de l'État pour la gestion de son patrimoine immobilier.
Les premiers résultats de cette expérimentation, analysés par la DDT 69 et le CERTU, permettent de :
- confirmer que les objectifs Grenelle sont réalistes en termes de solutions techniques et de coûts budgétaires.
- constituer des documents de référence en termes de processus et d'outils utiles pour l'établissement des audits et l'élaboration de stratégie immobilière, mis à disposition de l'ensemble des services territoriaux (DREAL, DDT) et permettant, par le réseau des CETE et des CVRH, d'offrir des matériaux utiles au développement des compétences.
La campagne d'audits lancée en 2009 sur des crédits du plan de relance dans toutes les régions concerne 19 millions de m² et 46 millions d'euros de crédits.

B) **Objectifs de l'ATIN 2010**

Ils s'articulent autour de deux grands enjeux auxquels sont confrontés les services du MEEDDM et les DDT dans leur rôle confié par les circulaires du premier ministre du 16 janvier 2009 :
- un enjeu en termes d'organisation entre les 3 niveaux national, régional et départemental, de moyens humains, de compétence technique des services territoriaux, d'appui du RST, d'articulation avec les préfectures, France Domaine et les ministères gestionnaires.

- un enjeu en terme d'atteinte des objectifs assignés par le Grenelle environnement pour les audits, les stratégies à mettre en place, les calendriers et la réalisation budgétaire des travaux destinés aux réductions de consommation énergétique et de production de gaz à effet de serre.

1- Organisations et compétences

- DREAL en charge de l'animation et du pilotage de cette action :
  - moyens humains quantitatifs
  - compétences existantes/attendues
  - organisation du projet régional
  - articulation interministérielle
  - identification et rôle des correspondants DREAL
  - animation des DDT
  - formalisation des rôles
  - existence d'équipe-projet

- CVRH
  - offre de formation existante et cohérence avec les besoins
  - actions complémentaires nécessaires.

- DDT
  - moyens humains quantitatifs
  - compétences existantes/attendues
  - articulation interministérielle
  - identification et rôle des correspondants DDT
  - formalisation des rôles
  - existence d'équipe projet

- CETE-CERTU
  - appui technique aux services territoriaux et centraux, formalisation de l'assistance
  - capitalisation / valorisation / diffusion
  - échanges et transfert de connaissances avec les collectivités territoriales
  - rôles respectifs des pôles de compétence et d'innovation (CETE Méditerranée et Est en gestion de patrimoine immobilier, CETE Lyon en accessibilité, CETE Nord-Picardie en montages financiers complexes) et des autres CETE interrégionaux.

On pourra s'interroger sur l'apparente absence du CSTB et de l'ADEME.

2- Première évaluation

en faisant bien la distinction entre ce qui relève de l'audit-diagnostic et ce qui correspond à l'établissement des stratégies immobilières, puis la réalisations des travaux.

3- Contacts à prendre

- rencontrer la DGALN, mission plan bâtiment Grenelle et QC, et le CGDD
- rencontrer France Domaine, des SGAR et RPIE (responsables du patrimoine immobilier de l'État)
- rencontrer des CETE, le CERTU, des CIFP
- faire une enquête générale légère auprès des DREAL et DDT (moyens, compétences...)
- rencontrer quelques DREAL et DDT associées dans différentes MIGT (par exemple Rhône-Alpes, Sud-Ouest, Bretagne).

Annexe 3: extraits du rapport final du COMOP n°4

Synthèse des mesures proposées

Mesure	Description	Véhicule	Observations
Fixer les objectifs de performance	Réduction des émissions de CO2 de 50 % Réduction des consommations énergétiques de 35 à 40% à engager avant 2012 Travaux d'accessibilité aux handicapés des ERP réalisés pour 2015	Circulaire du premier ministre Engagement de chaque ministère et établissements publics sur un plan d'action Rendu compte annuel par chaque ministère	Objectifs en cohérence avec ceux fixés par les Comops bâtiments neufs et bâtiments existants
Faire le bilan de l'existant et prioriser les actions	Réaliser les diagnostics d'accessibilité et les audits énergétiques de tous les bâtiments pour mi 2009	Mise à jour des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) sous un an	
Introduire les objectifs dans les opérations déjà prévues	Spécifier les performances à atteindre dans les grandes rénovations : prisons, universités, hôpitaux, …	Compléter les programmes des opérations	
Aider au financement des études préalables	Mobiliser une partie du CAS Immobilier pour financer les audits (20 à 30 M€)	Compatible avec règles actuelles de gestion du CAS	Réservation des crédits par France Domaine au prorata pour chaque ministère
Favoriser le recours aux montages financiers innovants	Mise au point de documents et contrats types pour les CPE, contrats de partenariats, …	L'ordonnance PPP est en cours de modification (débat parlementaire en cours)	Consolider les documents et outils déjà disponibles Travail avec autres ministères, ADEME, CSTB, …
Piloter le programme de rénovation	Mettre en place une cellule de suivi au CGDD du MEEDDAT Mettre en place un outil de suivi unique pour les ministères	Outil de suivi Internet simple à choisir parmi ceux existants	Se coordonner avec outils utilisés par France Domaine
Mobiliser les services déconcentrés du MEEDDAT	Les services déconcentrés du MEEDDAT, DDEA, DREDAD et CETE, appuieront la réalisation du programme : mise au point de cahier des charges, programmation des actions, aide au choix des prestataires, conduite des opérations, …	Contractualisation avec France Domaine Protocoles existants avec les autres ministères Redéploiement de moyens au MEEDDAT (RGPP)	Voir expérimentation dans le département du Rhône Travail en collaboration avec les services techniques des ministères et établissements publics S'appuyer sur l'ADEME, le CSTB, …
Mettre en place des mesures d'accompagnement, notamment de formation	Formation des responsables immobiliers et techniciens, documents méthodologiques, réseaux d'échange, ..		Plusieurs formations déjà existantes : IFORE, MEEDDAT, ADEME, GIMELEC, …. Plan de formation CPE à monter pour responsables immobiliers, techniciens, …

Annexe 4

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'Etat

NOR : *PRMX0901404C*

Paris, le 16 janvier 2009.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les préfets de région,

Mesdames et Messieurs les préfets de département

La politique immobilière de l'Etat constitue un élément important de la modernisation des politiques publiques. Elle poursuit en effet plusieurs objectifs majeurs, au plan local : fournir un cadre de travail adapté aux agents, accueillir dans de bonnes conditions les usagers des services publics, réduire le coût de fonctionnement des services (y compris le coût du capital immobilisé que représentent les bâtiments) et promouvoir l'offre de logements en libérant des terrains. Elle constitue l'un des leviers de réalisation effective de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a décidé, le 12 décembre 2007 et le 4 avril 2008, des évolutions essentielles de notre politique immobilière. La présente circulaire décrit les implications locales de la mise en œuvre de ces réformes que j'ai détaillées dans ma circulaire de ce jour aux ministres.

La réforme opère une meilleure distinction entre les responsabilités de l'Etat, en tant que propriétaire (essentiellement exercée au niveau régional) et en tant qu'occupant (essentiellement coordonnée au niveau départemental).

1. Un Etat propriétaire unique : une responsabilisation accrue pour une bonne gestion patrimoniale de l'Etat

Les fonctions de « propriétaire » au sens de la présente circulaire consistent à acquérir, à céder, à prendre à bail, à tenir le recensement des propriétés de l'Etat, à élaborer et à négocier les conventions d'utilisation ainsi qu'à assumer l'entretien qui incombe au propriétaire.

Cette responsabilité incombe au ministre chargé du domaine, avec l'appui du service France Domaine de la direction générale des finances publiques. Afin d'accroître le professionnalisme de l'Etat en la matière, les services régionaux de la direction générale des finances publiques seront renforcés par des cadres de haut niveau. Ils seront ainsi en mesure d'offrir aux occupants un service de meilleure qualité, ce qui est le corollaire de l'unification de la gestion patrimoniale de l'Etat.

Le préfet de région est le responsable de la stratégie immobilière de l'Etat dans la région ; il définit les modalités d'application par les préfets de département et les services déconcentrés dans la région des instructions qu'il reçoit du ministre chargé du domaine. Il valide les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), présentés en CAR par les préfets de département. Il rend compte au ministre des actions conduites.

Le préfet de région doit ainsi veiller à la meilleure valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, à l'amélioration des conditions de travail des agents et d'accueil des usagers ainsi qu'à la mobilisation du foncier pour l'accroissement de l'offre de logements, notamment de logements sociaux (1).

Le préfet de département est chargé de la mise en œuvre de la stratégie régionale à l'échelle de son département. Il représente l'Etat dans son rôle de propriétaire vis-à-vis des administrations occupantes dans le département.

Trois actions principales doivent tout particulièrement requérir l'attention des préfets.

(1) Circulaire du 6 mai 2008 du délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, du délégué à l'action foncière et du directeur général des finances publiques adressée aux préfets, aux directeurs départementaux de

l'équipement et aux trésoriers-payeurs généraux. Cette circulaire met en application mes décisions, prises au cours du comité interministériel du développement de l'offre de logements, le 28 mars 2008. S'agissant en particulier des opérations de logement étudiant, les procédures à mettre en œuvre ont été précisées dans la circulaire du CNOUS du 11 septembre 2006.

1.1. *La mise en place locale des conventions d'utilisation et des incitations à la rationalisation immobilière*

Le régime juridique de l'affectation étant supprimé, les préfets de département seront amenés, par l'intermédiaire du service local de la direction générale des finances publiques, à négocier avec les administrations occupantes les nouvelles conventions d'utilisation, . Ces « quasi-baux » publics doivent permettre de responsabiliser les administrations, de les sensibiliser au coût des biens qu'elles occupent et de les inciter à le réduire, tout en recherchant une meilleure adaptation des locaux à l'exercice des missions. Elles doivent aussi conduire les administrations occupantes à un meilleur ratio d'occupation. Les conventions concernant des biens particuliers (réserves foncières, prisons, monuments historiques...) seront adaptées afin de tenir compte de leurs spécificités.

La réforme des loyers budgétaires (étendus, indexés et activés) poursuit cette même finalité. Plus généralement, cette rationalisation de l'occupation immobilière par les services de l'Etat doit être, dans chaque département, le premier fil directeur du SPSI.

Le préfet de région, chargé d'approuver les SPSI (cf. *infra* II-1), doit y veiller.

1.2. *La conduite de la nouvelle politique d'entretien des bâtiments de l'Etat*

Les préfets de région et, sous leur autorité, les préfets de département sont responsables de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Ils devront promouvoir l'entretien préventif, en tenant compte des engagements du Grenelle de l'environnement. Avec la mise en œuvre de la politique interministérielle d'entretien unifiée que permet le nouveau programme « Entretien des bâtiments de l'Etat », les préfets sont responsables de la conduite opérationnelle locale des travaux d'entretien relevant du propriétaire, dans les bâtiments de l'Etat.

Comme le précise ma circulaire précitée aux ministres (en son annexe 2, jointe également à la présente circulaire), vous assumerez cette responsabilité en vous appuyant sur les équipes régionales du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et de la direction générale des finances publiques. Des leçons seront également tirées de l'expérimentation en cours en Rhône-Alpes sur la mutualisation des moyens d'entretien du propriétaire. Cette expérimentation sera renforcée grâce à l'outil budgétaire constitué par le programme « Entretien des bâtiments de l'Etat ».

1.3. *La préservation des intérêts patrimoniaux de l'Etat et la transparence des opérations, en cas de cession*

La mise en œuvre des opérations de cessions décidées conformément aux instructions du préfet de région relève de la responsabilité des préfets de département.

La cession des biens de l'Etat doit être réalisée à la valeur de marché et dans le respect des règles de transparence, ce qui implique une mise en concurrence. L'expérience acquise depuis plus de trois ans montre que cette formule est celle qui préserve le mieux les intérêts patrimoniaux de l'Etat. Enfin, certaines opérations de restructuration des Forces armées, annoncées le 24 juillet 2008, donnent lieu, à cet égard, à des dispositions particulières, précisées par ailleurs. Le souci de bonne valorisation peut conduire à réaliser un transfert du bien dans lequel la rémunération de l'Etat interviendra ultérieurement, une fois la valeur créée par l'opérateur ou la collectivité gestionnaire du bien. Ce type de dispositif, notamment les baux emphytéotiques ou à construction, peut s'appliquer aux opérations de logement.

La cession d'un bien à un opérateur public peut être réalisée en deçà de la valeur de marché (valeur domaniale) dans les cas prévus par la loi. C'est notamment le cas de la décote en faveur des logements sociaux prévue par la loi de cohésion sociale du 5 mars 2007. Les cessions de gré à gré sont autorisées par la réglementation lorsqu'elles sont réalisées au bénéfice des collectivités publiques pour des opérations d'intérêt général. Elles doivent être d'autant plus exceptionnelles, désormais, que, depuis la loi du 13 juillet 2006 « engagement national sur le logement », les collectivités territoriales disposent d'un droit de priorité en cas de cession par l'Etat. En dehors des cas prévus par la loi ou par la circulaire du 6 mai 2008 précitée, tout recours à la procédure de cession de gré à gré doit être justifié préalablement par un rapport que vous adresserez à la Commission de transparence et de qualité des opérations immobilières de l'Etat.

Vous êtes responsables de la bonne application de ces règles, indispensables à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'Etat et je vous demande d'apporter votre soutien aux services déconcentrés de la direction générale des finances publiques qui les appliqueront strictement.

J'appelle notamment votre attention sur l'importance d'appliquer les règles précitées aux collectivités locales qui, hors les cas prévus par la loi, souhaiteraient acquérir des biens en deçà de leur valeur domaniale.

2. **Une occupation plus performante des locaux par les services déconcentrés**

Les administrations occupantes sont responsables de l'optimisation des conditions d'occupation, au regard de

leurs besoins, dans le respect de la convention d'utilisation ou du bail. L'occupant doit également assumer l'entretien à la charge du locataire. Il doit veiller à respecter les objectifs d'efficience immobilière, tout particulièrement en matière de fonctionnalité des locaux, de coût d'exploitation et de ratio d'occupation. Ces obligations valent pour toutes les surfaces, domaniales ou locatives.

La responsabilité des préfets s'applique à tous les biens immobiliers appartenant à l'Etat ou loués par lui, qui sont occupés par des opérateurs ou par des services. Votre rôle consiste donc à définir la stratégie immobilière de l'Etat à l'échelle de la région et à la mettre en œuvre à l'échelle du département, en cohérence avec les orientations générales du Gouvernement : moins de surfaces du fait notamment de la réduction des effectifs publics, mieux entretenues, moins chères, plus fonctionnelles.

Sur le plan départemental, l'occupation immobilière par les administrations va devoir accompagner les profondes mutations, en cours, de l'organisation des administrations déconcentrées. Il est donc d'autant plus nécessaire de disposer de cette vision d'ensemble.

2.1. *Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) départementaux*

Chaque administration centrale a établi en 2006 un SPSI dont une actualisation a été présentée au Conseil de l'immobilier de l'Etat au printemps 2008.

Dans certains départements expérimentateurs (liste en annexe), le préfet prépare d'ores et déjà la définition du volet stratégique du SPSI des services de l'Etat sur la base du diagnostic établi par le service local de la direction générale des finances publiques, à partir des travaux réalisés au second semestre 2007 (2).

Pour la préparation de ce volet stratégique, le préfet pourra s'appuyer sur les propositions que lui feront le service local de la direction générale des finances publiques et les experts techniques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ainsi que sur des conseils d'experts immobiliers privés.

Les SPSI des départements du chef-lieu de la région intégreront les implantations des administrations régionales de l'Etat, en concertation avec la préfecture de région (SGAR et directions régionales) et en cohérence avec les réformes qui s'engagent pour ces services.

Le projet de SPSI départemental qui concrétisera sur le plan immobilier la réforme de l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat sera présenté au comité d'administration régionale (CAR) pour approbation par le préfet de région.

Les enseignements retenus permettront d'étendre rapidement les SPSI à l'ensemble du territoire. Je demande donc aux préfets qui n'étaient pas soumis jusqu'à présent à cet exercice d'engager très rapidement, avec l'appui des services locaux de la direction générale des finances publiques, le volet diagnostic de leur SPSI. En fonction de la nature, de l'impact sur les services et du montant des opérations qu'il prévoit, il pourra être établi en concertation avec les administrations centrales.

(2) Circulaire du 25 mai 2008 du secrétaire général du ministère de l'intérieur et du directeur général des finances publiques, adressée aux préfets, modifiée le 8 septembre 2008.

2.2. *La mutualisation immobilière entre les services de l'Etat dans le département*

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat conduira à la création de directions départementales interministérielles. La traduction immobilière de ces rapprochements de service est un facteur important de succès. Une mutualisation sera réalisée sous l'égide du préfet de département. Celle-ci concernera aussi les unités départementales des directions régionales qui agissent de concert avec les directions départementales.

En cohérence avec les SPSI, au fur et à mesure de leur déploiement, les préfets de département pourront proposer des réorganisations immobilières pour donner corps à ces directions. Ces projets d'initiative locale devront être autofinancés et respecter les critères de performance immobilière. L'opération sera dès lors financée sur un BOP spécifique du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », après approbation par le préfet de région. Si des difficultés particulières de montage de certaines opérations apparaissaient, du fait, par exemple, d'occupations actuellement gratuites, des aménagements pourront être envisagés avec le service local de la direction générale des finances publiques.

Les administrations qui ne sont pas comprises dans le champ de la réforme de l'administration départementale de l'Etat ne sont pas éligibles à ces projets. Elles sont d'ailleurs souvent engagées dans des actions de restructuration particulière (comme celles des implantations militaires du ministère de la défense, de l'administration des finances publiques, de la carte judiciaire, de l'administration pénitentiaire et de la mise en œuvre de l'autonomie des universités).

Par souci d'économie de moyens, les préfets de département mettront en place une mutualisation du rôle d'occupant pour l'ensemble des immeubles abritant ces nouvelles directions départementales interministérielles et la préfecture. En outre, la mutualisation peut être élargie au-delà de ce périmètre dans des conditions permettant de mettre à profit les rapprochements de services lorsque ceux-ci sont porteurs de synergies. Cette mutualisation interviendra en particulier dans les cités administratives qui regroupent plusieurs administrations.

La gestion desdites cités, placée sous l'autorité des préfets de département, sera modernisée. Une expérimentation est engagée pour confier leur gestion à un prestataire multiservices dans trois cités de deux départements (Haut-Rhin, Nord).

2.3. *La conduite des opérations immobilières locales*

Le nouveau rôle des préfets de département permettra également la rationalisation du choix de localisation. Jusqu'à présent, ces opérations étaient en effet engagées par chaque administration occupante qui sollicitait *in fine* un avis domanial. Cette procédure conduisait à se prononcer sur une seule opération, sans pouvoir prendre en compte des solutions alternatives, permises par les potentialités du parc immobilier de l'Etat ou par le marché (autres localisations, implantation dans un immeuble domanial mal utilisé, autres modes de financement).

Désormais, les opérations immobilières seront conduites d'un bout à l'autre sous l'autorité du préfet de département, par le service local de la direction générale des finances publiques, en lien avec l'administration occupante. Les besoins de l'administration occupante feront l'objet d'un examen préalable permettant notamment de les appréhender au regard du SPSI et des objectifs de performance immobilière.

Responsable de l'emploi du parc immobilier départemental, chargé de mettre en œuvre les orientations arrêtées par le préfet de région, le préfet de département devra s'assurer des conditions dans lesquelles le parc domanial est employé et rechercher comment il peut l'être de manière plus efficiente. Cette responsabilité doit s'exercer tout au long de la gestion d'un projet immobilier, pour aboutir à une conclusion conforme aux objectifs de performance immobilière.

Il en va de même pour les prises à bail significatives (ou leurs renouvellements) : la responsabilité de la négociation et du choix final d'implantation relèveront désormais du préfet de département et du service local de la direction générale des finances publiques.

C'est pourquoi, sans attendre que les SPSI soient établis, l'avis domanial relatif à chaque opération immobilière conduite par l'Etat intégrera désormais, en sus du volet traditionnel relatif aux conditions financières de l'opération (réalisé sous la seule responsabilité du service de la direction générale des finances publiques), un volet relatif, pour les immeubles de bureaux, à la conformité de l'opération aux orientations de la politique immobilière de l'Etat (réalisé sous l'autorité du préfet).

*
* *

Cette réforme, appelée de ses vœux par le Parlement comme par la Cour des comptes dans son dernier rapport public, se fera au bénéfice des usagers des services publics, des fonctionnaires et des finances publiques.

Elle vous permet d'assumer effectivement, aux plans régional et départemental, des responsabilités éminentes au regard des intérêts patrimoniaux de l'Etat et de la bonne gestion du patrimoine immobilier qu'il occupe. Aussi, je vous demande de veiller tout particulièrement à sa mise en application effective et rapide.

FRANÇOIS FILLON

ANNEXE 1

RAPPEL DES SITES EXPÉRIMENTANT L'ÉLABORATION DES SPSI

1. L'ensemble des départements d'Ile-de-France :
   1. Paris.
   2. Seine-et-Marne (77).
   3. Yvelines (78).
   4. Essonne (91).
   5. Hauts-de-Seine (92).
   6. Seine-Saint-Denis (93).
   7. Val-de-Marne (94).
   8. Val-d'Oise (95).
2. Les dix plus grandes agglomérations (aires urbaines INSEE) : 1 566 communes :
   1. Agglomération de Lyon : 296 communes (dépt. 01 : 65 communes ; dépt. 38 : 60 communes ; dépt. 42 : 2 communes [1], dépt. 69 : 169 communes).
   2. Agglomération de Marseille - Aix-en-Provence : 82 communes (dépt. 13 : 68 communes ; dépt. 83 : 14 communes).
   3. Agglomération de Lille : 130 communes (dépt. 59 : 129 communes ; dépt. 62 : 1 commune).
   4. Agglomération de Toulouse : 342 communes (dépt. 09 : 6 communes ; dépt. 11 : 2 communes [1] ; dépt. 31 : 308 communes ; dépt. 32 : 7 communes[1] ; dépt. 81 : 14 communes ; dépt. 82 : 5 communes).

5. Agglomération de Nice : 117 communes (dépt. 06 : 112 communes ; dépt. 83 : 5 communes).
6. Agglomération de Bordeaux : 191 communes (dépt. 33 : 190 communes ; dépt. 40 : 1 commune [1]).
7. Agglomération de Nantes : 82 communes (dépt. 44 : 81 communes ; dépt. 49 : 1 commune [1]).
8. Agglomération de Strasbourg : 182 communes (dépt. 67 : 182 communes).
9. Agglomération de Toulon : 39 communes (dépt. 13 : 2 communes ; dépt. 83 : 37 communes).
10. Agglomération de Douai-Lens : 105 communes (dépt. 59 : 42 communes ; dépt. 62 : 63 communes).

3. Les six départements suivants (fusion DDE-DDA) :
1. Ariège (09).
2. Aube (10).
3. Cher (18).
4. Loir-et-Cher (41).
5. Lot (46).
6. Territoire de Belfort (90).

(1) Dans les communes de ces départements, il n'est pas recensé d'immeubles à usage principal de bureau, logeant des agents de l'Etat.

Liste des départements pratiquant les loyers budgétaires en 2008 et 2009

26 départements dans l'extension du périmètre des loyers budgétaires en 2008 : les 28 départements cités précédemment sauf les communes des départements du Tarn (81) et du Tarn-et-Garonne (82), rattachées à l'agglomération de Toulouse dans lesquelles il n'y a pas de propriétés de l'Etat.

Départements et villes de la première expérimentation des loyers budgétaires en 2005-2006 non contenues dans le périmètre SPSI 2007 : Eure-et-Loir, Loiret, Indre, Indre-et-Loire et les villes de Bruxelles et Athènes.

En 2010, le dispositif sera étendu à tout le territoire, sur le champ d'application actuellement en vigueur. L'année 2009 sera donc mise à profit, par les services locaux de la direction générale des finances publiques et avec votre appui, pour préparer la mise en œuvre des loyers budgétaires dans les zones qui n'y sont pas encore soumises.

ANNEXE 2

LA NOUVELLE POLITIQUE D'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT

I. – La création du programme « entretien des bâtiments de l'Etat »

Ce programme créé par la LFI 2009 sur le budget général prend en charge les travaux d'entretien lourd, relevant du propriétaire et permettant la préservation de la valeur des bâtiments. Il est placé sous la responsabilité du ministre chargé du budget et du domaine. Il est doté de BOP, ministériels ou à destination de l'administration territoriale.

Une cellule de suivi associera le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), en tant que ministère chargé de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et ministère technique compétent en matière de construction, le service France Domaine de la direction générale des finances publiques, en tant que responsable de la gestion patrimoniale de l'immobilier de l'Etat et le ministère de l'intérieur au titre de sa fonction de coordination de l'administration territoriale de l'Etat. Elle assurera la programmation d'ensemble et le suivi des opérations, en lien avec les occupants, à la lumière des résultats des audits techniques. Sur la base de cette programmation, les crédits seront mis à disposition des BOP concernés.

Auparavant et pour les années 2009 à 2011, compte tenu de la nécessité de financer les audits techniques, les crédits seront en totalité reversés sur les BOP, à hauteur des contributions initiales apportées à ce nouveau programme. La programmation des travaux sera donc menée sur proposition des administrations occupantes, qui pourront ainsi planifier leurs travaux en fonction des restructurations qu'elles prévoient sur la période du budget triennal, en veillant à y inclure les aspects relatifs à l'énergie et à l'accessibilité.

Comme le précise la loi de finances pour 2009, ce programme est alimenté par les contributions des ministères prélevées sur leurs crédits de fonctionnement. Elles sont proportionnelles au montant des loyers budgétaires dont ils sont redevables pour chaque année, à hauteur de 12 % en 2009, de 16 % en 2010 et de 20 % en 2011.

II. – Un programme de rénovation, qui répond aux objectifs du Grenelle de l'environnement

Les travaux conduits par le groupe relatif à « l'Etat exemplaire » ont permis de traduire dans la loi d'orientation du Grenelle de l'environnement les engagements pris lors des travaux de l'automne 2007, en matière de remise à niveau des bâtiments de l'Etat et de ses opérateurs.

L'objectif assigné en matière de rénovation énergétique du parc existant de l'Etat et de ses établissements publics est de réduire les consommations d'énergie d'au moins 40 % et les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % dans un délai de dix ans. Sont concernés les bâtiments de l'Etat (estimés à 50 millions de mètres carrés) et de ses principaux établissements publics (estimés à 70 millions de mètres carrés). Tous ces bâtiments devront faire l'objet d'un audit technique d'ici à fin 2010 et les travaux devront être engagés d'ici à 2012, en ayant traité à cette échéance les surfaces les moins économes.

Il est prévu que le Gouvernement présente au Parlement, à compter de 2010, un rapport annuel sur les résultats obtenus.

Le coût total de ce programme de rénovation thermique est estimé par les travaux du Grenelle de l'environnement à 24 milliards d'euros, dont 10 milliards pour l'Etat seul. Les objectifs fixés dans le domaine énergétique sont ambitieux, mais cohérents avec ceux qui ont été fixés par la loi de programme sur les orientations de la politique énergétique de 2005 : division par 4 en moyenne des émissions de gaz à effet de serre en 2050. Les bâtiments publics se doivent d'être exemplaires en la matière. L'atteinte des objectifs de la rénovation énergétique du parc immobilier de l'Etat nécessite, comme pour les immeubles privés, 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 : de tels investissements peuvent être mis en œuvre par la procédure des contrats de performance énergétique (CPE) et permettent couramment des gains de l'ordre de 20 à 30 % ;
- le recours aux énergies renouvelables (bois, géothermie...) 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).

Ces derniers rejoignent, pour l'Etat, la nécessité de développer une politique globale d'entretien de ses bâtiments, dont l'état de vétusté est préoccupant. Ce sera également l'occasion pour les ministères de programmer les diagnostics et travaux d'accessibilité aux handicapés, rendus obligatoires par la loi pour l'égalité des droits et des chances de 2005.

Cette démarche est cohérente avec la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat : d'une part, la rationalisation du parc immobilier constitue un moyen efficace de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, d'autre part, un effort régulier et planifié d'entretien permet de préserver la valeur du parc.

II-1. *Un programme d'envergure pour mettre à niveau le parc immobilier de l'Etat*

Un programme d'action interministériel sera défini et mis en œuvre par la cellule de suivi. Il comportera plusieurs phases permettant d'atteindre l'objectif de mise à niveau du parc :

II-1-1. Une première phase de diagnostic léger de l'ensemble des bâtiments

Cette phase de diagnostic consistera à :

- rassembler l'ensemble des données et informations existantes sur chaque bâtiment (fiches d'identité, documents techniques divers tels que comptes rendus de visites de sécurité-incendie, diagnostics techniques amiante, etc.) ;
- 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. Cette évaluation sera effectuée pour partie sur la base des documents disponibles (incendie, amiante, ...) et pour partie au moyen de visites sur place ;
- rapprocher cette première documentation sur l'état des bâtiments des éléments connus concernant l'évolution en cours ou à venir des besoins d'hébergement de services de l'Etat (à commencer par les SPSI) ;
- proposer une classification du parc sur la base de l'intérêt stratégique de chaque bâtiment ainsi que de l'importance et de l'urgence de l'intervention technique nécessaire.

Cette phase devra être conduite prioritairement car elle conditionne la réalisation des suivantes.

II-1-2. Une phase d'audits plus poussés

Sur la base de la classification établie à l'issue du premier diagnostic, des audits approfondis seront menés sur les bâtiments le nécessitant. Ces audits devront :

- analyser finement les aspects techniques considérés ;
- proposer le programme de travaux à réaliser et les actions à mettre en œuvre en termes de gestion du bâtiment et de sensibilisation des utilisateurs ;

– estimer précisément les coûts des actions correctives envisagées.

Ces audits seront pilotés localement, de manière à permettre la meilleure adaptation possible de leur contenu au niveau de connaissance préexistant sur chaque bâtiment, ainsi qu'à la réalité des bâtiments à auditer (en fonction notamment de leur nature, de leur taille, de leur âge et de leur état).

La réalisation des audits sera une obligation pour toutes les administrations et tous les opérateurs. Elle devra être achevée avant la fin 2010, dans les conditions suivantes :

1. Chaque ministère s'engagera sur l'achèvement de ce programme d'audit des bâtiments qu'il occupe, en commençant par les bâtiments dont la situation thermique apparaît la plus critique :

1 *a*. Pour les bâtiments des administrations centrales, chaque ministère préparera son programme d'audits.

1 *b*. Pour les bâtiments des services déconcentrés, il sera demandé à chaque préfet de préparer et de conduire, en liaison avec les occupants, le programme d'audit des bâtiments situés dans son ressort. L'expérimentation de ce dispositif a été lancée depuis 2007 dans le département du Rhône, sous l'égide du préfet, pour auditer l'ensemble du parc immobilier de l'Etat avec un pilotage et une animation technique et méthodologique conjointes du service local du domaine et de la DDE du Rhône. Il est proposé de s'appuyer sur les enseignements de cette démarche pour en généraliser progressivement le principe.

2. Chaque ministère devra proposer par ailleurs un dispositif pour la réalisation des audits des bâtiments occupés par les opérateurs (que ces bâtiments appartiennent à l'Etat ou directement à ces opérateurs), dont il exerce la tutelle, ainsi que des diagnostics sur l'accessibilité aux handicapés prévus par la loi de 2005.

3. Le financement de ces audits (et celui des diagnostics préalables) est à la charge de chaque administration occupante. Cependant, des ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pourront être mobilisées pour appuyer, en 2008 et 2009, le financement des audits techniques des bâtiments domaniaux. Le cofinancement par le CAS pourra être assuré jusqu'à hauteur de 60 % pour les audits lancés avant le 1er septembre 2009, de 40 % pour les audits lancés avant le 1er février 2010 et de 20 % pour les audits lancés avant le 1er juillet 2010. Une démarche cohérente sera définie à l'échelon national et interministériel pour déterminer les cahiers des charges, afin de garantir à chaque occupant le meilleur rapport qualité-prix de ces prestations.

II-1-3. La programmation des travaux

Dès la fin des premiers audits, les priorités d'intervention seront définies collectivement (cf. *infra* III), 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'Etat, aux dispositifs de contractualisation (cf. *infra* II-2).

II-2. *Des outils de financement innovants*

Compte tenu des coûts élevés de cette intervention exceptionnelle sur le patrimoine de l'Etat, des solutions de financement exceptionnelles et diversifiées devront être recherchées afin de mobiliser au mieux les capacités budgétaires de l'Etat et les financements du secteur privé. Les moyens suivants seront notamment mis à profit :

– des contrats de performance énergétiques (CPE) permettent de financer des travaux par les économies réalisées sur les consommations d'énergie. Ils prévoient des travaux, des fournitures et des services. Parce que l'opérateur s'engage sur les performances énergétiques, les investissements réalisés sont couverts par les économies garanties contractuellement, à condition que l'acheteur respecte une discipline de gestion du bâtiment, fixée par le contrat. Les engagements des occupants (loyer énergétique) sont financés sur leurs crédits de fonctionnement courant, comme l'étaient initialement les charges de chauffage, qui sont ainsi remplacées, sans hausse de coût.

Un groupe de travail associant la direction du budget, la direction générale des finances publiques (France Domaine), la direction des affaires juridiques des ministères « financiers », la MAPPP et le MEEDDAT sera mis en place pour préciser les dispositions juridiques, financières et budgétaires particulières du recours aux CPE et notamment la possibilité d'un accès à des contrats de partenariat public-privé.

III. – **Le pilotage, l'accompagnement et l'organisation des travaux**

Un dispositif de pilotage à deux niveaux, central et régional, sera mis en place.

1. Au plan central, la cellule de suivi (cf. *supra* I) est chargée du pilotage d'ensemble du programme, de la production des outils nationaux et du suivi de l'avancement général. Elle proposera des mesures d'accompagnement pour l'animation, le développement des compétences et le pilotage du programme :

– formation des responsables de la maîtrise d'ouvrage, au sein des ministères et établissements publics ;
– création d'un réseau d'échanges permanents des responsables immobiliers ;
– mise en place d'un plan de formation conséquent des techniciens immobiliers dans les domaines techniques (contrôles réglementaires, énergie, accessibilité, sécurité des bâtiments, normes) et contractuels (CPE, PPP...) ;

- mise au point de guides méthodologiques et de documents types : cahier des charges, marchés ou document contractuels types ;
- choix des outils de pilotage et de suivi des plans d'action.

Des points d'avancement seront faits avec les directeurs immobiliers, au sein du COMO.

2. Au plan local, des cellules de pilotage seront également constituées, associant les DREAL et les services de la direction générale des finances publiques, sous l'autorité des préfets. Elles feront également appel aux techniciens immobiliers locaux des ministères et des établissements publics. Leur rôle sera de :

- conseiller les préfets dans la mise en œuvre technique et financière de la stratégie d'entretien immobilier ;
- animer les équipes techniques, en s'appuyant notamment sur les réseaux de compétences collectives, au sein des services déconcentrés du MEEDDAT. Les unités de constructions publiques pourront notamment être mobilisées à cet effet et travailleront conjointement avec la direction générale des finances publiques, les préfets et les occupants, dans la réalisation de la campagne de diagnostics et audits techniques : programmation des actions, aide au choix des prestataires, conduite des opérations ;
- appuyer les maîtres d'ouvrages, pour la réalisation des montages financiers des opérations (contrats de partenariats...) et la gestion durable de parcs immobiliers ;
- participer à l'animation des réseaux professionnels dans le domaine de la construction.

A l'issue de la réalisation de chaque audit, les résultats en seront transmis à l'occupant, au préfet et à la cellule de pilotage locale. De cette manière, cette dernière pourra constituer une documentation complète de l'état de l'ensemble du parc.

Annexe 5
Ratios issus de l'expérimentation conduite dans le département du Rhône

- Le coût moyen des audits entretien, énergie et accessibilité a été de 2 euros TTC / m² (de 1 à 7,5 euros TTC par m² suivant la taille des bâtiments,
- Les consommations moyennes du parc sont de 308 kWhep/m²/an (classe D du DPE)
- Les émissions moyennes sont de 28,5 kgCO^2/m²/an (classe C du DPE)
- Les travaux de gros entretien coûte en moyenne 105 euros TTC / m², ceux sur l'énergie 160 euros /m² soit un total de 265 euros / m² pour une économie de fonctionnement au prix actuel de l'énergie de 3,9 euros : m² par an,
- Les travaux d'économie d'énergie présentent un coût trois fois moindre lorsqu'ils sont réalisés à l'occasion de travaux de gros entretien,
- 1 euro investi en travaux permet d'économiser de 0,43 à 0,94 kWh d'énergie primaire par an (6,3 euros pour les actions comportementales)
- Le prix par tonne de CO^2 évitée varie de 270 euros pour des travaux liés au gros entretien à 1240 euros pour des mesures d'économie d'électricité non liées à l'entretien (calculé sur 30 et 20 ans respectivement)
- Les objectifs du Grenelle pour 2020 sont techniquement atteignables ; pour l'échéance 2050, les objectifs en énergie peuvent être atteints par contre le gain en CO^2 n'est que de 60% au lieu de 75%,
- Le meilleur scenario en termes d'énergie et de CO^2 est celui qui fait réaliser les opérations d'économie et de diminution des rejets le plus tôt possible en priorisant les objectifs les plus importantes en volume,
- La mise en accessibilité coûte en moyenne de 84 euros / m² pour rendre les bâtiments praticables mais non réglementaires à 180 euros / m² pour un parc totalement réglementaire.

Annexe 6
Patrimoine immobilier de l'Etat au 31 décembre 2009
(valorisation en millions d'euros)

Administrations	*Valeur du parc immobilier*	*Part du total*
Affaires étrangères	*5 262,18*	*8,71 %*
Agriculture	*529,04*	*0,88 %*
Budget - Economie	*5 501,28*	*9,11 %*
Culture	*1 741,72*	*2,88 %*
Défense	*16 580,24*	*27,45 %*
Ecologie - Equipement (dont BACEA)	*3 516,88*	*5,82 %*
Education nationale - Enseignement supérieur	*1 579,36*	*2,61 %*
Intérieur - Immigration (dont Gendarmerie)	*10 384,66*	*17,19 %*
Justice	*11 956,96*	*19,7 %*
Logement	*2,50*	*0,01 %*
Premier ministre	*927,54*	*1,54 %*
Santé - Sport	*62,15*	*0,10 %*
Travail	*873,95*	*1,45 %*
Assemblée nationale	*560,84*	*0,93 %*
Sénat	*207,58*	*0,34 %*
Autres	*723,81*	*1,20 %*
Total	*60 410,76*	*100,00 %*

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Annexe 7
Tableau des principaux programmes concernés du PLF 2011

On trouvera ci-après un tableau de synthèse entièrement réalisé par les rédacteurs du présent audit à partir de plusieurs rapports (Budget et Parlement N.Bricq, JPBrard, Y.Deniaud, P.Marini…) dans le cadre notamment du PLF 2011. Ce tableau permet de pouvoir apprécier plusieurs éléments mis en exergue dans la suite du présent rapport d'ATIN : consistance des programmes ayant trait à l'immobilier de l'Etat. Les extraits des rapports ont été repris et sélectionnés pour privilégier l'information factuelle hors toute polémique et dans certains cas citer certaines propositions des rapporteurs qui présentent un intérêt dans le cadre du présent audit.

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et notamment son programme 307 a été intégrée bien que essentiellement centrée sur les préfectures car elle témoigne de l'impact du transfert opéré de crédits des ministères vers le programme 333 (responsable SGG) ainsi que des disparités existantes d'un programme à l'autre en terme de nombres d'objectifs et d'indicateurs.

Le tableau permet également de retracer la chronologie de mise en place des nouveaux programmes consacrant la centralisation de la gestion immobilière de l'Etat.

Le tableau précise enfin les AE et CP des différents programmes pour le PLF 2011.

Intitulé Missions et Comptes	**Programmes constitutifs**	**AE et CP en PLF 2011**	**Objectifs des Programmes**	**Indicateurs LOLF attachés aux Objectifs**
Mission **« Administration générale et territoriale de l'Etat »**	*Le responsable des trois programmes de la mission est* ***le secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales***			
	programme 307 ***« Administration territoriale »***	*(Programme centré sur les missions des préfectures et des sous-préfectures)*	***Objectif 1*** *Améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale*	***Indicateur 1.1*** *[…]* ***Indicateur 1.2*** *[…]* ***Indicateur 1.3*** *[…]*
			Objectif 2 *Améliorer les conditions de délivrance de titres fiables et l'efficience des services de délivrance de titres*	***Indicateur 2.1*** *[…]* ***Indicateur 2.2*** *[…]*
			Objectif 3 Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité	***Indicateur 3.1*** *[…]* ***Indicateur 3.2*** *[…]* ***Indicateur 3.3*** *[…]*

			Objectif 4 *Améliorer la coordination des actions interministérielles*	***Indicateur 4.1*** *Délai d'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau (du point de vue du citoyen)*
			Objectif 5 *Développer les actions de modernisation et de qualité*	***Indicateur 5.1*** *Nombre de sites labellisés ou certifiés (du point de vue de l'usager)*
	Les dépenses de fonctionnement (titre 3) enregistrent une baisse de 34,8 % *et s'appuient désormais sur une enveloppe de 163,3 millions d'euros. Cette forte diminution (87,2 millions d'euros) trouve notamment son origine* ***dans le transfert de 68,6 millions d'euros vers le programme 333*** *« Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » (nouvellement créé) de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».* ***Le transfert de moyens vers le programme 333*** *correspond, d'une part, aux dotations de fonctionnement associées aux effectifs transférés dans les directions départementales interministérielles (DDI)*[5(*)] *et, d'autre part, aux crédits immobiliers dits « charges de l'occupant » (loyers, travaux d'aménagement et d'entretien immobilier, loyers budgétaires et fluides).* *Parallèlement,* ***les dépenses d'investissement progressent de 19,5 %*** *pour atteindre 54,6 millions d'euros. Celles-ci relèvent à 78,6 % de l'action n° 5 « Animation du réseau, soutien au service des préfectures et gestion des Hauts-commissariats et représentations de l'Etat à l'Outre-mer ».* *Cette action comprend l'intégralité des crédits affectés au programme national d'équipement (PNE) finançant les opérations immobilières de l'« Etat propriétaire ». A lui seul, le PNE représentera* ***42,5 millions d'euros*** *d'AE et de CP en 2011. Il doit permettre la restructuration, la construction et la mise aux normes du parc immobilier préfectoral.*			
	[...] autres programmes de la Mission			
*Mission « **Direction de l'Action du Gouvernement** »*	*Rattachement au budget des services du* ***Premier Ministre : le Responsable de la Mission est le SGG***			
	Programme ***333*** ***« Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »*** *(nouvellement créé pour PLF 2011)*	**AE = 791,4 M€** **CP = 439 M€**	***Objectif 1*** *Optimiser les dépenses de fonctionnement (nouveau)*	***Indicateur 1.1*** *Ratio d'efficience bureautique (du point de vue du contribuable) (nouveau)* ***Indicateur 1.2*** *Dépenses de fonctionnement par*

				agent (du point de vue du contribuable) (nouveau)
			Objectif 2 *Améliorer l'efficience de la gestion immobilière des services déconcentrés de l'Etat (nouveau)*	***Indicateur 2.1*** *Optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau (du point de vue du contribuable) (nouveau)*
	Le nouveau programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées regroupe exclusivement des moyens de fonctionnement de titre 3, sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement. *Sa création fait suite à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), qui se traduit à divers échelons départementaux et régionaux, par la mise en commun de moyens relevant de missions budgétaires différentes* ***Ce programme*** *permet la mutualisation des crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (**ce qui exclut les moyens de fonctionnement afférents à l'exercice des métiers techniques des DDI**) et également celles des dépenses consacrées aux **charges immobilières de l'occupant** (hors outre-mer), **comprenant principalement les loyers et les charges connexes**. Le périmètre de ces crédits immobiliers à la charge de l'occupant englobe les directions régionales (à l'exception de la direction régionale des finances publiques), les préfectures et sous-préfectures, les directions départementales interministérielles et les services des rectorats implantés au sein des cités administratives.* ***Les préfets de région sont responsables des budgets opérationnels de programme (BOP), déconcentrés au niveau régional.*** *L'exécution des crédits relève de la compétence directe des directeurs départementaux, sous l'autorité des préfets de département, s'agissant des moyens de fonctionnement courant. Les préfets de département sont responsables, dans leur département, de l'exécution des dépenses immobilières.*			
	Le programme comporte deux actions.			
	L'action 01 Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles, dotée de 87,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, *regroupe les moyens de fonctionnement courant, hors moyens en personnel, hors moyens d'action sociale et hors dépenses spécifiques étroitement liées aux missions techniques des directions départementales interministérielles. Les dotations allouées aux directions départementales interministérielles pour leur fonctionnement courant sont constituées, pour 2011, sur la base de la mutualisation des différentes dotations antérieurement allouées par les ministères dont les agents constituent les directions départementales interministérielles.* *En 2010, les dépenses courantes des directions départementales interministérielles continuent d'être portées par des enveloppes budgétaires relevant de plusieurs ministères. Le budget d'une même direction peut encore être alimenté par cinq à*			

	six programmes budgétaires différents. La création, dans le cadre de la loi de finances pour 2011, d'un programme budgétaire regroupant l'ensemble des moyens de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles répond à l'objectif de faciliter la gestion de ces directions et elle doit faciliter la réalisation d'économies.			
	L'action 02 Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées, dotée de 704,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 351,7 millions d'euros de crédits de paiement, *correspond aux dépenses consacrées aux charges immobilières de l'État occupant, précédemment dispersées sur plusieurs programmes ministériels : paiement de loyers, de charges, de fluides et de toute autre dépense liée à l'occupation d'immeubles sur le territoire national, à l'exception des dépenses de nettoyage et de gardiennage regardées comme des dépenses de fonctionnement courant.*			
	[...] autres programmes de la Mission			
*Mission « **Gestion des Finances publiques et des Ressources humaines** »*				
	*Programme **309** « **Entretien des Bâtiments de l'Etat** » (créé à la LFI pour 2009)* ***Le Responsable du programme 309** est le chef du Service France Domaine au sein du ministère chargé du Budget (DGFiP)*	**AE=CP = 215 M€**	***Objectif 1** Optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive*	***Indicateur 1.1** Pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives (du point de vue du contribuable)*
			***Objectif 2** Sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires*	***Indicateur 2.1** Pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires (du point de vue du citoyen)*
			***Objectif 3** Conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'Etat*	***Indicateur 3.1** Pourcentage des bâtiments de bureaux de l'Etat ayant fait l'objet d'un audit énergétique (du point de vue du citoyen)*
	Le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », créé en LFI pour 2009,			

vise à retracer les ***moyens mis en oeuvre par « l'Etat propriétaire » pour les dépenses d'entretien « lourd » immobilier qui lui incombent :*** *celles qui, dans le droit civil, seraient à la charge du propriétaire, par opposition au locataire (électricité, chauffage, ventilation, réseau d'eau, appareils élévateurs, sécurité incendie... - y compris la remise en état et en conformité, notamment dans le cadre des objectifs du « Grenelle de l'environnement » en son volet « Etat exemplaire»).*
Ce programme constitue le premier support budgétaire de suivi centralisé d'un autre aspect de la gestion immobilière de l'Etat que les cessions, dont l'affectation des produits est retracée par la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».
Le programme se trouve en principe alimenté par des crédits soustraits aux programmes supportant une charge de loyers budgétaires, pour chaque ministère en proportion du montant de loyers dont il est redevable. *La contribution a ainsi été fixée à* ***12 %*** ***des loyers dans la LFI pour 2009****, soit au total 76,9 millions d'euros en AE et CP, mais ces crédits ont été* ***abondés par la LFR du 4 février 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie****, à hauteur de 245,4 millions d'euros en AE et de 193,7 millions en CP. Cependant, sur le total de ces crédits, seuls* ***233,7 millions d'euros en AE et 109,2 millions en CP ont été consommés par l'exécution****[...].* ***La mise en oeuvre déconcentrée du programme explique sans doute l'essentiel de cette sous-consommation****, les services ayant dû se familiariser avec le nouveau dispositif et, sur le fond, lancer la réalisation des audits énergétiques requis au titre du « Grenelle de l'environnement », ainsi que d'audits « bâtimentaires » et relatifs à l'accessibilité.*
La dotation du programme 309 a été portée à ***16 %*** ***des loyers budgétaires en LFI pour 2010, soit 169 millions d'euros*** *en AE et CP ; elle est fixée au PLF 2011 à hauteur de* ***20 %*** ***de ces loyers prévus pour 2011, soit 215 millions d'euros*** *en AE et CP. Il convient toutefois de souligner que ces crédits demeurent* ***très insuffisants pour couvrir les besoins réels en travaux d'entretien lourd que l'Etat devra assumer dans les prochaines années****, compte tenu notamment des besoins identifiés à l'occasion des audits précités (dont l'achèvement est prévu début 2011).*
L'enjeu pour les finances publiques est d'optimiser les coûts en orientant la dépense vers l'entretien préventif*, alors que les administrations limitent aujourd'hui leurs dépenses, pour l'essentiel, à l'entretien « curatif ».*

Contribution de chaque ministère au programme 309 à partir de leurs programmes supportant des loyers budgétaires (exprimée en montant et pourcentage de leurs loyers)				
LFI 2009		***LFI 2010***	***LFI 2011***	
AE=CE=76,9 M€	*Abondement en LFR 2009 AE=245M€ CP=109,2M€*	*AE=CP=169M€*	*AE=CP=215M€*	
12%		***16%***	***20%***	

Malgré le lien fonctionnel avec le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, qui est également chargé du Domaine, ***le rattachement de ce programme à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a d'abord résulté de motifs d'ordre technique****. En effet, il aurait semblé logique que ce programme soit logé au sein de la mission correspondant au compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».*

	Cependant, les règles de la LOLF relatives aux flux financiers entre les comptes d'affectation spéciale et le budget général ont fait obstacle à cette solution, le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne pouvant être abondé par des versements du budget général que dans la limite de 10 % de ses recettes propres.			
	[...] autres programmes de la Mission			
Compte d'Affectation Spéciale « Gestion du Patrimoine Immobilier de l'Etat »		**AE=CP = 400 M€**		
	La mission correspondant aux dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » est placée sous la responsabilité du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat en tant que ***ministre chargé du domaine*** *et, au plan administratif, celle du* ***chef du service France Domaine****, rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFiP).*			
	Programme ***721*** *«* ***Contribution au désendettement de l'Etat*** *»*	AE = 60 M€	***Pas d'objectif affiché pour le programme 721***	
	Programme ***723****«* ***Contribution aux dépenses immobilières*** *»*	AE = 340 M€	***Objectif 1 :*** *Optimiser le parc immobilier de l'Etat*	***Indicateur 1.1*** *Pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés sur le programme national des cessions de l'année (du point de vue du citoyen)*
			Le PAP pour 2010 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a fait disparaître le second indicateur *: « rendement moyen d'occupation des locaux (sur les opérations ayant fait l'objet d'une demande de remploi) ».* ***Le PAP pour 2011 n'a pas rétabli, ni remplacé, cet indicateur.***	
			Objectif 2 :	***Indicateur 2.1***

			Améliorer la qualité des évaluations domaniales	*Ecart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 M€ (du point de vue du contribuable)*

Le CAS comportait en 2010 trois programmes, le 723 étant scindé en deux (722 et 723) du fait que le système d'information ***Chorus*** *était en cours d'expérimentation dans trois ministères (défense, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche). À compter de 2011****,*** *comme le prévoit le présent PLF, un seul programme 723 retracera à nouveau (comme avant 2010) l'ensemble des dépenses immobilières financées à partir des produits des ventes d'immeubles de l'Etat****,*** *dans la mesure où elles seront désormais toutes suivies dans CHORUS.*

Les crédits à hauteur de ***400 millions d'euros*** *au total, en AE comme en CP correspondent* ***au niveau du produit global attendu, en 2011, des cessions immobilières de l'Etat****. Ce montant représente environ 0****,7 % de la valeur du parc immobilier*** *inscrite au bilan de l'Etat au 31 décembre 2009* ***(60,4 milliards d'euros)***

Prévision des cessions immobilières de l'Etat et Réalisé et contribution au désendettement de l'Etat

(en millions d'euros)

2005	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***	***2011***
LFR	*LFI*	*LFI*	*LFI*	*LFI*	*LFI*	*PLF*
600	***439***	***500***	***600***	***1 400***	***900***	***400***
Réalisé	***Réalisé***	***Réalisé***	*Réalisé*	*Réalisé*		
634	***798***	***820***	***375***	***475***		
Part de ces produits affectée au désendettement de l'Etat						
100,0 *soit 15,7%*	***120,8*** *soit 15,1%*	***131,7*** *soit 16%*	*61,8 soit 15,6%*	*22,8 soit 4,8%*		

Source : documentation budgétaire

A/ <u>Un outil de pilotage pour la politique immobilière de l'Etat mis en place sous l'impulsion du Parlement</u>

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » n'était pas prévu par la LOLF. Il constitue une innovation de l'article 8 de la LFR pour 2005, qui l'a institué a posteriori pour l'exercice 2005, et de l'article 47 de la ***LFI pour 2006****.*
Le législateur, par cette création, a doté d'un outil de pilotage et de suivi, en ce qui concerne les cessions, la politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat conduite par le Gouvernement depuis 2004 et prenant part à la réforme de l'Etat lui-même.

B/ Un compte d'affectation spéciale retraçant les recettes de cession des immeubles de l'Etat et leur emploi

Le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » constitue un ***compte d'affectation spéciale*** *(CAS) au sens de l'article 21 de la LOLF. Ce compte fait actuellement apparaître :*

1/ en ***recettes****, les* ***produits de cession des immeubles de l'Etat et des droits à caractère immobilier*** *attachés à de tels immeubles (sont visés ici les loyers, redevances, produits de droits réels cédés à un tiers pour la gestion ou la valorisation d'immeubles domaniaux, etc.), ainsi que les* ***fonds de concours****.;*

2/ en ***dépenses****, celles, « directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'Etat » (précision expresse ajoutée par la LFI pour 2010), qui couvrent des* ***besoins d'investissement immobilier et de fonctionnement : soit liés à des opérations immobilières réalisées par l'Etat****, sur les immeubles dont il est propriétaire ou qui figurent à l'actif de son bilan ;* ***soit liés à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction*** *(principalement pour le relogement de services)* ***par des établissements publics et autres opérateurs de l'Etat sur des immeubles domaniaux****. En outre, sont retracés les versements du compte au profit du budget général, en pratique la* ***contribution des produits de cessions immobilières de l'Etat à son désendettement (le « retour »)****.*

Le montant de cette contribution, jusqu'alors déterminé par le Gouvernement, a été fixé à hauteur d'un ***minimum de 15 %*** *par l'article 195 de la LFI pour 2009. Toutefois, avaient été expressément* ***exemptés*** *trois catégories d'immeubles de l'Etat :*

- d'une part, les immeubles mis à la disposition des services qui relevaient de l'ancien ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ***jusqu'au 31 décembre 2009*** *;*

- d'autre part, les immeubles occupés par le ***ministère de la défense****,* ***jusqu'au 31 décembre 2014****, terme d'application de la loi de programmation militaire en vigueur ;*

- enfin, les ***immeubles situés à l'étranger****, sans limite temporelle.*

Depuis la loi de finances initiale pour 2009, ***ce « retour »*** *de 85 % est scindé en 65 % pour le ministère cessionnaire et 20 % mutualisés entre tous les ministères, sauf pour les projets d'initiative locale (PIL) institués dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État (RéATE), où le taux de retour local est de 85 %.*

François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a fait part en octobre 2010 de son souhait d'accroître la contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières *de ce dernier. Lors de l'examen en séance à l'Assemblée nationale de la première partie du PLF 2011, a été ainsi adopté* ***un amendement gouvernemental prévoyant une augmentation progressive du taux plancher, actuellement fixée à 15 % pour atteindre 20 % en 2012 et 25 % en 2013.*** *La montée en charge progressive du dispositif devrait davantage inciter à la recherche de solutions performantes pour la gestion de l'immobilier de l'État. Cette augmentation peut également avoir pour effet d'accélérer le rythme des cessions, dans l'optique d'un taux de retour optimal vers les ministères.*

	Remarque : *N.Bricq rapporteure au Sénat pour ce CAS préconisait de* ***planifier la disparition des régimes d'exemption de contribution au désendettement de l'Etat*** *existant,* ***leur pérennité risquant en effet d'entretenir les administrations dans un statut de « quasi-propriétaire »****, situation qui n'est pas souhaitable et qui, du reste, irait à rebours de la volonté affichée par le Gouvernement d'affermir l'unité de « l'Etat propriétaire ».* *Leur disparition permettrait de mettre fin à des mécanismes d'intéressement aux cessions qui ne se justifiaient, à titre d'incitation des ministères à vendre, que dans les premiers temps de la rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat. En effet,* ***la consécration de « l'Etat propriétaire » passe par la mutualisation interministérielle complète des recettes patrimoniales de celui-ci****. Cette mesure permettra seule au service France Domaine de piloter les opérations immobilières de ministères qui, aujourd'hui, au-delà des contrôles de conformité aux critères de performance auxquels ils sont assujettis, se révèlent pratiquement souverains sur des budgets d'investissement établis à partir des produits de « leurs » cessions.*
	Remarque : *N.Bricq rapporteure au Sénat pour ce CAS soulignait que la mutualisation intégrale ainsi préconisée ne devait pas être exploitée aux fins d'économies qui mettraient en cause le bon fonctionnement des services, mais bien dans le but de mener convenablement les opérations immobilières qui s'imposent. Le cas échéant,* ***l'intéressement des ministères à la rationalisation des moyens immobiliers mis à leur disposition doit désormais changer de niveau, et ne plus s'opérer sur le plan des cessions mais sur celui des conditions de leur occupation***, par des mesures incitatives à une gestion optimale.

Annexe 8
Sigles utilisés

AGPI	logiciel d'Aide à la Gestion du Patrimoine Immobilier
CETE	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement
CGEDD	Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
COMOP	Comité Opérationnel de Projet
CPE	contrat de performance énergétique
DDI	Directions départementales interministérielles
DDT(M)	Directions départementales des territoires (et de la mer le cas échéant)
DGALN	Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
DREAL	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
G€	milliards d'euros
M€	millions d'euros
MEDDTL	Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
QC	ss-direction de la qualité et du développ. durable dans la construction (à la DGALN)
OCAPI	Outil de centralisation des données des audits et de planification des investissements
PPP	partenariat public-privé
PRPE	plan régional pluriannuel d'entretien
RéATE	réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RPIE	Responsable (départemental ou régional) de la politique immobilière de l'Etat
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SPSI	schéma pluriannuel de stratégie immobilière

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr