

La rénovation énergétique des bâtiments de l'immobilier de l'État : innovations organisationnelles et perspectives

Par Hervé LE DÛ et Nicolas BLONDEL

Direction générales des Finances publiques – Direction de l'Immobilier de l'État (DIE)

Fort d'un patrimoine de près de 100 millions de m² dont la gestion s'inscrit dans un contexte réglementaire de plus en plus exigeant, l'État est particulièrement mobilisé sur les sujets d'amélioration des performances énergétiques de son parc immobilier. Après une première expérimentation réussie en 2018 ayant conduit à la rénovation de plusieurs cités administratives, la direction de l'Immobilier de l'État (DIE), qui représente l'État propriétaire, a mis en œuvre la méthode d'appel à projets comme outil de sélection des opérations à financer. C'est ainsi qu'ont été lancés, fin 2019, le programme Travaux immobiliers à gains rapides en énergie (TIGRE), puis, en 2020, à une plus grande échelle, le programme de rénovation des bâtiments publics de l'État s'inscrivant dans le cadre du Plan de Relance. Malgré des délais contraints, une situation sanitaire pénalisante et une méthode de sélection des projets jusqu'alors peu répandue, ces programmes sont de grandes réussites. En effet, ils transforment les modes opératoires usuels en termes de pilotage de la rénovation des bâtiments publics, dans un contexte européen où les exigences environnementales vont conduire à une accélération des projets de rénovation du parc immobilier de l'État.

L'enjeu de l'amélioration des performances énergétiques du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs

Le parc immobilier de l'État et de ses opérateurs est singulier. Il l'est assurément par sa taille, puisqu'il englobe 190 000 bâtiments de typologies très variées, qui représentent une surface utile brute (SUB) d'environ 97 millions de m², qu'occupent les services des ministères et des 430 opérateurs de l'État. Il l'est également par la diversité des locaux et de leurs usages, conséquence directe de l'étendue des missions confiées à l'État. Il l'est enfin par sa gouvernance, puisque l'État propriétaire est représenté par la direction de l'Immobilier de l'État (DIE), intégrée à la direction générale des Finances publiques (DGFIP), en administration centrale et par son réseau, et les préfetures au niveau régional.

Sur le plan environnemental, et plus particulièrement au plan énergétique, les ordres de grandeur ne sont pas moins spécifiques : la consommation annuelle estimée du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs est d'environ 13 TWh_{ep}/an⁽¹⁾, pour une dépense

annuelle de plus de 1,2 milliard d'euros. Le périmètre assujéti au dispositif Éco-énergie Tertiaire⁽²⁾, qui constitue aujourd'hui l'un des enjeux les plus prégnants sur le plan de la transition environnementale, est estimé, pour les seuls ministères (hors armées et hors opérateurs de l'État), à 20 millions de m² SUB et concerne plus de 10 000 bâtiments.

La prise en compte des enjeux environnementaux liés au parc immobilier de l'État a donné lieu, dès le début 2019, à la mise en œuvre de la « feuille de route nationale Transition énergétique pour les bâtiments de l'État », laquelle est portée conjointement par la DIE et la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) – Ministère de la Transition écologique (MTE), et a pour ambition de mobiliser et coordonner l'intervention de l'ensemble des responsables immobiliers au sein de l'État. Une instance de pilotage dédiée à la

⁽¹⁾ Bien que l'État ait déployé dès 2018 un outil de suivi des fluides, la complexité du parc n'a pas encore permis à ce jour d'y intégrer l'ensemble des bâtiments.

⁽²⁾ Le dispositif Éco-énergie Tertiaire est une obligation issue du décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation énergétique finale dans des bâtiments à usage tertiaire. Cette obligation impose à tous les propriétaires et occupants de bâtiments tertiaires d'une surface de plancher supérieure à 1 000 m² une réduction de 60 % de la consommation d'énergie de ces bâtiments à l'horizon 2050 par rapport à celle constatée en 2010. Cette obligation est également assortie de deux objectifs intermédiaires aux échéances 2030 et 2040, à partir desquelles les consommations d'énergie devront être réduites respectivement de 40 et 50 % par rapport à celle observée en 2010.

thématique énergétique a également été instituée ; elle est issue de la Conférence nationale de l'immobilier public.

Un système d'une telle complexité, tant au niveau organique que statistique, est source évidemment de redoutables problématiques en matière de gouvernance, de ressources et de rapportage. Dans le cas particulier de l'État, se font jour des sujets de professionnalisation⁽³⁾ : une démarche portant sur les fonctions supports a été engagée en ce sens au début des années 2000, soit relativement tardivement par rapport à d'autres sphères. Il est donc nécessaire d'adapter les ressources et les compétences à ces nouveaux enjeux afin d'engager de vastes programmes de travaux immobiliers en matière à la fois de construction, de rénovation ou de réhabilitation des actifs les moins performants. Si le contexte actuel est marqué par l'intensification des problématiques climatiques et des obligations consécutives qui pèsent sur les responsables immobiliers, les projets qui en résultent viennent s'ajouter à une activité traditionnelle et récurrente de maintien en condition opérationnelle du parc, ne serait-ce que pour l'adapter aux évolutions régulières des missions, de l'organisation et des effectifs des services de l'État.

Sur la base de ces nouvelles exigences et pour répondre aux objectifs ambitieux du dispositif Éco-énergie Tertiaire, l'enjeu pour la DIE a été d'adopter une approche susceptible d'identifier, de qualifier et d'accompagner rapidement les initiatives et les projets les plus susceptibles de mobiliser les acteurs, de capter les rares ressources humaines disponibles et de dégager la performance environnementale attendue. En contrepartie de cette mobilisation, la DIE a pu apporter aux porteurs non seulement les financements interministériels indispensables à la réalisation de ces opérations, mais également son expertise et ses compétences en montages immobiliers complexes.

Les premières expérimentations de la méthode de l'appel à projets : le programme de rénovation des cités administratives et le programme Travaux immobiliers à gains rapides en énergie (TIGRE)

L'approche adoptée a été celle de l'appel à projets : une démarche de type *bottom-up* consistant à s'appuyer sur les acteurs du terrain pour identifier et proposer les projets les plus pertinents. Si cette approche n'est évidemment pas inédite, sa mise en œuvre à une telle échelle est significative du pragmatisme qui a prévalu au regard de la complexité de l'opération à conduire.

⁽³⁾ Au sens de doter les acteurs d'outils et de leur faire bénéficier de formations à la hauteur des actions de création de valeur attendue.

Le programme 348 de rénovation des cités administratives

Les prémices en furent le programme de rénovation de trente-neuf cités administratives issu d'un appel à projets lancés en 2018 dans le cadre du grand plan d'investissement 2018-2022. Doté d'une enveloppe de un milliard d'euros sur cinq ans, il visait un objectif de gain énergétique de 139 GWh_{ep}/an⁽⁴⁾. Ce programme, dont les opérations immobilières sont encore en cours de mise en œuvre, a démontré toute la pertinence du recours à l'appel à projets dans le contexte de l'immobilier de l'État.

Le programme TIGRE

Sur la base de cette première expérience, la DIE a souhaité lancer, fin 2019, une nouvelle initiative, uniquement ciblée sur le thème spécifique de la transition énergétique. Si l'enveloppe financière prélevée sur le compte d'affectation spécial immobilier géré par la DIE restait modeste (20 millions d'euros) à l'échelle du parc à traiter, l'objectif était avant tout mobilisateur.

Lancé par la DIE en collaboration avec la DHUP et la direction des Achats de l'État (DAE), le programme TIGRE (Travaux immobiliers à gains rapides en énergie) s'est ainsi donné avant tout pour objectifs de mobiliser les acteurs sur les nouveaux enjeux de la transition énergétique et de capter une performance rapidement accessible (logique de « gains rapides »), et ce en s'appuyant, dans une large mesure, sur le levier de l'innovation.

Ce programme a été structuré autour de quatre axes complémentaires :

- un axe destiné à accompagner financièrement les services de l'État candidats au concours CUBE 2020 organisé par l'IFPEB (Institut français pour la performance du bâtiment)⁽⁵⁾ : l'objectif était ici d'attirer l'attention des acteurs de l'État sur l'importance des actions visant à mobiliser les occupants d'un bâtiment sur la diminution de la consommation énergétique liée à son usage, un thème privilégié du concours CUBE ;
- un axe destiné à identifier et à expérimenter des solutions techniques innovantes déjà disponibles sur le marché, en vue de valider la performance et de valoriser ce levier d'innovation auprès de l'ensemble des porteurs de projets au sein de l'État. Ces solutions, issues d'un sourcing effectué par la DIE et la DAE, ont fait l'objet d'un appel à projets spécifique auprès des services expérimentateurs ;
- un axe consistant en un appel à projets destiné à financer des opérations de travaux rapidement engageables et présentant des gains rapides en matière énergétique ;
- un axe d'accompagnement à la mise au point de solutions très innovantes, mais non encore commercialisées, dans le domaine de la performance énergétique

⁽⁴⁾ Ce programme, contrairement aux opérations ultérieures, n'était pas exclusivement destiné à accroître la performance énergétique de chacun des projets engagés.

⁽⁵⁾ Voir l'article de Cédric Borel, Christophe Rodriguez et Emmanuelle Bertaudière publié dans ce numéro de *Réalités industrielles* et présentant ce concours.

des bâtiments. Cette approche, qui s'apparente à celle du capital risque, devait permettre d'accompagner les industriels à travers la mise à disposition d'un champ d'expérimentation et de mise au point de ces solutions au sein de l'État.

Le programme TIGRE a été lancé avec un calendrier de mise en œuvre s'étendant sur trois années. La stratégie de recherche d'un gain rapide (cible fixée dans le programme : un retour sur investissement à cinq ans, avec un maximum de dix ans) conduisait *de facto* à limiter le montant et la durée des opérations concernées, d'autant plus que le programme souhaitait s'appuyer également, pour l'axe 2, sur le décret Innovation qui limite à 100 k€ HT le montant des achats de solutions innovantes sans mise en concurrence formalisée des fournisseurs. De par ses enjeux financiers, sa durée et la recherche d'un gain rapide, le caractère mobilisateur et agile du programme TIGRE est donc évident, par comparaison notamment avec l'appel à projets « France Relance » évoqué ci-après, dont les montants financiers et l'impact sont bien supérieurs.

Un bilan (non définitif) du programme TIGRE fait apparaître que les résultats obtenus sont satisfaisants au regard des objectifs initiaux, bien que sa réalisation ait été assez significativement impactée par la crise sanitaire survenue dès le mois de mars 2020 :

- 31 services de l'État se sont inscrits au concours CUBE 2020 à la suite d'un appel à candidatures portant sur l'axe 1 et ont souhaité bénéficier d'un accompagnement financier dans leur démarche. Au final, seule la moitié de l'enveloppe dédiée (d'environ 500 k€) a été mobilisée et utilisée, les actions engagées ayant été pour une bonne part annulées du fait de la crise sanitaire. Logiquement, les actions de mobilisation des occupants ont souffert de la mise en œuvre massive du travail à distance sur la période considérée. Cela n'a néanmoins pas empêché certains services candidats de réaliser d'excellentes performances, avec des diminutions constatées de l'ordre de 30 % de la consommation énergétique du bâtiment participant au concours (<https://cube-championnat.org/>).
- Le sourçage effectué sur l'axe 2, en partenariat avec le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), a permis d'obtenir un référentiel de quinze solutions innovantes, dont certaines d'entre elles sont actuellement en cours d'expérimentation au sein de deux régions à la suite d'un appel à projets spécifique. Les travaux accomplis sur cet axe ont non seulement permis de porter un regard nouveau sur le potentiel des solutions existantes sur le marché, mais ont également fait apparaître une véritable appétence des maîtres d'ouvrage pour l'approche par l'innovation dans la réalisation des projets immobiliers à vocation énergétique.
- L'appel à projets portant sur l'axe 3 a permis de retenir un millier de projets satisfaisant aux critères du programme, avec des montants allant de quelques milliers d'euros à plusieurs millions. Le succès a été tel que l'enveloppe initiale du programme TIGRE a dû être abondée de 15 millions d'euros supplémentaires pour permettre d'accompagner l'ensemble des projets validés, et éviter ainsi de laisser de côté un potentiel qui, de fait, serait inexploité. L'ensemble de ces projets repré-

sentent ainsi une réduction attendue de 106 GWh_{ep}/an de la consommation énergétique du parc immobilier de l'État, avec un taux de retour sur investissement moyen de cinq années.

- Enfin, l'axe 4 a, pour sa part, fait l'objet de travaux de sourçage menés en lien avec le CSTB et qui ont conduit à ne pas poursuivre les opérations envisagées. La trop grande proximité avec les travaux relevant de l'axe 2 également tourné vers l'innovation et la complexité rencontrée dans l'établissement d'un cadre juridique permettant un partenariat avec les industriels, laquelle s'est révélée disproportionnée au regard des enjeux limités du programme, ont conduit à concentrer les ressources de la DIE sur d'autres actions plus efficaces.

Sans préjuger du bilan définitif qui sera fait du programme TIGRE à la fin de l'année 2022 – un bilan qui sera réalisé sur la base notamment d'une phase de validation des résultats obtenus qui sera conduite avec l'appui du CEREMA –, les travaux déjà conduits à ce jour donnent satisfaction.

Le déploiement de la méthode : l'appel à projets pour la rénovation des bâtiments de l'État et de ses opérateurs dans le cadre du Plan de Relance

Le calendrier très contraint du lancement de deux appels à projets

Dans le cadre du Plan de Relance de l'économie lancé en septembre 2020 par le gouvernement, un vaste programme de rénovation des bâtiments publics visant à soutenir le secteur de la construction et à réduire l'empreinte énergétique de ces bâtiments a été lancé conformément au dispositif Éco-énergie Tertiaire, et plus largement comme étant la traduction d'un État exemplaire, tel que défini dans la feuille de route pour la transition énergétique dans les bâtiments de l'État, mise en œuvre sous l'impulsion de la DIE.

En copilotage avec le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), la DIE a lancé deux appels à projets en septembre 2020, dotés au total de 2,7 milliards d'euros : l'un pour le financement de projets de rénovation de bâtiments propriétés de l'État ou de ses établissements publics affectés aux missions d'enseignement supérieur, de recherche et aux œuvres universitaires et scolaires, et l'autre pour tous les autres bâtiments propriétés de l'État ou de ses établissements publics. À travers la sollicitation des responsables immobiliers de chaque ministère et grâce à l'appui des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État⁽⁶⁾ (RRPIE), une très forte mobilisation de tous les services de l'État

⁽⁶⁾ La DIE s'appuie sur des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État placés auprès de chaque préfet de région pour piloter la stratégie immobilière au niveau régional, accompagner les projets immobilier et assurer l'animation des acteurs locaux de la politique immobilière de l'État.

et de ceux de ses opérateurs a été constatée sur l'ensemble du territoire national. Plus de 6 000 dossiers de candidatures ont été déposés, représentant un montant de l'ordre de 8,4 Mds€ ; un effort considérable réalisé en dépit d'un niveau inédit de contraintes : un délai court de quatre semaines pour monter les dossiers et le respect d'un impératif, celui de la rapidité de mise en œuvre des projets.

Ces candidatures ont ensuite été instruites en moins de dix semaines, en veillant à prioriser la déconcentration et à s'appuyer sur l'expertise des acteurs locaux : hormis les projets se situant au-dessus de 5 M€ (8 M€ en Île-de-France) qui ont été instruits au niveau central (DIE et MESRI), 95 % des dossiers l'ont été au niveau régional (RRPIE et IRE⁽⁷⁾) sur la base de deux critères principaux : la capacité du porteur de projet à le mettre en œuvre rapidement, avec la garantie d'engager l'opération avant le 31 décembre 2021 et d'assurer une livraison prévisionnelle devant intervenir au plus tard au 31 décembre 2023 ; et les performances environnementales globales du projet.

Un interclassement, intégrant les classements régionaux et les classements des projets instruits au niveau central, a permis de déterminer les 4 214 projets lauréats annoncés par le Premier ministre le 14 décembre 2020, pour un montant de 2,7 Mds€⁽⁸⁾.

Une mise en œuvre et un suivi des projets au plus près du terrain

Parallèlement à l'instruction des dossiers de candidatures, un outil de suivi informatique des projets a été élaboré qui, grâce à un renseignement, *a minima* mensuel, par les porteurs de projet des informations détaillées relatives à chaque opération, constitue un support régional et global pour la mise en œuvre et le suivi des projets.

Ainsi, dès les premières semaines du mois de janvier 2021, les financements ont été mis à disposition des ministères, ce qui a permis de notifier les premiers marchés permettant principalement de réaliser des études mais aussi les travaux les plus simples. Une circulaire du Premier ministre a également été diffusée pour inviter les porteurs de projet à recourir aux

⁽⁷⁾ Le MESRI s'appuie sur les ingénieurs régionaux de l'équipement qui, placés auprès de chaque recteur d'académie, interviennent en tant que conseillers techniques pour les affaires immobilières et foncières.

⁽⁸⁾ Les projets retenus sont recensés sur le site : <http://cartographie-plan-de-relance.portail-die.fr/>

dispositions les plus simples et les plus rapides pour la passation des marchés (simplification des seuils de mise en concurrence, optimisation des délais, incitation à la mise en œuvre de marchés globaux...).

Au 31 décembre 2021, la quasi-totalité des projets lauréats ont pu être engagés et plus de 16 000 marchés ont été signés.

Une grande réussite grâce à une mobilisation inédite de l'ensemble des services immobiliers des ministères et du réseau de la politique immobilière de l'État

Le défi visant à engager plus de 2,7 Mds€ de marchés de rénovation de bâtiments publics de l'État a été tenu grâce à une mobilisation exceptionnelle des ministères, qui ont su inciter leurs services immobiliers et leurs opérateurs à candidater à l'appel à projets « Plan de Relance » et à concevoir des projets en un temps record, ainsi qu'à celle du réseau en charge de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et du réseau du MESRI, tant au niveau local qu'au niveau central pour l'analyse, le classement, puis le pilotage des projets retenus.

Conclusion

Les programmes « 348 Cités administratives », TIGRE et « Appel à projets – Plan de Relance » se sont révélés très mobilisateurs et également exemplaires au travers d'actions concrètes de rénovation du parc immobilier étatique donnant la priorité aux gains énergétiques et environnementaux. Ils ont suscité un réel intérêt de la part des porteurs de projet qu'est venu concrétiser un volume d'opérations très supérieur aux estimations initiales. Malgré un contexte rendu très difficile par la crise sanitaire, la mise en œuvre de ces programmes se poursuit et contribuera sans nul doute à la modernisation du parc immobilier de l'État et à la réduction des consommations énergétiques de celui-ci.

La méthode innovante employée, fondée sur des appels à projets, sans allocations géographiques ou ministérielles préalables, a montré sa pertinence pour sélectionner les opérations immobilières les plus pertinentes en termes d'actions susceptibles d'être rapidement mises en œuvre. Grâce à ses résultats encourageants, cette méthode pourra être utilement reconduite pour réaliser de prochains chantiers, en particulier pour répondre aux exigences du dispositif Éco-énergie Tertiaire, un futur chantier majeur pour l'ensemble de l'immobilier tertiaire, et plus particulièrement pour l'immobilier de l'État.