

6

La prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la politique immobilière de l'État

PRÉSENTATION

Parmi les politiques publiques impliquées dans la réponse au défi de l'adaptation au changement climatique, la politique immobilière de l'État à l'égard de son propre parc, qui comprend 200 000 bâtiments et représente 95 millions de mètres carrés, montre un réel retard. Cette situation tient pour partie à une connaissance insuffisamment fine des caractéristiques et de l'état d'entretien de ce parc de taille considérable, très diversifié et réparti sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin, mais aussi à la difficulté de mobiliser les ressources nécessaires à son entretien et à sa rénovation. Elle résulte également de l'intégration très récente, dans une politique immobilière de l'État qui donne la priorité à la diminution de ses émissions de gaz à effet de serre et de son empreinte carbone, des préoccupations d'adaptation de ses bâtiments au réchauffement climatique. Ainsi l'immobilier de l'État constitue encore un angle mort de la politique d'adaptation au réchauffement climatique.

Le présent chapitre établit le constat de l'inadaptation du parc immobilier de l'État aux risques découlant du changement climatique, risques par ailleurs mal mesurés (I), avant de constater l'inadéquation des mesures déjà prises et de proposer des pistes pour une véritable politique d'adaptation de l'immobilier de l'État (II).

I - Un parc immobilier de l'État mal adapté aux risques climatiques

L'État est doté d'un parc immobilier très vaste et très diversifié sur lequel pèsent des risques climatiques variés et insuffisamment appréhendés.

A - Un parc immobilier de l'État étendu et diversifié

Le périmètre de la politique immobilière de l'État comprend l'ensemble des biens appartenant à l'État, ainsi que ceux qu'il occupe ou qu'il contrôle directement ou indirectement à travers des établissements publics nationaux (EPN) ou des opérateurs de l'État (notamment les universités). Les établissements hospitaliers, les écoles, les collèges et les lycées n'en font pas partie.

Le parc immobilier de l'État est très étendu : il comprend près de 200 000 bâtiments différents occupant 95 millions de mètres carrés et répartis sur l'ensemble du territoire, métropolitain et ultramarin, sous diverses altitudes et latitudes. Son exposition aux risques liés au réchauffement climatique varie selon la localisation du bâtiment. Ces risques sont de plusieurs natures : températures extrêmes, tempêtes, inondations, élévation du niveau des mers, créant des désordres géologiques (retrait-gonflement des sols argileux, recul du trait de côte) etc.

Tableau n° 23 : parc immobilier de l'État ventilé par fonction

Type de bâtiment	Nombre de bâtiments	Surface (m ²)
Bureau	20 521	22 862 303
Bâtiment enseignement ou sport	10 290	20 139 079
Bâtiment technique	45 536	19 335 774
Logement	48 660	18 157 011
Bâtiment sanitaire ou social	7 269	9 195 318
Bâtiment culturel	1 462	3 279 356
Bâtiment agricole ou d'élevage	1 924	629 974
Ouvrages d'art réseaux voiries	15 459	470 699
Édifice du culte	320	375 823
Monument et mémorial	1 040	360 817
Autres	40 197	291 859
Total	192 278	95 098 014

Source : Infocentre France Domaine – Inventaire immobilier – Extraction du 28/04/2023

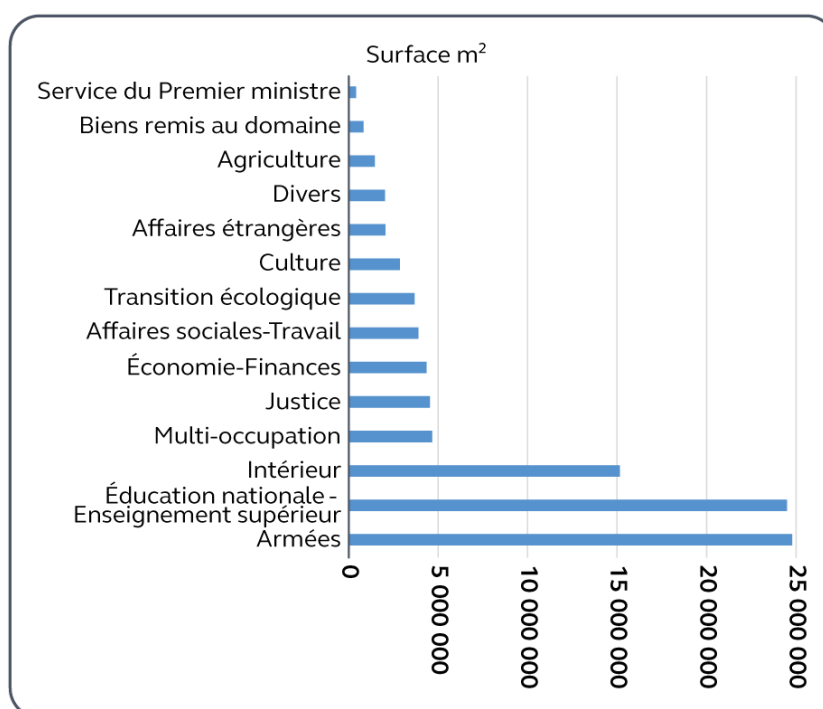
L'essentiel du parc de l'État est composé de bureaux (24 %), de bâtiments d'enseignement ou de sport (22 %), de bâtiments techniques (19 %) et de logements (19 %). Par ses fonctions, ce parc peut exposer ses usagers et ses agents à des risques de plus forte intensité, notamment aux épisodes caniculaires. C'est le cas par exemple des établissements pénitentiaires, des casernes, des gendarmeries et des hôtels de police, des universités, des bâtiments techniques et industriels qui relèvent principalement des secteurs de la recherche (laboratoires) ou de la défense.

Les surfaces occupées par l'État se sont contractées de 5,4 % entre 2017 et 2021, sous l'effet de la cession de biens initiée par la circulaire du 28 février 2007 et de la réduction des surfaces de bureaux visée par la circulaire du 16 janvier 2009. L'État a poursuivi dans ce cadre un triple objectif d'efficacité des services publics, de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et de réduction de son empreinte environnementale. Une circulaire de la Première ministre, en date du 8 février 2023, a fixé une nouvelle doctrine d'occupation des immeubles de l'État qui devrait conduire dans la durée à poursuivre la réduction des surfaces de bureaux.

Sur le total de cette surface, l'État et ses opérateurs sont propriétaires de 75,8 millions de mètres carrés, soit 80 % des surfaces, le solde étant loué ou mis à disposition. Ce patrimoine est très concentré. Près de la moitié des bâtiments relève des ministères des armées et de l'intérieur, les deux tiers

si l'on y ajoute ceux de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, principalement constitués des universités et des laboratoires de recherche. Les bâtiments scolaires relèvent en revanche des collectivités locales (communes, départements et régions).

Graphique n° 36 : parc immobilier de l'État ventilé par administration



Source : Infocentre France Domaine – Inventaire immobilier – Extraction du 28/04/2023

B - Une mesure lacunaire des risques liés au réchauffement climatique

L'étendue géographique du parc immobilier expose celui-ci, selon les types de bâtiments et leur localisation, à tous les risques découlant du réchauffement climatique. Un quart des surfaces de bureaux occupées par l'État ou ses opérateurs est par exemple situé dans des régions métropolitaines méridionales (Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie) particulièrement exposées aux canicules et à la sécheresse ; 3,5 % se trouvent dans les territoires ultramarins, où la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes est plus élevée.

Ces risques doivent être pris en compte par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), chargée du pilotage de la politique immobilière de l'État. Forte de ses 1 500 agents, rattachée au ministère des comptes publics, elle a développé ou enrichi des outils de recensement et de diagnostic de l'état des bâtiments. Ainsi, l'un des modules³⁷¹ du logiciel comptable de l'État, Chorus, tient un inventaire patrimonial, tandis que le système d'information de l'immobilier de l'État comporte un référentiel technique qui recense les principales caractéristiques de chaque bâtiment (surfaces, accessibilité, bilan énergétique, etc.) et dispose d'un outil d'analyse et de diagnostic. Ce dernier permet d'établir les schémas pluriannuels de stratégie immobilière ministérielle (SPSI) et leur déclinaison pour les services déconcentrés, les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Ces outils sont cependant encore en cours de déploiement. À fin juin 2022, les données présentes dans le référentiel technique des biens occupés par les opérateurs de l'État n'affichaient un indice global de complétude que de 65 %³⁷², en progression toutefois de cinq points sur une année. Pour les données relevant de l'état technique, de l'accessibilité ou du confort d'usage, ce ratio ne s'élevait à la même date qu'à 60 %. Pour mesurer de façon précise la vulnérabilité des bâtiments aux effets du réchauffement, ces données devront être doublement complétées, d'une part, par une caractérisation technique exhaustive des locaux recensés et, d'autre part, par un élargissement des données collectées (relevés de températures, qualité des matériaux, exposition solaire, etc.).

Seuls une meilleure connaissance des caractéristiques d'exposition aux risques liés au réchauffement climatique de chaque bâtiment et leur rapprochement avec la carte territoriale des probabilités d'événements climatiques, telle que celle fournie par Météo France *via* le portail DRIAS³⁷³, permettront, à terme, de déployer une politique d'adaptation du parc immobilier au changement climatique.

³⁷¹ Le module REFEX.

³⁷² PLF 2023, DPT - *Politique immobilière de l'Etat*.

³⁷³ Voir le chapitre introductif du présent rapport.

II - L'urgence d'adapter la politique immobilière de l'État au changement climatique

L'État s'est progressivement doté d'une stratégie immobilière visant à atténuer le réchauffement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette politique est ordonnée autour d'objectifs, d'outils de programmation, d'une gouvernance sophistiquée et de financements. Pourtant, en dépit de la forte exposition du parc immobilier de l'État aux conséquences désormais avérées et subies du réchauffement climatique, la politique actuelle n'intègre pas cette dimension critique dans ses priorités.

A - Une politique immobilière de l'État qui n'a pas encore pris en compte l'adaptation au réchauffement climatique

1 - Une priorité accordée à l'atténuation dans les stratégies immobilières

Focalisée sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments, la politique immobilière de l'État n'a jusqu'ici pas considéré l'adaptation du parc aux effets du réchauffement climatique comme un objectif. De ce fait, les outils de diagnostic et de mesure nécessaires n'ont pas été développés. Les phénomènes liés au réchauffement climatique sont pourtant observés depuis longtemps, que ce soit en tendance (+ 1,5 à 2°C depuis 2010 par rapport à 1961-1990), à l'occasion d'épisodes caniculaires, notamment depuis 2003, ou de catastrophes naturelles à répétition (inondations, ouragans dans les Antilles : *Mathew* en 2016, *Irma* en 2017, *Beryl* en 2018).

En 2018, une réflexion interministérielle dans le cadre de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) a été à l'origine d'une première feuille de route pour la transition énergétique des bâtiments de l'État. Plusieurs orientations ont été arrêtées et mises en œuvre dans le cadre de différents chantiers pilotés par la direction de l'immobilier de l'État, parmi lesquels la mise en place d'un suivi périodique des consommations énergétiques ou l'élaboration d'une nouvelle méthode de construction des schémas directeurs, qui place la transition énergétique au rang de priorité. De même, a été mise en place une procédure de « labellisation » des projets neufs ou de rénovation, qui conditionne l'accord de la CNIP ou, à l'échelon déconcentré, des conférences

régionales de l'immobilier public. Ce label valide le respect de critères tenant à la qualité intrinsèque du projet, à sa performance énergétique, économique et écologique et à son impact financier. Aucun critère ne porte cependant sur les réponses apportées par le projet aux défis de l'adaptation au changement climatique.

Le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), créé en juillet 2022 et placé sous l'autorité du Premier ministre, veille à la bonne articulation de l'ensemble des politiques publiques en faveur de la transition écologique. S'agissant de la politique immobilière, le SGPE a conduit, avec la direction de l'immobilier de l'État, un groupe de travail « *Planification écologique, bâtiment de l'État* » dont l'objectif était de proposer en 2023, avec l'appui du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), une trajectoire financière pluriannuelle de rénovation des bâtiments publics. Cette dernière vise essentiellement des objectifs d'atténuation.

De même, dans la circulaire de la Première ministre du 8 février 2023 relative à la nouvelle doctrine d'occupation des immeubles de l'État, ne figure qu'un seul objectif de réduction de « l'empreinte environnementale » de l'État et notamment des émissions de gaz à effet de serre. La question du « confort d'usage » des immeubles de l'État, en particulier pendant les périodes de canicule, n'y est pas abordée.

Enfin, au titre des financements, les crédits budgétaires conventionnels comme ceux issus de plans exceptionnels consacrés à l'immobilier, ont financé à titre principal des mesures de rénovation thermique ou d'économie d'énergie.

2 - Des investissements immobiliers ciblés sur la rénovation thermique et sur les économies d'énergie

Depuis 2018, deux budgets immobiliers exceptionnels ont été créés :

- le programme 348 *Rénovation des cités administratives*, doté d'un milliard d'euros sur cinq ans à compter de 2018 dans le cadre du Grand plan d'investissement ;
- le programme 362 *Écologie - action 01 : rénovation énergétique*, du plan de relance de 2020, doté de 2,7 milliards d'euros pour le soutien du secteur du bâtiment et des travaux publics. Cette enveloppe est destinée aux travaux de rénovation énergétique des bâtiments publics appartenant à l'État ou à ses opérateurs.

Le Grand plan d'investissement de l'automne 2017, porté par le programme 348 (1 Md€), a inclus un premier chantier de rénovation des cités administratives, consacré en priorité à la rénovation énergétique mais aussi à l'accueil des usagers et au cadre de travail³⁷⁴. La direction de l'immobilier de l'État a été chargée de ce volet du Grand plan d'investissement en janvier 2018. À l'issue d'appels à projets, 38 cités administratives ont été retenues pour des opérations de reconstruction (notamment à Amiens, à Lille, à Lyon ou à Nantes) ou de rénovations lourdes des bâtiments. Les coûts de reconstruction s'échelonnent entre 49,3 M€ (Nantes) et 149,4 M€ (Lille), et les projets de rénovation entre 471 000 € (Aurillac) et 54 M€ (Strasbourg).

Le plan de relance de 2020 a renforcé les moyens alloués à ces actions, en cohérence avec la loi Elan³⁷⁵, qui fixe des objectifs de performance énergétique pour les bâtiments, et avec le décret tertiaire³⁷⁶, qui précise ses modalités d'application en imposant aux entreprises et à l'État de réduire la consommation d'énergie de leurs bâtiments abritant des activités tertiaires. Une enveloppe exceptionnelle de 4 Md€ a été affectée à la rénovation énergétique des bâtiments de l'État (1,31 Md€), des bâtiments universitaires et de recherche (1,36 Md€), jugés prioritaires³⁷⁷, et aux projets des collectivités territoriales (1,3 Md€), *via* un abondement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)³⁷⁸. Financée au titre du plan européen « *Next Generation EU* » au profit de la lutte contre le changement climatique et de la neutralité carbone, elle a permis de financer plus de 6 500 projets³⁷⁹ de tailles très diverses. Nombre d'entre eux ont porté sur le remplacement des ampoules par des LED (programme TIGRE – travaux immobiliers à gains rapides).

Parmi les projets consacrés à la rénovation thermique, 60 %, soit environ 1 600 opérations, comprenaient une dimension d'isolation. Même si ces travaux d'isolation ne visaient pas directement à adapter les bâtiments aux effets du réchauffement, ils ont pu contribuer incidemment à améliorer le confort d'été.

³⁷⁴ Mission 22 *Action et transformation publique*, Programme 348 *Rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants*.

³⁷⁵ Loi dite Élan n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³⁷⁶ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 dit « tertiaire ».

³⁷⁷ Mission *Plan de relance*, programme 362 *Écologie*, action 01 *Rénovation énergétique*.

³⁷⁸ La direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et de la cohésion des territoires (DGCL) a été chargée du suivi de ce volet. Le patrimoine des collectivités locales est trois fois supérieur en surfaces à celui de l'État. Leurs quelque 6 500 projets ont concerné au deux tiers les bâtiments d'enseignement, qui ne font pas partie de l'immobilier de l'État mais sont affectés au service public de l'éducation.

³⁷⁹ À fin avril 2023, 98 % des crédits avaient été engagés et 54 % consommés sur l'enveloppe totale de 2,7 Md€.

Au-delà de ce constat général, quelques rares opérations ont fait exception, en ciblant spécifiquement l'adaptation aux épisodes de canicule. C'est le cas du programme de construction de 15 000 places de prison sur la période 2018-2027 et de la rénovation de douze établissements pénitentiaires construits avant l'an 2000. L'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de ce programme, a défini ses propres normes de « confort d'été » et a permis d'identifier des solutions pour limiter la température dans ces lieux de confinement non climatisés.

3 - L'immobilier, angle mort du plan national d'adaptation au changement climatique

Dans le cadre de la mise en œuvre du *Grenelle de l'environnement*³⁸⁰, une concertation nationale avait été organisée en vue de préparer le premier plan national d'adaptation au changement climatique - PNACC 1 (2011-2015). Au titre du volet « Urbanisme et cadre bâti », une fiche-action confiée à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la transition écologique prévoyait quatre chantiers :

- Action n° 1 : intervenir pour l'adaptation au changement climatique au niveau des documents d'urbanisme ;
- Action n° 2 : adapter la gestion de la nature en ville et la gestion des espaces verts ;
- Action n° 3 : lutter contre la canicule en ville et limiter l'effet d'îlot de chaleur ;
- Action n° 4 : agir pour le confort du bâti dans le contexte de hausse globale des températures.

Les principaux enjeux de l'adaptation de l'immobilier de l'État au réchauffement climatique avaient donc été correctement identifiés il y a plus de dix ans. Ils n'ont pas pour autant trouvé de traduction concrète dans la mise en œuvre de ces orientations. Seul un appui à des travaux de recherche sur ce sujet avait été financé, selon les conclusions de l'évaluation du thème n° 11 du PNACC 1³⁸¹ - « urbanisme et cadre bâti », établie en novembre 2015 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable.

³⁸⁰ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³⁸¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Évaluation du PNACC*, rapport n° 010178-01, novembre 2015.

Après cette première prise de conscience, il est surprenant de constater que le deuxième PNACC (2018-2022) n'a pas repris et approfondi cet enjeu d'adaptation. Les actions concernées ont en effet été dispersées dans des rubriques transversales portant sur « *la recherche et la connaissance* », « *l'information et la sensibilisation* » ou « *les lois, codes, normes et règlements techniques* ».

Parmi les 471 sous-actions que porte le PNACC 2, 90 ont été identifiées par la Cour comme susceptibles d'intéresser indirectement la politique immobilière de l'État et deux seulement concernent spécifiquement le bâti et ont été mises en œuvre : la réglementation environnementale 2020 (RE 2020), d'une part, et la prise en compte du phénomène de retrait-gonflement des sols argileux³⁸² dans les techniques de construction, d'autre part. La plupart des autres mesures visent des objectifs transversaux non ciblés sur les questions liées aux constructions. Fin 2022, 43 mesures sur 90 étaient toujours en cours ou n'avaient pas commencé à être mises en œuvre. Or, la réalisation de 25 d'entre elles aurait dû arriver à échéance au plus tard à cette date.

L'une des rares avancées en matière d'adaptation résulte de l'adoption de la réglementation environnementale RE 2020 qui, tout en encadrant à titre principal les émissions de carbone et les consommations d'énergie des bâtiments neufs, vise également à garantir le confort en cas de forte chaleur et impose des exigences spécifiques pour résister aux épisodes de canicule. Elle fixe notamment des seuils de température à ne pas dépasser³⁸³. L'application de cette réglementation est toutefois limitée aux constructions neuves, dont l'impact sur le parc immobilier de l'État est faible, compte tenu d'un taux de renouvellement de 2 à 3 % par an.

L'enjeu de l'adaptation étant désormais clairement identifié, le prochain plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3), en cours d'élaboration, devra impérativement décrire la stratégie immobilière à adopter dans le cadre du nouveau scénario climatique retenu par le Gouvernement.

³⁸² « *Sols argileux et catastrophes naturelles* » - Rapport de la Cour des comptes – février 2022.

³⁸³ Seuil maximal de 1250 degrés-heures (DH), soit 25 jours avec des températures de 30°C en journée et de 28°C la nuit.

B - L'urgente intégration dans la politique immobilière de l'État d'actions d'adaptation au réchauffement climatique

1 - Intégrer l'adaptation au changement climatique dans les priorités de la stratégie immobilière de l'État

Lors de l'examen par le Conseil de l'immobilier de l'État³⁸⁴, en novembre 2022, de l'évolution des orientations en matière de transition environnementale, aucune mesure spécifique à l'adaptation n'a été introduite. Le contexte international et la hausse des coûts de l'énergie ont conforté la priorité donnée à la réduction de la consommation et de la dépendance de la France aux énergies fossiles importées, comme l'illustre le plan de sobriété énergétique lancé par le gouvernement le 6 octobre 2022.

Plus récemment, fin 2022, un groupe de travail intitulé « planification écologique », piloté par la direction de l'immobilier de l'État et par le secrétariat général à la planification écologique, a été constitué pour bâtir une trajectoire pluriannuelle de rénovation des bâtiments publics. Plusieurs scénarios ont été dessinés à cette occasion. Le plus exigeant, qui incluait notamment l'objectif d'adaptation au changement climatique, a rapidement été écarté en raison des efforts financiers qu'il aurait fallu consentir, jugés hors de portée dans le contexte budgétaire actuel. Le scénario dit « réglementaire », qui prévoit de répondre aux seuls objectifs d'ores et déjà fixés, a été retenu. Il prévoit :

- la rénovation d'ici 2034 des logements de l'État identifiés comme « passoires thermiques »³⁸⁵ conformément à la loi « climat et résilience »³⁸⁶ ;
- l'atteinte des objectifs de baisse de consommation énergétique du dispositif éco énergie tertiaire pour le parc tertiaire ;
- la rénovation au niveau *Nearly Zero energy Building* d'au moins 3 % du parc par an ; l'application du décret BACS³⁸⁷ se traduisant par la mise en place d'une régulation des équipements de chauffage et de refroidissement et de leur calorifugeage ;

³⁸⁴ Le CIE est un organe consultatif chargé d'éclairer le ministre en charge des Domaines sur la mise en œuvre de la stratégie immobilière. Il produit des avis motivés sur les SPSI et SDIR. Il est actuellement présidé par M. Jean-Paul Mattéi, député.

³⁸⁵ La DIE, à partir de données de l'observatoire national de la rénovation thermique estime que près de 17 % des logements de l'État (8 300) seraient classés F ou G.

³⁸⁶ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³⁸⁷ Décret n° 2023-259 du 7 avril 2023 relatif aux systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires (*Building Automation and Control System* ou « BACS »).

- l'application de la directive européenne sur la performance environnementale des bâtiments³⁸⁸, transposée en France sous la forme d'un objectif de réduction de la consommation des 15 % de bâtiments les moins performants en 2030, part portée à 25 % en 2034 ;
- l'application du dispositif « services publics écoresponsables »³⁸⁹ (sortie des chaudières fioul et installation de bornes « infrastructure de recharge de véhicule électrique »).

Compte tenu de la répétition rapprochée des événements climatiques critiques, il semble urgent d'inscrire également dans ce scénario un objectif d'adaptation. Ce volet devra être intégré aux orientations portées par la future stratégie française sur l'énergie et le climat et ses différentes composantes (la stratégie nationale bas carbone, le plan national d'adaptation au changement climatique et la programmation pluriannuelle de l'énergie) et faire l'objet de déclinaisons opérationnelles dans les stratégies ministérielles nationales et déconcentrées.

2 - Appliquer le cadre réglementaire aux bâtiments de l'État

Le levier réglementaire constitue un instrument efficace d'adaptation du parc immobilier de l'État, en prescrivant des obligations inscrites dans un calendrier. La politique immobilière de l'État est soumise aux dispositions de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments³⁹⁰. Celle-ci a introduit en 2018 l'obligation pour chaque État membre d'établir des stratégies de rénovation à long terme pour soutenir la rénovation du parc national de bâtiments, tant publics que privés, en vue de constituer un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici 2050. Cette directive cible en priorité l'atténuation mais inclut dans les objectifs de performance et de décarbonation le refroidissement et le chauffage des locaux.

³⁸⁸ Directive (UE) 2018/844 du parlement Européen et du conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

³⁸⁹ Circulaire du Premier ministre du 25 février 2020 « Engagements de l'État pour des services publics écoresponsables ».

³⁹⁰ Directive 2010/31/UE modifiée par la directive modificative 2018/844/UE. La directive EPBD, pour *Energy Performance of Building Directive*, soit « performance énergétique des bâtiments ».

Au plan national, l'État est particulièrement concerné par les obligations d'économies d'énergie dans le secteur tertiaire, introduites par la loi Elan. Le décret du 23 juillet 2019, dit « tertiaire », a fixé les obligations de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire au travers du dispositif « éco énergie tertiaire »³⁹¹. L'État est tenu par ces obligations, qui visent à dégager des économies d'énergie d'au moins 40 % d'ici 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport au niveau atteint en 2010. Comme évoqué précédemment, la norme RE2020, applicable aux bâtiments publics mis en chantier depuis 2022, s'inscrit dans la même logique. Enfin, en ce qui concerne les logements de l'État, la loi dite « Climat et résilience »³⁹² impose à tous bailleurs de remettre à ses locataires des biens décents, répondant à un critère de performance énergétique minimal. Cette réglementation s'applique à l'État quand il loue à des tiers ou met des logements à la disposition de ses agents, quel que soit leur statut d'occupation.

Même si ces réglementations d'atténuation du changement climatique contribuent concomitamment à l'objectif d'adaptation, il paraît nécessaire et urgent de les compléter par des mesures spécifiquement ciblées sur ce dernier enjeu. Des prescriptions techniques particulières apparaissent nécessaires pour assurer la protection des cinq façades, le rafraîchissement naturel, la végétalisation des toits et abords, tout en proscrivant les mesures de mal-adaptation³⁹³. C'est le sens de la treizième recommandation du rapport³⁹⁴ de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable publié en décembre 2022, qui recommande de « s'assurer que les impacts du changement climatique sont systématiquement pris en compte lors de l'élaboration et de la révision des normes et référentiels techniques, notamment ceux relatifs aux infrastructures et au bâtiment ».

³⁹¹ Les principales obligations portent sur la mise en place d'un système de suivi et de management énergétique du bâtiment, plan d'action moyen et long terme, schéma directeur énergétique, plan de financement.

³⁹² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³⁹³ Comme le recours à la climatisation.

³⁹⁴ IGEDD, *Mission de parangonnage international sur les politiques d'adaptation au changement climatique* », décembre 2022.

3 - Pour généraliser les diagnostics de vulnérabilité et résilience, adapter les systèmes d'information

La prise en compte de l'adaptation au changement climatique requiert de réaliser pour chaque bâtiment un diagnostic de vulnérabilité et de résilience, en croisant les informations sur ses caractéristiques avec celles des prévisions à moyen et long terme sur les évolutions du réchauffement et leurs conséquences sur tout le territoire. Les résultats de ces diagnostics permettront de définir plus précisément les niveaux d'adaptation à atteindre et de prioriser les chantiers à lancer.

Pour établir le diagnostic des risques nécessaire à l'élaboration des schémas directeurs immobiliers régionaux, les acteurs de la politique immobilière de l'État s'appuient sur les informations du portail *Géorisques* du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires qui présente, sur chaque point du territoire, l'historique et le niveau d'exposition mesuré à ce jour. Les données issues de la projection des différents scénarios d'élévation des températures du GIEC et ses effets sur les aléas climatiques ne sont pas aujourd'hui disponibles dans l'outil. Cette limite, qui s'ajoute à l'absence d'interfaçage des données de *Géorisques* au système d'information immobilière de l'État, affaiblit significativement la fiabilité des diagnostics de risques aggravés par le changement climatique.

Des outils susceptibles de porter ces diagnostics existent déjà pour la construction privée. *Batadapt*, mis au point par l'observatoire de l'immobilier durable³⁹⁵, est fondé sur une cartographie qui combine le réchauffement et les risques naturels à l'emplacement du bâtiment, avec des projections temporelles à 2030, 2050, 2070 et 2090. Une analyse croisée des risques climatiques et des caractéristiques intrinsèques d'un bâtiment sélectionné permet d'évaluer, sur une échelle notée de 1 à 5, sa vulnérabilité aux différents aléas et de déterminer les priorités à accorder aux actions adaptatives.

La fiabilisation et la complétude techniques de l'inventaire des bâtiments de l'État, la déclinaison territoriale des scénarios de réchauffement et leur confrontation aux caractéristiques des bâtiments recensés, la mise à disposition d'outils de diagnostic et d'aide à la décision sont autant de chantiers à lancer ou à accélérer pour répondre aux enjeux d'adaptation de la politique immobilière de l'État au changement climatique.

³⁹⁵ Cet organisme privé réunit en particulier des compagnies d'assurance, des établissements bancaires comme le groupe Caisse des dépôts et des sociétés immobilières. Il travaille en partenariat avec le ministère de la transition écologique et l'Agence pour la transition écologique (Ademe).

4 - Estimer les trajectoires de financement et prioriser les investissements

Les dotations budgétaires exceptionnelles de 5 Md€ engagées depuis 2018 à travers le Grand plan d'investissement fin 2017, puis le plan de relance en 2020, illustrent la prise de conscience et les premiers efforts de l'État pour contribuer à l'atténuation du réchauffement climatique.

Le groupe de travail animé depuis 2022 par la direction de l'immobilier de l'État et le secrétariat général à la planification écologique (cf. *supra*, le point B.1) a travaillé sur la base d'un rapport d'étude du Cerema, une méthode de programmation pluriannuelle à l'horizon 2051, intégrant des objectifs de performance, une estimation budgétaire et des modalités techniques et financières.

Comme rappelé précédemment, compte tenu de l'incertitude sur les moyens budgétaires mobilisables à l'avenir, seul le scénario dit « réglementaire » est à ce stade retenu, complété par un second scénario qui ajoute des actions plus ambitieuses de décarbonation³⁹⁶. Ce travail, qui n'intègre pas d'objectifs spécifiques en matière d'adaptation, a été présenté à la Conférence nationale de l'immobilier public en 2023.

D'ici 2051, des trajectoires de dépenses sur 28 ans sont estimées respectivement pour les deux scénarios, à 142,2 milliards d'euros (soit 5,1 milliards d'euros par an en moyenne) et à 146 milliards d'euros (soit 6,4 milliards d'euros par an en moyenne). De cet effort supplémentaire brut pourraient être déduits les crédits existants (16 Md€), les recettes et les dépenses évitées consécutives à la réduction des surfaces d'immobilier tertiaire (25,4 Md€) et les économies liées aux baisses de dépenses énergétiques (24,5 Md€), soit un total de 66,4 Md€ de moindres dépenses, le solde à financer s'établissant à 75,8 Md€ ou 79,6 Md€ selon les scénarios.

Simplifié à ce stade, ce premier travail présente certaines faiblesses : à réglementation supposée constante d'ici 2051, il anticipe que l'État parviendra à réduire ses surfaces tertiaires d'un quart d'ici 2033 et que les dépenses seront relativement stables sur la période de 28 ans. De plus, les calculs n'intègrent pas l'inflation actuelle, ni d'hypothèses à moyen et long terme d'évolution du coût des matériaux et de l'énergie. Surtout, ce modèle omet une part significative des dépenses associées à la transition écologique qui devront être planifiées et hiérarchisées elles aussi, d'ici 2051 ou au-delà, et notamment :

³⁹⁶ Comme la suppression de l'ensemble des consommations fossiles directes et l'augmentation de l'emploi de matériaux biosourcés.

- les travaux complémentaires nécessaires pour adapter les bâtiments, en fonction de leur localisation, aux effets du réchauffement climatique : épisodes caniculaires plus longs et plus intenses, risques d'inondations, sécheresse des sols, etc. ;
- les surcoûts afférents à la construction de nouveaux bâtiments respectant les normes en vigueur, y compris la réglementation environnementale RE2020 sur le confort d'été, qui seront substitués à ceux dont les coûts de rénovation seraient exorbitants ;
- les investissements dans les énergies renouvelables associés aux bâtiments rénovés (panneaux solaires en particulier, susceptibles d'alimenter des systèmes de rafraîchissement).

Il apparaît donc probable que le coût complet de la transition sera plus élevé que le chiffrage estimatif des trajectoires conçues par la DIE et le Cerema.

La question de la soutenabilité financière de tels investissements est posée. À l'évidence, une hiérarchisation des priorités devra être établie, en fonction des types de bâtiments, de l'intensité et de la probabilité de l'exposition aux risques selon les localisations ou du caractère essentiel des services publics concernés, par exemple, vis-à-vis des populations les plus fragiles (enfants, malades, personnes âgées).

5 - Appliquer une démarche partenariale et participative

Une adaptation efficace de la politique immobilière de l'État doit s'inscrire dans une démarche participative et partenariale.

Qu'elle réponde à un risque lié à des événements thermiques, venteux ou géologiques, l'adaptation des bâtiments de l'État est en partie dépendante de l'action d'autres acteurs, au premier rang desquels les collectivités locales.

En matière d'aménagement des territoires et d'urbanisme, plusieurs niveaux de collectivités territoriales interviennent pour définir orientations ou règlements qui encadrent la construction ou la rénovation des bâtiments. Chaque région arrête son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, qui définit notamment les grandes orientations régionales ; les intercommunalités élaborent leur schéma de cohérence territoriale, plus précis ; les intercommunalités ou les communes arrêtent ensuite les règles précises qui s'imposent en matière d'aménagement urbain (zonage, constructibilité, prescriptions écologiques). Elles mobilisent à cet effet leurs documents d'urbanisme : carte communale, plan local d'urbanisme communal ou intercommunal.

Au rythme de leur révision, ces documents doivent se mettre en conformité avec les Plans « climat – air – énergie » territoriaux établis par les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, qui définissent les objectifs stratégiques et les plans d'action en vue d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter.

L'adaptation des bâtiments de l'État dépend par conséquent des règles de construction-rénovation qui s'imposent dans le territoire où ils se trouvent et de l'environnement urbain qui les entoure : végétalisation, dés-imperméabilisation des sols, suppression des points chauds, mobilités douces et décarbonées, etc. À ce titre, la mise en cohérence des schémas directeurs immobiliers régionaux de l'État avec les documents d'orientation des collectivités locales est indispensable.

De même, la mise en commun des analyses de risques territoriaux liés au réchauffement, des diagnostics immobiliers et des outils afférents, de la programmation des travaux, constitue une condition importante pour obtenir un impact sensible des politiques locales et partagées d'adaptation. Une coordination locale par l'État (préfets ou sous-préfets) devrait permettre de développer des synergies et des économies d'échelle entre l'immobilier de l'État et ceux des collectivités locales. Le rapport public annuel 2023 avait déjà recommandé une plus forte coopération en matière d'investissements immobiliers dans les collèges³⁹⁷.

Enfin, l'adaptation des bâtiments ne saurait ignorer l'avis des usagers, qu'ils soient agents publics y travaillant ou y habitant, ou utilisateurs du service public rendu, avec pour ces derniers, une attention particulière portée aux publics les plus fragiles à raison de leur âge, de leur handicap ou de leur santé ou encore de leur fragilité socio-économique. En la matière, des démarches participatives doivent être imaginées et pratiquées pour garantir la bonne adéquation des aménagements prévus aux besoins réels.

³⁹⁷ Cour des comptes, Rapport public annuel (2023), seconde partie, *chapitre 3 : La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'éducation nationale et des départements.*

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette analyse met en évidence deux constats principaux. Premièrement, il devient urgent d'agir en raison de la fréquence croissante et de l'intensité accrue des phénomènes climatiques, susceptibles de gravement perturber la fourniture des services publics dans certaines régions. Il est par conséquent impératif d'intégrer des objectifs répondant aux enjeux d'adaptation dans la politique immobilière de l'État, dont les effets devront répondre à des préoccupations très ciblées et territorialisées. Deuxièmement, il s'avère indispensable de construire des réponses de long terme adaptées et réalistes, en s'appuyant sur des diagnostics établis à partir des cartes territoriales des risques. Ces solutions doivent s'inscrire dans des schémas pluriannuels coordonnés avec l'ensemble des parties prenantes. Elles doivent enfin découler d'une programmation ambitieuse et soutenable des investissements, dont la mise en œuvre devra s'échelonner pour répondre aux situations les plus prioritaires.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. intégrer l'objectif d'adaptation dans la politique immobilière de l'État, en précisant les priorités, le calendrier et une trajectoire financière incluant les financements additionnels nécessaires (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, secrétariat général à la planification écologique) ;*
 - 2. achever la fiabilisation du référentiel technique de l'immobilier de l'État et compléter ces informations avec des indications sur les composants des bâtiments (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Réponse reçue à la date de la publication

Réponse du secrétaire général à la planification écologique..... 442
--

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
Monsieur le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

**RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À LA PLANIFICATION
ÉCOLOGIQUE**

Le secrétariat général à la planification écologique partage les grands constats formulés par la Cour des comptes dans son relevé d'observations provisoires (ROP), qui appelle toutefois certains commentaires.

Tout d'abord, la formulation « L'immobilier, angle mort du plan national d'adaptation au changement climatique » mérite d'être nuancée. En effet, comme cela est noté dans le ROP, l'enjeu d'adaptation des bâtiments au changement climatique, dont ceux de l'État, est bien identifié et des premiers outils et actions ont été mis en place. Le sujet reste effectivement moins avancé que celui de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, mais le plan national d'adaptation au changement climatique 3, en cours de construction, vise bien à définir et opérationnaliser notre stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique, en se fondant sur une trajectoire de réchauffement de référence afin d'avoir un cadrage commun pour les actions des différents acteurs. Concernant les bâtiments en général, et ceux de l'État en particulier, l'enjeu sera surtout de pouvoir intégrer les enjeux d'adaptation lors des rénovations prévues, afin d'agir efficacement sur les flux.
