



CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ETAT

**LE CIE : CINQ ANNÉES DE
PROGRÈS DANS LA POLITIQUE
IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT**

**RAPPORT D'ACTIVITÉ
2006-2011**

Yves DENIAUD

Président
du Conseil de l'immobilier de l'État



Le Conseil de l'immobilier de l'État a cinq ans.

Né du constat de carences inquiétantes dans la gestion du patrimoine immobilier public, il a accompagné voire été à l'origine de nombreuses réformes initiées depuis 2006.

Meilleure connaissance du patrimoine, mise en place d'une nouvelle organisation séparant mieux les responsabilités du propriétaire et des occupants, examen de schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services de l'État diffusion de normes d'occupation des bureaux, contribution à la définition de normes pour une politique d'entretien des bâtiments... la liste des dossiers ouverts sous son impulsion ou avec son concours est longue.

Au-delà des aspects purement techniques, la période qui s'achève a surtout été celle de la prise de conscience que la politique immobilière est un enjeu stratégique, tant financier que fonctionnel pour l'État. Sous l'impulsion du Parlement, le Gouvernement a su saisir l'importance de l'enjeu et lancer des réformes fondamentales.

Des habitudes ont été abandonnées, des vérités d'évidence ont été remises en cause, de vieilles règles ont été abrogées.

Sans la volonté forte du Premier ministre et du ministre du budget et des comptes publics, en charge du domaine, ces évolutions n'auraient pu être lancées.

Bénéficiant d'un soutien des plus hautes autorités de l'Etat, le Conseil de l'immobilier de l'Etat a su durant ces cinq années jouer un rôle original : ni censeur, ni juge ni conseiller désincarné, il a été au sens le meilleur du terme un conseil pour l'Exécutif.

Sa composition originale, alliant des parlementaires, des hauts fonctionnaires et des professionnels de l'immobilier assure la diversité des approches mais rarement ses analyses n'ont été l'objet de divergences entre membres. Qu'il me soit permis de tous les remercier très sincèrement pour la qualité de leurs apports à notre réflexion collective.

Si le chemin déjà accompli est impressionnant, les attentes demeurent fortes et nombreuses sont les réformes à consolider ou à lancer : complexité des circuits budgétaires ; inconvénients d'une organisation encore trop souvent bureaucratique ; défis du financement des travaux d'entretien, d'accessibilité ou de mise aux normes du Grenelle ; extension aux opérateurs des réformes lancées à l'Etat.

Le catalogue des dossiers ouverts est épais : ce sera l'enjeu des cinq prochaines années de marquer la constance de l'engagement pour cette action de modernisation de l'action publique : « La route est droite et tu n'as qu'à monter » écrivait Verlaine dans Sagesse ... Cent trente ans après, la leçon du poète demeure d'actualité : les enjeux sont clairs, les méthodes connues, il reste à poursuivre, avec la même volonté, l'œuvre de modernisation initiée il y a quelques années.

SOMMAIRE

I- Le contexte de création du CIE : un processus de prise de conscience	p. 1
II- Des objectifs et des principes d'action stratégiques au cœur de la doctrine du CIE	p. 4
1- Un préalable : connaître le patrimoine	p. 4
2- Des objectifs pour la nouvelle politique immobilière de l'État	p. 4
3- La stratégie définie par le Conseil pour répondre à ces objectifs repose sur de grands principes d'action	p. 4
4- Des modalités de gestion au service d'une stratégie	p. 6
III- Les travaux du CIE pour favoriser la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'État	p. 11
1- Les outils d'inventaire et de gestion	p. 11
2- L'accompagnement des nouveaux dispositifs	p. 13
3- Les SPSI et la RéATE : administrations centrales, services déconcentrés et opérateurs	p. 15
4- Les avis sur opérations, quelques exemples	p. 18
5- Index thématique des avis et recommandations formulés par le CIE	p. 21
IV- L'approche économique et la prise en compte du Grenelle de l'Environnement	p. 25
1- Le pilotage de l'investissement	p. 25
2- L'intégration des objectifs du Grenelle de l'environnement dans des choix immobiliers globaux	p. 28
• Conclusion et perspectives	p. 30

I- Le contexte de création du CIE : un processus de prise de conscience.

L'occupation de bâtiments aux fonctions diverses est consubstantielle à l'activité étatique, qu'il s'agisse de bureaux, d'entrepôts, de terrains militaires ou de tribunaux. Acheter, occuper, s'adapter aux changements, tout cela est une forme d'activité immobilière pratiquée depuis toujours par les services de l'État.

Pourtant, pendant longtemps, l'État a été un propriétaire sans politique ni vision globale de son action : il y a dix ans, les ministères se considéraient propriétaires des immeubles qu'ils occupaient ; les ministères achetaient, louaient, s'étendaient au gré des besoins, du poids politique des ministres, sans visibilité à moyen terme et sans coordination des politiques.

Les politiques immobilières, fréquemment décidées par les administrations centrales ne favorisaient pas la coordination au plan départemental ou régional sous l'égide des préfets, pourtant censés être les uniques représentants de l'État dans leur circonscription.

Le service des Domaines s'était progressivement vu cantonner dans un rôle d'évaluation et de notaire.

L'État ne savait pas ce qu'il possédait : la première évaluation de son patrimoine, il y a moins de dix ans l'estimait à 32Mds€ ; il est aujourd'hui valorisé à 67,8Mds€. Le recensement de ses biens était incomplet notamment car tous les ministères ne renseignaient pas le tableau général des propriétés de l'État.

Dès lors que l'État était propriétaire, parfois depuis longtemps, aucune réflexion n'était organisée sur le fait que l'immobilier a un coût.

Tout cela avait évidemment des conséquences : les coûts de gestion étaient d'autant moins une préoccupation qu'ils n'étaient pas connus, la sous occupation et la dispersion des locaux étaient assez fréquents et, bien évidemment, le patrimoine était mal entretenu. La gestion du parc immobilier de l'État est ainsi restée longtemps à l'écart du mouvement de modernisation qu'ont connu les entreprises ainsi que certaines administrations étrangères à partir des années 80.

Le défaut de stratégie, l'absence d'instruments de pilotage, la connaissance déficiente du patrimoine ont fait l'objet de critiques de plus en plus précises et insistantes, notamment du Parlement et de la Cour des comptes.

En 2003, le Premier ministre, M. Jean-Pierre RAFFARIN, a commandé un rapport sur la modernisation de la gestion immobilière à un haut fonctionnaire de la direction du Trésor, M. Philippe DEBAINS. Ce rapport a permis avec d'autres travaux conduits notamment par l'inspection des finances, de lancer le processus

de rationalisation de la gestion immobilière.

Ainsi, en 2004, le gouvernement a-t-il créé la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) ainsi qu'un comité d'orientation de la politique immobilière associant les directions immobilières des ministères.

De premières mesures juridiques et pratiques ont suivi : déclassement des bureaux cessibles même en cas d'occupation par un service public (ordonnance du 19 août 2004), banalisation des procédures d'évaluation des bureaux administratifs (modification de l'art. L 631-7 du code de la construction et de l'habitation), possibilité de cession par appel d'offres (décret du 6 novembre 2004), établissement d'une première liste des cessions immobilières.

C'est dans ce contexte **qu'en juillet 2005**, le rapport d'une mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a été déposé. Ce rapport soulignait les carences de la gestion immobilière de l'État et énonçait les pistes d'une nouvelle politique en la matière.

Pour remédier aux faiblesses (recensement incomplet, évaluation insuffisante du patrimoine immobilier, coût d'exploitation et de gestion méconnus, sous-occupation de certains immeubles et dispersion des implantations, entretien déficient), les propositions tendaient en particulier à affirmer le rôle de l'État propriétaire, à responsabiliser les ministères occupants et à amorcer par des expérimentations la mise en place de nouveaux principes de gestion.

Plus récemment, en juillet 2009, un rapport du Sénat, rendu par Mme Nicole BRICQ, soulignait les lacunes de l'État, s'agissant de la gestion locative.

En janvier 2006, dans le cadre de sa volonté de modernisation de la gestion publique, le Président de la République a souhaité la création d'un représentant unique de l'État propriétaire mettant à la disposition des administrations le patrimoine immobilier adapté à leurs besoins.

En février 2006, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, M. Jean-François COPE, a présenté en Conseil des ministres les grandes lignes de la politique immobilière que le gouvernement entendait développer. Parmi les premières mesures figurait la transformation du service des Domaines en une structure rattachée à la direction de la comptabilité publique et dotée de pouvoirs accrus sous le nom de « France domaine » (créé le 1^{er} janvier 2007).

Le 19 juin 2006, le ministre a installé le Conseil de l'immobilier de l'État, institué officiellement pour cinq ans par un décret du 16 octobre 2006.

Le Conseil est placé auprès du ministre chargé du domaine. Il formule régulièrement des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Il suit et évalue pour le compte du ministre l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier. Dans le cadre de ses compétences, il peut procéder à toute audition nécessaire au sein de l'État et de ses établissements publics.

Sous l'autorité du président nommé par le ministre, le Conseil comprend deux députés désignés par le président de l'Assemblée nationale et deux sénateurs désignés par le président du Sénat, ainsi que des personnalités qualifiées du monde de l'immobilier (un représentant de la chambre des notaires de Paris, de l'ordre des géomètres experts, du Conseil national des barreaux, six personnalités qualifiées issues du secteur public et des entreprises privées, une personnalité étrangère qualifiée dans la gestion et la valorisation des patrimoines publics).

En octobre 2006, un audit commandé à l'inspection des Finances et au Conseil général des ponts et chaussées sur l'entretien du patrimoine immobilier a préconisé une organisation mutualisée des compétences des personnels techniques qui assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien à l'échelle des régions.

Le rapport proposait notamment de renforcer la maîtrise d'ouvrage en faisant travailler en réseau les antennes locales pour développer les diagnostics et la programmation pluriannuelle des travaux et de mettre en place un contrôle de gestion de l'entretien basé sur des indicateurs (m^2 par agent ; euros dépensés pour l'entretien par m^2).

Après la création du service France domaine une circulaire du Premier ministre, M. François FILLON, en date du **29 février 2007**, marque le véritable lancement de la nouvelle politique immobilière de l'État en précisant les acteurs (ministre du budget en charge du domaine, Conseil de l'immobilier de l'État, secrétariat général du gouvernement, France domaine, préfets, ministères et leurs directeurs immobiliers) et en affirmant la distinction au sein de l'État entre les fonctions de propriétaire et de locataire à travers un dispositif de loyers budgétaires conduisant à la conclusion de conventions d'occupation entre les deux parties.



II- Des objectifs et des principes d'action stratégiques au cœur de la doctrine du CIE

1- Un préalable : connaître le patrimoine

Dans une première recommandation adressée au ministre en novembre 2006, et après l'audition du chef du service France domaine, le Conseil de l'immobilier de l'État a souligné l'urgence de mieux connaître le patrimoine immobilier de l'État ; il a constaté l'insuffisance du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) ne comportant pas de validation centralisée des informations et pauvre en termes de données physiques et relatives à l'état d'entretien des immeubles.

Le CIE a donc appelé à la réalisation de travaux de recensement et d'évaluation du patrimoine et, dès lors qu'a été fait le choix d'intégrer ces données à CHORUS, outil de gestion de la fonction financière et comptable issue de la LOLF, a demandé que ce volet immobilier soit déployé de manière prioritaire.

2- Des objectifs pour la nouvelle politique immobilière de l'État

Quatre objectifs ont été définis dès 2006 par le ministre du budget, responsable de la politique immobilière de l'État :

- ⊙ Diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État en allouant aux services des surfaces rationalisées et en cédant les surfaces excédentaires ;
- ⊙ Valoriser le patrimoine immobilier afin de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;
- ⊙ Offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;
- ⊙ Favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion des cessions foncières induites par les évolutions des besoins des acteurs publics.

3- La stratégie définie par le Conseil pour répondre à ces objectifs repose sur de grands principes d'action

- ⊙ La séparation des fonctions et l'unicité de la fonction propriétaire

Le Conseil est convaincu de la pertinence opérationnelle de la distinction des

rôles entre propriétaire et occupants. Cette distinction n'existait pratiquement pas, les administrations affectataires exerçant de fait la quasi totalité des responsabilités immobilières.

En 2008, le rapport « Vers une gestion moderne de l'immobilier de l'État » adopté par le CIE lors de sa séance du 16 avril 2008 a tracé le schéma d'organisation de cette fonction propriétaire.

Le propriétaire assume la gestion patrimoniale, la maîtrise d'ouvrage, la gestion locative et l'administration des immeubles domaniaux, il prend à bail sur le marché privé, les immeubles supplémentaires nécessaires au fonctionnement des services de l'État. Il perçoit les loyers et les produits de cession et assume en contrepartie la responsabilité des investissements (acquisition, construction, travaux et entretien lourd).

Les locataires, (ministères et établissements occupants) dans des conditions équivalentes à celles du droit commun, sont intéressés aux économies de gestion. Ils assument les responsabilités relatives à la maintenance et à l'entretien courant.

Le propriétaire peut déléguer ou externaliser ses missions en tant que de besoin mais il en assure directement, dans tous les cas, le pilotage et le contrôle. Les opérations qui ne relèvent pas directement des missions de service public des administrations ont vocation progressivement à être externalisées dans les conditions de mutualisation les plus favorables à la commande publique.

⊙ La régulation du dialogue par les loyers

Le Conseil a approuvé dès 2006 la mise en place d'un dispositif incitatif de loyers internes, permettant de sensibiliser les services au coût de l'occupation. Cette réforme, fondamentale, a eu pour premier objet de faire prendre conscience à l'ensemble des administrations que, même si l'État est propriétaire et non locataire, l'occupation d'un bâtiment a un coût.

Au-delà de ce premier objectif et sur la base des expériences présentées par plusieurs membres du Conseil, dont le président de La Poste et le représentant de l'agence fédérale allemande chargée de l'immobilier (la BimA), le Conseil a recommandé l'évolution du dispositif vers une véritable convention de bail régulée par des loyers de marché, de nature à permettre des arbitrages économiques pertinents et la conduite d'une politique d'entretien rationnelle.

⊙ La formalisation de la stratégie immobilière

Selon la circulaire du Premier ministre du 29 février 2007, il appartient au ministre en charge du domaine de concevoir la politique d'ensemble et de mettre à la disposition des ministères les instruments nécessaires à l'application de ces orientations. Afin que l'État dispose des informations indispensables à la mise en place d'une gestion cohérente et adaptée dans la durée de son parc immobilier, chaque ministère a été invité à élaborer et tenir à jour un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) portant sur l'ensemble des immeubles de bureaux

qu'il occupe.

Ces documents comportent deux volets : un diagnostic, réalisé à partir d'une base intégrant toutes les données nécessaires à la gestion immobilière, et des orientations et objectifs quantifiés sur cinq ans déclinant la mise en œuvre de la politique immobilière initiée par le gouvernement.

⊙ Des arbitrages intégrant le coût global entre la location et la propriété

La prise en compte du coût global avant toute décision d'arbitrage entre propriété domaniale et location est indispensable. En novembre 2006, le CIE avait déjà recommandé que les coûts de gestion soient pris en compte dans l'appréciation du goût global immobilier de chaque opération.

L'État propriétaire représenté par France domaine doit disposer d'une vision globale de son parc, intégrant les différents enjeux : état des bâtiments, valeur vénale, coût d'entretien, coût de gestion, enjeux financiers, modalités nouvelles de financement comme les partenariats publics privés et leurs coûts, expression des besoins.

Il doit s'appuyer sur la connaissance des coûts pour définir les opérations immobilières dans le cadre d'un bilan global de l'opération. Cette analyse doit être préalable à la décision de céder un bâtiment public, de louer un bâtiment privé, ou d'acquérir un bâtiment plus propice aux besoins de l'État.

En mars 2010, le CIE a ainsi rappelé que les décisions d'acquisition devaient prendre en compte tout autant le coût d'achat proprement dit que les charges de fonctionnement, notamment celles ayant un impact sur l'environnement.

⊙ Une localisation moins coûteuse mais adaptée aux besoins et une réduction des surfaces

La connaissance du parc et de ses besoins doit conduire à une réflexion sur la localisation des immeubles occupés par l'État dans une perspective de diminution des coûts globaux. Le tropisme du centre ville a un coût élevé sans justification fonctionnelle pour tous les services à l'heure des technologies de communication et de transports performants.

Le CIE a également recommandé que les conditions d'occupation (ratio de m² par poste de travail) soient harmonisées en s'inspirant des bonnes pratiques observées dans le secteur non étatique et par un recours plus fréquent à des aménagement de type espace ouvert.

4- Des modalités de gestion au service d'une stratégie

⊙ L'autonomie de la fonction immobilière

- ◆ La professionnalisation de France domaine

Dans ses recommandations de novembre 2006 et septembre 2007 le CIE estimait que l'évolution des fonctions du service France domaine devait s'accompagner d'un renforcement concomitant des moyens humains du service, par la formation des personnels aux nouveaux métiers, par des recrutements dans le secteur privé et par le détachement des personnels volontaires en provenance des structures des ministères en charge de l'immobilier. Il considérait en outre que, ponctuellement, le service France domaine devrait être autorisé à pourvoir par recrutement externe, les postes de spécialistes qui ne pourraient l'être par la voie administrative.

A l'occasion de l'audition du directeur général des Finances publiques, le Conseil a constaté que cette démarche de professionnalisation ne s'était que peu traduite par des recrutements externes. Cependant, un renforcement des cadres de France domaine au niveau central est intervenu au cours des deux dernières années, à travers notamment la conclusion d'une dizaine de recrutements contractuels. Pour le surplus, la formule du contrat passé avec des opérateurs spécialisés a été choisie, en raison notamment de la particularité des opérations menées (prospection des marchés, grosses ventes parisiennes, etc.).

◆ Le positionnement et le statut

Le « schéma global de l'État propriétaire » souligne la nécessité d'une autonomie accrue de la structure publique chargée d'assumer la responsabilité de la représentation de l'État propriétaire.

Le 14 janvier 2010, le CIE a estimé que, afin de renforcer l'autorité du représentant de l'État propriétaire par rapport aux ministères occupants, la création d'un opérateur central à la tête d'un réseau d'agences régionales de portage et de gestion du patrimoine immobilier de bureaux serait nécessaire.

Ces agences (dont une première serait créée à titre expérimental) percevraient les loyers et exerceraient la fonction propriétaire sous le contrôle du Préfet, représentant de l'État responsable sur le plan local de la politique immobilière.

Les services déconcentrés du réseau de France domaine seraient ainsi transformés en un réseau d'agences de gestion qui répondraient aux besoins des utilisateurs dans les meilleures conditions financières avec le concours de fonctionnaires issus d'autres ministères et de recrutements privés.

Le ministre a indiqué au Conseil qu'à ce stade l'adossement du service France domaine à l'appareil du ministère et à la DGFIP constituait à ses yeux la formule la plus cohérente avec les objectifs définis par le gouvernement.

◆ Le rôle des préfets (propriétaires/utilisateurs)

Le 16 janvier 2009, deux circulaires du Premier ministre reprenant des décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques ont défini de façon plus approfondie l'organisation de la fonction immobilière de l'État.

S'appuyant sur les compétences des services régionaux de la direction générale des Finances publiques et plus particulièrement des responsables régionaux de la

politique immobilière de la l'État (RRPIE), le préfet de région est désormais responsable de la stratégie immobilière de l'État 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 présentés 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, 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.

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

Le CIE a constaté que le positionnement du préfet révèle cependant une certaine ambiguïté puisqu'il est à la fois juge et partie dans sa fonction de représentant de l'État propriétaire également responsable de l'occupation de locaux par les services des administrations déconcentrées.

Cette situation constitue une fragilité notamment au regard des objectifs de rationalisation immobilière, de politique d'entretien des bâtiments et de préservation des intérêts patrimoniaux de l'État.

◉ Une organisation adaptée aux besoins

- ◆ Le développement d'un réseau national mixte entre France domaine et le ministère chargé de l'environnement et du développement durable dédié au pilotage des investissements

Dans une recommandation de mars 2010, le CIE a estimé que la gouvernance des questions techniques et d'environnement devait être réorganisée. Il a souhaité que la coopération entre le représentant de l'État propriétaire (France domaine) et l'administration pilote en termes de bâtiment et de développement durable (le ministère de l'écologie) s'affirme tant au niveau national que local. Cette coopération doit se fonder sur les SPSI associés aux diagnostics et audits bâtimentaires qui ont été engagés.

En octobre 2010, le Conseil a demandé que le réseau d'appui technique à l'échelle nationale et régionale basé sur cette coopération soit rapidement finalisé pour optimiser la programmation des investissements immobiliers en liaison étroite et systématique avec le service des achats de l'État, avec le souci notamment d'optimiser le format de la commande publique.

Bien qu'aujourd'hui dispersées, des compétences existent en effet au sein de l'administration pour mener à bien une gestion professionnelle des bâtiments de l'État, que ce soit en matière d'exploitation, de maintenance lourde et de

diagnostics techniques. Le recours organisé, mutualisé et systématique à ces services est souhaitable pour toutes les questions de diagnostic immobilier et de conduite de maîtrise d'ouvrage, sans préjudice de l'appel à des prestations extérieures à l'administration en tant que de besoin.

Le ministère de l'environnement, pour ce qui le concerne dispose d'un personnel au plan territorial, susceptible d'intervenir à la demande des ministères pour effectuer la conduite d'opérations en matière de travaux d'entretien comme de constructions neuves.

Au niveau central, des agents des corps techniques de l'État, de haut niveau, en mesure de piloter l'ensemble du nouveau dispositif de gestion immobilière constituent la base du pôle technique nécessaire, placé sous l'autorité de France domaine et du ministère de l'écologie (par voie de détachement ou de mise à disposition), pour assurer le suivi des travaux du propriétaire, leur programmation et coordonner leur réalisation en liaison avec les représentants des ministères.

Le pôle technique ainsi constitué pourrait s'appuyer en tant que de besoin sur les spécialistes du réseau scientifique et technique national disponibles au sein du ministère de l'environnement ou d'autres ministères comme ceux de l'intérieur ou de la défense ainsi que sur des opérateurs techniques existants, dans le cadre de conventions spécifiques.

Au niveau régional, un échelon technique serait constitué par le rapprochement, sous l'autorité directe du représentant local de l'État propriétaire, des différentes antennes existant actuellement et chargé de la gestion technique immobilière de l'ensemble du parc déconcentré de l'État (mise au point de cahier des charges, programmation des actions, aide au choix des prestataires, assistance aux maîtres d'ouvrage pour la passation des contrats, conduite des opérations, ...).

♦ L'organisation de l'État locataire et le suivi des baux

En novembre 2006, le CIE avait recommandé d'arbitrer entre propriété domaniale et location privée en quantifiant les choix et en prenant en compte la pérennité prévisible du service. Il a rappelé en octobre 2009 que la propriété doit être privilégiée pour des besoins durables et la location selon des formules souples pour répondre aux situations identifiées comme évolutives, la prise à bail pour la satisfaction de besoins pérennes étant à éviter en règle générale.

Dans trois avis d'octobre et novembre 2010 relatifs aux implantations d'administrations centrales de ministères de l'État, il a appliqué ces principes à des dossiers concrets et recommandé les décisions les plus conformes à l'intérêt financier de la puissance publique.

Par ailleurs, le rapport de Mme Nicole BRICQ, sénatrice, « L'État locataire : une gestion à bâtir », publié le 1er juillet 2009, a dénoncé la mauvaise connaissance et le manque de suivi des baux conclus par l'État avec le secteur privé.

Il a pointé notamment le paiement de loyers déraisonnables alors que l'État est un bon locataire, solvable et apprécié des bailleurs. Il a constaté en particulier

que les administrations parisiennes et les organismes publics (par exemple le Conseil national consultatif d'éthique, le Haut conseil à l'intégration, la Mission de lutte contre la drogue et la toxicomanie) payaient parfois des loyers nettement au-dessus de la moyenne tout en répugnant à s'installer au-delà du périphérique où les loyers sont moins élevés.

Le Conseil a formulé deux recommandations principales à cet égard : la mise en place par France domaine d'un tableau de bord pour mieux gérer les baux conclus par l'État et la renégociation systématique des baux les plus coûteux.

Ces deux préconisations ont été partiellement mises en œuvre par France domaine et sont aujourd'hui en cours d'application par les opérateurs.



III- Les travaux du CIE pour favoriser la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'État

Par ses recommandations et avis, le Conseil a été l'un des principaux acteurs de la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'État. Les auditions des acteurs de cette politique, France domaine, responsables ministériels et préfectoraux, établissements publics, ont plus particulièrement permis de définir, au long des cinq ans qui viennent de s'écouler, une jurisprudence opérationnelle. Le Conseil s'est attaché à la définition de nouveaux instruments de gestion, à la mise en place d'une organisation plus adaptée, à la définition de schémas pluriannuels, sans méconnaître l'importance d'avis sur des opérations ponctuelles mais particulièrement importantes.

1- Les outils d'inventaire et de gestion

⊙ Les diagnostics bâtementaires

A partir de 2006, France domaine a piloté la réalisation des SPSI, en liaison avec les ministères. Ces documents, pour la première fois, ne sont pas de simples documents d'orientation mais comportent un volet diagnostic. Ils ont été révisés en 2008 pour intégrer les décisions de la RGPP et pour enrichir les données notamment du point de vue de la protection de l'environnement (consommations de fluides, isolation des bâtiments, etc.).

A l'occasion de l'audition de responsables immobiliers régionaux au cours du second semestre 2010, le Conseil a constaté que les données chiffrées relatives tant aux surfaces qu'aux effectifs n'étaient toujours pas fiabilisées. Le Conseil a donc recommandé en février 2011 que les services concernés s'attachent à la fiabilisation des données (indication des surfaces conformément aux instructions de France domaine, intégration des projections globales de réduction d'effectifs, calcul du ratio d'occupation de 12 m² par poste de travail, approfondissement des données sur les coûts).

⊙ La rénovation du système d'information : Chorus RE-FX

Dès sa première recommandation, novembre 2006, le Conseil a proposé au ministre de mettre en place les moyens financiers et humains d'une vraie modernisation, mais aussi de véritables outils de gestion.

A cet égard, le déploiement de Chorus comme outil de la logique financière et comptable de la LOLF impliquait l'intégration d'un volet immobilier reprenant les données du tableau général des propriétés de l'État. Le Conseil a souligné que les erreurs et lacunes du TGPE devraient être corrigées au plus vite et que

l'application devait dépasser le « cœur comptable » de Chorus pour permettre de traiter l'ensemble des facettes de la fonction immobilière.

Les recommandations du CIE s'inscrivent de ce point de vue dans la même logique que les constats effectués par la Cour des comptes sur la nécessaire fiabilisation des instruments de gestion et de comptabilisation du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs. En janvier 2009, le Conseil a auditionné les représentants de l'Agence de l'information financière de l'État (AIFE) au sujet du projet Chorus et de son volet immobilier, le module RE-FX.

Le choix du progiciel de gestion intégré SAP présente en effet l'avantage à l'instar du choix fait par certains grands groupes comme EDF d'une articulation des aspects immobiliers avec l'ensemble des données financières et comptables. Il en supporte aussi les contraintes liées à la complexité d'une opération d'ensemble très lourde dont le volet immobilier ne peut avancer seul.

Un premier déploiement a eu lieu en avril 2009. Il consistait en la reprise des données et fonctionnalités des anciennes applications du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et du serveur du TGPE sur l'ensemble du territoire et pour la quasi-totalité des ministères (hors Défense). Une seconde étape a été franchie fin octobre 2009 avec la reprise des données relatives au parc occupé par le ministère de la Défense et celui géré par les opérateurs.

France domaine et la direction du budget ont alors lancé en liaison avec les ministères une analyse des processus immobiliers existants et projetés, base de la réingénierie des processus préalable au développement des applications nouvelles (gestion des SPSI, des loyers, travaux...).

Dans ce contexte, le Conseil s'est préoccupé du décalage qui s'est installé entre l'avancement de la réforme immobilière et le système d'information qui doit en sous-tendre la gestion. Il a notamment constaté que l'impossibilité de s'appuyer sur des données chiffrées vérifiées limite sérieusement la vision des acteurs, la fiabilisation des données ne progressant que lentement.

Cette situation confirme les craintes exprimées par le Conseil quant à l'horizon opérationnel des fonctionnalités de gestion dans Chorus, indépendamment des critiques portées notamment par la Cour des comptes sur la gestion globale de ce projet. Si le Conseil s'est félicité des travaux engagés, il a relevé que ce n'est qu'en 2008 que la décision de placer la gestion immobilière parmi les fonctionnalités avancées de Chorus a été prise, soit plus de deux ans après la mise en place de la nouvelle politique immobilière de l'État, et qu'une échéance précise n'a pas été fixée pour son aboutissement.

⊙ La création de tableaux de bord

En l'absence de réponse de France domaine à la recommandation récurrente du Conseil de doter les principaux responsables d'un tableau de bord des principaux indicateurs de la gestion immobilière, le projet de tableau de bord élaboré par le CIE a été soumis aux membres du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) du 20 janvier 2011 pour l'enrichir du dialogue entre

tous les acteurs concernés.

Au cours de sa séance de février 2011, le CIE a examiné un projet réalisé par France domaine à la suite de ces échanges. Il a considéré qu'il s'agissait d'un socle utile mais qui devait concerner les surfaces occupées tant en propriété qu'en jouissance et que certaines données essentielles devaient être introduites ou développées. Plus particulièrement, il a regretté que les données fournies soient incomplètes s'agissant du coût complet de la fonction immobilière.

Le Conseil a en conséquence recommandé que ce tableau soit complété avec les données de la gestion 2010 afin d'apprécier les progrès du système d'information ainsi que la fiabilité des données : cet exercice essentiel devra aboutir rapidement.

En mars 2010, le Conseil a également souligné que l'État devait s'appuyer sur des outils et des indicateurs de performance énergétique et de développement durable, afin d'être en mesure de suivre l'avancement de la politique imposée par les lois Grenelle 1 et 2.

2- L'accompagnement des nouveaux dispositifs

○ La nouvelle organisation de France domaine

Le service France domaine s'est doté depuis 2008 d'une mission de la politique immobilière de l'État chargée de piloter le réseau déconcentré du service de France domaine au sein de la DGFIP. Cette création s'inscrit pleinement dans le cadre des préconisations du CIE sur l'importance de renforcer les capacités de pilotage et de direction de son réseau par France domaine.

○ L'organisation de la fonction immobilière en région : responsables de la politique immobilière de l'État, responsables du plan bâtiment, Préfets ;

Lors de sa séance du 2 décembre 2008, le CIE a auditionné le directeur général des Finances publiques qui a présenté la nouvelle organisation de la fonction immobilière en région.

Le 1^{er} janvier 2009, dans chacun des départements, un poste de responsable de la politique immobilière, directement rattaché au directeur départemental des Finances publiques, a été créé. Au niveau régional, des cadres de haut niveau, les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) ont dans chacune des régions, la tâche d'animer le travail des adjoints immobiliers départementaux et de travailler en relation directe avec le préfet de région, notamment à l'élaboration des SPSI.

Dans le mémorandum délibéré en décembre 2010, le CIE a émis la crainte que la clarification des rôles des acteurs de la fonction immobilière soit compliquée par la polyvalence des fonctions assumées par le préfet dans ce dispositif.

Il cumule en effet l'exercice des fonctions de propriétaire, chargé de la mise en

œuvre de la politique immobilière de l'État, et d'occupant au travers de ses propres services ou des administrations dont il a la responsabilité.

Par ailleurs, au titre de sa fonction « propriétaire », il ne dispose pas encore de réelles possibilités de pilotage de l'investissement, celui-ci relevant encore en partie des responsabilités des ministères au travers des dotations de leurs propres budgets opérationnels de programmes.

Dans une recommandation de février 2011, le CIE a rappelé que la distinction entre l'État propriétaire et l'État occupant a été instituée comme principe fondateur de la politique immobilière de l'État. C'est donc le préfet de région, responsable à son niveau de la stratégie immobilière de l'État, qui doit organiser la prise en compte rationnelle par l'État propriétaire, des besoins de l'État occupant. Il en définit les modalités d'application avec les préfets de département et les services déconcentrés et il rend compte au ministre des actions conduites.

Or, le CIE souligne la difficulté que peut rencontrer le préfet pour l'exercice de cette mission de synthèse et d'arbitrage, dans la mesure où il intervient en qualité de représentant du propriétaire et de l'utilisateur (ce qui se formalise notamment par son intervention en tant que signataire des baux et des conventions d'occupation par exemple).

⊙ La suppression du régime de l'affectation et les conventions d'utilisation

Une recommandation d'novembre 2006 essentielle à la mise en place effective de la notion d'État propriétaire a été suivie d'effet.

Le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par l'État et ses établissements publics a supprimé les procédures de l'affectation aux services de l'État et de l'attribution à titre de dotation au profit des établissements publics prévues par le code du domaine de l'État, et les a remplacées par un nouveau régime de « conventions d'utilisation » prévues par les articles R 128-12 à R 128-17. L'État propriétaire met ainsi à la disposition des administrations des immeubles domaniaux pour l'accomplissement des missions de service public qui leur sont confiées, et pour une durée déterminée.

Lors de sa séance du 21 janvier 2009, le CIE a pris acte du programme de conclusion des conventions d'occupation pour l'ensemble des bureaux soumis à loyer budgétaire.

Il a cependant constaté que dans leur forme initiale, les conventions ne traduiraient pas l'ensemble des responsabilités du propriétaire puisque la charge de l'investissement reste confiée à l'utilisateur. Le Conseil a estimé qu'il importait de faire évoluer ce dispositif conventionnel et a considéré en particulier que les conventions d'occupation des cités administratives devraient être conclues dès l'origine sur la base de la responsabilité du propriétaire y compris en matière d'investissement.

Un an plus tard, par un avis rendu durant sa séance du 6 octobre 2010 sur un projet de circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État relative à l'activation de la procédure des loyers budgétaires, le CIE s'est inquiété des retards dans la signature des conventions et a souhaité que les facteurs de blocage (engagements de réduction des ratios d'occupation par immeuble, révision du loyer en cas de libération des surfaces, conditions de résiliation du bail...) soient appréhendés de manière pragmatique et proches des baux privés. Il a rappelé que les conventions sont des « quasi-baux » qui ne doivent pas être mélangés avec la stratégie, les objectifs de performance étant de l'ordre des SPSI.

⊙ La création d'outils de pilotage opérationnel et de nouvelles instances de concertation (Cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État)

Lors de sa séance du 16 février 2010, le CIE a souligné la nécessité que les fonctions de propriétaire dévolues à France domaine s'appuient sur la compétence technique du ministère en charge de l'environnement et du développement durable. La mise en place d'un réseau national avec à sa tête une cellule composée de membres de ces deux services constitue à cet égard un préalable.

Cette coopération entre les deux ministères a été officialisée le 28 mai 2010 dans le cadre d'une convention et de la constitution de la Cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CNSIE) et le service des achats de l'État.

Cette structure à laquelle est associée le ministère de l'Intérieur, constitue la tête de réseau de cellules régionales et départementales placées sous l'autorité des préfets. Le Conseil salue ce progrès tout en insistant sur le rôle d'arbitrage qui doit revenir au préfet de région.

3- Les SPSI et la RéATE : administrations centrales, services déconcentrés et opérateurs

Le CIE a recommandé dès l'origine de la démarche que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière intègrent les objectifs cible associés aux indicateurs de performance immobilière (surface occupée par poste de travail, coût d'exploitation par agent) et que les orientations stratégiques soient analysées sous l'angle de leur contribution effective à ces objectifs.

Depuis, la démarche stratégique s'est progressivement mise en place sur l'ensemble du périmètre de l'État : en 2007 et 2008 pour les administrations centrales, en 2009 et 2010 pour les administrations déconcentrées. Les opérateurs de l'État auront quant à eux majoritairement présenté un SPSI à l'été 2011.

Le CIE a procédé à l'examen de l'ensemble des SPSI des administrations centrales, et en octobre 2008, a proposé de valider avec plusieurs réserves, les orientations stratégiques de ces documents revus ou complétés après leur premier examen en 2006. Le ministre a suivi cette recommandation.

Concernant les SPSI des services déconcentrés, le CIE a analysé l'intégralité des documents transmis par les services préfectoraux. Par ailleurs, d'octobre 2009 à février 2010, le Conseil a procédé à l'audition des responsables de la politique immobilière de dix régions et départements, en séance plénière ou restreinte. Chacun des SPSI ayant donné lieu à audition a fait l'objet d'une délibération particulière.

Lors de sa séance du 16 février 2011, le Conseil a pris une délibération générale, reprenant ses principales constatations.

Après avoir constaté les efforts accomplis par les acteurs locaux pour opérer le regroupement des services et la réduction des implantations dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale, le Conseil a déploré que le retard dans l'élaboration des SPSI conduise à envisager la prise de décisions structurantes au titre de la réforme de l'État sans plan stratégique global. Il a par ailleurs dû constater que le champ couvert par les SPSI n'a souvent pas été étendu au-delà du champ de la RéATE, ou insuffisamment et que, par voie de conséquence, l'exercice de programmation immobilière ne concernait qu'une faible partie des superficies occupées par l'État (seulement 30 % pour certains départements). Le CIE a en conséquence souhaité la diffusion rapide d'une circulaire appelant à l'établissement de SPSI consolidés. L'encadré ci-dessous reprend les principales dispositions de cet avis.

**Schémas pluriannuels de stratégie immobilière
des services déconcentrés de l'État
(Avis n°2011-07- séance du 16 février 2011)**

① À propos du champ couvert par les SPSI : dans la quasi-totalité des cas, le champ couvert n'a pas été étendu au-delà du champ de la RéATE ou ne l'a été que de manière sommaire et sans indications pertinentes sur la stratégie retenue. Cela signifie que l'exercice de programmation immobilière n'a concerné qu'une faible partie des superficies potentiellement concernées (entre 20 et 30% pour la plupart des départements auditionnés).

Le Conseil recommande la diffusion, avant la fin du premier semestre 2011, d'une circulaire appelant à l'établissement de SPSI consolidés.

② Aucun document ne correspond à une stratégie régionale ; les SPSI dits "régionaux" sont la collation de SPSI départementaux et peuvent donc difficilement être considérés comme constituant des SPSI de la région.

Le Conseil recommande à l'avenir d'établir les orientations régionales au sein desquelles inscrire les opérations identifiées dès le SPSI ou dans la période couverte par ce schéma cadre.

③ Au sujet de l'indication des surfaces, en particulier de la surface utile nette : France domaine a diffusé des instructions claires sur la composition des différentes catégories de surfaces (hors œuvre nette, utile brute, utile nette). Il est anormal qu'un nombre significatif de services n'aient pas saisi ces instructions.

Le Conseil souligne la nécessaire fiabilisation des données collectées et recommande que les instructions en ce sens soient renouvelées.

④ Les données relatives aux effectifs : leur collecte semble également avoir soulevé divers obstacles tant et si bien que, dans certains cas, les chiffres annoncés sont frappés d'incertitudes telles qu'il n'est pas possible d'apprécier la réalité des améliorations de la situation censées avoir été atteintes. En outre, **l'absence de prise en compte de l'évolution des effectifs attendue à court terme, donnée pourtant essentielle, est quasi générale.**

Le Conseil recommande que pour l'établissement des futurs documents, l'anticipation de l'évolution des effectifs soit obligatoire

⑤ Concernant les ratios d'occupation : l'utilisation de la notion de m² par poste de travail n'a de réelle signification que complétée par l'indication du nombre d'occupants, c'est-à-dire du nombre d'emplois administratifs exprimé en ETPT. Cette indication est habituellement absente des documents communiqués ce qui ne permet pas d'appréhender le taux réel d'occupation des bâtiments.

Quoique son principe ait été énoncé par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009, la norme de 12 m² n'est quasiment jamais atteinte ; les progrès réalisés par les SPSI de ce point de vue (partant, il est vrai, de situations très supérieures à la norme) ne sauraient être considérés comme un terminus ad quem.

Le Conseil insiste particulièrement sur ce point dans la mesure où l'horizon chronologique d'atteinte de cet objectif est le plus fréquemment apparu particulièrement lointain durant les auditions qu'il a effectuées.

⑥ L'indication des coûts globaux par m² SUB et par occupant (coûts réels pour la situation antérieure et prévisionnels pour la situation future) sont très fréquemment absents des SPSI communiqués et, dans les quelques cas où ils sont indiqués, ils sont insuffisamment documentés. La diminution des ratios d'occupation doit, en effet, être considérée comme un moyen de parvenir à une réduction des coûts et non comme une fin en soi.

Le Conseil souligne qu'une gestion efficace de l'immobilier de l'État demeurera hors de portée tant que ces paramètres demeureront inconnus ou incertains.

⑦ À propos de la localisation des implantations : au moins pour les métropoles régionales qui bénéficient d'un véritable marché immobilier avec des prix différenciés en fonction des localisations et d'un réseau de transports en commun performant, la recherche des bâtiments les moins coûteux - à performances égales - n'a pas été systématiquement effectuée en dehors de l'hyper centre. Dans le cadre de la RéATE, des opérations immobilières en centre ville ont été entérinées alors même qu'existaient des possibilités de localisations financièrement plus avantageuses.

Le Conseil rappelle qu'il considère, sauf cas très particulier, qu'il est préférable de loger des services de l'État dans des bâtiments neufs, fonctionnels et moins onéreux, même s'ils sont éloignés du centre ville, dès lors qu'ils sont convenablement desservis par les transports en commun.

⑧ Sur le bilan financier. Le Conseil constate que la totalisation des économies et dépenses liées aux SPSI après RéATE tend vers l'équilibre, et non vers un bilan très positif en termes d'économies ce qui est quelque peu paradoxal compte tenu de l'importance des réductions de surfaces.

⑨ Sur l'analyse financière. Le conseil recommande qu'aucun choix majeur ne puisse être entériné sans être appuyé d'une véritable analyse financière détaillée, seule de nature à pouvoir éclairer la décision et les modalités les plus avantageuses pour l'État (notamment en matière de LOA, crédit bail, PPP et autres montages). Le Conseil a eu l'occasion de formuler ses observations quant à la prudence avec laquelle aborder ces contrats, en particulier les partenariats lourdement créateurs de dette qui ne devraient être utilisés que lorsqu'ils permettent d'intégrer des améliorations prévisibles des modalités techniques des prestations.

⑩ A propos des universités, il est fréquemment apparu que les préfetures n'avaient pas de visibilité sur leurs perspectives d'évolution en matière immobilière. Sans méconnaître l'autonomie

des universités, le Conseil juge qu'une telle situation n'est pas acceptable. Le Conseil appelle, en conséquence, à l'instauration d'une collaboration plus satisfaisante entre les différentes parties concernées, de sorte que leurs projets respectifs puissent se développer de façon coordonnée et efficace.

⑪ **Les mises aux normes, particulièrement en termes d'accessibilité et la prise en compte du Grenelle de l'environnement** vont avoir des coûts considérables : afin d'optimiser l'allocation de la ressource budgétaire, l'implantation dans des bâtiments répondant d'ores et déjà à ces objectifs devra être systématiquement recherchée. Le programme des travaux devra faire une place prioritaire aux dispositifs favorisant le changement des comportements des utilisateurs.

⑫ **La distinction entre l'État propriétaire et l'État occupant** a été instituée comme principe fondateur de la politique immobilière de l'État. C'est au ministre en charge du domaine qu'incombe la responsabilité des fonctions de l'État propriétaire, avec l'appui - dans le cadre administratif actuel - du service France domaine de la direction générale des finances publiques. Destinataire des instructions du ministre, le préfet de région est responsable à son niveau de la stratégie immobilière de l'État (avec l'appui du Responsable de la politique immobilière de l'État de la DRFiP) qui organise la prise en compte rationnelle, par l'État propriétaire, des besoins de l'État occupant. Il en définit les modalités d'application avec les préfets de département et les services déconcentrés et il rend compte au ministre des actions conduites.

Sans sous estimer la faculté du représentant de l'État dans la région ou le département à exercer ces deux fonctions, le CIE s'interroge sur la difficulté fonctionnelle que peut rencontrer le préfet pour l'exercice de cette mission de synthèse et d'arbitrage, puisque celui-ci ne doit pas intervenir simultanément dans la gestion courante de la relation propriétaire-occupant, ni en représentant de l'un ou de l'autre.

4- Les avis sur opérations, quelques exemples

⊙ Le pôle financier du Tribunal de grande instance de Paris et l'implantation du TGI sur le site des Batignolles

Le CIE a été amené à se prononcer sur la reconduction d'un bail aux termes duquel le ministère de la Justice occupe une surface d'environ 7000 m² dans un immeuble du 9^{ème} arrondissement, au bénéfice du pôle financier du TGI de Paris.

Le Conseil a rendu le 8 janvier 2008 un avis négatif sur ce bail d'un coût très élevé mais l'importance des travaux spécifiques et des contraintes propres à l'activité concernées n'ont pas permis de suivre cet avis. En décembre 2010, le Conseil a été de nouveau saisi des conditions de prorogation de ce bail, mais cette fois dans la perspective d'une réimplantation ultérieure en site domanial préconisée par le Conseil pour cette activité régaliennne. Le pôle financier doit en effet rejoindre le site des Batignolles à l'achèvement du chantier du nouveau tribunal de grande instance prévu dans le courant de l'année 2016. Le Conseil a donné acte au ministère de la Justice des questions de continuité du fonctionnement du pôle et de coût d'un déménagement intermédiaire en 2014 qui militaient en faveur d'une ultime prolongation de la localisation actuelle à condition de s'assurer du respect du calendrier de l'opération Batignolles.

Cette dernière opération ainsi que celle du regroupement de l'administration centrale de la défense sur le site de Balard constituent des enjeux immobiliers et financiers majeurs dans le cadre de contrats de partenariat public privé d'une ampleur exceptionnelle. Concernant le tribunal, le Conseil a pris connaissance à ce stade du seul cadrage global de l'opération. Durant la séance de décembre 2010, les représentants des services centraux du ministère de la justice et l'établissement public pour l'immobilier de la justice (EPIJ) ont présenté l'état d'avancement de l'opération. Il en est ressorti que les cadrages financier, opérationnel et calendrier de cette opération complexe étaient respectés.

⊙ Le projet regroupement des services centraux du ministère de la Défense

Le regroupement de l'échelon central du ministère sur un site unique, prévu par le SPSI et approuvé par le Conseil de la modernisation des politiques publiques, devrait aboutir à l'horizon 2014.

Le site de Balard, dans le sud du 15^{ème} arrondissement de Paris accueillera autour du ministre, les états-majors, le centre de planification et de commandement des opérations, la délégation générale pour l'armement et les directions et services du secrétariat général pour l'administration.

Le CIE a entendu en mai 2009 les représentants du ministère de la Défense présenter les grandes lignes de l'opération. Il devrait en auditionner à nouveau les responsables après la conclusion du contrat de partenariat public privé en avril 2011 afin de vérifier les conditions de la rationalité immobilière et financière de cette opération.

Dans le cadre de ces opérations complexes qui emportent une rigidification de la dépense à un niveau élevé en termes de loyers et un coût financier renchéri par les emprunts souscrits par le groupement partenaire, l'intérêt de la démarche ne peut être avéré que si les économies de fonctionnement escomptées sont au rendez-vous. Le Conseil suivra donc les conditions de mise en œuvre de ces opérations.

⊙ L'administration centrale du ministère de la Justice

Le regroupement des services, hormis ceux installés place Vendôme, est également prévu par le SPSI de ce ministère. Actuellement dispersés dans Paris sur plusieurs sites peu fonctionnels, ces implantations représentent en outre des dépenses de loyers très élevées (25 M€ par an) qui avaient été dénoncées par les parlementaires (notamment dans les rapports précités de la mission d'évaluation et de conseil de l'Assemblée nationale, présenté par M. Yves DENIAUC, et de Mme BRICQ, au nom de la commission des finances du Sénat), par le Conseil de l'immobilier de l'État et par la Cour des comptes.

Afin de répondre à ces critiques, et au terme d'un travail approfondi et de grande qualité mené en liaison avec France domaine, les services du ministère de la Justice ont présenté un projet de regroupement avec deux localisations possibles.

A l'occasion de deux séances en novembre 2010, le CIE a examiné les termes du choix proposé en soulignant qu'un service de l'État à vocation pérenne ne doit pas être maintenu durablement dans un immeuble de statut locatif. Il s'est prononcé en faveur de la solution d'acquisition la moins onéreuse parmi les deux localisations envisagées à la périphérie de Paris d'autant que la desserte en transports en commun y était de qualité équivalente voire meilleure que celle de l'autre possibilité.

⊙ L'administration centrale du ministère de l'écologie

Le SPSI présenté en avril 2008 prenait en compte la nouvelle configuration de ce département ministériel. Il concernait un effectif d'environ 7 700 agents en Île-de-France, répartis sur 16 implantations dans Paris, 7 à la Défense et 11 en dehors de ces deux secteurs.

Le ministère se proposait de construire, dans le quartier de la Défense, un immeuble de grande hauteur (d'environ 61 000 m² SUB pour 4 000 agents) permettant le regroupement de son administration centrale (hors aviation civile). Dans cette attente, la prise à bail de surfaces dans la paroi nord de l'Arche et dans la tour Voltaire devait permettre l'accueil de plus de 1 200 agents venant de Paris. Était prévu, en parallèle, le regroupement des cabinets boulevard Saint Germain.

Le coût du projet Défense était évalué à 677 M€ (en coût complet valeur 2016). Le montage retenu reposait sur un contrat de partenariat public privé d'une durée de 25 ans.

Le Conseil a estimé que ces orientations de regroupement étaient positives dans leur principe, mais que le coût des implantations resterait cependant élevé et que les réductions d'effectifs à échéance 2016 n'étaient pas suffisamment prises en compte. Le solde positif à terme de l'opération de la Défense ne paraissant pas assuré, le Conseil a préconisé que le ministère soit invité à revoir sensiblement à la baisse son programme et qu'il soit procédé, sous le pilotage de France domaine, à une expertise externe indépendante.

Trois années plus tard (le 13 avril 2011), le Conseil a auditionné le Secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL). Celui-ci a pu confirmer que le rassemblement des agents sur une implantation unique demeure l'objectif du département et indiquer que l'étude conduite à ce sujet était en voie d'achèvement. Cette étude vise à préciser la faisabilité d'un scénario de regroupement des services dans la totalité de l'Arche de la Défense, après acquisition et rénovation de la paroi nord, et de le comparer avec d'autres hypothèses d'implantation à La Défense, y compris le statu quo. Cette étude est copilotée par le ministère et le service France domaine.

Le Conseil a jugé positive la démarche d'analyse menée par le ministère de l'écologie en lien avec France domaine et pris acte de sa détermination à strictement respecter les normes d'occupation fixées par les directives du Premier ministre. Il s'est déclaré défavorable à une solution locative qui

conduirait à un accroissement du coût supporté par le budget de l'État estimant qu'une opération conduite dans le cadre de la politique immobilière promue par le Gouvernement doit dégager un solde net positif et non susciter des coûts supplémentaires.

Le Conseil a souhaité être consulté avant toute décision concernant une éventuelle acquisition. En l'absence de précisions chiffrées, il a considéré que le probable recours à un montage financier de type crédit-bail devait être envisagé avec prudence, voire avec réserve, quant à la garantie qu'un solde positif puisse être dégagé.

5- Index thématique des avis et recommandations formulés par le CIE

[les numéros de pages mentionnés sont ceux du volume des annexes, joint au présent rapport]

▲ Avis sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)		
■ avis sur les SPSI des administrations centrales		
2006-01	Observations du 16 novembre 2006, suite à l'audition du ministère des transports, de l'équipement et du tourisme (SPSI)	p. 1
2006-02	Observations du 16 novembre 2006, suite à l'audition du ministère de la défense (SPSI)	p. 3
2006-03	Observations du 16 novembre 2006, suite à l'audition du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (SPSI)	p. 5
2006-04	Recommandation générale du 28 novembre 2006 sur le SPSI des administrations centrales	p. 7
2007-01	Lors de sa séance du 6 mars 2007, le conseil a arrêté le texte de sa recommandation au Ministre sur la stratégie immobilière des ministères, la modernisation de l'entretien et l'évaluation du patrimoine des opérateurs	p. 18
2008-05	16 avril 2008, : audition des représentants du ministère de l'agriculture et de la pêche (à propos, notamment, du projet de construction du second pôle du ministère sur le terrain Saint-Mandé-Picpus),	p. 38
2008-07	14 mai 2008, audition du ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire,	p. 43
2008-08	14 mai 2008, audition des représentants du ministère des affaires étrangères et européennes,	p. 44
2008-09	21 mai 2008, : audition des représentants du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche,	p. 45
2008-10	21 mai 2008, audition des représentants du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique,	p. 46
2008-11	27 mai 2008, audition des représentants du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales,	p. 48
2008-12	27 mai 2008, audition des représentants des ministères de la santé, de la jeunesse, des ports et de la vie associative et du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité,	p. 49
2008-13	18 juin 2008, audition des représentants du ministère de la justice,	p. 50

2008-14	18 juin 2008, audition des représentants du ministère de la défense,	p. 50
2008-15	25 juin 2008, audition des représentants du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire	p. 52
2008-16	25 juin 2008, audition des représentants des services du Premier ministre.	p. 53
2008-17	Observations sur le SPSI du ministère de l'agriculture et de la pêche	p. 54
2008-18	Observations sur le SPSI du ministère de la culture et de la communication	p. 55
2008-19	Observations de nature transversale sur l'ensemble des SPSI d'administration centrale	p. 57
2008-20	Recommandation du 22 octobre 2008 sur les suites à donner aux SPSI des administrations centrales et sur le déploiement de la démarche des SPSI	p. 58
2011-13	Avis du 13 avril 2011 sur la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	p. 130
■ avis sur les SPSI des services déconcentrés		
2009-05	22 septembre 2009, point d'étape et avis sur l'établissement des SPSI des services déconcentrés de l'État,	p. 63
2009-06	20 octobre 2009, avis sur la mise en œuvre de la RéATE et ses incidences sur l'établissement des SPSI des services déconcentrés de l'État,	p. 75
2010-02	Recommandation du 31 mars 2010, sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière de la région Île-de-France.	p. 83
2010-12	Recommandation du 24 novembre 2010 à propos des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de la région Nord-pas-de-calais	p. 102
2010-13	Recommandation du 24 novembre 2010 à propos des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de la région Pays-de-la-Loire	p. 103
2010-14	Recommandation du 15 décembre 2010 à propos des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur	p. 106
2011-01	Recommandation du 12 janvier 2011 à propos des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de la région Alsace	p. 109
2011-02	Recommandation du 12 janvier 2011 à propos des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de la région Rhône-Alpes	p. 111
2011-04	Recommandation du 28 janvier 2011 à propos du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de la Haute-Garonne	p. 114
2011-05	Recommandation du 28 janvier 2011 à propos du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Hérault	p. 115
2011-06	Recommandation du 28 janvier 2011 à propos du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de la Gironde	p. 116
2011-07	Recommandation générale du 16 février 2011 sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services déconcentrés de l'État	p. 117
■ avis sur les SPSI des opérateurs de l'État		
2011-03	Avis du 12 janvier 2011 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	p. 112

2011-08	Avis du 16 février 2011 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	p. 121
2011-11	Avis du 16 mars 2011 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV)	p. 128
▲ Avis demandés par le ministre		
■ Sur des opérations ponctuelles		
2008-01	Avis du 9 janvier 2008 (pôle financier du tribunal de grande instance de Paris),	p. 28
2008-02	Avis du 29 janvier 2008 (projet de localisation de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles),	p. 31
2008-03	Avis du 4 mars 2008 (prise à bail par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales d'un immeuble situé au 14-16, rue de Miromesnil à Paris, 8ème arrondissement),	p. 34
2008-04	Avis du 4 mars 2008 (renouvellement du bail des locaux occupés par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, au 12 rue Villiot à Paris XIIème arrondissement),	p. 37
2008-06	Avis du 16 avril 2008 (acquisition par l'État, par vente en état futur d'achèvement, d'un immeuble situé à Ivry-sur-Seine, pour les besoins du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la f	p. 40
2010-03	Avis du 6 octobre 2010 (prise à bail par l'État, au bénéfice du ministère de l'éducation nationale, de 4 648m ² de bureaux dans l'immeuble <i>Carré Suffren</i>)	p. 86
2010-07	Avis du 4 novembre 2010 sur le projet de regroupement des services centraux du ministère de la Justice, hors ceux de la place Vendôme, siège historique du ministère	p. 93
2010-08	Avis du 24 novembre 2010 (prise à bail par France domaine pour le compte du futur « Institut français » de 3 225 m ² de bureaux dans l'immeuble <i>Carré Suffren</i>)	p. 95
2010-10	Avis du 24 novembre 2010 portant sur le renouvellement d'un bail, au bénéfice du pôle financier du TGI de Paris	p. 98
2010-11	Avis complémentaire du 24 novembre 2010 sur le projet de regroupement des services centraux du ministère de la Justice	p. 99
2010-15	Avis complémentaire du 15 décembre 2010 à propos du renouvellement d'un bail, au bénéfice du pôle financier du TGI de Paris	p. 108
■ Sur des questions de politique immobilière		
2010-04	Avis du 6 octobre 2010 sur la modification du périmètre des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale «gestion du patrimoine immobilier de l'État»	p. 88
2010-05	Recommandation du 6 octobre 2010 sur la politique d'entretien du propriétaire	p. 89
2010-06	Avis du 6 octobre 2010 sur le projet de circulaire «Contribution de la nouvelle politique immobilière de l'État au rétablissement de l'équilibre des finances publiques»	p. 90
■ Sur des projets de circulaires ou de textes réglementaires		
2007-04	Avis du 18 décembre 2007 sur la mise en place de baux internes (avis sur l'approfondissement du dispositif de loyers mis en place au sein de l'administration et sur l'évolution des modalités de l'entretien de la responsabilité du propriétaire),	p. 26

2011-09	Recommandation du 16 février 2011 à propos d'un projet de circulaire relatif au plafonnement des loyers pour les prises à bail de l'État dans les grandes agglomérations	p. 123
▲ Autres avis et recommandations		
■ Sur des opérations ponctuelles		
2009-03	20 mai 2009, audition relative à la localisation des services de la jeunesse et des sports,	p. 61
2009-04	20 mai 2009, audition des représentants du ministère de la défense sur le projet « Balard »,	p. 62
■ Sur des questions de politique immobilière		
2007-02	Recommandation du 25 septembre 2007 sur la mise en œuvre progressive d'un mode de gestion professionnalisé	p. 21
2007-03	Recommandation du 14 novembre 2007 sur la mise en œuvre du modèle de gestion patrimoniale et locative de marché pour le parc des bureaux de l'État	p. 25
2009-01	31 mars 2009, avis sur les préconisations de la mission de préfiguration de la foncière de portage et/ou de gestion des immeubles de l'État et de ses opérateurs à l'étranger,	p. 59
2009-02	20 mai 2009, audition du ministère de l'agriculture et de la pêche et avis sur l'avenir des maisons forestières,	p. 61
2009-07	15 décembre 2009, mémorandum au Ministre portant sur l'organisation de la fonction immobilière au sein des services de l'État et les modalités de financement et d'investissement des projets immobiliers,	p. 77
2010-01	Recommandation au ministre du 16 février 2010 portant sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre des objectifs Grenelle pour les bâtiments de l'État,	p. 82
2010-09	Avis du 24 novembre 2010 portant approbation des recommandations contenues dans le rapport d'activité de la CTQ	p. 97
2011-10	Recommandation du 16 février 2011 pour l'établissement d'un tableau de bord de la fonction immobilière de l'État	p. 125



IV- L'approche économique et la prise en compte du Grenelle de l'Environnement

1- Le pilotage de l'investissement

⊙ Les cessions et le compte d'affectation spéciale : vers la mutualisation

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » a été créé par la loi de Finances initiale pour 2006 afin d'accueillir les recettes de cession d'actifs immobiliers de l'État et financer les opérations de rationalisation immobilière.

Placé sous la responsabilité de France domaine, le CAS alimente deux programmes de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » :

- 1 le programme 721 « Contribution au désendettement » qui reçoit jusqu'en fin 2011 15 % du montant des cessions hors régimes particuliers (les cessions de biens occupés par le ministère de la Défense et celles concernant les biens situés à l'étranger ne sont pas concernées par ce prélèvement jusqu'en 2014),
- 2 le programme 722 (renommé 723 après basculement dans Chorus) est destiné aux opérations conduites par les ministères et recueille le solde des produits de cession. Initialement, chaque ministère occupant percevait l'intégralité des produits tirés de la vente d'immeubles qu'il occupait. Le Conseil, qui appelle à la concentration des moyens d'investissement aux mains du représentant de l'État propriétaire a critiqué cette règle de retour en considérant qu'elle encourageait les ministères à se considérer encore comme de quasi propriétaires.

Désormais le programme est ventilé en deux parties : une enveloppe mutualisée à hauteur de 20 % utilisée par France domaine pour la réalisation d'opérations d'intérêt général, et une enveloppe retournant au ministère ayant cédé le bien à hauteur de 65 %, après validation de la programmation et des opérations les plus importantes par France domaine.

Par ailleurs, s'agissant des biens des administrations déconcentrées dans le champ de la réforme de l'administration territoriale de l'État, la répartition des crédits est décidée par le préfet. Celui-ci n'est donc pas tenu par la nécessité de réinvestir au profit d'un département ministériel les recettes tirées de la cession d'un bâtiment que celui-ci occupait. Cette règle correspond à une expérimentation menée en région et à une recommandation du CIE (cf. infra).

De ce point de vu, le CIE constate que la règle de mutualisation est mieux respectée pour les administrations déconcentrées que pour les services centraux de l'État. Le CIE a été saisi le 6 octobre 2010 d'une demande d'avis de la part du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État portant sur une nouvelle modification des règles de gestion des recettes et des dépenses du CAS, notamment quant à la contribution au désendettement.

Le Conseil a considéré que la contribution au désendettement de l'État devait pouvoir être appréciée et modulée en fonction de la situation des finances publiques, tout en ne compromettant pas les conditions de financement des projets déjà engagés. Il s'est donc prononcé en faveur d'une augmentation progressive de 5 % par an de la contribution des cessions au désendettement à compter de 2012 pour atteindre 30 % en 2014. Cette disposition a été intégrée dans la loi de Finances pour 2011.

Le CIE a lié cet avis à sa position relative à la maîtrise des crédits d'investissement immobilier. Il constate que de nombreuses exceptions accompagnent les règles de fonctionnement du CAS et réduisent son efficacité. Il considère en outre que la stabilité des règles sur une période minimale, pouvant être calée sur le budget triennal, est une condition de la fiabilité des programmations et de la bonne fin des opérations.

Le Conseil a donc recommandé l'extinction en 2014 des exceptions relatives à la contribution au désendettement et à la mutualisation des produits de cession et l'examen des règles d'exécution budgétaire des dépenses immobilières de l'État en vue de simplifier, d'unifier et de stabiliser la gestion du CAS ainsi que son articulation avec les autres programmes mobilisables au titre de l'investissement immobilier.

Il a proposé de parvenir à une mutualisation intégrale des produits de cession au plus tard en 2014 afin de permettre à l'État propriétaire d'optimiser les arbitrages.

⊙ La professionnalisation des processus

Les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 adressées aux ministres et aux préfets ont eu pour objet d'approfondir la réforme de la politique immobilière de l'État en relation avec les décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques. A ce titre, la circulaire précise les missions du comité de la politique immobilière (CPI), chargé d'assurer l'articulation entre les orientations des SPSI et la programmation des crédits.

Ainsi, pour chaque ministère, le CPI assure la cohérence entre la stratégie immobilière de l'État propriétaire et les programmations immobilières qui commandent l'ouverture des crédits. Cet exercice biannuel ressemble en partie aux outils (comités d'investissement ou d'engagement) mis en place au sein des entreprises pour piloter la dépense immobilière.

En octobre 2010, le CIE a constaté que le programme budgétaire dédié à l'entretien lourd restait en deçà des enjeux car il ne prenait pas en compte

l'effort de remise à niveau (dont le besoin est apparent au vu des diagnostics des SPSI) mais le seul besoin d'investissement courant.

Il a cependant salué la définition d'un niveau minimum de moyens dédiés et la hausse pendant trois ans du pourcentage de crédits affectés à ces travaux. Il a également noté que France domaine et le ministère de l'écologie se dotaient d'un outil d'aide à la décision d'investissement (OCAPI) alimenté des données issues des audits énergétiques et d'accessibilité menés dans tous les départements et demandé que la synthèse des audits et des enseignements dégagés lui soit rapidement présentée.

Le CIE a en outre recommandé que le réseau d'appui technique à l'échelle nationale et régionale soit rapidement finalisé pour optimiser la programmation des investissements immobiliers en liaison étroite et systématique avec le service des achats de l'État, dont l'intervention permet de diminuer le coût de la commande publique à divers niveaux de la gestion immobilière.

Le Conseil a également demandé que les mécanismes de mobilisation des crédits soient fluidifiés pour permettre d'allouer la ressource en fonction des projets prioritaires indépendamment du service ou de la zone géographique, et souhaité un pilotage de l'investissement global en amont de la compartimentation entre programmes.

D'une manière générale, le CIE, qui a approuvé la décision d'établir des plans pluriannuels d'entretien au niveau régional et de la déconcentration des crédits en cours, s'est inquiété du degré de complexité atteint par les règles qui nuisent au rythme d'engagement des dépenses et d'exécution des travaux.

⊙ L'amélioration de l'entretien des immeubles : un long processus qui doit être poursuivi

Le CIE s'est prononcé de longue date pour la modernisation du pilotage de l'entretien lourd, notamment en identifiant clairement les flux financiers par inscription des loyers perçus sur un compte dédié aux dépenses du propriétaire. Dans cette perspective, France domaine doit assurer l'entretien du patrimoine de l'État (immeubles à usage principal de bureaux) en y consacrant globalement, en fonction des demandes des utilisateurs et des priorités arbitrées, une fraction des loyers budgétaires encaissés.

Cette recommandation s'est concrétisée en partie puisque le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » a été créé par la loi de Finances pour 2009 pour « sanctuariser » les crédits d'entretien du propriétaire et permettre à l'État-propriétaire d'assurer un pilotage coordonné de cet entretien avec l'appui du ministère en charge de l'écologie et du développement durable. Les crédits de ce programme peuvent être employés pour réaliser des travaux dans les bâtiments possédés ou contrôlés par l'État. Ils ne couvrent cependant que les bureaux et, à ce jour, ne prennent pas en compte les besoins exceptionnels.

En septembre 2007, le Conseil avait préconisé au vu du rapport sur l'entretien du patrimoine de l'État « l'engagement rapide d'une première étape consacrée au

diagnostic de l'état des immeubles, aux besoins d'entretien et à l'analyse des moyens humains techniques et financiers mobilisables à l'échelle d'une région ». Il avait constaté que la région Rhône-Alpes présentait divers atouts pour cette expérimentation et recommandé que cette démarche soit assortie d'une évaluation comparative avec le secteur privé ainsi que des organisations étrangères, pour comparer l'importance des moyens mis en œuvre pour l'entretien de parcs analogues.

Sur le plan financier, la mutualisation régionale de l'entretien ainsi expérimentée sous l'autorité du préfet de région a permis au Conseil d'émettre des propositions pour faire évoluer le dispositif. Les opérations financées sur le programme 309, autrefois centralisées et segmentées selon les ministères, sont désormais progressivement déconcentrées et interministérielisées sous l'autorité des préfets.

2- L'intégration des objectifs du Grenelle de l'environnement dans des choix immobiliers globaux : une dynamique est lancée mais la contrainte budgétaire impose des choix structurants

Les objectifs du Grenelle de l'environnement tendant à la diminution des consommations énergétiques des immeubles de 38 % d'ici 2020 et de diminution des émissions carbone font partie intégrante de la politique immobilière de l'État.

A ce titre, le CIE a auditionné en février 2010 M. Philippe Pelletier, président du Comité stratégique du Plan bâtiment Grenelle sur la présentation des travaux engagés par les groupes de travail qu'il a constitués et notamment ceux du chantier Bâtiments publics de l'État.

Le CIE a rappelé que la réalisation des objectifs définis par le Grenelle de l'environnement ne pourront être atteints que si la gouvernance immobilière est organisée sur les plans technique et environnemental. Il a rappelé que les modalités d'atteinte de ces objectifs doivent s'appuyer sur les SPSI associés aux diagnostics et audits bâtimentaires engagés dans le cadre du plan de relance gouvernemental et doivent s'appuyer sur des indicateurs de performance énergétique et de développement durable permettant de disposer notamment d'une vision globale initiale et évolutive (ex : connaissance du niveau de consommation des fluides).

Les diagnostics et audits doivent ainsi permettre un arbitrage entre les décisions d'engager des travaux de rénovation et celles de cession/réimplantation/acquisition. Ces décisions doivent être envisagées dans une perspective globale intégrant tout autant le coût d'achat proprement dit que les charges de fonctionnement, notamment celles ayant un impact environnemental.

Le CIE a en outre considéré positivement la décision d'intégrer une « annexe verte » aux conventions d'utilisation des immeubles domaniaux si elle traduit un véritable équilibre entre les obligations respectives du propriétaire et de l'occupant en termes de responsabilité environnementale.

Dans une recommandation de février 2011 faisant suite aux audition des responsables de SPSI des administrations déconcentrées, le CIE a souligné que les mises aux normes, particulièrement en termes d'accessibilité et la prise en compte du Grenelle de l'environnement allaient avoir des coûts considérables. Il a recommandé de rechercher systématiquement, l'implantation dans des bâtiments répondant d'ores et déjà à ces objectifs afin d'optimiser l'allocation de la ressource budgétaire. Il a par ailleurs constaté que la réduction des surfaces occupées contribuait à l'atteinte de l'objectif de diminution des consommations énergétiques.

Le Conseil a souligné en outre que l'efficacité des modifications de comportement constituait une priorité, de même que les efforts d'organisation et de suivi énergétique à mettre en place. Il considère donc que le programme des travaux devra faire une place prioritaire aux dispositifs favorisant le changement des comportements des utilisateurs.

S'agissant de l'ingénierie financière à mettre en place, il a recommandé une approche prudente à l'égard de partenariats public privé énergétique dont l'effet ne serait pas parfaitement mesuré et invite l'État à calculer le plus précisément possible pour les dix prochaines années, le besoin financier relatif à l'adaptation de son parc et à mettre en place le plan correspondant, sur la base d'arbitrages rigoureux et représentant un effort soutenable en termes de coût global.



Conclusion et perspectives

Le Conseil de l'immobilier de l'État a été créé en 2006 pour accompagner la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'État. Depuis cinq ans, un important chemin a été parcouru pour une gestion rationalisée de l'immobilier de l'État.

Des résultats notables ont déjà été obtenus : un patrimoine aujourd'hui beaucoup mieux connu, une réduction de surfaces encore insuffisante mais associée à une politique de cessions dans l'ensemble avisée et à l'adaptation progressive des implantations aux besoins, les bases d'une organisation d'ensemble de la fonction d'entretien du patrimoine de l'État.

La séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant (évidence de la gestion privée et révolution pour l'État du fait de son organisation administrative) s'impose désormais progressivement même si toutes ses implications rencontrent des difficultés de mise en place. Les responsabilités données au service France domaine, sa professionnalisation accrue et le développement du réseau local France domaine - DGFIP lui confèrent une légitimité croissante comme acteur central de cette politique doté de moyens eux aussi croissants : responsabilité de moyens budgétaires essentiels à la fonction de pilotage de l'investissement (à travers le CAS et le programme 309). Les administrations centrales et déconcentrées ainsi que les opérateurs sont aujourd'hui partie prenante de la démarche malgré certaines résistances, qui reflètent parfois l'inquiétude légitime à perdre une compétence au profit d'une nouvelle organisation non stabilisée.

Car, en effet, l'organisation de la fonction immobilière doit être impérativement perfectionnée puis stabilisée, sous peine de voir les efforts accomplis ne pas porter pleinement leurs fruits ou être remis en cause. Le positionnement de France domaine au sein de la DGFIP présente des avantages. Il est toutefois également porteur de difficultés puisque, du fait de ce statut, France domaine ne dispose ni de l'autonomie ni des moyens lui conférant une réelle maîtrise du rôle de propriétaire.

De façon plus générale, le CIE considère qu'il n'est pas opportun qu'un seul acteur soit à la fois, pour l'ensemble du patrimoine de l'État, évaluateur, stratège et opérateur exclusif.

Il conviendrait donc de distinguer les tâches qui resteraient confiées en régie à l'administration dont dispose le ministre chargé de la politique immobilière et celles qui devraient être confiées à un opérateur sous le contrôle des pouvoirs publics. Cette évolution s'est traduite chez la plupart de nos partenaires européens par la création de sociétés ou d'agences dédiées à la gestion du patrimoine occupé par l'État ou la contractualisation avec des acteurs existants

bénéficiant d'un cadre financier et comptable approprié.

Le CIE considère que cette clarification doit aussi intervenir sur le terrain local où le rôle des préfets ne peut, en longue durée, être simultanément celui de représentant de l'État propriétaire et de responsable des services occupants.

La montée en puissance des outils est indéniable mais progressive voire trop lente. Cette situation prive l'État d'une vision claire des priorités et de l'impact de sa stratégie.

Le Conseil a souligné dès l'origine l'importance encore plus grande dans ce contexte d'un tableau de bord synthétique des principaux paramètres de la gestion, à enrichir progressivement. Au moment de la rédaction du présent rapport, une première documentation de ce tableau devrait être disponible et cet outil essentiel de référence et de communication devrait être partagé entre les principaux acteurs de la politique immobilière.

La mutualisation des crédits permettant de réels arbitrages et la simplification des circuits budgétaires sont d'autant plus indispensables que l'État est confronté à l'imposant défi de la mise aux normes de son patrimoine et de l'application des mesures résultant du Grenelle de l'environnement, mais aussi des règles d'accessibilité et parfois de simple sécurité.

Le Conseil de l'immobilier de l'État a largement consacré son premier exercice quinquennal à l'impulsion nécessaire pour installer dans le paysage public les bases de cette nouvelle approche, tout particulièrement dans le domaine des bureaux. Il devra poursuivre et étendre son action, notamment en direction des patrimoines spécifiques, des opérateurs de l'État parmi lesquels les universités ont un immense enjeu immobilier à traiter, de la mobilisation du foncier en faveur du logement, de l'adaptation des structures de maîtrise d'ouvrage, des modes de coopération nouveaux avec le secteur privé. Il devra aussi voir renforcer son positionnement pour une efficacité optimale. Tel sera l'enjeu de la nouvelle période quinquennale qui s'ouvre : consolider les acquis et poursuivre la modernisation de la politique immobilière, dans le respect des spécificités et contraintes propres au service public.

