



Conseil de l'immobilier de l'État

Moderniser la politique immobilière de l'État

Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État



Conseil de l'immobilier de l'État

L'État n'a longtemps eu aucune politique immobilière. Depuis 2005, d'importantes réformes ont été mises en œuvre. Elles ont eu des effets positifs. Pourtant, aujourd'hui une nouvelle étape doit être franchie.

La situation des finances publiques l'exige ; avec 8 Milliards d'euros de dépenses annuelles (hors personnel) les crédits consacrés à l'immobilier représentent un important gisement d'économies : une réduction de l'ordre de 10 % représenterait 800 M€ annuels d'économies pour l'État.

La contribution à des politiques publiques aussi cruciales que le logement social l'exige : la mobilisation du foncier n'est possible que si une bonne connaissance du patrimoine et des réels besoins des administrations est partagée.

L'amélioration de l'état des immeubles, indispensable à la qualité du service public, l'exige : une politique d'investissement avisée est impossible sans capacité d'appréciation des réels besoins et définition de procédures idoines de décision.

*

Le Conseil de l'immobilier de l'État a donc décidé de faire cinquante propositions susceptibles d'être mises en œuvre à court et moyen terme pour poursuivre le travail entrepris en 2005.

Elles concernent à la fois les enjeux stratégiques de la politique immobilière, les grandes fonctions de celle-ci (gestion des actifs, administration des biens, gestion des immeubles, maîtrise d'ouvrage) ainsi que les politiques transversales et politique de l'environnement.

Sans en faire le catalogue, j'insisterai sur les plus marquantes :

- L'État ne peut plus fonctionner sans avoir une vraie direction immobilière, c'est la question du statut du représentant de l'État propriétaire qui est posée et qui doit évoluer.*
- Les procédures d'évaluation actuellement en cours ne sont pas satisfaisantes ; c'est donc la question du rôle de France Domaine tant s'agissant de son champ d'intervention (particulièrement pour les collectivités locales) que dans ses méthodes qui est posée.*
- L'État ne peut continuer à être démunie de réels instruments de pilotage et d'évaluation de sa politique ; c'est donc l'accélération de la fiabilisation de ses bases de données et de l'élaboration de tableaux de bord qui est nécessaire.*
- L'État doit être capable de fixer des objectifs de gestion de ses actifs, de maîtrise de ses coûts d'occupation et d'entretien de son patrimoine ; c'est donc la question de la clarification politique et budgétaire des questions immobilières qui est posée.*

*

Avec ces quelques exemples, j'ai voulu montrer le champ extrêmement vaste des questions posées par le Conseil de l'immobilier de l'État. Les propositions formulées peuvent rencontrer des difficultés de mise en œuvre tant elles remettent en cause des traditions et situations établies.

Ne pas se confronter à ces sujets serait une solution de courte vue tant il est clair que la modernisation de la politique immobilière n'est qu'un aspect de la rénovation de notre service public, aujourd'hui indispensable.

Jean-Louis DUMONT



Table des matières

INTRODUCTION	1
1 STRATEGIE DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE DE L'ÉTAT	4
1.1 AFFIRMER LA PLACE DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE AU SEIN DES POLITIQUES PUBLIQUES.	4
<i>L'immobilier public, fonction support et politique à part entière</i>	<i>4</i>
<i>L'articulation entre les objectifs des politiques publiques est contingente.</i>	<i>4</i>
<i>Tenir compte des particularismes sans affaiblir les normes générales.....</i>	<i>7</i>
1.2 ORGANISER LA DIRECTION IMMOBILIERE DE L'ÉTAT	9
<i>Les limites de la distinction des fonctions dans le dispositif actuel</i>	<i>9</i>
<i>Une organisation complexe et une diversité excessive des tâches</i>	<i>11</i>
<i>France Domaine est partagé entre missions nouvelles et traditionnelles.</i>	<i>11</i>
1.3 CLARIFIER LES ENJEUX PROFESSIONNELS ET FINANCIERS.....	16
<i>L'usage futur des locaux à intégrer dans les schémas stratégiques.....</i>	<i>18</i>
2 INSTRUMENTS DE PILOTAGE ET D'EVALUATION.....	20
2.1 UNE STRATEGIE FONDEE SUR DES DONNEES FIABLES.....	20
<i>Mettre en place un système d'information solide</i>	<i>23</i>
<i>Disposer d'un tableau de bord de la politique immobilière de l'État.....</i>	<i>27</i>
2.2 L'AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE DES COUTS IMMOBILIERS NECESSAIRE A LA QUALITE DES OUTILS D'EVALUATION.....	29
2.3 DE MULTIPLES INSTANCES DE PILOTAGE ET DE CONTROLE.....	32
3 PROFESSIONNALISATION DE LA GESTION PAR METIERS.....	34
3.1 GESTION DES ACTIFS ET DES INVESTISSEMENTS	34
<i>Parfaire l'unification de la fonction propriétaire.</i>	<i>34</i>
<i>La stratégie patrimoniale doit être mieux maîtrisée.....</i>	<i>35</i>
<i>Gestionnaire d'actifs de l'État, un rôle à définir, des compétences à acquérir.....</i>	<i>35</i>
<i>Les locations dans le parc privé constituent un gisement d'économies conséquentes.</i>	<i>39</i>

**Conseil de l'immobilier de l'État**

	<i>Fixer des règles et se doter des moyens de leur application</i>	40
3.2	ADMINISTRATION DE BIENS	44
	<i>Faire des conventions d'utilisations un vrai cadre contractuel et les déployer rapidement sur l'ensemble du parc concerné.....</i>	44
	<i>Faire évoluer les conventions en direction des baux classiques.</i>	45
	<i>Distinguer le contrôle de la gestion.</i>	45
	<i>Externaliser l'administration des immeubles banalisés.</i>	45
3.3	ENTRETIEN ET GESTION DES IMMEUBLES	48
	<i>Des moyens financiers faibles par rapport aux besoins.....</i>	48
3.4	MAITRISE D'OUVRAGE ET TRAVAUX.....	56
	<i>Mobiliser des ressources humaines pour disposer de leurs compétences.....</i>	63
	<i>Les partenariats public privé (PPP).....</i>	64
	<i>L'évolution des procédures doit conduire à une simplification des opérations</i>	66
4	POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT	69
4.1	UNE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT SOUFFRANT DES INCOHERENCES GLOBALES DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE DE L'ÉTAT.	69
	<i>Une « démarche exemplaire » ralentie par les lacunes d'une gouvernance multicéphale.</i>	69
	<i>Une connaissance insuffisante du parc immobilier public et de ses besoins pour améliorer sa performance énergétique</i>	70
	<i>Des crédits budgétaires limités pour réaliser l'ensemble des travaux de rénovation et de performance énergétique sur le parc immobilier de l'État.....</i>	72
4.2	DES RESPONSABILITES A ASSUMER PAR LES OCCUPANTS ET LE PROPRIETAIRE.....	75
	<i>Un propriétaire contraint à de nouvelles obligations réglementaires exigeantes.....</i>	75
	<i>Des utilisateurs à former et à responsabiliser davantage en vue de modifier les comportements....</i>	76
4.3	DES OUTILS CONTRACTUELS INNOVANTS A EXPLOITER.	78
	CONCLUSION.....	82

Introduction

L'objet de la fonction immobilière est d'offrir à un organisme les moyens d'assumer ses missions de façon optimale et à moindre coût.

Pour l'État, cette fonction est rendue plus complexe par deux types d'éléments:

- S'agissant des objectifs, l'État doit tenir compte de contraintes spécifiques à l'action publique (aménagement du territoire ; politique du logement, par exemple) ;
- L'État est un propriétaire singulier tant par l'importance de son patrimoine (100 millions de mètres carrés) que par sa diversité (qui couvre toutes les classes d'actifs immobiliers) ; en outre, ce patrimoine comprend des immeubles spécifiques, tant par leurs caractéristiques (monuments historiques) que par leurs fonctions (par exemple, les établissements pénitentiaires).

L'organisation de la fonction immobilière doit prendre en compte ces contraintes. Elle a connu une profonde évolution en moins de dix ans :

- L'absence de politique immobilière structurée ; c'était la situation qui prévalait jusqu'en 2004-2005.
- Un service administratif assume plusieurs types de fonctions, de l'évaluation domaniale à la conduite de la politique de cession en passant par la relation avec les services utilisateurs. Ce schéma présente une double caractéristique : les fonctions de gestionnaire d'actifs et de gérant immobilier sont assumées par une seule structure ; celle-ci est un service purement administratif. C'est l'organisation en place depuis six ans avec France Domaine.

Nul ne songe plus à revenir à la situation antérieure à 2005. Les réformes mises en œuvre depuis lors ont produit des résultats positifs. Pour autant, plusieurs difficultés incitent à préconiser une évolution structurelle. France Domaine en effet est aujourd'hui confronté à plusieurs types de fragilités liées à la fois à la multiplicité des tâches qu'il assume, à la complexité des circuits budgétaires, à son positionnement fonctionnel et à une certaine confusion de l'organisation au plan local.

Alors que la réduction des surfaces est identifiée comme le levier principal de la maîtrise des coûts, cette réduction est à peine amorcée (-3 % de 2007 à 2012). Les enjeux tant fonctionnels que financiers imposent donc qu'une nouvelle étape soit franchie rapidement pour poursuivre le travail d'amélioration de la politique immobilière.

Le Conseil de l'immobilier de l'État a pour mission d'évaluer l'avancement de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs et de formuler des recommandations stratégiques pour améliorer celle-ci.

Le bilan de six années de réforme, des avancées qu'elles ont permis mais aussi des difficultés rencontrées ont conduit le CIE à formuler de nouvelles recommandations générales au ministre du budget, chargé du domaine.

Conseil de l'immobilier de l'État

Celles-ci ont une double composante, d'organisation et financière, correspondant aux principaux aspects de cette fonction support, à l'importance parfois méconnue.

En termes d'organisation, la politique immobilière de l'État doit satisfaire trois objectifs :

- Offrir des locaux adaptés à l'accueil du public ;
- Assurer de bonnes conditions de travail ;
- Permettre un maillage territorial pertinent de la présence de l'État.

Au plan financier, quelques chiffres permettent de fixer les enjeux :

- Au bilan de l'État, l'immobilier est valorisé pour 67 Mds € (les biens mis à disposition des opérateurs ont en outre, une valeur de 40 Mds €) ;
- Le coût annuel de la fonction immobilière (hors dépenses de personnel et hors opérateurs) s'établit à 8 Mds € en 2013 ;
- La Cour des Comptes estime à 33 Mds € le montant non financé pour atteindre l'objectif de déficit budgétaire de 3% du P.I.B. en 2013 ;
- Le besoin de financement de l'État pour 2012 est de 180,3 Mds € (LFR 2012).

Alors que la situation des finances publiques impose des choix rigoureux dans l'allocation des moyens, il n'est pas inopportun de rappeler que, dans quasiment toutes les entreprises, l'immobilier représente le deuxième poste de dépenses et que, depuis 2008, les nombreux plans de réduction des charges générales y fixent un objectif compris entre 10 et 15% du coût de la fonction immobilière. Sur la base des 8 Mds€ (hors personnel) de dépenses prévues en 2013 l'enjeu pour l'État est donc compris entre 800 M€ et 1,2 Mds€.

Le principal axe d'amélioration serait de mieux déterminer les responsabilités selon les fonctions assumées :

- Séparer la fonction d'évaluation des fonctions opérationnelles : son exercice continuerait d'être assumé par France Domaine, service du ministère du budget (avec trois questions liées : France Domaine doit-il continuer d'assurer la responsabilité d'évaluation pour le compte des collectivités territoriales ? Les évaluations de France Domaine doivent-elles ou non faire l'objet de contre-expertises privées pour les opérations les plus importantes ? S'agissant des opérations à l'étranger, comment formaliser les processus d'évaluation, qu'il s'agisse de cessions ou de prises à bail ?)
- La responsabilité de gestionnaire d'actifs et celle d'administrateur de biens doivent-elles ou non être confiées à un service administratif ? L'expérience des cinq années passées conduit à considérer qu'une voie d'amélioration serait de donner une plus grande autonomie au responsable de cette fonction et de mettre en œuvre des principes professionnels d'investissement, d'amortissement et de gestion qui ne sont pas totalement compatibles avec le cadre public. La création d'une structure particulière qui pourrait avoir le statut d'établissement public serait une voie de progrès.
- Au plan local, supprimer l'ambiguïté actuelle où le préfet est à la fois responsable de l'État propriétaire et des services utilisateurs. Cette confusion fonctionnelle est contradictoire avec les objectifs de rationalisation. Si France Domaine (pour partie de ses fonctions actuelles) était érigé en établissement public, il conviendrait qu'il ait une organisation géographique déclinée en cinq ou six grandes zones avec un statut particulier pour l'Ile-de-France. Le préfet, pour sa

Conseil de l'immobilier de l'État

part, serait le seul représentant des services utilisateurs, ce qui implique à minima l'amoindrissement des spécificités fonctionnelles (notamment des ministères de la justice et de la défense). L'organisation en zones serait relayée au niveau régional, le préfet de région étant chargé d'articuler à ce niveau l'analyse des besoins immobiliers avec les préoccupations d'aménagement, de logement et de développement durable.

- La fonction de maîtrise d'ouvrage est aujourd'hui insuffisamment assurée : soit les ministères n'ont plus aucune compétence en ce domaine soit quelques grands établissements publics aux compétences limitées à un ministère assument cette mission – France Domaine n'assumant pas d'autre responsabilité que budgétaire. Une piste pourrait conduire à unifier ou coordonner les établissements existants et à étendre leurs missions à l'ensemble des administrations et opérateurs, en les recentrant autour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, notamment pour les projets complexes. Dans ce cadre, la question de la SOVAFIM pourrait également être posée.
- L'ensemble de ces évolutions impliquerait une simplification des circuits budgétaires et l'identification claire des moyens propres au propriétaire par rapport à ceux de l'occupant. L'intéressement de celui-ci reposerait dès lors sur les économies de loyers et de charges tandis que les produits de cession et les loyers reviendraient intégralement au propriétaire.

La politique immobilière, fonction support longtemps méconnue, peut donc contribuer à la modernisation de la gestion de l'État dans le cadre d'une stratégie globale visant à optimiser l'allocation des moyens publics et adapter les modes de fonctionnement du service public, avec quatre objectifs prioritaires :

- La réduction des coûts de fonctionnement et la politique de cession ;
- La présence territoriale et l'aménagement du territoire ;
- La modernisation du service public et des conditions de travail de ses agents ;
- La validation des objectifs du Grenelle de l'environnement.

Pour cela, des progrès doivent être réalisés ou poursuivis dans quatre domaines :

- La connaissance tant du parc que des coûts ;
- Une clarification et une simplification de l'organisation et de la gouvernance ;
- Une rationalisation de l'utilisation du parc ;
- Une professionnalisation de la gestion.

Des économies de fonctionnement substantielles sont possibles. Leur affectation au maintien de la valeur du parc serait cohérente avec les objectifs de l'État tant propriétaire qu'utilisateur.

Le présent document présente cinquante propositions du CIE afin d'atteindre ces objectifs. Elles sont regroupées en quatre chapitres. Les deux premiers, « Stratégie » et « Instruments de pilotage et d'évaluation », désignent les améliorations à promouvoir pour « savoir où l'on va » et « comment vérifier que le cap est tenu ».

Le suivant « Professionnalisation de la gestion opérationnelle par métiers » décline les propositions selon les fonctions traditionnelles (gestion des actifs ; administration de biens ; entretien et gestion des immeubles ; maîtrise d'ouvrage et travaux).

Le dernier « Politique de l'environnement » détaille les préconisations sur une thématique spécifique mais cruciale pour les métiers de l'immobilier.

1 Stratégie de la politique immobilière de l'État

1.1 Affirmer la place de la politique immobilière au sein des politiques publiques.

L'immobilier public, fonction support et politique à part entière

La politique immobilière tend à permettre l'exercice des missions de service public dans des conditions optimales pour les agents et pour l'accueil des administrés en tenant compte des contraintes particulières de certaines missions (défense, justice, par exemple).

Elle doit également contribuer à la politique de rationalisation de la gestion, et donc d'économies. Ce sujet ne concerne pas la seule politique de cession mais tout le champ des dépenses liées à l'immobilier : locations, entretien et gestion des immeubles, etc.

La définition d'une stratégie pertinente repose sur plusieurs caractéristiques de l'immobilier de l'État. Parmi les principales, on peut citer :

- La diversité et l'importance du patrimoine de l'État sont des atouts essentiels dans la mise en œuvre de la plupart des politiques publiques. L'ordre de grandeur des patrimoines considérés crée une différence de nature dans le type de solution à mettre en œuvre par rapport aux modèles mis en œuvre dans le secteur privé.
- Le patrimoine immobilier public, plus important que celui de la plupart de nos voisins européens, constitue un actif essentiel du bilan de l'État. Cet actif concourt à la sécurité et à l'attractivité du territoire. Il fait de l'État un acteur capable de peser sur le marché immobilier. La rationalisation de ce patrimoine dégage des marges financières précieuses.
- Le patrimoine de l'État peut cependant apparaître hypertrophié. Surabondant, il est parfois mal exploité, mal entretenu et mal valorisé. Le foncier public ou détenu par des sociétés publiques et opérateurs est parfois « gelé » au détriment de la satisfaction des besoins à court terme. L'affectation du patrimoine entre les différents usages peut être conflictuelle.
- Le lien entre les objectifs immobiliers et les missions de service public portées par chaque administration est variable. Par exemple, les ministères de la défense et des affaires étrangères sont largement exonérés des règles de la politique commune.

L'articulation entre les objectifs des politiques publiques est contingente.

La politique immobilière concourt notamment à trois politiques essentielles : l'aménagement du territoire, la création de logements et le développement durable.

La priorité nationale pour le logement peut conduire l'État à renoncer à la valorisation optimale de son patrimoine en faveur de programmes de logement. Les motifs de cession à titre gratuit (logement social, reconversion des sites militaires) ou décote sur le prix de vente sont identifiés par le législateur. L'impact de ces choix sur d'autres objectifs de la politique immobilière (par exemple : dégager des ressources de cessions pour l'entretien du patrimoine) doit être clairement identifié.

Si les enjeux sont explicites pour le logement social, il n'en est pas de même dans tous les domaines. Ainsi, l'interaction avec les enjeux d'aménagement du territoire est aujourd'hui très peu analysée.

Conseil de l'immobilier de l'État

L'équilibre entre objectifs concurrents est nécessairement évolutif. La cible à cet égard doit être de maîtriser l'impact de ces choix.

Proposition 1

Faire de l'immobilier un élément structurant des différentes politiques publiques (politique du logement, aménagement territoire, etc.).

- Définir le meilleur équilibre économique entre effort pour le logement et valorisation du foncier public.

L'un des principaux enjeux des politiques d'aménagement du territoire ou du logement est la disponibilité des terrains ou immeubles. La possibilité de cession à des collectivités publiques à des prix réduits voire à titre gracieux revisitée par la récente loi en faveur du logement social, prive l'État de recettes, par exemple, pour financer l'entretien et la rénovation des bâtiments.

Or des outils juridiques (bail à construction, emphytéose) permettent à l'État de mettre à disposition des fonciers sur des durées longues dans des endroits ciblés, sans le contraindre à renoncer à long terme à la propriété desdits fonciers. Cette approche, courante dans d'autres États européens, est de nature à marier un effort de mobilisation efficace du foncier public en faveur du logement et le souci de juste valorisation du foncier de l'État. Elle est également à la base de dispositifs privés de promotion immobilière en faveur du logement social.

Afin de mieux articuler les composantes de la politique immobilière publique, il serait utile que le CIE soit associé aux différentes phases de mise en œuvre de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Il devrait également être saisi du rapport de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), chargée notamment de la coordination de cette mobilisation du foncier privé.

- Les axes stratégiques de la politique immobilière de l'État sont à confronter aux orientations élaborées par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

Il appartient à chaque préfet de région d'intégrer dans ses propositions d'implantation des services, la dimension d'aménagement du territoire.

- La gestion de l'immobilier public doit être portée politiquement.

Faire de la politique immobilière de l'État une politique publique à part entière, suppose que la stratégie soit explicite et assumée au plus haut niveau. Une loi de programmation pourrait arrêter cette stratégie et le cadrage des moyens à long terme selon trois échéanciers : cinq, dix et vingt-cinq ans. Le suivi de cette loi se fonderait chaque année sur un bilan de synthèse (dont le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » annexé au projet de loi de finances constitue l'amorce) ainsi que sur les travaux du CIE.

- Le champ d'application de la politique immobilière de l'État est trop restreint

Conseil de l'immobilier de l'État

La mise en œuvre de la politique immobilière de l'État s'est jusqu'à présent heurtée à une double restriction : quant aux structures qui y sont assujetties ; quant aux types d'immobilier concernés.

S'agissant des structures, la politique immobilière de l'État définie à partir de 2007, s'est d'abord appliquée aux administrations centrales avant d'être étendue aux services déconcentrés puis aux opérateurs de l'État. Bien que la mise à disposition de biens de l'État aux opérateurs doive faire l'objet de conventions d'utilisation, ces derniers demeurent hors du champ des loyers budgétaires ; en outre, la préoccupation d'amélioration de la gestion immobilière ne paraît pas centrale chez nombre d'opérateurs.

Les biens mis à disposition par les collectivités locales, les hôpitaux publics, les autorités indépendantes, certains organismes publics, sociétés ou établissement n'ayant pas le statut d'opérateurs demeurent en dehors du champ de la politique immobilière de l'État.

★

S'agissant du type d'immobilier concerné, la politique immobilière de l'État s'applique en théorie à l'ensemble du patrimoine détenu ou occupé par l'État et ses opérateurs mais les principales réformes concernent principalement les bureaux.

La rationalisation de la gestion du parc de bureaux correspond à une priorité reconnue par le CIE par son importance et ses enjeux. L'apport des expériences extérieures est particulièrement utile dans ce domaine où les besoins de l'État ressemblent plus à ceux des autres acteurs publics et privés que pour d'autres composantes du parc.

Cette priorité légitime a cependant concentré les efforts au détriment d'autres marges d'optimisation. Il est temps que l'État se penche davantage sur les équipements spécifiques, les terrains, l'articulation entre logiques de protection et de valorisation, etc.

Proposition 2

Etendre le champ d'application de la politique immobilière de l'État à l'ensemble des structures et à leur patrimoine.

- L'élargissement du périmètre d'application de la politique immobilière de l'État est à programmer selon quatre priorités :
 - Application aux opérateurs de disciplines identiques à celles des services de l'État.
Les premières années d'application dans les administrations facilitent l'extension de la démarche aux opérateurs mais celle-ci ne sera vraiment efficace que si la mise à disposition des biens immobiliers par l'État cesse d'être gratuite pour ces organismes.
 - Porter une attention particulière à la gestion immobilière des universités. Celles-ci doivent être responsabilisées. La dévolution des biens est un instrument idoine à cette fin mais, même en son absence, il appartient aux responsables d'améliorer leur traitement de ces sujets.
 - La stratégie immobilière des organismes de sécurité sociale. Il s'agit d'organismes assurant une mission de service public qui ne sont pas des opérateurs au sens de la loi de finances mais dont les enjeux immobiliers sont conséquents. Les prochaines

Conseil de l'immobilier de l'État

conventions d'objectifs et de gestion de ces organismes sont une opportunité pour intégrer les préconisations du Conseil dans un cadre opérationnel. (Cf. avis spécifique « *La politique immobilière des organismes du régime général de Sécurité Sociale* »).

- Le rapport de l'inspection des finances sur la gestion immobilière des hôpitaux devrait faire l'objet de mesures d'application en vue d'une stratégie coordonnée.

*

Tenir compte des particularismes sans affaiblir les normes générales

L'extension du champ d'application est à concilier avec l'optimisation des règles de la politique immobilière de l'État au sein de l'administration. Notons à cet égard que les SPSI des administrations déconcentrées sont encore loin d'être finalisés à l'heure où ceux des opérateurs sont censés produire des économies substantielles.

De même, la multiplication des règles de gestion, destinées à prendre en compte les particularismes (défense, justice, affaires étrangères, pour ne citer que les principaux) conduit parfois à se demander si la règle n'est pas devenue l'exception. Ces dérogations doivent rester exceptionnelles et revues périodiquement par le législateur.

En revanche, l'application de la politique immobilière de l'État fait une part trop modeste à l'expérimentation. La mutualisation des moyens relatifs à la politique d'entretien, initiée en Rhône Alpes, reste un exemple d'expérimentation trop isolé. Le CIE, comme la Cour des Comptes ont recommandé avec constance l'extension de cette pratique.

Proposition 3

Définir des règles de gestion et des critères de performance adaptés à chaque type de bien et les réévaluer régulièrement.

- L'affirmation de la politique immobilière de l'État au plus haut niveau, conformément à la proposition n°1, implique un suivi interministériel des objectifs quantifiés de la politique immobilière de l'État et leurs échéances.

Le Comité interministériel de la politique immobilière a vocation à jouer un rôle en ce sens.

- Des objectifs stratégiques et de performance, globalement définis pour les bureaux à fixer pour les autres biens.

A ce jour existent notamment des principes d'achat / location, de localisation, des plafonds de surfaces et de coût par poste de travail. Ces normes cibles sont un critère d'arbitrage essentiel entre les logiques de l'État propriétaire et occupant. Elles sont le complément stratégique indispensable des loyers dans la politique de réduction et d'adaptation des surfaces occupées.

L'encadrement des différentes formes d'usage constitue un préalable indispensable à l'optimisation des surfaces occupées. Cette approche engagée pour les seuls locaux de bureau doit être affinée et étendue aux autres composantes du parc. Une charte de l'État utilisateur fixant les critères d'occupation par famille d'activité constituerait un outil précieux

Conseil de l'immobilier de l'État

pour estimer l'adéquation entre ressources et emplois immobiliers.

- Lorsqu'ils existent, les référentiels nécessitent d'être toilettés pour intégrer les changements intervenus depuis leur conception, notamment ceux liés au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).
- Certains fondements des référentiels existants sont à mettre en conformité avec les critères de performance recherchés. Les modalités de calcul des surfaces nécessaires des locaux d'enseignement supérieur pourraient par exemple, être modifiées pour mieux tenir compte du nombre d'heure de cours dispensées.
- Il importe de s'inscrire dans une perspective de progrès continu, notamment par la révision régulière des critères de performance. A titre d'exemple, on peut remarquer que l'objectif des 12 m² SUN n'est nullement en pointe par rapport aux pays voisins et que les modalités pour l'atteindre restent encore très classiques (peu de recours à l'espace partagé, à la dématérialisation, au télétravail). En outre, il est évident que le respect des 12 m² n'a pas la même portée selon la zone concernée.

□ Intégrer de façon opérationnelle le respect des normes en vigueur.

S'agissant de l'immobilier de bureau, le Conseil constate que les normes d'occupation en vigueur ne sont pas suffisamment considérées comme contraignantes par les administrations occupantes. Il convient de réaffirmer officiellement, puis de faire respecter systématiquement lors de la conception, la mise en œuvre et l'actualisation des SPSI, ainsi que pour toute prise à bail, tout renouvellement de bail ou tout nouveau projet immobilier, en neuf comme en rénovation, la règle d'un plafond de superficie maximal par poste de travail. Ce plafond actuellement de 12 m² SUN / PdT pourrait être adapté aux contextes locaux et abaissé dans les zones à forte tension sur les prix.

□ Eviter les éventuels effets pervers d'une application sans nuance de la norme.

A titre d'exemple les plafonds de location comme la norme des 12 m² sont parfois considérés comme un droit : le plafond devient alors plancher.

□ Des règles de mise à disposition de logements pour les agents publics clarifiées.

Le principe est que l'occupation d'un logement ne peut être considérée comme un complément de rémunération. Cela implique que le logement de fonction ne peut être que l'expression d'une contrainte de service et que la mise à disposition de logements doit cesser du jour de la cessation des fonctions la justifiant, que toute occupation dans un autre cadre doit se faire au prix du marché. La remise à plat du dispositif existant qui est en cours devra respecter ces règles de base.

□ Des objectifs de réduction de la consommation énergétique du parc de l'État

Si la cible est fixée par la loi, l'atteinte de la cible relève de la combinaison de plusieurs leviers. Un objectif annuel par mission ou actions permettrait de mesurer les progrès effectués et piloter cette dimension de la politique de développement durable (cf. Chapitre 4. Politique de l'environnement).

1.2 Organiser la direction immobilière de l'État

Les limites de la distinction des fonctions dans le dispositif actuel

Les services utilisateurs disposent encore d'une grande partie des prérogatives de l'État propriétaire.

Il appartient à l'utilisateur de définir ses objectifs, d'estimer ses besoins et leurs évolutions à court, moyen et long terme pour définir la cible d'occupation la mieux adaptée au contexte (marché immobilier local, opportunités domaniales, etc.). Or, ces éléments sont insuffisamment présentés dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) rédigés par les utilisateurs plutôt enclins à exprimer leurs souhaits en termes de solutions et de besoins en financement que de décrire les perspectives d'évolution des services. (Cf. proposition 12 : « *Faire des SPSI de véritables outils de programmation conciliant les intérêts de l'État propriétaire et les attentes des utilisateurs.* »).

Les crédits d'investissement demeurent au sein des budgets des administrations utilisatrices, même si la maîtrise de ces crédits a été encadrée de diverses manières (CAS pour les produits de cession, création du programme 309). Les responsabilités relatives au parc occupé restent largement du ressort des utilisateurs (voir chapitre 3.1 : « *Gestion des actifs et des investissements* »).

Dans ce contexte, force est de constater que le dispositif des conventions de mise à disposition tarde à être déployé et que les textes signés ne remplissent leur fonction que partiellement.

Le représentant de l'État propriétaire n'est pas clairement identifié et ne dispose pas des moyens d'assumer pleinement son rôle. Si, au plan national, la distinction est claire (France Domaine, ministères utilisateurs), il n'en est pas de même au plan local : France Domaine et le préfet y sont conjointement les représentants de la fonction propriétaire, le préfet assumant en outre la représentation des utilisateurs.

Dès lors, les décisions ne résultent pas d'une réelle synergie entre propriétaire et utilisateur mais plutôt d'une logique administrative et budgétaire traditionnelle, plus proche du compromis que de l'arbitrage. Elles ne permettent pas nécessairement de faire émerger les meilleures solutions au meilleur coût.

Il apparaît désormais clairement que la séparation des fonctions propriétaire / utilisateur ne pourra produire réellement ses effets que si elle se reflète nettement dans l'organisation et s'accompagne du paiement de loyers ou de redevances pour toute forme d'utilisation du parc.

Proposition 4

Opérer un choix de gouvernance.

Les tâches relevant du propriétaire sont à exercer soit par la structure portant cette responsabilité en propre, soit par délégation, soit par externalisation. Le détail de la proposition du CIE sur la gouvernance est formulée au chapitre 3 « Professionnalisation de la gestion opérationnelle par métier ». Éliminant le statu quo, trois possibilités sont ouvertes :

Conseil de l'immobilier de l'État

- Erection de France Domaine en service à compétence nationale relevant du ministère du budget ;
- Création d'un Etablissement Public de gestion ;
- Création d'une société foncière.

Le Conseil prône la création d'un opérateur autonome (Cf. chapitre 3.1). Quelle que soit la formule retenue, deux impératifs :

- Le propriétaire disposera d'un budget alimenté par des ressources propres pour être en mesure de financer l'investissement immobilier dans le cadre des schémas stratégiques et des modalités d'arbitrage arrêtées.
- La fonction utilisateur sera structurée autour de l'expression des besoins et de l'intéressement aux économies potentielles.

Les besoins des services doivent être exprimés en termes fonctionnels favorisant des réponses mutualisées et adaptées par la confrontation aux opportunités immobilières.

Quelques autres principes sont à prendre en compte :

- L'appréhension globale de la ressource immobilière peut seule permettre d'optimiser les réponses sur le plan qualitatif comme financier. C'est le principe de l'unité de la fonction propriétaire.
- La gouvernance ne doit pas tendre à centraliser la gestion (qui doit souvent se faire au niveau de l'immeuble) mais à garantir la cohérence et la performance.

Les services du Premier ministre ont un rôle d'impulsion et d'arbitrage essentiel à jouer. Ils ne doivent pas intervenir dans la gestion quotidienne de la politique immobilière.

Dans le mémorandum remis au ministre chargé du domaine en 2008, le Conseil traçait différentes pistes d'amélioration de la gouvernance. L'approfondissement des réformes en régie qui s'est poursuivi depuis lors atteint désormais ses limites, comme en témoignent les deux illustrations suivantes :

- Les progrès dans la réduction des surfaces de bureaux restent modestes (-3 %) au regard des surfaces occupées. Certains objectifs sont moins pris en compte que d'autres, en matière de localisation par exemple, ou d'intégration des perspectives d'évolution des effectifs, au risque d'ailleurs de remettre en cause les progrès vers la cible des 12m².
- L'entretien de l'immobilier et le respect des nouvelles normes réglementaires (Grenelle et accessibilité) supposent une approche stratégique ambitieuse qui n'est pas déployée à ce jour (et dont la réduction substantielle des surfaces est le principal levier).

L'état des finances publiques exige une rationalisation des dépenses comme du coût trop souvent négligé du capital immobilisé.

Une gestion active des biens immobiliers de l'État est contribuera au redressement des finances publiques mais aussi à la mise en œuvre de la politique publique en faveur du logement social. La mise à disposition de terrains de l'État en faveur du logement ne doit pas résulter des seules opportunités conjoncturelles mais aussi d'une stratégie délibérée de reconversion.

Conseil de l'immobilier de l'État

✱

Une organisation complexe et une diversité excessive des tâches

L'État propriétaire est représenté par le ministre chargé du Domaine, assisté par le Service France Domaine de la direction générale des finances publiques (DGFIP). En 2009, le Service France Domaine comprenait environ 1 900 personnes dont environ 70 personnes pour l'administration centrale.

Sur le plan local, l'incarnation de la fonction propriétaire reste éclatée. France Domaine, les responsables de la politique immobilière de l'État, ceux du Plan Bâtiment et le préfet concourent à son exercice.

Si les préfets portent traditionnellement les politiques de l'ensemble des ministères, cette confusion en leurs mains des deux fonctions que la politique immobilière tend à distinguer remet en cause les fondements de cette politique. La fonction utilisateur est elle-même portée par diverses autorités (les services déconcentrés, le préfet, les services du Premier ministre).

France Domaine est partagé entre missions nouvelles et traditionnelles.

Outre sa mission relative à l'exécution de la politique immobilière, le service France Domaine est chargé des missions traditionnelles du domaine qui mobilisaient en 2007, plus de la moitié des agents.

- Le service du Domaine évalue le patrimoine immobilier de l'État pour son inscription au bilan de l'État et procède aux évaluations des biens concernés par les opérations immobilières de l'État.
- Le service du Domaine procède aux évaluations des biens concernés par les opérations immobilières des collectivités locales dans le cadre de la valorisation de leur parc immobilier.
- Le service France Domaine gère enfin certains autres biens publics et certains patrimoines privés sous le contrôle du juge judiciaire.

L'organisation de France Domaine traduit cette distinction entre missions nouvelles et traditionnelles.

- Politique immobilière de l'État

Au niveau central, la Mission de la politique immobilière de l'État est chargée de la politique immobilière et de la dynamisation et de la valorisation du patrimoine. Elle assure l'animation et le suivi de la politique de cessions immobilières, la mise en place des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales, des services déconcentrés et des opérateurs. Elle assure également le suivi des loyers budgétaires dus par les administrations occupantes à l'État-propriétaire.

Un responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE) a été désigné dans chaque département et région. Placé auprès du directeur départemental ou régional des finances publiques, il est chargé d'apporter son soutien et son expertise en matière de politique immobilière de l'État. Son positionnement manque de clarté.

Conseil de l'immobilier de l'État**- Missions domaniales**

Le Bureau des missions domaniales du service central est chargé de l'élaboration de la législation et de la réglementation du domaine, du contentieux domanial, du pilotage des pôles de gestion des patrimoines privés, de la maîtrise d'ouvrage applicative du système interministériel d'information immobilier et des applications domaniales, du pilotage des opérations mobilières ainsi que de l'assistance au réseau.

Les services territoriaux des Domaines et ceux de la gestion publique des directions départementale ou régionale des finances publiques, mettent en œuvre les orientations définies par le ministre chargé du domaine. Ils sont les interlocuteurs des services déconcentrés de l'État et des collectivités locales.

Pour conduire son action, le service France Domaine s'appuie également sur deux autres entités de la Direction Générale des Finances Publiques :

- la Direction Nationale des Interventions Domaniales (DNID) est un service à compétence nationale qui assure des missions sur l'ensemble du territoire national (ventes mobilières au travers des commissariats aux ventes, évaluations immobilières exceptionnelles...) et des missions sur la circonscription régionale pour l'Île de France (évaluations / expropriations dans le cadre du service domanial foncier pour l'Île de France, pôle gestion des patrimoines privés).
- le CSDom (comptable spécialisé Domaine) est le comptable centralisateur pour les comptes spécialisés du Domaine ; traite le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » et recouvre certaines recettes domaniales.

Proposition 5

Recentrer France Domaine sur les missions de l'État propriétaire et organiser la politique immobilière de l'État propriétaire à un niveau interrégional.

Le Conseil préconise que France Domaine soit seulement mais intégralement chargé de sa mission de représentation de l'État propriétaire, le rôle et la position du RPIE étant redéfinis à cette occasion ainsi que la relation avec l'échelon préfectoral, chargé de l'expression des besoins dans le respect de la Politique Immobilière de l'État.

□ L'échelle interrégionale s'impose comme la plus adaptée à la gestion d'un parc immobilier

C'est le sens de la réforme de l'administration territoriale (au niveau régional et interrégional) comme de l'organisation de la fonction immobilière au sein des grands groupes, par zones et secteurs géographiques.

C'est le bon niveau de mutualisation des ressources, qu'il s'agisse des moyens financiers ou des ressources humaines. Sur une échelle géographique départementale et même parfois régionale, les marges de manœuvre de rationalisation du parc sont réduites tandis que la compétence pour piloter des opérations d'envergure est inégale.

L'organisation interrégionale de la politique immobilière suppose l'expression des besoins par les préfets de région et leur traitement dans le cadre de pôles géographiques supervisés par France Domaine. L'élévation à cette échelle du pilotage de la fonction propriétaire permettrait en outre de clarifier les rôles respectifs des préfets et de France Domaine qui selon les recommandations du CIE, s'appuiera progressivement sur les

Conseil de l'immobilier de l'État

antennes opérationnelles d'un organisme de gestion.

- Le travail de réingénierie des processus qui sous tend la refonte des systèmes d'information doit constituer le fil directeur de la requalification des tâches.

La redéfinition des rôles entre les acteurs existants passera en particulier par le rapprochement des conventions de mise à disposition avec des baux classiques. Cette action doit être accompagnée par la mise en œuvre d'une filière de gestion des ressources humaines adaptée et professionnalisée.

★

Proposition 6

Repenser la mission d'évaluation des services de l'État

Il est d'autant plus nécessaire de réviser le périmètre d'activité du service France Domaine que certaines missions exercées apparaissent incompatibles entre elles.

Les transactions entre État et collectivités territoriales placent France Domaine potentiellement dans une situation de conflit d'intérêt, puisque le même service estime le prix du bien pour la collectivité concernée, et représente au mieux les intérêts de l'État dans le cadre de la négociation.

Par ailleurs, cette mission effectuée sans contrepartie financière représente une charge pour le budget de l'État. Enfin, elle est quelque peu contradictoire avec le principe d'autonomie des collectivités locales.

En outre, l'évaluation effectuée par France Domaine obéit à des objectifs différents qui doivent induire des approches distinctes. Il conviendrait, en effet de distinguer l'évaluation en vue d'une transaction de l'inscription comptable des actifs contrôlés dans les bilans de l'État et de ses opérateurs.

Dans le cadre de la comptabilité de l'État, les immeubles sont évalués à la valeur vénale, à la valeur de remplacement pour certains biens ou à une valeur symbolique pour les biens spécifiques (monuments historiques particulièrement). Pour l'évaluation, le choix a été fait de retenir la valeur en poursuite d'usage qui occulte toute utilisation alternative potentielle et toutes les caractéristiques du bien qui pourraient en modifier la valeur. L'évaluation est réalisée par comparaison des valeurs du marché en appliquant des décotes liées à l'implantation ou à l'état des immeubles. Au moins 20% du parc doit être évalué selon cette méthode chaque année. Les autres valeurs du parc font l'objet d'une actualisation par critère.

Dans le contexte d'une transaction, l'évaluation doit tenir compte de la constructibilité du foncier, des valeurs alternatives et du modèle économique de l'acquéreur potentiel. Cette approche nécessite une maîtrise de chacune des huit méthodes d'évaluation recensées par la charte de l'expertise en évaluation immobilière : « méthodes par comparaison ; méthodes par le revenu – capitalisation / actualisation ; méthodes par le coût de remplacement ; méthodes indiciaires ; méthodes dites par sol et construction ; méthode dite du bilan promoteur ; méthodes par ratios professionnels, méthode traitant du cas particulier des immeubles en développement. ». Il ne semble pas que les services de l'État disposent aujourd'hui des compétences ad hoc ni des moyens en formation pour conduire ses équipes d'évaluateurs à ce niveau d'expertise.

Conseil de l'immobilier de l'État

Dans son rapport sur l'exercice 2010, la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) proposait de recourir systématiquement à une double évaluation domaniale et privée dans le cas de cessions de biens de l'État. Cette proposition faisait suite aux constats d'écarts conséquents entre prix de transaction et évaluation du domaine parfois objet de plusieurs réévaluations successives pouvant conduire à la réduction au tiers de la valeur initiale.

- Maintenir l'évaluation interne par les services de l'État pour les besoins de la gestion comptable et recourir à une expertise extérieure en cas de cession au-delà d'un certain seuil.

Dans un contexte de transaction, recourir aux services de deux évaluateurs indépendants ayant l'obligation de procéder chacun par deux méthodes différentes est une pratique courante des directions immobilières de grands groupes qui permet de sécuriser les transactions. Choisir ses prestataires parmi les membres des organisations signataires de la charte de l'expertise en évaluation immobilière est un moyen d'offrir les meilleures garanties de respect des principes déontologiques s'appliquant aux experts en évaluation immobilière.

La mission d'évaluation pour inscription comptable au bilan de l'État pourrait demeurer au sein des services administratifs en charge de la comptabilité publique. En cas de cession et au-delà d'un seuil à définir, cette évaluation conserverait une valeur de référence mais serait systématiquement assortie d'une évaluation indépendante, voire de plusieurs en fonction des enjeux.

- Abandonner l'évaluation pour le compte des collectivités locales.

Il serait cohérent que les collectivités territoriales qui disposent de l'autonomie de gestion de leur propre patrimoine soient également libres du choix de leur évaluateur. Il n'est pas rare que les villes de grande taille disposent de services dédiés à l'action foncière maîtrisant bien les valeurs du marché immobilier local. Des règles prudentielles pourraient être définies pour encadrer le recours au marché et garantir l'indépendance des évaluateurs. Toute réforme en ce domaine devrait évidemment faire l'objet d'une concertation approfondie avec les représentants des élus des collectivités locales, notamment pour apprécier les conséquences en terme de charges financières qu'elles pourraient susciter, en particulier pour les communes rurales.

Les exemples étrangers (recours à un organisme indépendant agréé, liberté de choix...) éclaireraient utilement le choix final.

*

Proposition 7

Expérimenter la création d'une entité de gestion d'actifs immobiliers

Le Conseil recommande de confier la gestion du parc des bureaux à un établissement public disposant de l'autonomie de gestion et de règles financières et comptables plus adaptées à la gestion immobilière. (Cf. chapitre 3-1).

Conseil de l'immobilier de l'État

Si cette approche ne peut être généralisée d'emblée à la totalité du parc, sa mise en œuvre pourrait être expérimentée sur un parc défini géographiquement.

Conseil de l'immobilier de l'État

1.3 Clarifier les enjeux professionnels et financiers.*Proposition 8****Rénover le cadre budgétaire et simplifier les outils du dialogue et d'arbitrage.***

Le cadre juridique législatif et réglementaire de gestion de l'immobilier figure en particulier dans le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Celui-ci précise les procédures d'acquisition, d'utilisation, de cession, de location et d'échange des biens. Les règles ont profondément évolué au cours de la dernière décennie, notamment quant au classement des biens entre domaine public et privé, aux modalités de gestion et au nouveau régime de mise à disposition des biens précédemment affectés aux ministères.

Les fondements stratégiques de la politique immobilière de l'État développée dans ce cadre sont les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 et du 16 janvier 2009. Elles déclinent le principe de séparation des fonctions propriétaire-occupant, précisent l'organisation ainsi que le rôle des divers acteurs, définissent les outils principaux : conventions d'utilisation, paiement de loyers, entretien des immeubles, normes d'occupation des bureaux, fonctionnement du CAS (mutualisation et conditions des cessions) et du programme 309, SPSI, etc.

Le document de politique transversale (DPT) « Politique immobilière de l'État » présenté pour la première fois en annexe du projet de loi de Finances pour 2013 présente une première synthèse ; hors dépenses de personnel, les crédits affectés à la politique immobilière de l'État s'élèvent à 7,7 Mds€.

Les crédits relèvent de nombreux circuits. Ils sont inscrits soit sur le CAS et sur le programme 309 sous la responsabilité du propriétaire ; soit sur les budgets ministériels et sur le programme 333 sous la responsabilité des occupants. Les chartes de gestion du CAS et du programme 309 décrivent les modalités de fonctionnement de ces programmes. A ceux-ci, il convient d'ajouter les dépenses de personnels et les comptes communs.

□ Simplifier les circuits du CAS et du programme 309.

La mutualisation totale des moyens d'investissement dédiés au financement des opérations, placés sous la responsabilité du propriétaire (quelles que soient les délégations utiles en aval, par exemple au profit d'une agence de maîtrise d'ouvrage) en faciliterait la maîtrise.

La mutualisation au niveau approprié des crédits de fonctionnement dédiés aux paiements des loyers et à l'entretien courant, permettrait l'optimisation de la gestion des occupants.

Quelle que soit la solution retenue pour la gouvernance du système, la simplification des circuits budgétaires et l'autonomisation du budget de la structure représentant l'État propriétaire est indispensable.

La notion de budget annexe, qui avait été antérieurement jugée inadaptée, a été récemment mise en avant par les services du ministère comme une piste de réflexion. Sa faisabilité devrait être vérifiée au cas où il serait décidé de rester dans une organisation relevant des seuls services de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil met en garde contre les analyses qui ne seraient pas soumises sur ce point essentiel à l'examen critique des professionnels de l'immobilier.

★

Proposition 9***Organiser par métier les différentes fonctions immobilières de l'État***

Le rôle traditionnel de la fonction immobilière de l'entreprise consiste à loger son activité et ses salariés. Cependant, la fonction suit les évolutions de son secteur et de son environnement. Chaque famille de métiers de l'immobilier d'entreprise s'organise désormais autour d'un niveau d'action particulier : gestion des actifs, administration des biens, gestion des immeubles, gestion de projets.

□ Segmenter l'approche de la fonction immobilière.

Il ne s'agit pas de créer une structure dédiée par métier mais d'identifier les moyens et les ressources pour couvrir chacun des segments en fonction des enjeux.

Ainsi, il convient d'accompagner les utilisateurs dans l'identification de leurs besoins et leur traduction en programmes fonctionnels. La recherche de la solution la mieux adaptée mobilise certaines compétences tandis que la gestion des actifs requiert une maîtrise des outils financiers et une connaissance des acteurs du marché, qui exige le recours à des compétences distinctes.

□ Identifier les gisements de valeur potentiels et maîtriser les coûts cachés

Le partage de l'information entre les différents segments de la fonction immobilière est la clé de l'efficacité : connaissance du parc, de son étendue, de son état ; connaissance des coûts, du financement, des investissements, de l'occupation, de l'exploitation ; connaissance des expériences extérieures, qu'elles relèvent du monde de l'entreprise ou de collectivités publiques à l'étranger.

Beaucoup peut être fait à coût global constant. Les économies permises par quelques actions de rationalisation ciblées peuvent être réinvesties avec profit pour améliorer la qualité des immeubles :

- Limiter l'emprise du parc par une densification de l'occupation.
- Faire baisser les niveaux de loyers du marché privé par la négociation.
- Améliorer la performance dans le suivi des travaux pour réinvestir en entretien et en travaux énergétiques.

Cette bonne gestion du propriétaire procure en outre une vraie réponse aux besoins des occupants.

★

Conseil de l'immobilier de l'État

Proposition 10

Conduire une réflexion sur les évolutions de chaque classe d'actif.**L'usage futur des locaux à intégrer dans les schémas stratégiques**

L'optimisation de l'occupation des locaux ne peut pas s'envisager sous le seul angle de la réduction des surfaces des immeubles occupés. Une telle démarche doit s'inscrire dans le cadre d'une politique de qualité du service public et d'efficacité de son administration.

Les nouvelles technologies de l'information ont considérablement modifié l'environnement de travail des services de l'administration et le rapport de l'usager à ces services. L'administration électronique permet à l'usager de réaliser les démarches administratives les plus simples sans se déplacer. Le niveau d'exigence vis-à-vis de l'administration s'est accru avec l'acquisition de nouvelles compétences facilement accessibles.

Pour autant, l'accès aux nouvelles technologies demeure discriminant et seul un maillage géographique assez fin peut compenser les inégalités constatées.

Une réflexion est à conduire localement pour favoriser la qualité du service public du public sans installer la totalité des services d'une administration en plein cœur de ville dans la zone de marché immobilier la plus tendue. Le rapport de l'agent à l'espace de travail est également affecté par les nouvelles technologies, au point que désormais le télé travail doit faire l'objet de propositions concrètes d'organisation. Ces sujets ont un impact aussi important que celui de l'évolution des effectifs dans les besoins immobiliers.

□ Faire de l'adaptation du patrimoine une priorité de la prochaine décennie

Même si elles demeurent la voie la plus aisée pour moderniser l'immobilier public, les opérations immobilières nouvelles n'offrent qu'une perspective restreinte de renouvellement du patrimoine.

La spécialisation des immeubles et la générosité des espaces de représentation constituent la première caractéristique de l'héritage historique de l'immobilier public. Son état d'entretien médiocre constitue malheureusement la seconde, rendant très difficile, voire impossible, de dégager des marges financières à parc constant.

Des solutions d'aménagement innovantes sont à développer pour adapter à moindre coût les espaces disponibles à l'exercice du service public de demain.

De nombreuses adaptations ont déjà eu lieu (nouvelles structures d'accueil allant de la borne internet au guichet polyvalent en passant par des plateformes d'accueil délocalisées). Cependant, en matière d'aménagement intérieur, l'administration souffre encore d'une culture de cloisonnement de bureaux de taille proportionnelle au grade de l'agent.

Le Conseil estime qu'un partage intelligent de l'espace effectué en fonction de critères d'activité permet d'apporter des réponses plus adaptées au besoin des administrations tout en améliorant les performances d'occupation.

Cette approche est de nature à créer les conditions matérielles nécessaires au

Conseil de l'immobilier de l'État

renforcement de l'efficacité collective de la fonction publique. Il faut aborder ces sujets de manière transparente avec les agents et préparer les changements assez en amont pour faire apparaître les gains, y compris en termes de sécurité et de respect des normes.

□ Développer la mutualisation des espaces

Les notions de divisibilité et d'adaptabilité des immeubles sont à intégrer dans les critères de sélection des opérations pour que les bureaux répondent aux évolutions à venir.

L'implantation de l'administration déconcentrée répond aux exigences évolutives des politiques publiques. Elle doit également tenir compte des évolutions des emplois publics. Seule la mutualisation des locaux peut apporter l'adaptabilité indispensable aux réorganisations des services, tout en favorisant les économies de fonctionnement. A cet égard le concept de cité administrative répond à un besoin essentiel mais dans le cadre de règles désormais inadaptées. Le Conseil s'est prononcé pour la révision de leur mode de fonctionnement.

Le regroupement d'un ensemble de services et d'opérateurs au sein de maisons de services publics aisément accessibles est appelé à prospérer. La possibilité d'y louer des espaces à des prestataires de service privés ne doit pas être écartée systématiquement.

Cette réflexion sur les évolutions possibles et souhaitables des produits de chaque classe d'actif pourrait, s'agissant des bureaux, faire l'objet d'un concours d'idées, visant à rechercher les réponses les plus adaptées aux nouveaux critères de performance attendus de l'immobilier tertiaire.

2 Instruments de pilotage et d'évaluation

2.1 Une stratégie fondée sur des données fiables

Il y a moins de dix ans, l'État ne savait pas ce qu'il possédait. Le coût de l'immobilier était d'autant moins une préoccupation qu'il n'était pas connu.

Des progrès ont depuis été accomplis dans la connaissance du patrimoine de l'État et de ses opérateurs dont le recensement conduit à une estimation globale sur le territoire national comme à l'étranger de 110 milliards d'euros et 100 millions de m² d'immeubles.

L'importance du travail effectué mérite d'autant plus d'être souligné que l'exercice de valorisation du patrimoine immobilier de l'État est rendu particulièrement délicat du fait du grand nombre de biens et de leur très grande diversité.

Toutefois, la valorisation du patrimoine immobilier dans le compte général de l'État (CGE) fait depuis 2006, l'objet d'une réserve substantielle de la Cour des comptes au regard des « *incertitudes fortes qui pèsent toujours sur le recensement et la valorisation du patrimoine immobilier de l'État* ». La Cour souligne que les données du parc immobilier traitées dans Chorus RE-FX, qui « *proviennent de systèmes antérieurs hétérogènes n'ont été ni mises en cohérence, ni fiabilisées de manière satisfaisante.* »

Cette situation n'est, à l'évidence, pas satisfaisante et contribue aux difficultés d'harmonisation des applications existantes autour de Chorus.

Proposition 11

Conclure dans les plus brefs délais les principaux travaux d'amélioration de la connaissance du parc immobilier de l'État.

Il est prioritaire de fiabiliser les données relatives au patrimoine bâti banalisé et cessible, sur la base d'une méthode et d'un calendrier défini.

Ce programme pourrait être établi en relation avec l'ordre des géomètres. La question de la valorisation au bilan, hors opérations de cession, serait traitée en priorité dans ce champ, de manière à sécuriser l'estimation de l'actif immobilier.

La démarche de fiabilisation des surfaces entreprise par France Domaine est positive mais paraît insuffisamment encadrée dans le temps et dans la méthode. A cet égard, l'État doit inscrire les surfaces fiabilisées selon la nouvelle définition de surface règlementaire.

L'engagement d'une telle action complèterait la démarche entreprise en termes de coûts avec le document de politique transversale et pourrait seule lui donner tout son sens.

Elle représente une dépense à mettre en rapport des enjeux de gestion et d'investissement qui peuvent être mal appréhendés faute de tableau de bord des principales données quantifiées.

Six ans après le choix de CHORUS et du module RE-FX comme système d'information immobilier, il est urgent d'arrêter les modalités d'interfaçage des applications existantes appelées à être

Conseil de l'immobilier de l'État

maintenues et le champ des données et des opérations qui seront développées dans CHORUS ou dans d'autres applications spécifiques.

En d'autres termes, il est temps que l'ensemble des acteurs publics comprennent que la mise en place d'un système d'information réellement opérationnel en matière immobilière est une vraie priorité de gestion publique.

Cet aspect développé ci-dessous est déterminant quant à la fiabilité des données.

★

Une fois les données fiabilisées, la stratégie immobilière dispose d'un fondement objectif. Tel est théoriquement l'objet des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Ceux-ci ont été élaborés pour les administrations centrales (par ministère) et déconcentrées (par région et département).

Or, l'expérience montre que ces documents ne remplissent qu'imparfaitement leur objet, malgré le travail conséquent qu'a nécessité leur élaboration.

Proposition 12

Faire des SPSI de véritables outils de programmation conciliant les intérêts de l'État propriétaire et les attentes des utilisateurs.

Plusieurs facteurs expliquent que les SPSI ne répondent que partiellement à leurs fonctions de diagnostic et de programmation. Les citer permet d'ordonner les propositions.

Tout d'abord, pour les administrations, le périmètre de ces documents n'intègre que les immeubles à usage principal de bureaux, quel que soit le statut d'occupation.

En second lieu, la stratégie d'investissement et d'arbitrage est le résultat d'une procédure impliquant sans les discriminer, représentants de l'État propriétaire et de l'État utilisateur. Les administrations occupantes établissent des SPSI. Elles y proposent les arbitrages patrimoniaux et la politique d'investissement. Ces documents sont validés par les préfets sous réserve de l'approbation de France Domaine qui s'assure de leur conformité avec les règles de la politique immobilière de l'État.

Cette méthode mélange diverses responsabilités. Il en résulte que la cession d'un bien n'est souvent que la conséquence d'une décision de libération de site prise par l'utilisateur ainsi que du besoin de financement de nouvelles implantations par ce même utilisateur.

Plus généralement, plusieurs observations peuvent être faites sur les SPSI des services déconcentrés.

Le champ couvert a rarement été étendu au-delà du champ de la RéATE, ce qui signifie que l'exercice de programmation immobilière ne concerne qu'une faible partie des superficies potentiellement concernées (entre 20 et 50 %). Les SPSI régionaux ne font que collationner les SPSI départementaux sans proposer de synthèse fondée sur une vision prospective à l'échelle régionale.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les données de surfaces sont trop souvent incomplètes (manque souvent la SUN), l'absence de prise en compte de l'évolution des effectifs à court et moyen terme est quasi générale.

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. La norme de 12 m² est rarement atteinte et les progrès réalisés sur ce point essentiel ne sont pas encore satisfaisants.

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 et, dans les quelques cas où ils sont indiqués, ils sont insuffisamment documentés. Il s'agit pourtant d'une donnée essentielle pour apprécier les stratégies proposées. La diminution des ratios d'occupation est un moyen de parvenir à une réduction des coûts et non 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 flous.

A 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. Une telle option est préférable, en règle générale, à une réhabilitation à grands frais de bâtiments anciens situés en plein centre.

Sur le plan financier, le Conseil constate que la totalisation des économies et dépenses liées aux SPSI après RéATE tend vers l'équilibre, ce qui est très surprenant compte tenu de l'importance des réductions de surfaces. (Le solde positif en capital serait au mieux de l'ordre de 37 M € et la réduction du montant de loyers avoisinerait 10 M€, hors travaux d'entretien lourd et de mise aux normes). Il constate par ailleurs que l'équilibre financier de la RéATE, tel qu'il lui a été présenté en mai 2010 dépend largement du solde positif du SPSI d'Île-de-France.

Sur la méthode, enfin, aucun choix majeur ne devrait être entériné sans être appuyé sur une 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 public-privé lourdement créateurs de dette qui ne devraient être utilisés que lorsqu'ils permettent d'intégrer des améliorations prévisibles des modalités techniques des prestations.

Ces remarques sont détaillées dans un avis spécifique du CIE (recommandation n°2011-07) faites au sujet des SPSI des services déconcentrés de l'État. Elles valent largement pour les SPSI des opérateurs de l'État, auditionnés par le CIE depuis 2011.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le besoin de l'administration occupante par rapport aux évolutions de son activité, de ses effectifs et de ses métiers est rarement développé dans les SPSI. Dans ces conditions, il est difficile pour le gestionnaire d'actifs d'identifier la meilleure réponse à ces besoins, qu'il s'agisse de localisation, des qualités des locaux, de la quantité de surface ou d'arbitrage entre location et acquisition.

Les SPSI doivent retracer distinctement les besoins de l'occupant exprimés dans le respect des contraintes de la PIE (synthèse qui devrait être portée par le préfet de Région) et les orientations stratégiques relevant de l'État propriétaire pour répondre à ces besoins (ce volet devant être non seulement approuvé mais établi par le représentant du Propriétaire).

C'est dans ces conditions que le SPSI sera un outil de dialogue utilisé tout au long de l'année et pas seulement un document théorique.

★

Mettre en place un système d'information solide

Chorus est un système d'information financière intégré commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'État, partagé entre les ordonnateurs et les comptables. Le logiciel « Chorus » est développé sur la base d'un progiciel commercialisé par la société SAP (25 000 licences d'utilisation). Cet outil intègre un module de recensement dédié à la fonction immobilière «Chorus RE-FX».

Depuis 2009, les administrations centrales et locales font état de leurs difficultés dans l'utilisation de Chorus RE-FX, et des limites de fonctionnalités développées. Il en résulte que les ministères maintiennent leurs applications informatiques propres dédiées à la gestion immobilière, préexistantes à Chorus RE-FX. Outre lourdeurs et pertes de temps, ceci implique une double saisie de nombre d'informations qui conduit à d'inévitables erreurs, alors que les erreurs de la base initiale (le TGPE) n'ont pas été corrigées lors de la reprise des données dans CHORUS.

En l'absence d'autres outils, les échanges d'informations entre le service France Domaine et les ministères occupants passent essentiellement par des échanges de fichiers Excel développés par le service France Domaine. Ces outils ont atteint aujourd'hui leurs limites :

- Créés à partir de tableurs pouvant être sous licence, ces documents ne sont plus utilisables par les ministères qui, conformément à la politique interministérielle d'équipement bureautique, se sont tournés vers des applications « open office » libres de droits d'usage.
- L'enrichissement progressif de l'activité augmente le nombre d'informations à traiter dont le volume actuel atteint la taille critique envisageable pour un tableur.
- La mise en place des différents axes de la nouvelle politique immobilière s'accompagne d'un besoin de recoupement et d'une historicisation des informations qui n'est pas envisageable avec de simples tableurs.

Des travaux de réingénierie des processus de gestion destinés à adapter ces processus au contexte de CHORUS ont été conduits en 2009-2010, par la direction du budget et France Domaine. A la suite, un chantier s'est ouvert en 2011 pour développer les fonctionnalités immobilières. France Domaine a été mandaté par le Comité d'orientation Stratégique (COS) Chorus pour réaliser une étude préalable du périmètre des processus à outiller (cartographie

Conseil de l'immobilier de l'État

fonctionnelle et trajectoire) et détailler les fonctionnalités attendues dans l'outil ainsi que l'organisation associée.

Un cahier des charges a été remis à l'AIFE pour le développement de trois outils processus pilotes :

- Gestion et suivi des conventions d'utilisation et d'amélioration de la gestion des loyers budgétaires ;
- Gestion et suivi des prises à bail ;
- Gestion et suivi des titres d'occupation du domaine de l'État et gestion des redevances associées.

En attendant que ce projet aboutisse au déploiement d'outils interministériels de gestion du parc immobilier de l'État interconnectés avec la base du référentiel Chorus, le service France Domaine a déployé un outil partagé de suivi des cessions (OSC) et envisage de lancer prochainement un projet de développement d'un outil préfiguré de programmation immobilière destiné à remplacer les tableaux Excel de gestion des programmes 309 et 723.

Ce bref état des lieux montre la lenteur des progrès (les trois processus-pilote ne couvrent qu'une petite partie des fonctions immobilières) et l'absence d'une trajectoire explicite.

Le choix structurant d'insertion de l'outil immobilier dans un projet informatique plus large – CHORUS- dont la conception est d'autant plus complexe que le sujet est capital pour l'administration explique une partie des difficultés rencontrées : écueils techniques, coûts, délais, médiocre ergonomie du produit rendant difficile son appropriation.

La qualité relative des données d'origine du TGPE et les conditions de leur intégration dans Chorus demeurent aujourd'hui une source d'erreurs importante.

L'approche exhaustive semble avoir prévalu dans la conception de l'interface tenant insuffisamment compte du coût de la collecte de l'information et du degré de compréhension requis pour la saisie des informations. Par exemple, les multiples champs « surfaces » à renseigner sont sources d'erreur.

Malgré les travaux entrepris par France Domaine pour fiabiliser l'inventaire de nombreux doutes subsistent sur les données tant qualitatives (situation juridique, nature des biens, état physique) que quantitatives (m² : SHON ? SUB ? SUN ? SUP ? etc.).

Ces travaux ont mis en évidence un défaut originel de Chorus RE-FX susceptible de constituer un obstacle de taille à la mise en place de fonctionnalités avancées dans Chorus. Il semble que les données ont été intégrées dans le système Chorus RE-FX sans que le socle de base du système « SITE-BATIMENT-TERRAIN » ait fait l'objet d'une définition partagée entre tous les acteurs de la PIE. Dans ces conditions, il est difficile d'envisager de développer des interfaces entre Chorus et des systèmes auxiliaires « immobiliers » et de garantir la cohérence des données entre ces systèmes.

Faute d'éléments consolidés, il apparaît impossible de disposer d'un tableau de bord fiable pour la gestion d'ensemble de la politique immobilière. Le document de politique transversale est un effort considérable en ce sens mais il ne peut pallier les lacunes dans l'information de base.

Conseil de l'immobilier de l'État

Proposition 13

Donner accès aux informations de base à l'ensemble des acteurs de la PIE (applications WEB) et créer autour du noyau dur consolidé commun (Chorus RE-FX), des applications spécialisées communicantes.

Il est urgent de développer les fonctionnalités de Chorus RE-FX pour répondre aux besoins des gestionnaires et à défaut ou lorsque deux systèmes sont appelés à coexister durablement d'assurer l'interfaçage entre les applications ministérielles de gestion et Chorus RE-FX, notamment celle des ministères de la défense et de l'intérieur pour lesquelles ce besoin a été exprimé depuis deux ans.

Le choix de fonctionnalités à développer au sein de CHORUS et de celles qui devront être portées par des outils spécifiques tarde à être opéré.

Force est de constater qu'aujourd'hui les systèmes d'information ne fournissent qu'une approche approximative et de qualité médiocre de la connaissance du parc immobilier de l'État. Or, il faut rappeler que la fonction immobilière de l'État représente un coût de 8 milliards d'euros (hors dépense de personnel) : l'enjeu financier d'un bon système d'information est considérable.

*

Proposition 14

Elaborer un calendrier général et détaillé de développement des outils avec point d'avancement régulier et mesures de contrôle.

Le Conseil souligne qu'il est indispensable de développer l'outil immobilier sur des bases saines en arrêtant une structure de base qui pourra intégrer les évolutions de l'outil dans le temps. Cela suppose de :

- Définir en priorité et avec la précision requise, la structure de base de l'outil. ;
- Harmoniser la structure des données actuelles au regard de la nouvelle définition ;
- Distinguer les données structurantes et accessoires ;
- Traduire ces deux notions par des interfaces adaptées ;
- Réaliser un travail de fiabilisation des données structurantes ;
- Etablir une cible de tableau de bord et d'indicateurs pour le niveau stratégique de la PIE en définissant les étapes intermédiaires liées à la disponibilité des données.

Ce travail doit désormais être effectué selon un calendrier précis.

Au-delà des actions nécessaires à la levée de la réserve de la Cour des comptes relative à la valorisation du patrimoine immobilier dans le compte général de l'État, il faut assainir les données de base et reprendre si nécessaire, la structure de base de l'outil pour le rendre compatible avec une gestion opérationnelle de l'immobilier. Parallèlement à ce travail fondamental, l'élaboration progressive d'un tableau de bord spécifique pour la gestion des actifs est recommandée par le Conseil.

Conseil de l'immobilier de l'État

Ce travail nécessite d'identifier les données structurantes selon les actifs, d'estimer le coût de la collecte de ces informations, d'estimer l'intérêt de leur exploitation potentielle.

La constitution d'une base de données fiable et actualisée de l'inventaire du patrimoine immobilier de l'État est certes un préalable au développement d'outils processus. La mise en place d'un outil interministériel de gestion du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs doit être envisagée non pas comme une réponse unique à des besoins multiples, mais plutôt comme une boîte à outils structurée autour du noyau dur « Chorus » fiabilisé. La gestion de l'immobilier de l'État a en effet vocation à évoluer en fonction : des orientations liées aux contextes politiques et économiques, de l'avancement de la PIE, de l'évolution des organisations et des structures de gestion de l'État, de la transformation même des métiers de l'immobilier, de l'évolutivité naturelle des besoins.

Dès lors, les choix technologiques des adaptations sans développements lourds sont à privilégier. L'accessibilité aux outils la plus large et la plus simple possible est essentielle pour l'efficacité de la gestion et la fiabilité des données. Il convient d'éviter l'écueil de licences d'exploitation limitées car trop chères.

Les processus doivent être identifiés selon leur logique fonctionnelle (propriétaire / utilisateur).

Il importe que les coûts de collecte et de saisie des données soient compensés par des gains opérationnels immédiatement mesurables pour les utilisateurs en charge de la saisie des données de base « immeuble ».

Le passage des outils opérationnels existants vers de nouvelles applications partagées nécessite d'élaborer à chacune des étapes du projet la cartographie cible des outils précisant la répartition et la communication entre outils existants et nouvelles applications.

Si le développement de la boîte à outils est envisagé à un horizon trop lointain pour répondre aux besoins immédiats des utilisateurs, il convient d'envisager la mise en place d'outils préfigurateurs. Au-delà de la réponse à un besoin opérationnel immédiat, la mise à disposition d'un outil préfigurateur est de nature à faire émerger des modes opératoires nouveaux et plus adaptés aux performances recherchées. Les investissements initiaux nécessaires sont à comparer aux risques d'inadaptation d'un outil spécifique élaboré à partir d'un cahier des charges détaillé devenu obsolète.

L'ensemble de ces actions s'inscrit dans le respect de la distinction des fonctions propriétaire / occupant afin d'organiser les tâches selon la seule logique à même de permettre l'usage pérenne et la mise à jour des données.

Ainsi, par exemple, l'externalisation de l'entretien technique suppose-t-elle de conserver et même de développer chez le donneur d'ordre une maîtrise des cahiers des charges d'exploitation et de contrôle (donc des compétences juridico-techniques) ; le prestataire doit assurer un compte-rendu précis et régulier servant de base à l'élaboration des plans de travaux de maintenance pluriannuels à travers l'utilisation notamment d'une GMAO (dispositif de gestion de maintenance assistée par ordinateur).

L'enjeu financier majeur que représente l'amélioration de la gestion immobilière – tant pour la valeur de l'actif de l'État que pour les dépenses - justifie qu'une vraie priorité fonctionnelle et budgétaire soit donnée à ce sujet. Mais cette priorité doit s'accompagner d'une trajectoire précise, conduisant à la maîtrise d'une comptabilité à l'immeuble, socle de la gestion immobilière en coût

Conseil de l'immobilier de l'État

global qui donnera seule à l'État une vision complète de son action. Cet aspect a été souligné par le CIE dès le choix de Chorus RE-FX.

★

Disposer d'un tableau de bord de la politique immobilière de l'État

Depuis sa recommandation en date du 26 novembre 2006, le Conseil de l'immobilier de l'État encourage France Domaine à la tenue d'un tableau de bord retraçant la gestion immobilière de l'État. Le CIE proposait déjà alors que ce document permette de suivre l'évolution des paramètres et des indicateurs significatifs, soit renseigné par étapes, au fur et à mesure de l'évaluation, par l'État, des caractéristiques de son patrimoine, et notamment à l'occasion de l'élaboration des SPSI. Ce tableau de bord, élaboré pour les immeubles de bureaux, devait constituer un outil essentiel de pilotage de la gestion patrimoniale à la disposition du ministre, un outil de suivi pour le Conseil de l'immobilier de l'État et un outil de référence et de dialogue pour l'ensemble des acteurs de la politique immobilière

Dans sa recommandation n°2011-10 du 16 février 2011, le CIE a proposé des axes pour la conception du tableau de bord de la politique immobilière de l'État. Lors de l'audition du chef de service France Domaine, le CIE a constaté que l'information disponible restait rare hors parc domanial, que certaines données étaient encore mal connues (coûts d'occupation), d'autres disponibles en flux et non en stock (montant des loyers).

Le CIE recommandait d'établir d'ores et déjà le tableau sur la base des données connues et de l'enrichir progressivement. Le CIE demandait à France Domaine une nouvelle présentation de ce tableau de bord en 2012 complété des données relatives au parc pris à bail et d'un état synthétique d'avancement dans la mise en œuvre des SPSI.

Le tableau de bord de l'immobilier de l'État, tel qu'il a été intégré en annexe du DPT 2013 répond partiellement à cette demande. C'est avant tout un outil de pilotage de la fonction immobilière de l'État. A ce stade, le tableau de bord est constitué de deux volets principaux :

- des chiffres globaux tant sur le parc immobilier de l'État et des opérateurs (surfaces, valeurs, typologie de biens, répartition géographique, entrées et sorties du patrimoine) ;
- des données plus détaillées portant sur le parc de bureaux occupés par l'État et ses opérateurs.

La construction du tableau de bord immobilier s'appuie sur la mobilisation de données issues des applications de gestion (module RE-FX de Chorus, bases de données spécifiques à France Domaine) mais également de recensement et d'enquêtes réalisés à la demande de France Domaine auprès des administrations et des opérateurs.

Le périmètre de ce tableau couvre ainsi l'ensemble des immeubles occupés par les services de l'État ou par les opérateurs, quel que soit le mode juridique de l'occupation (immeubles domaniaux occupés par un service de l'État ou un tiers, biens propres, locations, mises à disposition) et quel que soit leur type (bureau, logement, espace commercial, installation technique, etc.). Un infocentre doit permettre de produire les restitutions nécessaires.

Conseil de l'immobilier de l'État

Ce premier tableau est avant tout une maquette à enrichir au fur et à mesure de la fiabilisation de la qualité des données et de l'automatisation des restitutions. En cible, ce tableau devrait également intégrer des données portant sur la composition du patrimoine (type d'immeubles, nombres et surfaces, statut, etc.), sa qualité (diagnostics physiques, de sécurité, d'entretien, de développement durable), sa valeur et les coûts associés (estimation) ainsi que les entrées et sorties (acquisitions, cessions, prises à bail). Enfin, des séries chronologiques sont nécessaires pour apprécier la nature et l'importance des évolutions.

Proposition 15

Faire du DPT l'outil annuel d'évaluation par la représentation nationale de la politique immobilière.

Le document de politique transversale est le premier outil global d'évaluation de la politique immobilière de l'État et d'information du Parlement. En ce sens, il répond à la demande commune des Assemblées, de la Cour des Comptes et du Conseil. Le Conseil salue cette avancée importante.

Il comporte l'ensemble des dotations de la dépense immobilière pour l'ensemble des administrations, une synthèse des indicateurs (extrait d'indicateurs existants mais dispersés dans les ministères) et un tableau de bord du parc immobilier.

Ce document qui reflète l'état actuel de la connaissance immobilière des administrations doit être complété et enrichi chaque année :

- extension du périmètre notamment à tous les opérateurs de l'État ;
- alimentation par les mises à jour des SPSI et des données de CHORUS à mesure de leur fiabilisation ;
- approfondissement des données relatives aux coûts
- la connaissance des coûts préconisée par le Conseil.
- Dans ces conditions, il pourra être décliné en fonction des besoins de la gestion immobilière, avec en particulier, un tableau de bord de la fonction propriétaire et un autre tableau pour la fonction utilisateur.

2.2 L'amélioration de la connaissance des coûts immobiliers nécessaire à la qualité des outils d'évaluation

Alors qu'il est possible de suivre et d'analyser les charges d'exploitation par nature, l'analyse par bâtiment est difficile dans le cadre du système d'information actuel.

Aucune approche synthétique n'est actuellement possible sur le coût complet des services aux bâtiments. Les marges de progression en termes d'économies, tant pour les dépenses en régie que pour les crédits affectés aux prestations de services, ne peuvent donc être réellement identifiées en vue d'une stratégie globale et raisonnée d'économies.

L'absence de visibilité sur le coût et les modalités de fonctionnement des services à l'immeuble est un handicap majeur pour la définition d'une stratégie ambitieuse, les modalités d'exploitation d'un immeuble étant un enjeu au moins aussi important que le volume des travaux à programmer.

La connaissance des coûts progresse (les ministères doivent inclure dans les projets annuels de performance (PAP) des programmes soutien, des indicateurs d'entretien courant) mais reste en effet trop globale.

Sur la base des informations disponibles sur la dépense immobilière, on constate que la masse salariale représente 10 %, les loyers et charges 46 %, l'entretien lourd 20 %, l'entretien courant 9 % et les fluides, gardiennage et nettoyage 15%.

Les services aux bâtiments comportent 25% de dépenses liées à la masse salariale en moyenne. Ces données évoluent toutefois d'un ministère à l'autre. A titre d'exemple, pour les ministères financiers, les dépenses se répartissent en 32% pour la masse salariale et 68 % pour les autres services aux bâtiments

Le plus souvent, les dépenses de la fonction immobilière sont présentées hors masse salariale. Une mission de l'inspection générale des finances (IGF) a tenté de déterminer des coûts, masse salariale comprise, pour des sous fonctions telles que l'entretien, la maintenance, l'exploitation courante, les services aux bâtiments en les rapportant aux EPTP, aux postes de travail et au m². La difficulté à ventiler les dépenses entre les sous fonctions n'a pas permis de construire des ratios pertinents pour assurer un suivi significatif.

La maîtrise et la réduction des consommations des fluides dans le cadre de la démarche de développement durable commence à être prise en compte avec la mise en œuvre d'outils de pilotage des consommations. Ces outils permettent une analyse fine des consommations, des modifications des installations existantes (installations d'ampoules basse consommation, de détecteurs de présence, d'extinction automatique), la mise en place de dispositifs de contrôle et de régulation et visent à modifier les comportements des occupants.

Installé dans tous les bâtiments du ministère de l'économie et des finances, un outil de suivi des fluides est en cours de mise en place pour tout le parc de bureaux. Centralisées, les données fournissent une vision globale, comparative et catégorielle des immeubles afin de faciliter les prises de décision de l'État propriétaire. Considérées au niveau de l'occupant, elles permettent d'optimiser le fonctionnement, les comportements et d'éclairer les choix d'implantation.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les actions permettant de réduire les charges d'exploitation restent largement à développer sur la base de cet outil de la relation entre propriétaire et occupant. Il a notamment vocation à nourrir l'annexe environnementale des conventions d'occupation.

Proposition 16

Mieux maîtriser les coûts identifiés.

- Le Conseil préconise de lancer une analyse par catégorie de coûts des principales dépenses immobilières par poste de travail et par m², selon les modèles pratiqués par le secteur privé.
Ce type d'enquête peut être conduit sur un parc circonscrit en commençant par les zones à fort enjeu. Comme les acteurs privés, les acteurs publics doivent connaître le coût immobilier de leurs agents même si cet indicateur est pondéré de façon différente.
- A partir de cette analyse, il conviendra d'actionner divers leviers de maîtrise des coûts.
Le choix d'implantations (site, surfaces) répondant aux stricts besoins des services constitue le vecteur principal de diminution des coûts immobiliers. Réduire les surfaces excédentaires et éviter les zones les plus chères sauf nécessité est l'axe majeur de la politique immobilière publique dans la plupart des pays européens.
Au-delà de ce levier essentiel une approche en coût global d'occupation permet seule de comparer des coûts immobiliers constatés avec les ratios de référence des activités concernées.
- La mise en place d'une comptabilité analytique immobilière intégrée dans un système d'information adapté est évidemment un objectif indispensable. Des travaux exploratoires visent à définir le périmètre des services-support identifiés comme immobiliers. Cette approche a été initiée par le service des achats dans le cadre de la rationalisation des achats immobiliers de l'État et sera poursuivie dans le cadre des travaux du document de politique immobilière. Il serait utile de procéder à des expérimentations locales sur le périmètre des immeubles de bureaux pour lesquels il existe des référentiels fiables établis à partir des fiches SPSI.

De manière générale le CIE préconise l'association encore plus systématique de la compétence achats à la gestion immobilière.

★

Proposition 17

Associer davantage les agents et les usagers.

La qualité de l'accueil des publics et les conditions de travail des agents sont des objectifs explicites de la politique immobilière. Ils doivent être intégrés comme outils d'évaluation des décisions.

- L'association des agents en amont doit être systématique.

Tout déménagement ou regroupement fonctionnel apporte des perturbations qui peuvent être importantes ou non à titre transitoire. Cette association (environ deux ans avant l'échéance prévue d'un déménagement) suppose la transparence afin que les avantages et inconvénients soient réellement exposés et discutés. A cet égard, les importantes lacunes

Conseil de l'immobilier de l'État

concernant l'entretien et la sécurité qui apparaissent dans les SPSI sont un aspect souvent insuffisamment présenté aux agents, dont le sens de la responsabilité collective doit être sollicité. De même, s'agissant de la localisation, il importe de privilégier des zones d'accès aisé – ce qui ne signifie pas nécessairement une localisation en centre d'agglomération.

- S'agissant du public, la préparation est également essentielle.

Informé personnellement chaque usager et le plus tôt possible des évolutions qui le concernent, au-delà d'une communication plus globale, permet d'optimiser les pratiques et les déplacements.

Les enquêtes sur les pratiques des agents comme du public doivent en outre accompagner toute prise de décision en matière de relocalisation et concerner non seulement les déplacements induits et leurs modalités mais aussi les aspects annexes (restauration, commerce, services...).

★

Proposition 18

Intégrer la totalité des coûts pour comparer des modèles de gestion.

La mise en place d'une organisation induit des coûts. Certains sont aisément quantifiables (par exemple la dépense liée au recours à un prestataire), d'autres moins facilement (par exemple : dépenses de personnel liées à un service en régie en l'absence de comptabilité analytique) voire sont complètement masqués (par exemple : surcoûts de gestion administrative de circuits budgétaires complexes).

Il est indispensable que l'administration se dote de modèles d'analyse en coûts complets pour justifier la pertinence des choix d'organisation retenus et comparer les différents modèles de gestion en termes de coûts.

2.3 De multiples instances de pilotage et de contrôle

Proposition 19

Clarifier l'architecture des instances de pilotage et de contrôle

Sous le contrôle du Parlement, la stratégie immobilière de l'État est définie par le ministre en charge du domaine et conduite par le service France Domaine, représentant de l'État propriétaire. Différentes instances concourent au suivi et à l'évaluation de la politique immobilière de l'État : les commissions des finances des Assemblées, la Cour des comptes, la commission pour la transparence et la qualité des cessions, le Conseil de l'immobilier de l'État ainsi que les commissions spécialisées telles que la CIME pour les biens situés à l'étranger ou la commission ministérielle des projets immobiliers du ministère de la culture.

Les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée Nationale rédigent chaque année dans le cadre du PLF, un rapport spécial relatif à la politique immobilière de l'État et portant sur le compte d'affectation spécial « *gestion du patrimoine immobilier de l'État* », sur le programme 309 « *entretien des bâtiments de l'État* » et sur des contrôles effectués par les rapporteurs spéciaux. Les commissions parlementaires sont aussi destinataires, dans le cadre de la préparation du budget annuel, des rapports annuels de performance (RAP), des projets annuels de performance (PAP) et désormais du document de politique transversale (DPT) qui fournissent des informations sur la politique immobilière. D'autres commissions peuvent rendre des rapports thématiques touchant des aspects particuliers de la politique immobilière de tel ou tel ministère.

La Cour des comptes dresse, dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État, un rapport annexé au projet de loi de règlement dont un chapitre porte sur le parc immobilier de l'État. Dans le cadre du rapport public annuel ou de rapports thématiques, la Cour des comptes et les juridictions financières traitent de l'immobilier de l'État, (par exemple rapports sur les cessions immobilières, l'immobilier territorial de l'État, les loyers budgétaires, rapport transversal de formation inter chambres au 1er trimestre 2013).

Créée en octobre 2005, la commission pour la transparence et la qualité des cessions (CTQ) est informée des opérations immobilières de l'État réalisées sur le territoire de la République française comme les cessions amiables d'immeubles du domaine privé de l'État les acquisitions et les prises à bail. Elle établit un rapport annuel d'activité remis au ministre chargé du domaine.

Le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), créé en 2006 est un organe consultatif placé auprès du ministre délégué du budget chargé du domaine. Composé de parlementaires et de personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier, il suit et évalue l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. A ce titre, il formule des recommandations stratégiques, des avis sur les textes et principales opérations immobilières. Il est notamment saisi pour avis, par le ministre chargé du domaine, des projets immobiliers importants pour vérifier leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État. Sans remettre en cause le caractère consultatif qui est le sien, le CIE a proposé que sa saisine soit rendue obligatoire pour les sujets essentiels, ce qui augmenterait l'efficacité de son rôle de conseil du ministre.

D'autres instances telles que les inspections générales ministérielles ou des rapporteurs mandatés à la demande des ministres de tutelle, peuvent établir ponctuellement des rapports intéressant le domaine immobilier.

Conseil de l'immobilier de l'État

Par ailleurs, dans le cadre de l'action administrative, de nombreuses instances interviennent : les principales sont le comité de politique immobilière (COMO) qui réunit régulièrement les responsables des directions immobilières des administrations avec ceux de France Domaine et de la direction du budget ; la commission interministérielle de l'immobilier à l'étranger (CIME) qui émet un avis sur les opérations de cession et de prise à bail à l'étranger ; la CNSIE qui organise le pilotage technique de l'entretien des immeubles, les comités de politique immobilière qui arrêtent les orientations d'investissement, les Contrôleurs Budgétaires et Comptables Ministériels qui exercent un contrôle sur les opérations ministérielles.

Les missions et les travaux de ces différentes instances doivent être ordonnées en vue de leur efficience. Le positionnement de certaines d'entre elles font l'objet de propositions du CIE dans ce support et dans ses avis (CIME, COMO, CNSIE).

3 Professionnalisation de la gestion par métiers

3.1 Gestion des actifs et des investissements

Parfaire l'unification de la fonction propriétaire.

Les réformes initiées en 2005 avaient pour objet de doter l'État d'une structure et d'outils permettant de clarifier la doctrine et mieux défendre ses intérêts de propriétaire. L'expérience des dernières années montre que cette réforme est inachevée.

Quelques exemples permettent d'apprécier les limites et inconvénients de la situation actuelle :

- France Domaine n'exerce pas le même rôle pour l'ensemble des biens de l'État, même à l'intérieur de la catégorie des immeubles constitués majoritairement de bureaux. En ce qui concerne les biens situés à l'étranger notamment, le pouvoir de décision appartient toujours, même si France Domaine y a désormais un poids accru, à une commission interministérielle pour les opérations immobilières à l'étranger (CIME). S'agissant des opérateurs, les biens mis à leur disposition par l'État sont désormais mieux recensés. Les SPSI (portant sur la totalité des biens) ont permis de dégager les priorités et les économies potentielles. Leur mise en œuvre risque d'être cependant difficile en l'absence de loyers budgétaires incitant les opérateurs à réduire les surfaces occupées.
- Le service France Domaine, auquel incombe la gestion des actifs et des investissements immobiliers, est responsable des programmes 723 (produits des cessions) et 309 (Entretien des bâtiments de l'État) dont l'exécution relève des ministères. En 2011, les montants en Crédits de Paiement (CP) de ces programmes étaient respectivement de 400 M€ et 200 M€, soit un total de 600 M€ représentant 1% de l'estimation au bilan du patrimoine immobilier de l'État (60 Mds€) et seulement 8 % des dépenses annuelles immobilières de l'État hors dépenses de personnel.
- Le patrimoine de l'État fait l'objet de l'inscription d'actifs immobiliers au bilan de l'État. Cependant les biens anciennement affectés aux opérateurs et placés sous leur contrôle figurent au bilan de ceux-ci et non à celui de l'État.
- En termes opérationnels, la fonction de gestion d'actifs et d'investissement reste diluée. Le pilotage est effectué par France Domaine en lien avec la direction du budget et les administrations occupantes détentrices des crédits, notamment dans le cadre des comités de politique immobilière au niveau central et du dialogue de gestion instauré avec les préfets au niveau déconcentré. Ces procédures lourdes constituent une étape sans doute utile mais ne recouvrent pas encore une stratégie cohérente de gestion au vu de critères et d'enjeux clairement identifiés. Leur articulation avec les schémas stratégiques et les audits est insuffisante.

La confusion des rôles entre France Domaine et préfets, le modèle de gestion par ministère, la faible part de mutualisation des ressources, l'importance des financements ministériels des programmes immobiliers, les exceptions aux règles de gestion de la politique immobilière ainsi que la qualité relative des informations décrivant les biens sont autant de limites à la conduite d'une stratégie patrimoniale globale.

Conseil de l'immobilier de l'État

La stratégie patrimoniale doit être mieux maîtrisée

Malgré les SPSI (dont le CIE a relevé les lacunes au niveau déconcentré), les transactions et les investissements réalisés résultent plus de choix contingents que d'arbitrages fondés sur une analyse économique et financière de moyen et long terme.

Le contrôle de conformité des investissements opéré par le service France Domaine n'intègre pas un véritable calcul de rentabilité. Les opérations sont validées en fonction de disponibilités budgétaires éclatées et d'un temps de retour sur investissement inférieur à 5 ans sans prise en compte de la valeur du capital immobilisé ni de l'impact des investissements sur le patrimoine.

La mise en place de loyers budgétaires limités à la seule part « tertiaire » des biens n'a pas été accompagnée de la définition de critères de rentabilité des actifs. Les loyers budgétaires ne constituent pas une ressource pour le gestionnaire d'actifs (puisque les versements sont effectués auprès du comptable).

Outre le fait que le service France Domaine ne maîtrise qu'une part de l'investissement, le choix des montages financiers échappe d'autant plus au gestionnaire d'actifs que la décision est d'ordre budgétaire et non de rentabilité des actifs.

Proposition 20

Développer la politique d'optimisation des actifs avec des objectifs de performance explicites.

Gestionnaire d'actifs de l'État, un rôle à définir, des compétences à acquérir

Les fonctions de « propriétaire » au sens de la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État « consistent à acquérir, à céder, à prendre à bail, à tenir le recensement des propriétés de l'État, à élaborer et à négocier les conventions d'utilisation ainsi qu'à assumer l'entretien qui incombe au propriétaire. »

Dans la cartographie des métiers de l'immobilier, le rôle d'un gestionnaire de patrimoine (« l'asset manager ») consiste à gérer un portefeuille d'actifs immobiliers pour en optimiser la performance financière en relation avec une politique prédéterminée.

Cette approche ne peut s'appliquer strictement à la gestion des actifs immobiliers de l'État, celui-ci occupant la majeure partie de ses propriétés et ne disposant pas d'une totale latitude dans la disposition de ces biens. L'État ne peut rechercher la performance financière que dans le cadre de sa vocation à assurer le service public.

Il convient de fixer au gestionnaire d'actifs de l'État une mission assortie d'objectifs de performance adaptés aux particularités du contexte public de sa mission : rentabilité des investissements, taux d'occupation, niveau d'entretien des immeubles, adéquation fonctionnelle des produits, évolution de la valeur relative du patrimoine, taux de rotation du patrimoine, montant des loyers externes, durée des procédures, etc.

De même qu'il appartient à l'occupant de définir ses besoins, il revient au gestionnaire d'actifs de définir sa stratégie fondée sur une analyse multicritères du patrimoine. Son activité doit être tournée vers l'identification des gisements de valeur potentiels : maximisation du taux d'occupation, négociation des baux, droits à construire résiduels, optimisation des travaux de rénovation, emploi du foncier, valorisation de certains biens avant cession.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le gestionnaire d'actifs a besoin de s'attacher les compétences de professionnels spécialisés : valorisation, transaction, urbanisme, construction, droit. Il est cependant indispensable qu'il maîtrise les outils financiers de la profession et dispose d'une bonne connaissance du marché immobilier et de ses acteurs.

France Domaine ne possède qu'une compétence limitée en termes de gestion d'actifs et d'analyse d'investissements. Le CIE a exprimé à plusieurs reprises la nécessité de structurer et de renforcer cette fonction majeure de l'État propriétaire. La définition d'un programme raisonné de recrutement de professionnels de cette fonction est désormais indispensable et serait d'une rentabilité évidente.

*

Proposition 21

Identifier les critères pertinents pour constituer des portefeuilles d'actifs cohérents

La définition de catégories homogènes est un préalable à la détermination des critères de performance. Il convient de conduire une réflexion interministérielle quant à la composition du patrimoine immobilier de l'État, en termes de caractéristiques et d'usage.

Cette réflexion doit aboutir à définir la politique d'occupation de l'ensemble des biens par grandes catégories et les objectifs de performance associés. Quatre principes peuvent structurer cette politique :

- Étendre le champ d'application des critères de performance dégagés pour les bureaux à tous les locaux de ce type en organisant la sortie des systèmes dérogatoires. Banaliser au maximum la gestion des bureaux dans le respect des contraintes imposées par les politiques sectorielles.
- Adapter la PIE (les critères de performance, les outils) aux composantes du parc immobilier autres que le bureau. A titre d'illustration, le CIE recommande de synthétiser les référentiels de gestion en matière de performance d'occupation des locaux à usage universitaire et scientifique, afin de mettre en lumière des normes-cible adaptées.
- Préciser les objectifs de la gestion immobilière des principales familles de biens spécifiques et améliorer les conditions de gestion de ces biens dans un cadre de délégation. La gestion des équipements spécifiques nécessite une approche technique et financière forte de chaque administration tête de file : l'État propriétaire a matière à déléguer à l'utilisateur, ce dernier étant qualifié pour externaliser en partie la gestion.
- Étendre le champ d'application des loyers et de redevances forfaitaires à tous les types de biens occupés lorsque cette occupation n'est pas l'objet même de la politique sectorielle concernée. Une telle mesure peut notamment favoriser la libération de foncier au service du logement. Elle doit être envisagée s'agissant des opérateurs.

Envisager la gestion d'actifs par portefeuille est un moyen de constituer progressivement une stratégie immobilière globale.

La constitution de portefeuilles d'actifs présuppose une bonne connaissance de la qualité chacun des actifs le composant et de ses caractéristiques légales, physiques, financières et de rentabilité.

Conseil de l'immobilier de l'État

Une fois composé, chaque portefeuille peut être géré indépendamment. L'externalisation est alors envisageable.

★

Proposition 22

Définir des priorités en fonction d'enjeux financiers mieux identifiés.

Les ressources disponibles doivent être affectées en tenant compte du retour sur investissement espéré.

- Identifier et maîtriser les enjeux le plus en amont possible.
 - La maîtrise du cahier des charges des futurs occupants en surfaces, en nombre de postes de travail et en locaux spécifiques est déterminante.
 - L'analyse comparée des solutions immobilières doit concerner non seulement le prix au m² mais également les qualités techniques des immeubles et l'efficacité de leurs surfaces.
 - Le besoin d'expertise juridique sur les baux s'est beaucoup renforcé dans un contexte économique difficile. La clause de prix est importante, mais les clauses d'obligations à la charge du preneur, qui sont des coûts cachés, ne le sont pas moins : les mises aux normes réglementaires de bâtiment doivent incomber aux bailleurs ; les clauses de remise en état en fin de bail également, etc.
 - Fiabiliser le calcul des coûts de fonctionnement afin de généraliser l'approche en coût global.

Par ailleurs, en aval, il convient de se doter des moyens suffisants pour contrôler la bonne application des obligations contractuelles.

- Des procédures de cession à adapter en fonction des valeurs des biens.

Le service France Domaine est en charge de la cession des biens immobiliers de l'État. Les cessions sont en règle générale opérées par appel d'offre. Un nombre important de transactions reste cependant effectué de gré à gré, essentiellement au profit des collectivités locales. Le recours à cette procédure semble trop largement entendu au regard de l'intérêt de l'État.

Les règles des cessions fixées par le Code Général des Propriétés des Personnes Publiques font l'objet d'interprétations ouvertes et les modalités d'application dépendent en partie de l'appropriation locale des textes. L'unicité de l'État propriétaire implique une pratique uniforme dans le cadre de marges d'appréciation précisément encadrées. Il y va de l'intérêt de l'État en cas de contestation comme de son intérêt financier.

Enfin, le recours systématique à une évaluation indépendante en cas de cession contribuerait à la fois à garantir les intérêts financiers de l'État et à dissiper tout risque de conflit d'intérêt entre l'État évaluateur et l'État vendeur. Ces points sont développés dans les propositions 6 et 25.

Conseil de l'immobilier de l'État

*

Proposition 23

Professionnaliser le cadre et les modalités de transaction.

Le service France Domaine est gêné par sa pratique traditionnelle d'évaluateur dans sa mission d'optimisation des recettes de l'État. Il doit à la fois vendre vite et vendre bien tout en étant maître du « juste prix ». Le Conseil voit une source de conflit d'intérêt potentiel dans ces différentes missions. Le Conseil y voit aussi matière à modifier les pratiques de vente et reprend les préconisations de la Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ).

□ Mieux encadrer les procédures.

Dans son rapport annuel de 2011, la CTQ souligne que les procédures de cession au-delà du principe de l'appel d'offres, sont peu encadrées par les textes.

La CTQ constate que le caractère concurrentiel des procédures de cession est souvent restreint par le nombre limité des candidats et que les critères de sélection des offres ne sont pas homogènes sur le territoire. Elle relève plusieurs cas où la confidentialité des estimations de France domaine n'a pas été respectée.

Les procédures de cession doivent être précisées et appliquées uniformément par chaque représentant de l'État propriétaire sur l'ensemble du territoire français. Les méthodes d'évaluation doivent évoluer. Au-delà des gains financiers directs qui en dépendent, la sécurisation juridique de transactions désormais importantes est en cause.

Le Conseil souhaite que les préconisations de la CTQ sur ce sujet soient intégrées dans le code général des propriétés publiques.

□ Évaluer l'intérêt financier de clauses dérogatoires

Le refus systématique d'intégrer des clauses suspensives dans les actes, s'il accélère le dénouement effectif des ventes, fait peser le risque de la transaction sur le seul acquéreur et barre l'accès à de nombreux acteurs du marché, privant ainsi l'État de recettes potentielles. L'intégration de clauses liées à l'obtention des autorisations d'urbanisme par le futur acquéreur devrait être étudiée au cas par cas, en fonction de la recette complémentaire induite et du risque encouru.

□ Assurer une meilleure ouverture des pratiques du marché :

Parmi les évolutions à mettre en œuvre, on peut citer la prise en compte des contraintes des acteurs du marché et dispositifs de publicité adaptés ou la présentation des produits adaptée selon les enjeux (supports de présentation, nettoyage et petits travaux préalables aux visites).

De réels progrès ont été accomplis mais là encore la spécialisation recèle des gains potentiels importants.

□ Responsabiliser la structure par rapport aux résultats de cession.

Conseil de l'immobilier de l'État

Outre le produit de la vente, il convient de prendre en considération le coût de la procédure elle-même. En particulier, le calcul financier doit intégrer les coûts de détention des biens non occupés, aujourd'hui non comptabilisés.

Malgré la fin du régime d'affectation depuis le décret du 1er décembre 2008, le dernier service occupant, bien qu'ayant procédé à la remise au Domaine du bien libéré, doit continuer à assumer les responsabilités de maintenance du propriétaire, tant que le bien n'a pas été vendu ou, tant qu'une nouvelle convention d'occupation entre France Domaine et un autre occupant n'a pas été signée. Afin d'optimiser les durées de détention de biens inutiles, il convient à terme que la charge du bien vacant incombe au propriétaire

*

Proposition 24

Valoriser la qualité de la signature de l'État locataire.

Les locations dans le parc privé constituent un gisement d'économies conséquentes.

La professionnalisation de l'approche des contrats de bail avec le secteur privé représente un enjeu non négligeable pour l'État. Le DPT « Politique immobilière de l'État » fait état d'un montant global des loyers du secteur privé de 1,31 Md€ en 2011 annoncé en progression de 2% par an avec une projection à 1,38 Md€ en 2013.

La mise en place de plafonds de loyers pour les prises à bail d'immeubles de bureaux dans le parc privé a contribué à une maîtrise relative du coût de la location hors parc domanial. Les valeurs de certaines zones géographiques mériteraient d'être révisées pour être réellement contraignantes. En outre, ces valeurs sont des plafonds qu'il n'est justifié d'atteindre que dans des circonstances précises.

La négociation d'un contrat de bail, la rédaction précise des clauses et la prise en compte de l'application du contrat dans le temps, requièrent un savoir-faire et de bonnes compétences techniques, qui en font un métier à part entière.

- Définir un modèle type de contrat de location intéressant des « preneurs » publics.

Le contrat le plus courant sur le marché de la location français est le bail commercial. Les articles L. 145-1 et suivants du Code du commerce organisent ce statut. Du fait de leur activité non commerciale, les services publics ne répondent pas aux critères imposés pour bénéficier de plein droit du statut des baux commerciaux. Ils peuvent se soumettre volontairement à ce cadre général mais ne peuvent prétendre à certains avantages faute de bénéfices commerciaux.

Il convient dès lors d'étudier dans quelle mesure le statut public du preneur peut lui permettre cependant de bénéficier des clauses favorables dans le cadre des baux commerciaux (révision des loyers, clause d'échelle mobile, droit au bail).

- Mesurer à sa juste valeur l'engagement contracté

Pour ce faire, il convient d'appréhender les enjeux du point de vue de(s) l'autre(s) partie(s)

Conseil de l'immobilier de l'État

du contrat. Les concessions possibles, les leviers et les marges de négociation dépendent du contexte de l'opération, et notamment du profil du bailleur. Une discussion avec un investisseur institutionnel ne peut être conduite de la même manière qu'avec un propriétaire privé.

Dans ce cadre, la prise de conscience de la valeur de la qualité de la signature de l'État est essentielle. L'occupation d'un immeuble par l'État représente pour le bailleur un gage de pérennité, de garantie de paiement et de respect des engagements contractuels. Cette signature lui permet de valoriser au mieux son actif dans son bilan.

La professionnalisation de la négociation doit aboutir à une répartition équilibrée des bénéfices liés à la qualité de la signature de l'État « preneur » entre ce dernier et le bailleur qui semble en être aujourd'hui le principal bénéficiaire.

□ Une gestion scrupuleuse des échéances des baux

C'est deux ans avant l'échéance qu'il faut renégocier avec un bailleur, de telle sorte que l'hypothèse de désengagement soit crédible et que les possibilités de mise en concurrence soient réelles. Le Conseil a constaté plusieurs fois que le souhait naturel de l'utilisateur de pérenniser la situation courante retardait gravement l'amorce effective des négociations.

★

Proposition 25

Mettre en place un dispositif de maîtrise des risques.

Fixer des règles et se doter des moyens de leur application

□ Au vu des développements précédents, il est possible de sécuriser les procédures relatives aux évaluations, prises à bail, cessions, acquisitions et financement des investissements.

A titre d'exemple, la mesure de l'écart entre évaluation et montant de la transaction peut constituer un indicateur de gestion précieux pour le gestionnaire d'actifs. Lorsque l'écart traduit un manque à gagner substantiel pour l'État, le représentant de l'État propriétaire se doit d'en identifier l'origine et d'être en mesure de motiver le projet de transaction.

□ L'adoption d'une procédure renforcée en fonction d'un seuil financier

Le projet d'avis immobilier soumis au CIE en 2011 constituait une première tentative de sécurisation des opérations d'investissement ou d'acquisition. Ce dispositif ne saurait cependant reposer entièrement sur l'expertise externe qui grefferait ses délais et ses coûts sur des procédures administratives déjà lourdes. Le propriétaire doit s'approprier une capacité d'analyse financière sérieuse.

□ Suivre les recommandations de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations (CTQ)

Cette commission joue un rôle d'alerte dans la maîtrise des risques liés à la gestion des actifs. Il importe que ses préconisations, soutenues par le CIE, soient plus largement

Conseil de l'immobilier de l'État

suivies d'effets.

- Les risques liés aux modalités de financement des opérations et à leurs montages juridiques sont à prendre en compte par le propriétaire.

En sa qualité de gestionnaire du patrimoine, le représentant du propriétaire est le responsable ultime de la forme contractuelle des opérations. C'est à ce titre que le CIE a souvent déploré que France Domaine ne soit pas pilote des engagements les plus lourds en matière immobilière que sont les partenariats public-privé.

Cette situation contribue à l'ambiguïté du positionnement actuel de la mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPP) , qui est saisie par les ministères sur la base d'un projet lorsque l'opportunité du PPP a déjà été appréciée à leur niveau, qui ne permet pas de pondérer l'ensemble des aspects financiers et techniques au niveau global .

Pour franchir une étape décisive comme la plupart de nos voisins européens, le Conseil reste persuadé qu'une évolution de structure est nécessaire.

★

Proposition 26

La gestion d'actifs banalisés par un organisme autonome.

La recommandation formulée dès 2008 par le CIE consiste à porter à son terme la logique de gestion professionnelle d'un portefeuille d'actifs à définir, dans la catégorie des immeubles de bureaux.

Au vu des réflexions postérieures du conseil et des évolutions de la PIE au cours des dernières années, l'organisation peut prendre quatre formes :

– Le statu quo :

Dans cette configuration, France Domaine demeure un service de la DGFIP, les préfets restent simultanément représentants du propriétaire et des occupants, les ministères continuent à définir de façon quasi autonome leurs besoins immobiliers et les services du Premier ministre sont sollicités régulièrement pour des arbitrages portant sur l'affectation de quelques centaines de m² ou le gel de quelques centaines de milliers d'euros.

Cette formule présente l'intérêt du confort à court terme : ne nuisant à aucune situation administrative acquise, elle ne sera combattue par personne. Elle présente l'inconvénient majeur d'être contre-productive : les nombreux constats faits dans le présent document le montrent à l'envi.

– L'autonomisation de France Domaine dans un cadre administratif.

Érigé en direction d'administration centrale ou en service à compétence nationale, France Domaine acquerra une autorité et des moyens accrus dans le dialogue avec ses interlocuteurs.

En outre, le fait de ne plus faire partie de l'une des principales directions du ministère de l'économie et des finances renforcera son indépendance dans l'exercice de sa mission.

Conseil de l'immobilier de l'État

L'éventualité d'un positionnement auprès des services du Premier ministre pourrait être évoquée. Le CIE ne considère pas qu'il s'agirait d'une bonne formule dans la mesure où elle conduirait à faire rentrer les Services du Premier ministre dans une logique de gestion administrative quotidienne au détriment de sa fonction essentielle d'arbitrage.

Le maintien auprès du ministère en charge du domaine paraît donc la meilleure solution si l'on veut préserver la capacité d'arbitrage des Services du Premier ministre pour les sujets majeurs.

L'autonomisation est l'évolution minimale qu'il conviendrait de mettre en œuvre, en l'accompagnant d'une réforme des circuits budgétaires. Il conviendrait par ailleurs de disjoindre la fonction d'évaluation, des compétences de ce service.

Dans la mesure où elle ne fait pas bouger le périmètre d'intervention de l'État et de ses services, cette réforme ne devrait pas être d'une complexité fonctionnelle et sociale insurmontable. Il s'agit là de son principal atout. Il ne faut pas se dissimuler que le maintien dans un cadre administratif ne permettra pas d'éviter les blocages et difficultés d'arbitrage.

– La création d'un établissement public.

Dans cette formule, un opérateur autonome exerce la responsabilité de la gestion immobilière pour le compte du ministre en charge du domaine et dans le cadre de la stratégie fixée par lui.

Cette formule reste dans un cadre public, mais avec les outils d'une gestion financière et comptable appropriés. Elle répond à de nombreux inconvénients précédemment décrits en professionnalisant la gestion dans le cadre des instructions ministérielles et de l'exercice de la tutelle.

Elle reflète l'évolution vers un mode de gestion désormais banalisé dans le secteur privé et dans de nombreux États européens. L'immobilier n'est plus une simple fonction-support mais un instrument dont les contraintes et le coût participent de l'efficacité de la structure, à l'égal des autres missions.

Le Conseil ne sous-estime pas les difficultés ni les préalables d'une telle réforme, de l'acceptabilité sociale à un engagement politique fort et de haut niveau, du recrutement de dirigeants d'une grande expérience à la mise en œuvre opérationnelle des réformes administratives lourdes qu'impliquerait un tel changement.

– La création d'une société foncière.

Le capital en serait constitué de tout ou partie de l'actif immobilier de l'État.

Il s'agit de l'évolution la plus radicale qui soit envisageable. Elle présente des avantages très significatifs, notamment en termes de gestion financière. Elle devrait également conduire à une nationalisation patrimoniale dans un calendrier accéléré.

Toutefois, sa faisabilité est loin d'être évidente. Tout d'abord, la taille et la complexité du patrimoine concerné rendent inopérantes toute comparaison avec les réformes mises en œuvre par de nombreuses entreprises voire par certains États européens.

En second lieu, les enjeux de la PIE, notamment en termes d'aménagement du territoire et de politique du logement, peuvent se heurter à la recherche de rentabilité systématique, sous-jacente au modèle de la foncière.

Enfin, l'acceptabilité politique et sociale d'une telle évolution ne semble pas avérée.

La recommandation peut donc être résumée de la manière suivante :

- Une entité de gestion autonome sous le contrôle du ministre chargé du domaine

Conseil de l'immobilier de l'État

Le CIE considère que les récents approfondissements de la gestion immobilière rendront cette évolution plus facile à condition de procéder progressivement.

Le ministre pourra s'appuyer sur France Domaine, pour exercer la tutelle de cet opérateur chargé de la mise en œuvre de la stratégie définie par l'État Propriétaire.

A cet effet, l'opérateur doté d'un budget propre et d'une comptabilité indépendante ne sera pas propriétaire des biens.

Il se verra attribuer les moyens d'investissement nécessaires à la gestion pour le compte du propriétaire- (produits de cession et part des loyers à définir). Il effectuera les arbitrages immobiliers et pourvoira aux besoins des services utilisateurs.

Son personnel sera composé d'agents publics en détachement et d'agents issus du secteur privé.

□ Une échelle géographique suprarégionale

Conformément à ses recommandations sur les SPSI, le CIE considère que l'échelle optimale de gestion du parc est celle de grandes zones territoriales au nombre de dix maximum.

Cette approche permet de concilier l'approche géographique et les avantages qu'elle apporte en termes de proximité et de mutualisation avec l'importance d'un parc d'actifs de même nature qui permet de réels arbitrages et offre des marges de manœuvre financières.

En plaçant l'entité de gestion à un niveau distinct de l'organisation administrative, cette organisation facilite en outre la clarification des missions. Ces antennes locales seraient rattachées à l'opérateur chargé de la gestion des actifs de l'État.

□ Une expérimentation à conduire à court terme

Le CIE recommande la création rapide d'un établissement public qui pourrait par exemple assurer la gestion du parc de bureaux de la grande région Rhône-alpine ou d'Ile de France, deux cas dans lesquels la PIE est particulièrement avancée et significative dans ses enjeux. La mise en place de cet opérateur et son premier exercice éclaireraient considérablement le ministre quant à la voie à poursuivre et les conditions de mise en place éventuelles d'autres antennes locales.

Cette expérimentation relative aux bureaux devra s'articuler avec la maîtrise d'ouvrage préconisée par le Conseil et la professionnalisation de l'administration des immeubles. Cette professionnalisation par externalisation doit s'effectuer au sein de l'entité chargée de la gestion des actifs ou son contrôle.

3.2 Administration de biens

L'administration du parc domanial doit s'apparenter le plus précisément possible à l'administration de biens classique. Il s'agit d'un métier à part entière qui recouvre la mise en place des conventions, leur gestion, modification, renouvellement, le contrôle des conditions d'occupation, la gestion de l'entretien du propriétaire, les services à l'occupant, toutes tâches qui doivent être organisées dans le cadre d'un dialogue régulier avec les services occupants. C'est une fonction très lourde, dont le déploiement à l'échelle du parc domanial exige des moyens considérables.

Cette fonction d'administrateur de biens est loin d'être pleinement assumée par le service France Domaine. Une administration professionnelle des immeubles doit se faire sous l'égide de l'État propriétaire et sous son contrôle. Il n'est pas possible aux yeux du Conseil d'en effectuer toute la gestion en régie.

Proposition 27

Normaliser la relation propriétaire-occupants.

Faire des conventions d'utilisations un vrai cadre contractuel et les déployer rapidement sur l'ensemble du parc concerné.

Ces conventions d'utilisation ont vocation à concerner les ministères et les établissements publics pour tous les biens dont l'État est propriétaire, où qu'ils soient situés (France, métropolitaine ou outre-mer et à l'étranger) et les immeubles de toute nature (immeubles de bureau et autres immeubles), bâtis ou non bâtis, du domaine public ou privé.

Les immeubles dont l'État détient la jouissance et assume les obligations du propriétaire, tels les immeubles de bureaux appartenant aux collectivités territoriales et mis à disposition de l'État ou des établissements publics par les lois de décentralisation justifient en principe la signature de telles conventions. Néanmoins le ministère de l'Intérieur s'est opposé à la mise en place de conventions pour les immeubles mis à disposition en raison des difficultés qui pourraient en résulter dans les relations avec les collectivités territoriales.

Par ailleurs, la signature de conventions pour les biens de l'État à l'étranger a rencontré de nombreux obstacles, notamment juridiques. Une circulaire doit être diffusée début 2013 à l'issue de longs travaux préparatoires.

L'article 6 du décret n°2008-1248 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux fixe au 31 décembre 2013 la date-butoir pour substituer à l'ensemble des arrêtés d'affectation et de remise en dotation des conventions d'utilisation. La synthèse statistique du 30 juin 2012 faisait état de 35 017 conventions préparées par le service France Domaine (dont seulement 14 669 signées) sur un total ciblé à 60 000. L'écart conséquent entre les conventions à signer et les conventions signées traduit les réticences des administrations à accepter les conséquences concrètes du changement, qu'il s'agisse de performances d'occupation ou de loyers budgétaires mais aussi les difficultés pratiques rencontrées par les services (par exemple pour la fiabilisation des surfaces concernées).

Il est donc impératif et prioritaire d'accélérer la conclusion de ces conventions administratives pour respecter le décret de 2008 et pour concrétiser la disparition de l'ancien régime de l'affectation.

Conseil de l'immobilier de l'État

Cela suppose d'étendre rapidement à l'ensemble des bureaux le cadre conventionnel en réalisant les adaptations nécessitées par les situations spécifiques, le traitement des immeubles mis à disposition pouvant intervenir dans un second temps, après arbitrage politique, lorsque le champ des immeubles domaniaux sera couvert.

Faire évoluer les conventions en direction des baux classiques.

Les conventions d'utilisation reflètent une situation de large délégation des compétences et des responsabilités du propriétaire à l'occupant. Dès lors, elles n'intègrent que partiellement la logique de droits et d'obligations qui sous-tend les relations équilibrées entre propriétaire et occupant. Le Conseil a formulé des recommandations pour faire évoluer ce point et préconisé l'application d'un nouveau modèle de bail à introduire à l'occasion des renouvellements, en priorisant les régions où la fonction propriétaire est la plus organisée (ex. région lyonnaise).

En outre, en mélangeant le bail traditionnel et les clauses de performance, la convention d'utilisation perd une partie de son sens.

Concentrer dans un seul document plusieurs préoccupations immobilières complique la signature et le suivi des conventions d'utilisation. La recommandation du Conseil visant à effectuer globalement le contrôle des SPSI plutôt qu'à travers un dispositif de sanctions prévu dans la convention a été suivie. Reste que les engagements de performance maintenus dans les conventions sont d'une nature différente de la logique droits-obligations du bail.

Distinguer le contrôle de la gestion.

Assurer la gestion des conventions d'utilisation consiste, dans le cadre fixé à ce jour, à négocier les conventions, à suivre les échéances en vue des renouvellements ou des résiliations, à gérer les avenants, à assurer la facturation en appliquant l'indexation des loyers et l'encaissement des loyers, à suivre les recouvrements et les impayés et par ailleurs à contrôler la réalisation des orientations et engagements découlant des SPSI : la tâche dépasse les moyens du réseau de France Domaine dans l'organisation actuelle.

Le dispositif de suivi des SPSI est à concevoir de manière distincte. L'engagement d'un premier rendez-vous de contrôle des objectifs de performance prévu au cours du dernier trimestre 2012, sera l'occasion d'établir un bilan de la dynamique engagée ou restant à engager. Le Conseil a préconisé dans sa recommandation du 12 septembre 2012 que les contrôles triennaux soient l'occasion de concevoir la transition vers une gestion locative professionnalisée fondée sur une répartition des responsabilités conforme à la distinction des fonctions. Il constate que la conclusion des conventions dépasse déjà les capacités du réseau.

La gestion courante devrait donc être externalisée, France Domaine restant en charge du contrôle de la performance et des objectifs validés au titre des SPSI.

Externaliser l'administration des immeubles banalisés.

Si le suivi de la performance et de la stratégie incombe nécessairement au responsable de la PIE, l'administration des biens peut en effet être largement externalisée, qu'il s'agisse du parc domanial ou de locaux extérieurs. Cette orientation serait plus efficiente que le développement en interne d'une véritable fonction d'administration de biens à l'échelle du parc immobilier de l'État. Elle représente un coût certes non négligeable mais permettra en parallèle, de réaliser d'importantes économies. L'expérience montre que celles-ci sont notables à condition de faire vérifier

Conseil de l'immobilier de l'État

scrupuleusement par des professionnels bien formés les factures adressées par les bailleurs, tant au niveau des loyers (notamment clauses d'indexation), de ce qui est facturé en travaux d'entretien par les bailleurs ou en obligations découlant de nouvelles réglementations, en contrôle des taxes, enfin en audit de charges refacturées.

*

Proposition 28

Intéresser l'occupant à la maîtrise du coût d'occupation et non à la politique de cession.

Créer les conditions de l'atteinte des objectifs de performance suppose deux conditions : définir des objectifs cible de coût de fonctionnement au m² ou au poste de travail et conserver aux administrations occupantes tout ou partie des économies de gestion.

Il n'existe pas d'objectifs précis en la matière pour les administrations, au-delà de la référence par France Domaine aux coûts moyens observés par des instituts tels IPD. La fiabilité des données déclarées par les occupants doit néanmoins est à accroître pour permettre un suivi réel.

Sur ces deux fondements (objectifs cible et connaissance accrue) l'État doit concrétiser l'engagement exprimé dans la circulaire de 2009 quant à l'intéressement de l'utilisateur.

L'activation de cet intéressement est essentiel pour motiver l'utilisateur dans la recherche de performances accrues et c'est le corollaire indispensable de l'attribution au seul propriétaire des produits de cession.

*

Proposition 29

Arrêter les moyens de la gestion des immeubles multi-occupants.

Le mode de financement des immeubles multi-occupants était toujours soumis à l'arbitrage lors de la rédaction de ce rapport.

Il importe d'arrêter rapidement une solution pérenne pour ces immeubles qui constituent une réponse au besoin de souplesse des locaux affectés au service public. L'alignement des immeubles multi-occupants sur le droit commun de la gestion actuelle n'a pas encore suivi le transfert de cette gestion à France Domaine.

En ce qui concerne le fonctionnement, une gestion mutualisée par un syndic extérieur a été expérimentée dans les cités d'Orléans et de Colmar-Mulhouse en 2008 et développée les années suivantes avec l'appui de France Domaine et du service des achats de l'État. Le bilan de ces expérimentations doit être présenté au ministre et au Conseil.

Plus encore que pour les immeubles mono-occupant, la séparation des fonctions entre propriétaire et utilisateurs est essentielle au bon usage des immeubles de ce type qui constituent le noyau dur de l'administration territoriale, a fortiori depuis la RéATe.

Conseil de l'immobilier de l'État

*

Proposition 30

Professionnaliser la gestion locative du parc

Le service France Domaine est signataire de tous les contrats d'acquisition et des baux. Il est en charge de leur négociation. Plusieurs critiques ont été formulées sur la gestion des baux et leur montant, notamment par les parlementaires (dénonciation des conditions des baux très onéreux du ministère de la justice à Paris, rapport de juin 2009 de la sénatrice Nicole BRICQ sur l'État locataire) et par le CIE lui-même, pointant l'absence de centralisation de l'information et de professionnalisation de la gestion.

Depuis 2010, l'État maîtrise mieux la fonction locative. Il dispose d'un fichier des baux intégrant une alerte quant aux échéances et publie tous les ans dans le cadre du rapport annuel de performance du programme 723 du CAS une annexe mentionnant les nouvelles prises à bail.

Des plafonds de loyers ont été fixés par certaines agglomérations. Une renégociation de certains baux en Ile de France et dans les grandes agglomérations a été conduite avec un certain succès en 2010.

L'État reste cependant peu mobile et peu souple dans ses décisions d'implantation ce qui encourage le bailleur à augmenter les loyers ou à différer les travaux du propriétaire.

Outre les préconisations formulées précédemment (proposition N° 24), au-delà de la renégociation des baux en fonction des évolutions conjoncturelles, une compétence de gestion complète est à développer avec un suivi exhaustif intégrant un dispositif d'alerte, l'optimisation des clauses au vu des orientations du SPSI et de la sécurité apportée au bailleur par la signature de l'État et le dialogue régulier sur les conditions d'entretien des locaux.

Le suivi de la gestion locative nécessite une attention constante aux conditions d'exécution des clauses des baux.

Conseil de l'immobilier de l'État

3.3 Entretien et gestion des immeubles

L'entretien et la gestion des immeubles contribuent pour une part importante à l'atteinte de deux des quatre objectifs assignés à la politique immobilière de l'État :

- disposer d'un parc immobilier moins coûteux et répondant aux objectifs d'un État exemplaire ;
- donner aux fonctionnaires un cadre de travail de meilleure qualité fonctionnelle.

L'entretien lourd des bâtiments de l'État est un devoir de l'État propriétaire pour maintenir la valeur de son patrimoine immobilier. La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 soulignait la nécessité de développer une politique globale d'entretien des bâtiments de l'État. Cette même circulaire en définissait les modalités de mise en œuvre (gouvernance, organisation, financement, compétences...).

Le programme budgétaire 309 dont France Domaine est responsable, a été créé en 2009 pour refléter et « sanctuariser » les dépenses d'entretien des immeubles banalisés à la charge du propriétaire. La charte de gestion du programme 309 et les conventions d'utilisation précisent la distinction entre l'entretien lourd à la charge du propriétaire et les travaux de maintenance à la charge des occupants.

Des moyens financiers faibles par rapport aux besoins

Les dépenses d'entretien des bâtiments de l'État sont en théorie réparties entre le programme 309 dédié à l'entretien lourd des immeubles de bureaux et les programmes ministériels voués à l'entretien lourd des bâtiments spécifiques. La pratique est moins nette et l'entretien lourd est resté majoritairement financé par les occupants. Ainsi, selon le DPT « politique immobilière de l'État » le programme 309 ne couvre que 20% du total des dépenses d'entretien lourd.

Dépenses d'entretien lourd des immeubles de l'État				
DPT 2013	LFI 2012		PLF 2011	
	AE en €	CP en €	AE en €	CP en €
Entretien lourd	1 140 025 165	960 927 477	703 478 339	930 362 625
<i>dont programme 309</i>	<i>215 000 000</i>	<i>20 500 000</i>	<i>215 000 000</i>	<i>205 000 000</i>

Les dotations du programme 309 représentent des montants faibles par rapport aux besoins exprimés, d'autant que ces dotations sont calculées sur la base des seuls immeubles soumis à loyer budgétaire mais servent aussi à l'entretien d'autres immeubles de bureau comme les immeubles mis à disposition. Les besoins réels sont considérables en termes de remise à niveau et de mise aux normes, particulièrement du fait des obligations relatives à l'accessibilité et au Grenelle de l'environnement qui devraient être respectées à court et moyen terme (respectivement en 2015 et 2020). Ce constat doit toutefois être pondéré par celui des limites à la capacité de consommation des services, accrues par un cadre budgétaire trop complexe.

La mutualisation des crédits d'entretien des immeubles des administrations déconcentrées est encore très inégale selon les régions. Depuis 2010 la gestion des crédits d'entretien du propriétaire au niveau régional a été mutualisée aux mains des préfets tandis que les équipes locales étaient regroupées sous leur autorité et qu'un recours accru aux marchés interministériels était encouragé. La régionalisation de la gestion mutualisée des crédits d'entretien ne s'applique pas à

Conseil de l'immobilier de l'État

l'ensemble des services, des dérogations ayant été consenties au profit des ministères de la défense, de la justice, des juridictions administratives et financières.

S'agissant de l'organisation, au niveau central, France Domaine est chargé de piloter avec les représentants des ministères chargés de l'écologie et de l'intérieur, la programmation et la conduite globale des opérations d'entretien, les deux administrations s'appuient sur les plans pluriannuels d'entretien du propriétaire (PPEP) définis par les préfets de région et animent ensemble une cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CNSIE). Cette commission est déclinée au niveau régional en cellules régionales de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE), chargées de la mise en œuvre des plans régionaux pluriannuels d'entretien du propriétaire (PRPEP).

On constate cependant que France Domaine n'a pas défini une stratégie globale d'entretien du parc. L'investissement au plan régional souffre de cette carence et de l'insuffisante exploitation des audits. D'autre part, les cellules locales de pilotage de l'investissement (CRSIE) sont diversement opérationnelles, selon les moyens humains disponibles (grandes différences d'un département à l'autre concernant les effectifs des services locaux du ministère de l'écologie) et selon la motivation des services à mettre réellement en commun leurs ressources.

Pour améliorer la prise en compte de l'entretien du propriétaire et des occupants ainsi que la consommation des crédits alloués, plusieurs priorités sont à respecter.

*

Proposition 31

Adapter la gouvernance et rationaliser l'approche budgétaire .

Pour améliorer la politique d'entretien du propriétaire, cette fonction est à déployer au bon niveau géographique avec des antennes locales permettant une gestion de proximité, « au plus près » de l'utilisateur.

Cette organisation relèvera du représentant de l'État propriétaire avec l'appui des services locaux du ministère de l'écologie. Les services préfectoraux doivent se concentrer sur le suivi des besoins, la programmation, la gestion technique, le financement étant sous la responsabilité directe du propriétaire.

Les moyens financiers de la politique d'entretien peuvent être renforcés, à volume constant, par la levée des exceptions à la mutualisation des crédits, par l'intégration de l'ensemble des bâtiments de l'État dans l'assiette du programme 309, par l'inscription de l'ensemble des dotations consacrées à l'entretien lourd du propriétaire sur le programme 309.

Par voie de conséquence, les différents programmes ministériels sont à consacrer au financement de l'entretien dit « Entretien du locataire » pour l'administration centrale et le programme 333 pour les services déconcentrés. Ce programme doit être élargi à l'ensemble des services déconcentrés de l'État, en supprimant les exceptions telles que la DGFIP, la DGDDI, les services de la défense, de la justice et en étendant le champ aux services déconcentrés des DTOM. Il a vocation à comprendre l'ensemble des moyens (loyers, charges, frais divers) relatifs aux services aux immeubles et aux occupants. Les services consommateurs doivent être étroitement intéressés à la gestion afin de favoriser l'optimisation de l'enveloppe globale.

Conseil de l'immobilier de l'État

Pour conduire une politique d'entretien à vocation nationale, cette démarche devra être élargie aux opérateurs de l'État, en adaptant aux spécificités éventuelles de chaque catégorie d'immeubles (immobilier universitaire, monuments historiques, etc.).

★

Proposition 32

Intégrer les coûts immobiliers dans un dispositif de contrôle de gestion permettant de comparer les performances des entités publiques entre elles ainsi qu'aux référentiels du marché.

La gestion des immeubles et des services aux occupants couvre la gestion des obligations et contrôles techniques, les consommations de fluides et d'énergie, la maintenance courante des immeubles, la fourniture de services aux occupants (notamment les prestations relatives à l'accueil, au courrier, à la reprographie, à la restauration), avec comme objectif le meilleur rapport qualité-coût global.

Cette gestion est assurée par l'occupant, en vertu de l'article 9 des conventions d'utilisation (« l'utilisateur supporte l'ensemble des dépenses d'entretien courant et de petites réparations relatives à l'immeuble concerné ») et de l'annexe 1 de la charte de gestion du programme 309. Elle intègre la gestion technique des bâtiments qui relève du propriétaire mais aussi l'entretien préventif pour conserver la valeur des biens et les contrôles réglementaires. Les dépenses relevant du propriétaire sont financées à partir du programme 309.

Ces charges d'entretien courant représentent les masses financières suivantes selon le DPT :

Charges d'entretien courant des immeubles de l'État				
DPT 2013	LFI 2012		PLF 201	
	AE en €	CP en €	AE en €	CP en €
Entretien courant	1 065 754 162	1 133 782 991	815 801 493	830 027 629
Energies et fluides	286 737 021	337 211 233	349 387 592	346 838 338
Services	97 674 544	135 676 537	136 525 878	132 070 694

Ces charges sont financées sur les programmes ministériels et portent sur les immeubles de l'administration centrale, en France et dans les DTOM, les biens à l'étranger et les services non compris dans le champ de la RéATE. Pour les services déconcentrés, le programme 333, « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », placé sous la responsabilité des services du Premier ministre, regroupe les crédits de fonctionnement et les crédits immobiliers (loyers, fluides, ...) de l'État occupant d'une grande partie des services déconcentrés de l'État (directions départementales interministérielles –DDI–, directions régionales du champ de la RéATE, préfectures et sous préfectures, certains services de l'éducation nationale, hors outre-mer).

Ce regroupement des dotations jusqu'à présent réparties entre plusieurs programmes ministériels vise à rendre plus efficiente la gestion des dépenses de l'État en matière d'occupation de locaux et de charges afférentes. Le programme permet d'envisager des économies dans le cadre d'une enveloppe commune.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les charges d'exploitation des bâtiments (électricité, gaz, chauffage, eau) sont directement concernées par les mesures de développement durable et les objectifs inscrits dans les circulaires du Premier ministre de décembre 2008 ainsi que ceux inscrits dans les lois Grenelle 1 et 2 qui visent à réduire les consommations d'énergie et de fluides.

En cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement, il faut :

- Harmoniser et fiabiliser les indicateurs de la dépense immobilière en vue d'une rationalisation des dépenses d'exploitation et de maîtrise des coûts énergétiques ;
- Finaliser rapidement la couverture de l'ensemble du parc, y compris les cités administratives, par un dispositif de suivi des consommations, accessible à tous les niveaux pertinents ;
- Intégrer les indicateurs de développement durable développés dans le cadre du plan d'action de l'État exemplaire à la liste des indicateurs immobiliers, à réunir dans le tableau de bord ;
- Prendre en compte les économies d'énergie dans l'intéressement des occupants au respect des objectifs de la politique immobilière, dans des conditions définies par l'annexe verte des conventions d'utilisation.

Cet aspect de la politique immobilière fait l'objet d'un développement spécifique au chapitre 4 consacré à la politique de l'environnement .

La gestion des immeubles et des services aux occupants repose sur la connaissance des dépenses consacrées aux charges d'exploitation des bâtiments et aux fournitures de services.

Pour optimiser ces dépenses, il convient de mettre en place un contrôle de gestion fondé notamment sur la comparaison entre administrations sur la base des données recueillies dans les documents budgétaires. À terme, des informations sur les coûts des dépenses immobilières permettront de mettre en évidence des effets comme la réduction historique du coût des fonctions support compte tenu de la réduction des effectifs et de l'externalisation et de détailler ces évolutions par programmes.

★

Proposition 33

Encourager la mutualisation des ressources pour la maintenance d'ensembles immobiliers homogènes.

Le choix entre une gestion en régie ou externalisée résulte de la responsabilité du gestionnaire occupant. Il tient compte des coûts, du contexte de réduction des effectifs ainsi que du recentrage induit sur les missions « cœur de métier » des administrations. Ce choix s'opère sous le contrôle du ministre chargé du domaine qui veille à la performance du dispositif.

Dans le cas d'une gestion des immeubles et des services à l'occupant assurée en interne, la fonction d'occupant/utilisateur est exercée par une entité qui coordonne et pilote les différentes prestations, souvent un responsable de l'exploitation et de la maintenance des bâtiments et équipements au sein des directions immobilières.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il convient de professionnaliser et valoriser la fonction d'utilisateur immobilier : définition précise des tâches, formation, intéressement aux économies.

Concernant le pilotage au niveau central, le rattachement du programme 333 aux services du Premier ministre ne doit pas conduire à recréer des missions de gestion immobilière aux dépens de leur rôle de coordination et l'arbitrage. Le ministère de l'écologie et celui de l'intérieur sont à même de piloter la fonction d'occupant utilisateur et d'encadrer son externalisation.

★

Proposition 34

Développer une externalisation contrôlée tenant compte de la réduction tendancielle des moyens humains de l'État dans le domaine de la gestion technique.

Si la gestion des immeubles et des services à l'occupant est assurée en externe, elle s'exerce sous forme d'un contrat global avec une structure de pilotage unique (gestion intégrée ou « facility management ») ou de contrats multi-techniques et multiservices, selon les activités concernées (maintenance, nettoyage, gardiennage, sécurité, etc.). L'externalisation se développe et concerne en particulier les fonctions support de faible valeur ajoutée, éloignées du cœur de métier de l'administration comme le nettoyage ou la sécurité. Ce sont sur ces aspects et métiers techniques que le service des achats de l'État (SAE) a proposé des accords cadre aux ministères.

L'externalisation comporte des contraintes et des risques. Tributaire du volet humain afin de reconverter les personnels et de les former à de nouvelles compétences, elle n'est naturellement pas une panacée. Elle met l'organisation sous la dépendance d'un partenaire et nécessite une grande vigilance en termes de pilotage, afin que les économies théoriques se vérifient. Une étude comparative entre les coûts immobiliers gérés en interne et ceux gérés en externe doit permettre de mesurer les économies enregistrées ou de corriger d'éventuelles dérives.

L'externalisation apporte en contrepartie une souplesse dans la gestion, notamment en matière de ressources humaines et de charges administratives. Elle permet aussi de mieux connaître et de mieux maîtriser les coûts en adaptant les pratiques. De ce point de vue, la rédaction d'un cahier des charges précis sur les obligations du prestataire, sur les modalités régulières de contrôle et sur les dispositifs de sanction en cas de difficultés ou d'incitation aux améliorations de résultat, est indispensable. Un important travail de formation des agents au travail de pilotage des prestataires est aussi à prévoir.

Certaines prestations sont techniquement faciles à externaliser comme la maintenance des installations techniques, le nettoyage, le gardiennage. A titre d'illustration, dans de nombreux bâtiments, depuis plusieurs années, les gendarmes et les policiers ont été remplacés dans les tâches de gardiennage par l'installation de systèmes de vidéosurveillance, ce qui a permis de redéployer les agents sur les missions de sécurité des personnes et des territoires.

Le recours au contrat de gestion intégrée couvre un périmètre englobant les prestations multi-techniques (maintenance, petit entretien, contrôles réglementaires) et multiservices (gardiennage, sécurité) et fait l'objet soit d'un paiement forfaitaire soit d'une gestion déléguée. Les avantages de cette formule sont la simplification du pilotage, avec un interlocuteur unique, la réduction des coûts par effets de mutualisation de l'achat et des services, la baisse des coûts administratifs, des

Conseil de l'immobilier de l'État

possibilités d'une amélioration de la qualité des prestations et une meilleure connaissance des coûts d'occupation et des coûts complets.

Cette formule est assez peu répandue dans la sphère publique mais il existe quelques exemples comme la gestion des immeubles de Noisiel et de Malakoff occupés par les ministères financiers (avec une diminution des coûts de 7 % à Noisiel et un bon indice de satisfaction des occupants). Cette solution implique que l'administration modifie son implication au profit d'un pilotage global, adapte les profils, les compétences et le processus de gestion en pratiquant un calcul économique en coût complet

Le plan comptable de l'État permet de connaître les dépenses en distinguant les charges d'exploitation des bâtiments (maintenance technique, sécurité, fluides, eau, propreté), des services aux occupants (accueil, réception, restauration, archivage, courrier, déménagements) sous gestion interne ou externe.

Dans le cadre d'une externalisation contrôlée, il faut engager le service des achats de l'État (SAE) dans l'accompagnement de contrats de gestion intégrée pour en optimiser la pratique dans la durée. Il peut être préférable de maintenir certains services en dehors du contrat global et il est impératif de procéder régulièrement à des contrôles et à des remises sur le marché.

★

Proposition 35

Poursuivre la professionnalisation des achats immobiliers publics.

Le service des achats de l'État (SAE) est chargé depuis 2009 de réduire les dépenses de l'État par des achats raisonnés. En 2011, sur les 17 Mds€ dépensés pour des achats publics, 10 Mds€ sont consacré aux achats courants dont 3,5 Mds€ aux achats de prestations immobilières.

Pour cela, le SAE a initié et proposé des accords cadre nationaux aux ministères, concernant tant des travaux d'entretien du propriétaire réalisés par les occupants que des travaux d'entretien courant et des prestations de services aux occupants.

Des marchés interministériels relatifs à la maintenance sur les ascenseurs, au contrôle et à l'audit des ascenseurs, à la mise en œuvre de la maintenance préventive et corrective relative au chauffage, ventilation et climatisation (CVC), à la professionnalisation de la fonction achats de travaux avec la mise à disposition de la maîtrise d'ouvrage d'un acheteur travaux, à la mutualisation des marchés de prestations intellectuelles travaux, ont été mis en place. En 2012, d'autres marchés techniques ont été lancés comme la maintenance préventive et corrective des systèmes de sécurité incendie.

S'agissant des prestations de services aux occupants, des marchés interministériels régionaux à bons de commande pour des travaux d'entretien courant second œuvre (peinture, électricité, plomberie) ont été engagés dans quatorze régions. Le renouvellement des marchés de nettoyage des locaux pour les services déconcentrés des ministères financiers a permis d'engager une démarche de mutualisation interministérielle.

La fonction achat a été organisée au sein de l'État autour d'un responsable achats ministériel et un chargé de mission régional achat auprès du préfet, bras armé du SAE. Néanmoins, la structuration

Conseil de l'immobilier de l'État

de cette fonction, sous la responsabilité du secrétaire général ministériel et du préfet en région, ne s'étend pas à tous les services de l'État et la coopération des services locaux avec le service des achats de l'État reste variable.

La réduction des coûts unitaires, la réduction des volumes et la qualité des prestations sont des indicateurs de ce métier. Au-delà du nettoyage et de la maintenance des ascenseurs, le gardiennage et la sécurité-incendie pourraient utilement faire l'objet d'accords cadre. Outre les économies directes réalisées par la massification des achats, le SAE fait aussi gagner beaucoup de temps aux ministères en définissant un besoin et un niveau de prestations commun.

Développer le nombre d'acheteurs professionnels dans le secteur immobilier et reconnaître le métier d'acheteur est désormais indispensable.

La professionnalisation de la filière immobilière doit se poursuivre avec l'appui du SAE, à travers les échanges de bonnes pratiques entre directions ministérielles et entre ministères et la mise en place d'outils et de méthodes adaptées.

★

Proposition 36

Établir un référentiel des coûts immobiliers publics par type de dépense, par classe d'actif et par usage.

L'IGF notait dans son rapport sur le coût des fonctions support de l'État en juillet 2009 que leur connaissance se heurte à un manque de méthode et de données. Par exemple, certaines prestations comme la sécurité ou le gardiennage sont assurées en partie par des personnels sans explicitation des coûts correspondants, ce qui rend les comparaisons entre administrations difficiles.

On estime que l'immobilier représente 32 % des dépenses des fonctions support (loyers, travaux de maintenance et services aux bâtiments). Pour l'ensemble de l'État, les dépenses de prestations immobilières analysées par le SAE se répartissent ainsi :

Répartition des dépenses immobilières de l'État pour l'année 2011	
Segments de dépenses	Montants (en €)
<i>BTP</i>	1 624 578 225
<i>Immobilisations corporelles</i>	1 498 753 488
<i>Loyers et charges locatives</i>	1 450 530 602
<i>Prestations aux bâtiments</i>	1 416 076 894
<i>Energie et fluides</i>	738 013 696
<i>Investissements immobiliers</i>	34 505 361
<i>Copropriété</i>	29 769 745
TOTAL	6 792 228 012

Pour les services déconcentrés, les dépenses immobilières globales sont mieux connues depuis la création du programme 333. Sur un total de 122,9 M€ en 2011, les fluides représentent 40,2 M€,

Conseil de l'immobilier de l'État

l'entretien courant immobilier 30,5 M€ la collecte des déchets 1,4 M€ et 2,7 M€ pour les contrats de prestations de services.

Mais faute de pouvoir rapporter ces dépenses aux effectifs et aux m² concernés, il n'est pas possible de calculer des ratios moyens par type de dépense, d'immeubles ou par ministères. Il n'existe donc pas de référentiels adéquats pour appuyer la recherche de performance que la gestion soit interne ou externe.

Définir un référentiel d'indicateurs immobiliers analogue à celui réalisé dans le secteur privé et publié tous les ans par IPD ou l'ARSEG paraît nécessaire. Le SAE pourrait être chargé d'adapter cet outil aux besoins et aux particularités de l'État. C'est un élément indispensable pour permettre la comparaison entre les performances de l'immobilier d'exploitation public et celles du secteur privé.

3.4 Maîtrise d'ouvrage et travaux

L'apparition, au cœur de la crise immobilière des années quatre-vingt-dix, d'acteurs nouveaux issus des métiers de la finance est à l'origine d'une mutation profonde du secteur : l'immobilier est désormais considéré comme un actif financier et est géré comme tel. Cette approche a contribué à une prise de conscience du poids de l'immobilier dans les bilans des entreprises.

La politique immobilière de l'État, pour sa part, se fonde sur le principe de distinction des rôles du propriétaire et de l'occupant. Au premier échoit la responsabilité de la gestion optimale de l'actif, au second celle du meilleur ajustement de l'outil de travail aux missions du service public. Au cœur de leurs échanges est une réalité tangible : l'objet construit.

Le Conseil constate que l'importance du rôle de maître de l'ouvrage ne semble pas totalement appréhendée par le représentant de l'État propriétaire, tandis que les ministères occupants ont tendance à sur interpréter leur rôle dans la définition des cahiers des charges fonctionnels et à se comporter en quasi-propriétaires.

Proposition 37

Affirmer la maîtrise d'ouvrage comme une mission prioritaire de l'instance représentant l'État propriétaire.

La stratégie conjointe de l'occupant et du propriétaire arrêtée dans des schémas pluriannuels se traduit par des opérations immobilières dont la maîtrise exige des compétences précises dans plusieurs domaines : administratif, financier, technique, juridique, management. Leur mobilisation dépend des enjeux et du contexte de chaque opération au regard notamment des différents cycles dans la vie d'un immeuble :

- Positionnement de l'actif au sein de la stratégie immobilière :
Il s'agit de collecter et analyser les multiples données techniques caractérisant un bien immobilier : contraintes juridiques, droits à construire, qualité fonctionnelle des espaces, diagnostic réglementaire et technique du bâti et des équipements...
- Opportunité et faisabilité des opérations immobilières :
La décision de lancer un projet ne peut être prise sans vérification préalable du caractère réaliste de l'opération : équation financière, calendrier, complexité technique de l'objet attendu.
- Programmation fonctionnelle et appropriation des espaces par l'occupant :
Ce travail vise à optimiser l'adéquation de l'objet construit (ou à construire) au besoin exprimé. Cette dimension des opérations est trop souvent réduite à la rédaction d'un cahier des charges fonctionnel élaboré sur la base de l'organisation des services quelques années avant la livraison des locaux. Une approche élargie en amont à l'analyse de l'activité future des occupants des locaux, à l'aménagement des locaux et au choix du mobilier favorise l'appropriation des nouveaux usages en aval. L'acceptation de la réduction des surfaces se trouve facilitée par une bonne adéquation de l'outil à l'activité exercée.
- Conception des ouvrages :
Pour un immeuble de bureaux, les postes de gestion, d'exploitation et de maintenance représentent 58% des dépenses sur une période de 50 années, alors que la construction et le

Conseil de l'immobilier de l'État

gros entretien ne constituent respectivement que 22% et 18% de ce coût global. Seulement 3% sont consacrées aux études.

La part des études initiales de conception ne représente en moyenne que 2 % du coût global d'un immeuble sur une période de 30 ans alors que chaque composant de ce même coût global sera en grande partie déterminé par les choix opérés au stade de la conception. La qualité de la conception, mais aussi la qualité de la maîtrise d'ouvrage engagent pour longtemps.

- Achat et réalisation des travaux de construction :

Au-delà des partis architectural et technique des concepteurs, la qualité de la construction est déterminée par le choix des procédures d'achats et leur maîtrise par le maître d'ouvrage.

- Réception des ouvrages et gestion des garanties :

Dans un environnement qui se judiciaire, le respect des obligations contractuelles suppose une bonne maîtrise du droit appliqué à la construction.

- Exploitation maintenance des ouvrages :

Les enjeux de développement durable ont renforcé la nécessité d'intégrer des critères relatifs à l'exploitation des ouvrages à chaque fois que ceux-ci font l'objet de travaux.

- Travaux de rénovation ou transformation :

Ce type d'opération revêt souvent une grande complexité technique. Le niveau d'aléas est très supérieur aux opérations en neuf. La maîtrise des risques requiert la mobilisation de compétences techniques pointues, un pilotage particulièrement attentif et une bonne coordination du trio maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entrepreneur.

- Cessions :

L'évaluation de la valeur d'un bien repose sur l'analyse de l'ensemble des paramètres de l'actif susceptibles d'en modifier la valeur. La captation d'une plus grande part de la valeur peut être obtenue par la valorisation de biens avant cession (travaux, déconstruction, dépollution, changement de destination, adaptation des règles d'urbanisme, etc.). Cette voie d'approfondissement de la politique immobilière de l'État mériterait d'être explorée lorsque les enjeux le justifient. Dans un contexte de rareté des compétences mobilisables en régie, c'est un des aspects du rôle que pourrait jouer une structure telle que la SOVAFIM.

★

Dans le dispositif actuel, la définition des programmes de travaux est déléguée à l'occupant. Le rôle du service France Domaine se limite à assurer la gestion budgétaire et le contrôle de l'éligibilité des opérations selon des critères qui n'intègrent pas systématiquement les risques opérationnels et la rentabilité économique des opérations.

Pour remplir pleinement sa fonction le représentant l'État propriétaire doit assumer le rôle de maître d'ouvrage des opérations, soit directement, soit par le biais d'une délégation maîtrisée

Le service France Domaine ne possède pas la culture technique relative aux différentes facettes de la maîtrise d'ouvrage publique. Il n'est pas structuré au niveau central pour être maître d'ouvrage. Cependant il assure l'animation du réseau des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE).

Conseil de l'immobilier de l'État

Placé sous l'autorité du directeur régional des finances publiques (DRFiP), le RPIE, en tant que représentant déconcentré du ministre responsable du domaine, assiste le préfet de région chargé de représenter l'État propriétaire et de mettre en œuvre la stratégie immobilière de l'État en région. Le RPIE conduit toutes les actions nécessaires à la bonne connaissance du parc immobilier et peut également se prononcer sur l'intérêt des acquisitions, projets immobiliers, prises à bail et cessions qui sont envisagés dans le cadre des SPSI. Il s'appuie, pour l'exercice de ses missions, sur les responsables départementaux de la politique immobilière (RDPIE), les services locaux du domaine et les autres services locaux de la DGFIP.

Dès lors qu'il a besoin d'un concours technique, le RPIE fait généralement appel à l'antenne immobilière interrégionale du secrétariat général des ministères économique et financier. Si nécessaire, il peut avoir recours à des bureaux d'études extérieurs. Le RPIE peut également, selon les instructions données par le préfet de région, mobiliser les responsables immobiliers des différentes administrations occupantes, le responsable « *plan bâtiment* » de la DREAL et les équipes chargées des constructions publiques de la DDTM.

Le rôle de représentant de l'État propriétaire ne peut être exercé correctement sans compétences techniques. Les dispositions actuelles tendent à pallier l'absence de culture technique du propriétaire. Elles ne lui permettent pas d'assurer la maîtrise de ses ouvrages. De ce fait le maître d'ouvrage délègue ses responsabilités aux administrations occupantes, alors qu'il devrait au plus leur en déléguer l'exécution sous son contrôle.

Proposition 38

Rattacher à la structure représentant l'État propriétaire, les moyens humains maîtrisant les aspects techniques de la maîtrise d'ouvrage publique.

Il convient de doter le représentant de l'État propriétaire de compétences adaptées à sa mission tant au niveau central que déconcentré. La qualité du résultat d'une opération immobilière dépend de l'implication de son maître d'ouvrage qui, pour être opérationnel, doit être relativement proche du lieu des travaux.

*

Les ressources existantes doivent être mobilisées à l'échelon interrégional sous l'autorité du représentant de l'État propriétaire.

Les compétences techniques en matière de construction étaient historiquement assumées au sein du ministère de l'équipement qu'une succession de réformes a transformé en profondeur.

L'ingénierie publique longtemps assumée par le ministère de l'équipement au bénéfice des collectivités locales a été remise en cause du fait de la politique de décentralisation. Le transfert des compétences s'est accompagné d'un basculement de moyens humains en faveur des collectivités locales.

La directive de 1992 sur les marchés publics de services qui égalise les conditions d'accès à la concurrence des ingénieries publique et privée a également contribué à réduire le champ spécifique de cette expertise publique.

Conseil de l'immobilier de l'État

Moins opérationnelles en dehors de la Direction de l'Action Foncière et Immobilière les ressources du MEDDE sont tournées désormais vers l'accompagnement de nouvelles priorités nationales liées aux développement durable et du logement.

Un échelon régional unifié du ministère du développement durable a été créé en 2007 dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE) La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) placée sous l'autorité du préfet de région pilote les politiques de développement durable résultant notamment des engagements du Grenelle Environnement ainsi que celles du logement et de la ville.

Proposition 39

Eriger le réseau CNSIE-CRSIE en réseau interrégional de conseil et de maîtrise d'ouvrage de l'État propriétaire.

Il est nécessaire 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 coopération entre les deux ministères et le service des achats de l'État 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).

Cette structure à laquelle est associé le ministère de l'intérieur, constitue la tête de réseau de cellules régionales et départementales placées sous l'autorité des préfets.

Le RPIE co-anime la cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE) avec le responsable « plan bâtiment » de la DREAL et le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR).

Pour l'État propriétaire, les enjeux à venir en matière de travaux, concernent principalement la transformation du stock. Dans cette perspective les antennes interrégionales de l'État propriétaire préconisées par le Conseil devraient s'appuyer sur le réseau des CNSIE-CRSIE qui deviendraient un réseau interrégional de conseil et de maîtrise d'ouvrage publique.

★

Le pilotage de grands travaux nécessite un bon niveau d'expertise

Certains ministères se sont dotés d'instruments ad hoc.

- Créée en 1987, la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), est « l'agence immobilière » du ministère de la défense rattachée à la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). Elle négocie la vente du patrimoine dont les armées n'ont plus l'utilité, en liaison avec le service France Domaine. Elle accompagne l'ensemble des partenaires locaux dans la définition de nouveaux usages des emprises militaires libérées en conciliant les intérêts du ministère de la défense avec ceux des collectivités locales. Elle engage avec les collectivités locales et préfectorales des études de reconversion sur le devenir des sites particulièrement complexes.

Conseil de l'immobilier de l'État

- Le ministère de la justice développe depuis plusieurs années un programme immobilier conséquent dans le champ pénitentiaire et a plus récemment, à l'occasion de la mise en place de la nouvelle carte judiciaire, programmé également un important programme de reconstruction ou de modernisation de palais de justice.

La maîtrise d'ouvrage des principales opérations est confiée à un établissement public du ministère, l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), à laquelle est adossé un autre établissement public, l'EPPJP, (établissement public du palais de justice de Paris) spécifiquement chargé du futur palais de justice de Paris et recourant aux mêmes équipes que l'APIJ avec un conseil d'administration distinct. Les deux établissements sous la tutelle du ministère de la justice ont pour directeur général commun un ingénieur général des ponts.

Les opérations de taille plus limitée restent respectivement réalisées par les directions interrégionales des services pénitentiaires pour les prisons et les antennes régionales de l'équipement, rattachées au secrétariat général du ministère, pour les palais de justice. La protection judiciaire de la jeunesse a ses moyens propres pour ses missions de maîtrise d'ouvrage.

- Issu en 2010 de la fusion du service national des travaux (SNT) et de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) est un établissement public administratif spécialisé dans la maîtrise d'ouvrage des équipements culturels. L'OPPIC agit principalement en qualité de mandataire ou de maître d'ouvrage pour le compte du ministère chargé de la culture -qui en est la tutelle- ou de ses établissements publics.

Le champ de ses missions est étendu à l'ensemble des étapes concourant à la réalisation d'un ouvrage : restauration de monuments insignes, conduite d'opérations de construction et de réhabilitation, conseil et assistance au maître d'ouvrage dans la définition et la programmation de ses projets, assistance à la mise en exploitation ou à la gestion et la mise en valeur de biens immobiliers.

Citons également l'établissement public du Grand Palais, la mission d'appui à l'investissement hospitalier, l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (EPAURIF), tous organismes exerçant des missions de maîtrise d'ouvrage spécifiques par délégation.

Proposition 40

Créer sous l'autorité du représentant de l'État propriétaire une instance de pilotage des grands travaux immobiliers de l'État regroupant les structures de maîtrise d'ouvrage publique spécialisées.

Placer ces entités de maîtrise d'ouvrage sous la tutelle du représentant des administrations occupantes n'offre pas les meilleures garanties en matière de maîtrise des risques.

- Maîtrise de l'objet construit :

Une approche par trop fonctionnelle de la conception est de nature à favoriser l'exclusion des critères de performances attendues par le propriétaire : optimisation du foncier, rentabilité de l'investissement, juste adéquation des surfaces, adaptabilité de l'immeuble, valorisation et cessibilité à terme, etc.

- Maîtrise des délais et coûts de l'opération :

Conseil de l'immobilier de l'État

Les grandes opérations de construction conduites par une maîtrise d'ouvrage d'État souffrent de la comparaison avec celles réalisées dans le secteur privé. Les délais de réalisation sont beaucoup plus importants dans le secteur public. Si les procédures complexes sont souvent évoquées pour justifier cet écart, il semble que le caractère itératif du processus de conception soit en partie responsable de l'allongement des délais.

Le fait que le maître d'ouvrage délégué soit sous la tutelle du ministère représentant le futur usager des locaux, facilite les ajustements de programme en cours d'opération. Plus l'opération dure et plus l'adaptation du programme fonctionnel initial est nécessaire. Les études complémentaires requièrent l'affectation de nouveaux crédits, dont l'obtention demande également du temps. La gestion d'une opération mal engagée s'apparente à un cercle vicieux où les démarches entreprises suscitent de nouvelles difficultés. La contractualisation formelle de la délégation de maîtrise d'ouvrage telle que pratiquée par l'APIJ, est un moyen de maîtriser ces dérives.

Le rapprochement des structures existantes doit s'effectuer sous l'autorité de France Domaine qui peut seul établir les délégations appropriées. Ce rapprochement peut ne pas aller jusqu'à la fusion des organismes existants mais il doit permettre de rationaliser les moyens dans leur ensemble.

Ce rapprochement présenterait des avantages substantiels.

- Le regroupement de l'ensemble des maîtrises d'ouvrages spécialisées permettrait de créer des passerelles entre spécialités qui partagent un socle commun. Des opérations complexes peuvent bénéficier des apports de chaque pôle de compétences, notamment lorsque l'objet est à la croisée de plusieurs domaines (par exemple un immeuble historique nécessitant des dispositifs spécifiques liés à son usage).
- La mutualisation des ressources permet leur optimisation. Le développement de programmes immobiliers conséquents s'inscrit dans le cycle des politiques publiques. Les besoins en ressources des ministères sont fluctuants. Le regroupement des pôles techniques permettrait de gérer l'affectation des ressources au plus près des besoins.
- La construction publique opère souvent par vagues et par type d'immeubles : tribunaux, hôpitaux, universités, etc. Ceux qui sont en charge des nouvelles opérations bénéficient rarement des retours d'expérience de ceux ayant piloté les précédentes. La création d'un pôle unique de maîtrise d'ouvrage constitue la meilleure garantie pour la préservation de la mémoire opérationnelle.

La plupart des ministères n'ont pas d'instrument particulier d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

- Les exemples des ministères de la défense, de la justice et de la culture sont ceux de structures qui, pour des raisons variées, se sont dotées d'organismes d'assistance à la maîtrise d'ouvrage.
- On pourrait également citer le cas de l'EPAURIF qui peut intervenir pour les opérations de l'enseignement supérieur en région Ile-de-France.
- Dans le plus grand nombre de cas, toutefois, il n'existe pas d'organisation particulière ou, à tout le moins formalisée.

Les compétences en maîtrise d'ouvrage sont réparties diversement au sein de l'État, selon l'organisation de chaque ministère ou représentation locale de l'administration déconcentrée. Peu d'entre elles sont mutualisées et leur simple coordination est insuffisante.

Conseil de l'immobilier de l'État

La cohabitation de plusieurs modèles de gestion de la maîtrise d'ouvrage au sein du ministère de l'intérieur illustre les difficultés rencontrées pour mutualiser des ressources de métiers similaires mais relevant de cultures différentes.

Au niveau central, la sous-direction des affaires immobilières (SDAI) de la Direction de l'évaluation, de la programmation, des affaires financières et de l'immobilier (DEPAFI), joue le rôle d'un directeur d'investissements. Avec l'appui des services déconcentrés, elle coordonne les études pour le choix du montage d'opération. Selon les cas, elle opte pour une maîtrise d'ouvrage classique (MOP), un mandat de partenariat public privé (PPP), un contrat de conception-réalisation-aménagement-exploitation-maintenance (CRAEM), une maîtrise d'ouvrage déléguée à une collectivité territoriale ou une maîtrise d'ouvrage privée

Les affaires immobilières sont réparties par filière entre quatre bureaux : administration centrale (BAIAC), administration territoriale et sécurité civile (BAIATSC), gendarmerie nationale (BAIGN), police nationale (BAIPN). Ces bureaux adaptent leur gestion de la maîtrise d'ouvrage selon leurs interlocuteurs : services déconcentrés chargés des affaires immobilières et services constructeurs, préfectures, commandements territoriaux de la gendarmerie nationale, services d'infrastructures de la défense, secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Ces derniers disposent de compétences techniques et d'une délégation de maîtrise d'ouvrage. La BAIAC est maître d'ouvrage des opérations relatives à l'hébergement des services de l'administration centrale.

Une réflexion est en cours pour procéder à une meilleure mutualisation des ressources et compétences existantes.

Cet exemple, qui est celui d'un ministère à la fois conscient des enjeux immobiliers et l'un des plus impliqués sur le territoire dans les opérations de construction-rénovation montre que l'efficacité de l'organisation est perfectible.

Il convient d'identifier et de mobiliser les ressources compétentes existantes au sein de l'administration de l'État pour qu'elles contribuent à la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage d'État coordonnée.

Placée auprès du ministre chargé de l'architecture (ministère de la culture et de la communication), la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP) a été créée en 1977 pour favoriser l'élévation du niveau de qualité des constructions publiques

Ses travaux portèrent essentiellement sur les principes de la commande et la mise en œuvre de ses phases amont. Outre le lancement d'une politique de concours d'architecture destinée à renouveler « l'offre » architecturale, la MIQCP fut initiatrice de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (la loi « MOP » du 12 juillet 1985), loi d'orientation définissant les responsabilités et les devoirs de la maîtrise d'ouvrage publique, ainsi que les missions dévolues à la maîtrise d'œuvre.

La Mission est confrontée aux évolutions de son environnement. Le contexte de médiocrité de la production urbaine et de pauvreté de l'architecture publique qui justifiait sa création s'est considérablement amélioré notamment grâce à ses travaux. Le retrait des services d'ingénierie territoriale de l'État conduit parfois la mission à intervenir en appui des collectivités territoriales manquant d'expérience face à une commande occasionnelle. Une grande part de son action est dédiée à la diffusion des règles générales de la commande publique de plus en plus complexes.

La MIQCP dispose d'une très bonne connaissance du terrain et d'une excellente maîtrise méthodologique. L'État tirerait un réel bénéfice à mobiliser d'avantage la mission sur le champ de la maîtrise d'ouvrage d'État, notamment afin de restaurer le professionnalisme et l'autorité des

Conseil de l'immobilier de l'État

maîtres d'ouvrage publics, à revisiter l'état des textes régissant la commande publique de travaux immobiliers.

Elle deviendrait pilote des actions de sensibilisation, de formation, de conseil auprès de services maîtres d'ouvrage, trop souvent cantonnés à la mise en œuvre de procédures administratives.

La MIQCP au cœur d'un réseau de maîtrise d'ouvrage publique dépendant de l'État propriétaire verrait ainsi son positionnement clarifié par rapport aux ministères du développement durable et de la culture : ces deux administrations ont des expertises à faire valoir en ces matières, mais la responsabilité et donc le pilotage échoient au propriétaire.

*

Proposition 41

Formaliser dans tous les ministères les règles d'intervention dans les dossiers de maîtrise d'ouvrage.

Dans le respect de la règle d'intervention prééminente de la structure représentant l'État propriétaire en matière de maîtrise d'ouvrage, il importe que chaque ministère puisse intervenir de façon coordonnée et efficace. Ce principe suppose la mise en place d'un dispositif de délégation de France Domaine aux ministères.

Il convient donc de définir à la fois un organigramme type des services intervenant en la matière (ce qui pourrait la forme d'une circulaire du Premier ministre) et une procédure type pour la définition des programmes.

Le projet de décret relatif à la création d'un « avis immobilier » avait en partie cet objet (Cf. avis N° 2012-01 du CIE).

Ce projet devrait être repris, sous une forme tenant compte des observations du CIE et des ministères, et être rendu opérationnel à compter du 1er janvier 2014 au plus tard.

*

Mobiliser des ressources humaines pour disposer de leurs compétences

L'histoire récente des différents pôles techniques issus du ministère de l'équipement atteste de la difficulté à conserver le niveau de compétence d'un service lorsque ses missions sont redéfinies et son champ d'intervention réduit.

Services déconcentrés du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie (MEDDE), les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) sont confrontés à des difficultés de recrutement. Une partie des effectifs a été aspirée par les collectivités territoriales qui offrent des emplois plus valorisants tournés vers le cœur de métier opérationnels des techniciens.

Faute d'un volume de commande suffisant, les effectifs sont instables. L'absence de perspective de carrière constitue un sérieux obstacle au recrutement des jeunes générations.

Conseil de l'immobilier de l'État

Proposition 42

Créer les conditions de maintien d'une filière technique d'État par le développement d'une politique de ressources humaines dynamique incluant des passerelles entre public et privé.

La maîtrise d'ouvrage publique d'État doit reconquérir ses lettres de noblesse. Les enjeux le justifient. Un redéploiement des moyens actuels contribuerait à répondre aux besoins. Cependant, aucune organisation ne pourra durablement réussir sans politique de ressources humaines fondée sur une vision à long terme.

L'accroissement des compétences passe par une meilleure qualité des échanges entre acteurs publics et privés, source de référentiels partagés.

A l'heure où chaque entrant sur le marché du travail doit envisager une mobilité accrue, il est indispensable de créer des passerelles permettant aux professionnels participant à la production d'ouvrages d'opérer des allers et retours entre secteur public et privé.

Une plus grande reconnaissance des prestations intellectuelles quelles soient internes ou externe serait de nature à favoriser l'émergence d'une maîtrise professionnelle de l'ensemble du processus de production des opérations immobilières.

Ces orientations supposent la valorisation et la mise en évidence d'une fonction de pilotage de la maîtrise d'ouvrage au nom du propriétaire, au profit de laquelle le réseau des compétences publiques et privées sera structuré.

*

Les partenariats public privé (PPP)

Le contrat de partenariat -CDP- (défini par l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, modifiée par la loi du 28 juillet 2008) permet à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps.

Il a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité pour la collectivité : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures.

Il n'est possible, après réalisation obligatoire d'une évaluation préalable, que dans les cas restrictivement définis par l'ordonnance : complexité du projet, caractère d'urgence, situation particulièrement avantageuse pour la collectivité publique compte tenu des caractéristiques particulières du projet.

Les avantages attendus de cette forme nouvelle de contrats sont multiples : un choix éclairé des pouvoirs publics grâce à une étude préalable obligatoire, l'accélération par le préfinancement de la réalisation des projets, une innovation inspirée des nouvelles pratiques du privé, une approche en coût global, une prévisibilité financière, une garantie de performance

Conseil de l'immobilier de l'État

dans le temps, une répartition du risque optimale entre secteur public et privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux.

Cependant, la réalisation d'un PPP suppose un coût supplémentaire pour la réalisation de l'opération, correspondant à la rémunération de l'opérateur privé.

Les PPP revêtent différentes formes parmi lesquelles le CDP issu de la loi de 2004 n'est qu'un type de partenariat. Les autres types de contrat administratifs considérés comme des PPP sont :

- les marchés publics globaux sans paiement étalé (MP) ;
- les contrats de délégations de service public (DSP) (concession, contrat d'affermage, régie intéressée) ;
- les conventions comportant une autorisation d'occupation du domaine public (AOT) ;
- les conventions liées à une OIN (Opération d'Intérêt National) telle la convention conclue en 1987 avec la société Disney World ;
- les baux emphytéotiques administratifs (BEA).

Proposition 43

Avoir une approche circonstanciée de l'utilisation des contrats de partenariats publics privés (PPP)

La signature d'un contrat tel qu'un PPP exige la mobilisation d'expertises, tant en amont pour sa préparation qu'en aval pour s'assurer de son respect. Le niveau d'expertise requis est proportionnel aux enjeux et risques de l'opération.

Le recours à ce type d'outil se justifie souvent par la complexité de l'opération. Ils ont un coût élevé, dont l'amortissement dans le temps n'est pas toujours certain. Le Conseil estime qu'il ne convient d'y recourir que dans des circonstances qui ne sauraient être seulement déterminées par un service expert en dehors de l'appréciation plus large du propriétaire (cf page 22).

Au plan de l'analyse, l'État s'est doté d'un instrument, la mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPP) qui doit apporter un appui aux collectivités publiques mais aussi à l'ensemble des acteurs professionnels dans la préparation des contrats de partenariat. Elle peut à ce titre rendre une expertise sur l'économie générale de l'opération et aider la personne publique porteuse du projet à procéder à l'étude d'évaluation requise.

La mission apporte également une aide à la passation des contrats complexes ou comportant un financement innovant (fiches techniques, méthodologie), en assure le suivi, et peut, sur la base du retour d'expérience sur les nouveaux contrats, proposer des évolutions de la réglementation en vigueur.

La MAPPP est obligatoirement saisie pour avis sur tout projet de contrat de partenariat lancé au niveau de l'État ou d'un de ses établissements publics, et doit valider le principe du recours au CP au vu de l'évaluation préalable qui lui est soumise par le pouvoir adjudicateur. Dans les faits, la mission opère un tri des dossiers en amont de la soumission et valide la quasi-totalité des dossiers présentés. La MAPPP est également le promoteur de l'instrument. Le Conseil se demande si

Conseil de l'immobilier de l'État

l'ambiguïté de ce double positionnement de la MAPPP n'est pas de nature à remettre en question le caractère objectif de son analyse des dossiers.

Il semble que les délais de réalisation soient mieux maîtrisés dans le cadre d'un contrat PPP que dans celui d'un processus classique de maîtrise d'ouvrage publique.

- Lorsque un maître d'ouvrage public conduit une opération immobilière, il recourt à de multiples prestataires de service et entreprises privées par autant d'engagements distincts. La logique opérationnelle impose que nombre d'appels d'offres se succèdent, multipliant les risques d'aléas.
- En amont de la signature du contrat déterminant (le PPP ou le marché de maîtrise d'œuvre dans le cas d'une opération MOP) les délais de préparation du dossier sont variables d'un sujet à l'autre et dépendent moins du montage retenu que de la maturité du projet.
- Les contrats PPP nécessitent une forte mobilisation des partenaires en amont du contrat. Le temps de la procédure est mis à profit pour affiner le projet. Les échanges sont facilités par un partage d'une même représentation de l'objet à construire qui évolue au gré de la négociation. Dans le cas d'une opération classique dite MOP, les détails du projet devraient être définis à mesure de l'avancement des études de conception du maître d'œuvre. Cependant, tant que le représentant de l'État ne délègue pas ses responsabilités de maître d'ouvrage par un contrat d'engagements réciproques, il demeure tenté de procéder à des ajustements. Le processus décrit par la loi MOP correspond à un enchaînement logique de tâches successives. Chaque modification peut conduire à une dérive non maîtrisée des délais et coûts et faire entrer l'opération dans un cercle vicieux ; plus le temps du projet est long et plus le risque est grand que l'écart s'accroisse entre objet conçu et besoin futur de l'utilisateur.

Un des inconvénients des contrats PPP réside dans la durée de l'engagement. Une mauvaise appréciation initiale des clauses contractuelles se paiera sur une longue période.

Nous manquons de recul nécessaire pour apprécier les conditions d'application des clauses relatives à la maintenance des immeubles. Il est à craindre cependant pour des objets uniquement immobiliers (excluons du raisonnement les contrats intégrant une part importante de services tels que les centres pénitenciers) que les occupants ne disposent pas sur le terrain, des moyens suffisants et adaptés pour exiger des prestataires le niveau de prestations décrit dans le contrat.

L'ensemble de ces éléments, tant s'agissant des avantages de la procédure que des inconvénients liés à son coût conduit le Conseil à faire preuve de prudence dans l'analyse du recours au PPP. Une analyse financière pertinente de ces contrats ne peut être conduite tant que l'État ne s'est pas défini de critères de rentabilité des investissements immobiliers. Une plus grande transparence dans la présentation des dossiers serait de nature à faciliter la comparaisons des avantages économiques des solutions classiques et innovantes.

★

L'évolution des procédures doit conduire à une simplification des opérations

Une comparaison des modalités de réalisation des ouvrages entre secteur public et secteur privé conduit inévitablement à regretter la lourdeur et la complexité des procédures publiques.

Conseil de l'immobilier de l'État

Proposition 44

Simplifier les procédures et faire évoluer les outils juridiques pour les adapter aux nouveaux enjeux des politiques immobilières publiques.

Le Conseil de l'immobilier de l'État n'a pas été à ce jour consulté sur les textes qui régissent la commande publique et l'immobilier. Pour autant, il appelle de ses vœux une relecture d'ensemble pour une meilleure prise en considération des contraintes opérationnelles et des coûts induits par leur application. Il invite également le législateur à intégrer la nécessité de stabiliser l'environnement juridique des opérations immobilières. Tous les professionnels soulignent l'enjeu qualitatif comme quantitatif d'une telle stabilisation. L'inflation des normes a un impact négatif dans le domaine immobilier.

Reste que les procédures des services qui mettent les textes à exécution sont parfois plus contraignantes que ces mêmes textes. Le partage des bonnes pratiques doit être généralisé pour alléger le poids des habitudes.

- Mettre en commun les expériences pratiques pour tirer le meilleur parti d'un cadre juridique à adapter avec prudence.

D'un point de vue juridique, l'immeuble est un objet particulier, une opération de travaux est un achat spécifique. A la croisée de plusieurs réglementations, ces objets sollicitent une gamme d'expertises intégrées dans une démarche résolument opérationnelle, favorisant l'appréciation des opérations en coût global.

Les retours d'expériences mettent en évidence certaines carences des dispositifs classiques en loi MOP par rapport à la négociation de PPP :

- La contractualisation globale sécurise les opérations. L'identification des impacts de chaque modification en cours d'opération, notamment en termes de coût et délais, semble offrir de meilleures garanties de maîtrise des opérations.
- Le rapprochement du maître d'œuvre et de l'entrepreneur facilite la prise en compte du coût global de l'opération.
- L'intégration de la maintenance de l'ouvrage dans le contrat est un moyen d'en sanctuariser les dépenses.

- Faire évoluer la pratique des outils classiques pour remédier à certains inconvénients.

Pour donner suite aux lois Grenelle I et II, de nouveaux outils ont été mis à disposition de la maîtrise d'ouvrage publique. Leur appropriation est de nature à faciliter grandement le traitement du patrimoine existant.

Le contrat de performance énergétique (CPE) est une catégorie de contrats administratifs qui prend la forme d'un contrat de partenariat ou d'un marché public. La nature des travaux prise en charge par ce contrat se concentre sur la modernisation et l'amélioration du fonctionnement des bâtiments en matière de production, d'alimentation et de consommation d'énergie par l'adjonction, la modification, la modernisation et le renouvellement d'équipements

Deux nouveaux types de marchés publics globaux avec engagement sur performance

Conseil de l'immobilier de l'État

mesurable ont également été créés en dérogation du principe de l'allotissement. Le premier permet de confier à un prestataire un marché associant la réalisation et l'exploitation/maintenance (REM) d'un ouvrage. Le second, permet également la conclusion d'un marché global comportant la conception, la réalisation et l'exploitation/maintenance (CREM) dès lors que les conditions de recours au marché de conception-réalisation sont satisfaites.

Les montages en conception-réalisation peuvent constituer un moyen de mieux maîtriser le coût global des opérations notamment pour celles concernant une intervention sur un ouvrage existant. Cependant ce dispositif fait évoluer l'équilibre des acteurs consacré par la loi MOP basé sur le triptyque maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entreprises. Opérer un tel choix suppose de renforcer les compétences du maître d'ouvrage qui ne disposera plus d'un maître d'œuvre à ses côtés pour gérer la bonne exécution des marchés des entreprises.

La notion de cahier des charges fonctionnel et celle du dialogue compétitif sont au centre de la performance de nombreuses procédures contractuelles. Ces notions intégrées à la négociation de partenariats public-privé devraient pouvoir être associées à la maîtrise d'ouvrage publique et voir leur utilisation étendue.

En définitive, l'ensemble des orientations ci-dessus concerne la structuration de la fonction maîtrise d'ouvrage par le propriétaire. Dès lors que cette responsabilité ultime est posée, diverses organisations sont envisageables. Le Conseil estime que France Domaine incarne cette autorité et doit à ce titre objectiver les modes de dévolution à des tiers de compétences procédant de cette autorité. Concernant la maîtrise d'ouvrage, il s'agira de définir les compétences de pilotage et de contrôle à positionner au sein de France Domaine puis de définir la nature du mandat à confier à d'autres acteurs.

Ce rôle peut différer selon qu'il s'agit d'actifs banalisés pour lesquels l'opérateur préconisé par le CIE devrait être compétent ou de biens spécifiques pour lesquels divers organismes ont développé des savoirs faire évoqués ci-dessus.

Dans tous les cas la relation avec les ministères et le réseau d'ingénierie publique existant doit être redéfinie, avec un impact majeur en termes de gestion de ressources humaines (rattachement de personnels ou délégations) et un impact majeur en termes de commande publique (le propriétaire et non l'utilisateur, est le responsable ultime du marché de travaux).

4 Politique de l'environnement

4.1 Une politique de l'environnement souffrant des incohérences globales de la politique immobilière de l'État.

Une « démarche exemplaire » ralentie par les lacunes d'une gouvernance multicéphale.

Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et de la maîtrise de sa consommation énergétique notamment, l'État s'est engagé dans une « démarche exemplaire » de rénovation énergétique de son parc immobilier, obligation qui est un aspect essentiel des lois du Grenelle de l'environnement. L'État s'est fixé pour objectif d'initier dès 2012 des travaux sur son parc pour réduire sa consommation d'énergie de 40% et ses émissions de gaz à effet de serre de 50% (article 5, loi du 3 août 2009, dite loi Grenelle 1).

Cette démarche d'exemplarité prend également en compte l'objectif d'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap fixé par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Les objectifs d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État et d'accessibilité s'inscrivent désormais dans la gestion de l'immobilier de l'État distinguant les fonctions d'utilisateur et de propriétaire.

S'agissant de l'environnement, l'État propriétaire représenté par France Domaine et les préfets s'appuie sur le ministère de l'écologie comme référent technique. Le ministère du budget chargé du domaine et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pilotent les cellules régionales et nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE – CNSIE) en liaison avec les ministères utilisateurs et le ministère de l'intérieur au titre de sa responsabilité dans l'administration territoriale de l'État. La Cellule Nationale de Suivi de l'Immobilier de l'État (CNSIE) et ses déclinaisons régionales, pilotent depuis 2009 l'entretien et la rénovation des immeubles et ont permis des avancées en termes de coordination et de mutualisation des moyens.

Toutefois, la coopération entre ces trois ministères n'est pas clairement structurée.

Au contraire, cet exécutif tricéphale contribue à une dilution certaine des responsabilités. Le ministère du budget, chargé du domaine, considère volontiers que la politique du Grenelle et sa traduction sur le parc immobilier relève du ministère de l'écologie alors que celui-ci n'est pas investi d'une mission assez précise à cet égard –et que, au demeurant, certains arbitrages devraient relever du seul représentant de l'État propriétaire. Dans ce contexte l'inégale implication des services locaux du MEDDE traduit l'état variable des compétences à l'issue du transfert de nombreux personnels aux collectivités locales. Le préfet effectue dès lors des arbitrages classiques sans véritable vision stratégique.

Ces lacunes sont aggravées par le fait que toutes les conséquences de la séparation entre le propriétaire et l'occupant n'ont pas été tirées. Les difficultés qui en résultent pèsent tout au long du cycle des opérations immobilières de l'État, de la conception à la réalisation en passant par l'entretien. L'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique ne peut rester inchangée au regard des principes de la politique immobilière de l'État d'une part, du défi de l'adaptation aux objectifs du développement durable, d'autre part.

Conseil de l'immobilier de l'État

*Proposition 45****Clarifier le rôle des acteurs en charge de la mise en œuvre du Grenelle***

L'articulation des rôles de France Domaine, représentant l'État propriétaire, et du MEDDE, en charge des questions de bâtiment et de développement durable, doit être précisée en distinguant la responsabilité de la programmation et du financement, d'une part, de l'expertise technique et de la maîtrise d'ouvrage, d'autre part.

De façon générale, la question de la responsabilité du MEDDE dans le domaine de l'immobilier public doit être clairement tranchée. Cet aspect est essentiel afin d'allouer les moyens de la politique immobilière de manière cohérente, en sachant ce qui peut être fait en régie et ce qui doit être externalisé.

Les cellules régionales doivent être au service d'une stratégie de l'investissement pilotée par l'autorité chargée de la fonction propriétaire. Si les compétences de plusieurs ministères sont requises, c'est la responsabilité du propriétaire de financer.

★

Une connaissance insuffisante du parc immobilier public et de ses besoins pour améliorer sa performance énergétique

Aux termes de la loi du Grenelle 1, « Tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à 2010 » pour engager leur rénovation.

Les circulaires du 16 janvier 2009 du Premier ministre aux ministres et aux préfets proposent, dans leur annexe 2, une méthode d'audit et de mise à niveau du parc immobilier pertinente en trois phases :

- Une première phase se composant d'un « diagnostic léger » de l'ensemble des bâtiments ;
- Une deuxième phase comportant des « audits plus poussés » sur la base de la classification établie lors de la première étape ;
- Une dernière phase précisant « la programmation des travaux ».

Une campagne d'audits (gros entretien, énergie et accessibilité) d'un montant de 50 M€ s'est donc déroulée entre 2009 et 2010, concernant environ 15,3 millions de m² sur les 22 millions de m² recensés comme « à auditer » en 2010 et portant principalement sur des immeubles de bureaux (75%), catégorie qui ne représente qu'une partie du parc immobilier de l'État (environ 20% des surfaces totales propriétés de l'État). D'après les informations transmises au Conseil, la campagne des audits porte donc in fine, sur seulement 15 % du parc, et sur un échantillon insuffisamment représentatif. L'objectif d'audit sur l'ensemble du parc supposait en effet un traitement différencié des composantes du parc selon une méthode définie par l'annexe 2 de la circulaire du 16 janvier 2009 précitée mais cette méthode ne semble avoir été retenue que partiellement.

Or, la réduction de la consommation énergétique dépend en partie de l'évolution des surfaces occupées. Une approche du périmètre à traiter quant à sa surface et son type d'occupation est donc indispensable pour définir les mesures de réduction de la consommation énergétique.

Conseil de l'immobilier de l'État

De plus, très peu de bâtiments du ministère de la défense et la moitié seulement du parc du ministère de la justice ont été audités. Les audits réalisés dans le cadre ou en dehors du plan de relance, au niveau des administrations centrales ou déconcentrées ne sont pas tous répertoriés au niveau central, n'ayant pas été systématiquement transmis à France Domaine ou au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

En outre, la qualité des données recueillies par les audits est inégale. Les méthodes utilisées pour estimer les économies d'énergie et les coûts de travaux ne semblent pas harmonisées. Ainsi, des écarts statistiques importants sont apparus dans les résultats fournis par des bureaux d'études différents d'une même région sur un ensemble d'immeubles comparables.

Cette campagne a tout de même amélioré la connaissance des surfaces occupées et fourni une première estimation des consommations et une première évaluation des besoins en gros entretien et performance énergétique.

Les données recueillies par les audits sont centralisées dans le logiciel OCAPI (Outil de centralisation de données des Audits et de Planification des Investissements), outil de transition dans l'attente de la réalisation du module RE-FX de CHORUS, développé par France Domaine pour collecter les données des audits réalisés sur le patrimoine de l'État et permettre leur traitement. Un travail de consolidation des données entre les deux logiciels a été réalisé au cours de l'été 2012.

Il est regrettable que le travail réalisé depuis plus de trois ans par l'administration tarde autant à produire des résultats concrets malgré le budget très conséquent qui lui a été alloué. Très partiels, les audits comportent des imprécisions récurrentes dans les unités de mesure des surfaces, la segmentation du parc selon la nature des ouvrages et des activités hébergées (même si les travaux en cours de la CNSIE devraient permettre de corriger partiellement ces lacunes).

Par ailleurs, la réduction de la consommation énergétique dépendant en partie du type d'occupation et du type d'actif immobilier, les surfaces de bureaux ne seront pas traitées de la même manière que les surfaces des bâtiments d'enseignement ou des monuments historiques. Les estimations avancées pour les travaux pâtissent donc de cette approximation du périmètre du patrimoine à traiter selon que l'on s'attache aux seuls bureaux ou à une approche plus large du patrimoine de l'État. Or, les textes législatifs mentionnent l'immobilier tertiaire et non le seul immobilier de bureaux.

Dès lors, il est fort à craindre que les fondements de la stratégie à déployer conservent une certaine fragilité et que des difficultés de programmation en découlent.

Proposition 46

Optimiser l'investissement

La réduction de la consommation énergétique ne peut être attendue du seul renforcement des normes de construction : l'enjeu majeur concerne les bâtiments existants, notamment l'adaptation du bâti ancien. Il est urgent d'engager les opérations d'amélioration des bâtiments ou de réduction des surfaces à la lumière des audits réalisés avant que ceux-ci ne soient eux-mêmes obsolètes et avant d'accumuler un retard irrattrapable sur les objectifs 2020 du Grenelle.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il est souhaitable de dresser un bilan exhaustif des superficies rendues « Grenello-compatibles » depuis 2006, du fait de la politique de modernisation des implantations immobilières avant ici la fin du premier semestre 2013.

L'ensemble des administrations doit faire preuve de transparence pour que puisse être établie une segmentation du parc à rapprocher de l'efficacité escomptée des travaux, afin de dégager les grandes priorités transversales. Le travail de consolidation et de traitement des données doit s'accélérer afin d'exploiter les audits dans le cadre des programmes d'entretien du patrimoine élaborés au niveau régional. Il appartient à France Domaine, qui valide la programmation, d'enrichir au plus vite son arbitrage des résultats de l'approfondissement des travaux en cours.

Des crédits budgétaires limités pour réaliser l'ensemble des travaux de rénovation et de performance énergétique sur le parc immobilier de l'État

La réalisation des objectifs du Grenelle se heurte à d'évidentes limites budgétaires.

Le coût total du programme de rénovation énergétique a été initialement estimé par les travaux du Grenelle à 24 milliards d'euros, dont 10 milliards pour l'État seul (Annexe 2 des Circulaires du 16 janvier 2009 du Premier ministre aux ministres et aux préfets). Ces dépenses sont censées être imputées sur le programme dédié à l'entretien lourd, le programme 309. Mais, la politique de rénovation énergétique est concurrencée par d'autres priorités en termes d'entretien et d'accessibilité pour l'affectation des ressources disponibles.

Certes, les estimations concernant le coût des travaux doivent être considérées avec prudence.

Une estimation plus précise du coût des travaux nécessaires à l'atteinte des objectifs du Grenelle sur le parc immobilier de l'État a été déduite des résultats d'une expérimentation effectuée en région Rhône-Alpes.

Elle conclut à un coût moyen de 150 €/m² SHON pour la réduction des consommations de 40% à répartir sur la période d'intervention, soit pour une surface de l'ordre de 60Mm² pour le périmètre des bâtiments de l'État (estimation TGPE 2008), un coût estimé toutes surfaces à 9 milliards d'euros d'ici 2020 (en prenant en compte une réduction des surfaces de 1% par an, soit une réduction de 10% entre 2010 et 2020).

Une note du MEDDE du 20 avril 2012 tend à estimer le coût de la rénovation énergétique, à partir d'un échantillon fiabilisé d'immeubles audités, à 10 milliards d'euros, soit un milliard par an.

En termes de financement budgétaire, une enveloppe de 150 M€ consacrée dans le cadre du plan de relance à la rénovation thermique, l'amélioration de la qualité fonctionnelle et architecturale, l'accessibilité des bâtiments de l'État a permis la réalisation de premières opérations exemplaires.

Pour les opérations suivantes, le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » financé sur la base de 20% du montant des loyers budgétaires, destiné à supporter les dépenses du propriétaire, est donc concerné par les travaux nécessaires à l'amélioration énergétique. Cependant, l'affectation des crédits de ce programme atteste que priorité est donnée aux travaux de rattrapage de l'entretien, de sécurité et d'accessibilité avant de traiter des questions d'amélioration de la performance énergétique.

Le financement du Grenelle pose problème si l'on compare les crédits, principalement ceux du programme 309, et les besoins estimés : le programme 309 de l'ordre de 200 M€ n'est pas calibré

Conseil de l'immobilier de l'État

pour à la fois, assurer le maintien à niveau du parc immobilier de l'État et atteindre les objectifs du Grenelle.

Selon le document de politique transversale relatif à la « lutte contre le changement climatique », l'effort consenti en 2012 pour les objectifs « Grenelle État exemplaire » s'élèvera à 40 M€.

Dans ce cadre contraint de finances publiques, l'amélioration de la performance énergétique ne peut être systématiquement recherchée par la seule voie de travaux. Les circulaires du 16 janvier 2009 précisent d'ailleurs que l'atteinte des objectifs de la rénovation énergétique du parc immobilier de l'État nécessite la combinaison de plusieurs types d'action.

Elles font état d'une rigueur accrue dans l'exploitation et dans le comportement des occupants, notamment dans la consommation des fluides ; d'une amélioration des équipements de production et de distribution de chaleur (ou de froid) et d'éclairage ainsi que des dispositifs de contrôle et de régulation (qui permettent couramment des gains de l'ordre de 20 à 30 % sur la consommation énergétique) ; du recours aux énergies renouvelables ou à des dispositifs de production tels que les pompes à chaleur ou la cogénération ; et des travaux plus lourds, portant sur l'enveloppe des bâtiments (isolation).

□ Accroître l'efficacité budgétaire

une amélioration de l'efficacité des circuits budgétaires pour faciliter la mise en œuvre rapide des opérations d'investissement, la longueur de celles-ci étant source de surcoûts ;

la mise en place de dispositifs plus incitatifs liant l'accroissement des crédits à l'investissement ou au montant des économies de gestion.

Concentrer l'investissement sur les immeubles justifiant une restructuration et risquant l'obsolescence en cas de non-conformité aux normes énergétiques, ceci de manière à améliorer significativement la performance de l'immeuble (de l'ordre de deux gains de classe pour les immeubles les plus consommateurs).

Ainsi, les choix de remise à niveau des immeubles plus anciens peuvent s'appuyer sur le caractère structurant de l'immeuble à long terme établi au regard des besoins locaux (échelle régionale au minimum).

Plus la superficie d'un immeuble est importante plus il est facile d'amortir le coût des travaux par des économies d'échelle. En théorie, suivant la typologie traditionnelle en la matière, les immeubles construits dans les années 1980-1990 seront à restructurer dans les années à venir, ceux construits dans les années 1990-2000 à rénover et ceux construits après 2000 à rafraîchir.

La concentration de l'investissement en termes de travaux doit se combiner avec le remplacement systématique aux dates prévues de tous les équipements vétustes (chaudières, climatiseurs, fenêtres...) par des équipements énergétiquement plus performants.

Cette programmation devra, par ailleurs, tenir compte des spécificités d'usage de chaque immeuble ainsi que de l'ampleur et de l'intensité de leur utilisation, éléments de nature à justifier un traitement discriminant dans les réponses aux obligations du Grenelle.

Conseil de l'immobilier de l'État

Par ailleurs, l'État, en tant que maître d'ouvrage, doit s'approprier puis systématiquement intégrer la notion du coût global partagé pour mesurer le taux de retour et finalement la pertinence des investissements à réaliser. En effet, un bâtiment ne peut plus se concevoir sans prévoir les conséquences financières et environnementales des choix constructifs et celles inhérentes à la durée de vie de l'ouvrage.

Un effort de programmation rigoureux peut seul permettre l'articulation de l'ensemble de ces obligations : performances énergétiques, accessibilité et mise en sécurité des immeubles.

Le respect des objectifs du Grenelle de l'environnement passe aussi, voire d'abord, par la réduction des surfaces, moyen le plus efficace de réduire la consommation énergétique.

Les administrations doivent amplifier leurs efforts de rationalisation des surfaces et le respect du ratio cible d'occupation des bureaux, voire d'un ratio inférieur dans certaines zones urbaines (à l'aune des cibles fixées dans d'autres pays européens).

Cela signifie en premier lieu que l'ensemble des administrations doit anticiper les évolutions d'effectifs qui vont conduire mécaniquement à une diminution des besoins.

Cela signifie également qu'un effort accru devrait être envisagé dans les agglomérations où les loyers sont les plus élevés en même temps que la densité des transports la plus forte.

Très peu d'opérations d'aménagement en espace ouvert ont encore vu le jour au sein des administrations. Cette voie et celle de l'optimisation des transports domicile-travail doivent être poursuivies. De la même façon, le développement des traitements de procédures via Internet ainsi que celui du télétravail doivent réduire les besoins traditionnels de surfaces de bureaux.

Il en va de même à l'adaptation de leurs locaux aux nouvelles méthodes de travail.

De manière générale, l'ensemble des axes de la politique immobilière de l'État constituent autant d'éléments favorables à la réduction de la consommation énergétique.

L'achèvement et le respect des SPSI, le déploiement des conventions d'occupation et leur contrôle, le suivi des orientations fixées aux opérateurs peuvent impacter significativement les actions en faveur de la réduction de la consommation énergétique.

4.2 Des responsabilités à assumer par les occupants et le propriétaire.

Un propriétaire contraint à de nouvelles obligations réglementaires exigeantes

L'État propriétaire doit aujourd'hui répondre à des obligations réglementaires de plusieurs ordres.

Désormais, tous les immeubles existants, à usage autre que d'habitation, disposant d'un système collectif de chauffage ou de refroidissement sont soumis à l'obligation d'établir, à compter du 1er janvier 2012 et avant le 1er janvier 2017, un diagnostic de performance énergétique.

Requis à l'occasion d'une vente ou d'une location, le DPE permet de connaître ou d'estimer la quantité d'énergie consommée au vu des consommations relevées.

Cependant, en l'état actuel, le DPE semble peu exploitable pour les raisons suivantes : absence de réglementation précise sur la méthode utilisée, compétence des diagnostiqueurs variables, le relevé des consommations portant à la fois sur les consommations de l'immeuble et de l'utilisateur (qui peuvent fortement varier en fonction du type de locataire).

De plus, dans les rapports vendeur/acquéreur et bailleur/locataire, le DPE reste inopposable puisque ce document n'a qu'une valeur informative. Si le choix du saut de deux classes énergétiques (en référence à l'étiquette DPE) est retenu pour atteindre progressivement la cible du Grenelle, il est nécessaire de consolider cet outil.

Ensuite, les baux conclus ou renouvelés à partir du 1er janvier 2012 et portant sur des locaux de 2000m² à usage de bureaux ou de commerces comporteront une annexe environnementale (article L125-9 du code de l'environnement).

Cette obligation sera étendue aux baux en cours trois ans après entrée en vigueur de la loi, soit à compter du 14 juillet 2013. Cette annexe pourra prévoir les obligations qui s'imposent aux preneurs pour limiter la consommation énergétique des locaux concernés. Le décret n°2011-2058 du 30 décembre 2011 définit cette annexe comme une obligation de communication entre le preneur et le bailleur de toute information utile relative aux consommations énergétiques des locaux. Elle consiste en un descriptif complet des caractéristiques énergétiques des équipements et systèmes des locaux loués, des consommations annuelles d'eau et d'énergie, de la quantité annuelle de déchets générés listés par le bailleur et le preneur. Elle détermine également la périodicité selon laquelle le preneur et le bailleur réalisent un bilan de l'évolution de la performance énergétique et environnementale des locaux loués, bilan sur la base duquel, ils s'engagent sur un programme d'actions visant à améliorer cette performance.

Proposition 47

S'assurer du respect des obligations du propriétaire en s'engageant dans une démarche de certification environnementale

Il convient en premier lieu d'associer une annexe environnementale aux conventions d'occupation.

Les annexes vertes ajoutées aux conventions d'utilisation pourraient servir de support pour amplifier les efforts des administrations pour la mise en œuvre du Grenelle. Elles pourraient inciter à la réalisation d'économies d'énergie et de réduction de gaz à effet de serre, tout en responsabilisant les gestionnaires ministériels. La combinaison de ces deux instruments permettrait en effet d'amplifier les efforts des administrations dans le cadre de la mise en

Conseil de l'immobilier de l'État

œuvre du Grenelle. Pour les conventions d'occupation existantes, ce travail pourrait commencer à l'occasion des phases de contrôle de ces premières conventions. Pour les nouvelles conventions d'occupation, l'annexe environnementale devrait être rendue obligatoire lors de leur signature.

L'outil de suivi de la consommation des fluides mis en place assez largement à ce jour devrait permettre d'accélérer la mesure des progrès.

L'ensemble de ces dispositions reposant sur la volonté des acteurs ne peut s'envisager sans un référentiel partagé de températures de chauffage et de refroidissement des locaux selon leur usage. En l'espèce, une norme peut être mise en place progressivement permettant aux occupants de s'adapter à ce nouveau niveau de confort thermique. L'intérêt de ce dispositif est à mesurer au regard des gains potentiels, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie (ADEME) précisant qu'un degré en moins permet de réduire la consommation énergétique des bâtiments de 7 à 10 %. De bonnes pratiques quant aux périodes creuses (nuits, week-ends, vacances) s'avèrent également productrices d'économies substantielles.

Enfin, l'État devrait s'engager dans une démarche de certification de la qualité environnementale de ses bâtiments, tout en œuvrant au rapprochement et à la clarification des labels et certifications. L'appréciation de la valeur verte d'un actif immobilier sera indispensable dans les années à venir. C'est pourquoi l'effort de l'État doit intervenir dans un cadre vérifiable et, chaque fois que possible, certifié. L'État pourrait commencer par se fixer un objectif à court terme de certification "en exploitation" des immeubles existants, afin de valoriser les acteurs impliqués et de comparer les actions au marché.

★

Des utilisateurs à former et à responsabiliser davantage en vue de modifier les comportements

Des économies d'énergie considérables sont réalisables par la seule modification des comportements. On estime souvent à 40 % la part de l'objectif de réduction des consommations qui peut en résulter.

La circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services, avait déjà fixé un objectif : toutes les administrations devaient mener d'ici 2009 une action de sensibilisation au développement durable de tous leurs agents (y compris utilisateur/consommateur).

Les circulaires du 16 janvier 2009 précisent que l'atteinte des objectifs de la rénovation énergétique du parc immobilier de l'État nécessite la combinaison de plusieurs types d'action et notamment une rigueur accrue dans l'exploitation et dans le comportement des occupants, notamment dans la consommation des fluides.

A ce stade, les actions en ce sens sont insuffisamment organisées. Si l'ADEME a conduit des travaux sur cette thématique, ils sont peu partagés avec les services de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

*Proposition 48****Responsabiliser les services utilisateurs par la mise en place d'un dispositif de formation et de contrôle des résultats***

- La mise en place d'un programme de sensibilisation des agents publics sur l'empreinte énergétique de leurs gestes quotidiens et sur le rappel des règles d'usage aujourd'hui en vigueur devrait être lancé. L'affichage de la performance énergétique (par immeuble, par administrations, etc...) est à encourager.
- La formation de l'utilisateur doit être renforcée pour lui permettre d'optimiser les contrats d'entretien et les contrôles bâtementaires et de maîtriser la consommation de fluides (contrôle de l'opérationnalité de l'outil de suivi des consommations mis en place et de l'exploitation des résultats ; prise en compte notamment, lors de tout changement d'implantation, des performances thermiques des immeubles et des charges de fonctionnement notamment celles ayant un impact sur l'environnement).
- L'intéressement des utilisateurs aux économies de gestion devrait être modulé au regard de leur contribution aux économies d'énergie.
- L'évaluation des résultats obtenus en termes d'économie d'énergie et de réduction des gaz à effet de serre doit porter sur la mise en œuvre des travaux engagés par bâtiment, ainsi que sur l'adéquation entre le coût (en € HT/m² SHON) et le gain moyen réalisé en fonction de la nature des travaux (kWep /m² SHON. an).

Elle porte, en outre, sur les consommations d'énergie et les émissions de CO₂ sur la base d'un outil de suivi des fluides partagé entre propriétaire et occupant. Il convient de s'assurer annuellement du respect des normes et de l'évolution de cette consommation.

Le contrôle des conditions d'utilisation des biens est une mission du propriétaire, même si l'organisation de ce contrôle devra être partagée avec le ministère de l'écologie et sans doute en partie externalisée. Ce suivi d'ores et déjà prévu dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière et de l'outil CHORUS devrait faire l'objet d'une présentation synthétique dans le document de politique transversale.

4.3 Des outils contractuels innovants à exploiter.

Il existe désormais plusieurs dispositifs contractuels nouveaux permettant de répondre aux objectifs de réduction ou maîtrise des consommations énergétiques.

- Le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE), créé par les articles 14 à 17 de la loi n°2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE), repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie appelés les « obligés » (électricité, gaz, chaleur, froid, fioul domestique et carburants pour automobiles) incités à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients privés et publics.
- Le contrat de performance énergétique (CPE) est une catégorie de contrats administratifs. Il peut s'agir soit d'un contrat de partenariat, soit d'un marché public.
- Les contrats de partenariat public-privé (PPP) peuvent porter sur des opérations de construction ou de rénovation comportant un volet énergétique.

Les certificats d'économie d'énergie (CEE) sont attribués par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles réalisant des opérations d'économie d'énergie (obligés ou autres personnes morales non obligées). Ils constituent une incitation financière à réaliser des économies d'énergie, d'une part, grâce aux fonds de concours, les recettes obtenues pourront être utilisées pour financer de nouvelles actions d'économies d'énergie ; d'autre part, les CEE permettent de budgéter de façon annuelle ou pluriannuelle un programme d'efficacité énergétique financé en partie par les économies réalisées.

Le champ d'action du contrat de performance énergétique (CPE) couvre le domaine des collectivités territoriales et de l'État dans la réalisation de travaux et la production de services. La nature des travaux prise en charge par ce contrat se concentre sur la modernisation et l'amélioration du fonctionnement des bâtiments en matière de production, d'alimentation et de consommation d'énergie par l'adjonction, la modification, la modernisation et le renouvellement d'équipements.

Contractuellement, le contrat se traduit par une obligation de résultat partielle ou totale en matière d'économies d'énergie. La responsabilité confiée au partenaire privé peut varier : la personne publique peut assurer le financement des investissements ou approuver une solution globale incluant un investissement à financer et réaliser par le partenaire privé. Les CPE tendent à financer en partie le coût d'investissement par l'amélioration de la performance énergétique : l'objectif des CPE est l'amélioration de l'efficacité énergétique et/ou une économie d'énergie, mesurable et vérifiable. Le prestataire effectue donc souvent en pratique un audit énergétique des bâtiments permettant de présenter une situation de référence et de s'engager sur un montant d'économie d'énergie pendant le contrat ; si les objectifs ne sont pas atteints, il encourt une pénalité financière.

Si le principe des contrats de performance énergétique (CPE) et des certificats d'économie d'énergie (CEE) est intéressant, aucun des deux instruments n'a fait l'objet à ce jour d'une véritable expérimentation au sein de l'État. Ils restent encore peu utilisés.

L'expérimentation des CPE, principalement dans les collectivités locales, est encore trop récente pour évaluer leur efficacité réelle. Leur expérimentation tarde à se mettre en place au sein de l'État car ces contrats requièrent :

Conseil de l'immobilier de l'État

- de décrire l'état et les performances du bâti et des équipements de l'immeuble, l'exploitation des audits devant permettre de lever cet obstacle ;
- une technicité juridique singulière, mobilisant des ressources internes importantes ;
- des règles budgétaires qui impliquent de mobiliser l'ensemble des autorisations d'engagement dès le début du contrat, même pluriannuel ; ceci ne favorise pas l'emploi de ces contrats qui, pour être rentables, concernent des engagements de longue durée.

Les rares expérimentations de CPE service dans les services déconcentrés se heurtent à des difficultés budgétaires.

En France, outre les grands travaux d'infrastructures de transport, les contrats de partenariat public-privé (PPP) ont été envisagés ou utilisés pour divers travaux de type bâtimentaire.

En effet, les partenariats public privé (PPP), utilisés à bon escient, peuvent contribuer aux objectifs du Grenelle soit à titre principal, soit accessoire dans le cadre d'une opération immobilière complexe, même si le surcoût que représente le recours au financement privé ne peut être compensé que dans des conditions rarement réunies à ce jour pour le bâtiment public. Le recours à ce type d'instrument juridique doit donc être appréhendé avec prudence. Les PPP devraient intégrer systématiquement les objectifs Bâtiment Basse Consommation « BBC » (label qui doit être remplacé par deux niveaux de label : « haute performance énergétique » -HPE- et « très haute performance énergétique » -THPE- au 1er janvier 2013) ou a minima Haute Qualité Environnementale « HQE ».

Plusieurs opérations de ce type, tant au niveau central que déconcentré (dans le cadre de la RéATE), comportent la construction de bâtiments certifiés HQE ou labellisés BBC. De nombreuses administrations tant centrales que déconcentrées tendront donc avant 2020 à intégrer des locaux aux nouvelles normes. Mais l'impact de ces constructions en termes d'économie d'énergie et de contribution à l'objectif global n'est, à ce jour, pas évalué.

Enfin, s'il ne peut être considéré que la substitution de bâtiments neufs très performants au parc immobilier existant de l'État ou des collectivités locales suffise, à elle seule, à satisfaire aux objectifs du Grenelle en termes d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'impact de ces opérations et leur contribution à l'objectif global ne sera pas négligeable et mérite d'être précisé.

Proposition 49

Encourager l'expérimentation plus active des outils contractuels innovants

Les outils contractuels innovants doivent servir l'État dans sa démarche de réduction de la consommation énergétique, dans le respect de règles de prudence.

Les administrations pilotes pourraient accompagner les utilisateurs dans la mise œuvre des CPE, tant sur le plan technique que budgétaire ; des CPE par catégorie de bâtiments homogènes pourraient mis en place afin de maximiser les économies d'échelle.

Après l'expérience d'une opération en région Rhône-Alpes pour laquelle les obstacles budgétaires (notamment l'engagement pour toute la durée du contrat des AE) sur les CPE « de services » ont été levés, un fonds en AE de 10 M€ est désormais prévu sur le programme 309 pour 2013 à cette

Conseil de l'immobilier de l'État

fin. Cette initiative doit être mise à profit pour encourager l'expérimentation des CPE de services avant de définir les conditions de leur bon usage.

Au regard des certaines opérations importantes de l'administration centrale, les partenariats public-privé de construction semblent pouvoir offrir une contribution substantielle aux objectifs du Grenelle. Les performances promises ne peuvent cependant compenser le surcoût du recours à ce type de montage que dès lors qu'elles sont confirmées dans le temps. Cela suppose une grande compétence et vigilance des équipes accompagnant ces projets et une grande détermination de l'État dans le maintien des conditions prévues à l'origine. Encore plus que pour la maîtrise d'ouvrage classique, il est nécessaire d'y consacrer des ressources humaines qui ne doivent pas être dispersées mais organisées en articulant la responsabilité du propriétaire avec celle de l'occupant (cf. chapitre 6 – Maîtrise d'ouvrage).

★

Proposition 50***Définir un plan d'actions précis de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement***

L'État doit définir rapidement un plan d'actions fixant le cadre et la chronologie de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Son calendrier pourrait s'ordonner autour de trois échéances :

□ A très court terme :

Pour la bonne programmation des actions, il importe que les décrets d'application pour la mise en œuvre effective des règles édictées par les lois Grenelle I et II, et notamment celui sur la rénovation du parc tertiaire, soient désormais rapidement publiés.

□ A moyen terme, pour la période 2012-2020 :

Le Conseil souhaite que l'ensemble des actions de mise en œuvre du Grenelle fasse l'objet d'un document pluriannuel. Celui-ci retracera les engagements financiers de l'État mais également l'ensemble des mesures concernant notamment le comportement des utilisateurs ainsi que les mesures d'organisation permettant une utilisation des bâtiments plus respectueuse de l'environnement.

Les diverses composantes du suivi des actions précitées feront utilement l'objet d'un rapport annuel de mise en œuvre des obligations du Grenelle de l'environnement par l'« État exemplaire » permettant de comparer simplement les engagements, leur calendrier prévisionnel de mise en œuvre et leur état de réalisation.

□ A plus long terme :

Le Conseil de l'Immobilier de l'État invite à programmer l'effort dans une chronologie qui prenne en compte l'horizon temporel 2020 /2050 du Grenelle de l'environnement.

La consommation moyenne d'énergie (252 kWh par m² par an) et les émissions moyennes de gaz à effet de serre (31,4 KgCO₂ par m² par an) du parc de l'État audité conduisent - avec toutes les imperfections qui s'attachent à la mesure de la performance et aux diagnostics de performance énergétique- à classer ce parc en catégorie D (classe DPE).

Conseil de l'immobilier de l'État

Les objectifs du Grenelle 2020 obligent l'État à atteindre pour sa consommation énergétique 140 kWh par m² par an (soit une classe DPE « C ») et pour les émissions de gaz à effet de serre 11,8 KgCO₂ par m² par an (soit une classe DPE « B ») .

L'État doit programmer les opérations permettant d'atteindre cette réduction énergétique par tranches pluriannuelles (faisant apparaître par types d'opérations les économies d'énergie attendues, les coûts, le montage juridique, le calendrier de réalisation...).

Cette programmation devra également s'appuyer sur l'analyse des cycles liés à la vétusté des bâtiments (rafraîchissement/rénovation/restructuration avec réfection de l'isolation) pour optimiser l'efficacité des travaux, en intégrant systématiquement l'amélioration de la performance énergétique au niveau adéquat dans chacune de ces catégories de travaux.

Enfin, cette programmation devra, autant que possible, anticiper les évolutions technologiques, techniques, comportementales ou réglementaires d'ici 2050. En effet, chaque projet étant conçu d'après les normes en vigueur au moment du montage de l'opération, il importe d'actualiser la cible de réduction énergétique au cours du contrat au regard des échéances du Grenelle de l'environnement pour éviter tout risque d'obsolescence prématurée (notamment s'assurer que les travaux programmés permettent de répondre aux normes Grenelle 2020 et intègrent les interventions permettant d'atteindre le facteur 4 en 2050).

Le Conseil souhaite que cette programmation figure dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances à compter du projet de la loi de finances 2014, ainsi qu'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs.

Conclusion

Au vu de cette analyse des axes d'amélioration de la performance immobilière dans chacune de ses composantes peuvent être dégagés :

Axe 1

Le CIE préconise de consacrer sans délai la séparation des fonctions du propriétaire et de l'occupant, principe fondateur de la dynamique immobilière en ce qu'il permet de révéler le coût de l'immobilier.

Cette traduction organisationnelle devrait se faire en deux étapes :

A court terme

- 1 Création d'un établissement public de gestion du patrimoine de l'État, sous tutelle du ministre chargé du domaine.

Cet organisme assume la gestion des actifs banalisés (locaux à usage de bureaux), l'administration des immeubles et le pilotage des travaux du propriétaire (champ initial restreint : parc des administrations centrales, parc Rhône Alpin...).

- 2 Réforme du dispositif d'évaluation immobilière

Le service France Domaine conserve cette fonction régaliennne avec trois évolutions :

- Distinction de l'évaluation et de l'opérateur ;
- Suppression du rôle d'évaluation pour les collectivités locales ;
- Adoption d'un processus spécifique pour les cessions au-delà d'un seuil (articulation entre évaluation Domaine en fonction de la valeur vénale d'utilité et évaluation de marché).

- 3- Réorganisation de la fonction utilisateur.

Les préfets de région sont responsables de l'expression des besoins dans le cadre des schémas de stratégie ; ils coordonnent les moyens de fonctionnement et les engagements des utilisateurs (conventions, objectifs de performance...), la gestion des baux et des contrats d'entretien par l'utilisateur.

La fonction propriétaire doit être incarnée exclusivement par France Domaine et l'opérateur chargé des missions évoquées et non par les représentants de l'État en région ou département. La fonction d'arbitrage doit relever de la tutelle de l'établissement (ministre en charge du domaine et, le cas échéant, Premier ministre).

- 4- Le déploiement d'un système d'information permettant de connaître le patrimoine immobilier de l'État tant dans sa consistance, sa valorisation que dans ses coûts de gestion.

Le Conseil est préoccupé par le retard et l'absence de visibilité dans la réalisation du chantier CHORUS RE-FX. Il estime que l'opérateur devra être en possession de données finalisées à

Conseil de l'immobilier de l'État

l'immeuble pour chaque attribution du parc qui lui sera confiée dans le cadre d'une programmation précise des étapes de déploiement du système.

A plus long terme

- 5- Déploiement des antennes de l'établissement public (6 à 8 antennes supra régionales) sous la direction d'un responsable issu du secteur public (ex. : DRFiP) ou privé, ces antennes ont vocation à accueillir des cadres issus des services immobiliers des ministères de France Domaine, du ministère de l'écologie.

Axe 2

Le CIE préconise de refonder l'organisation des compétences au sein de l'État et sa relation avec les professionnels privés.

- 6- En créant un pôle de compétences financières à la disposition de l'État propriétaire. Ce pôle doit être situé au sein de l'opérateur chargé de la gestion des actifs et des investissements, France Domaine acquérant néanmoins les compétences nécessaires à l'exercice du contrôle de l'opérateur en liaison avec les autres services concernés.
- 7- En clarifiant les moyens techniques de l'État et le juste rapport à l'externalisation. Le rôle du ministère de l'écologie en matière d'ingénierie immobilière publique doit être à la fois rendu plus homogène et concentré sur le pilotage et le contrôle. L'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique doit être consolidée.
- 8- En développant et en valorisant les métiers liés à la gestion de l'occupant. Les services immobiliers des administrations centrales et les représentants locaux des utilisateurs doivent être dûment formés dans le cadre d'une filière métier à développer au sein de la fonction publique. Parallèlement, les contrats de gestion intégrée doivent être développés afin de permettre aux agents publics de se concentrer sur leurs missions centrales.

Axe 3

Le CIE préconise une programmation ambitieuse tant des économies que des dépenses immobilières afin de mettre à niveau le patrimoine et d'atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement.

- 9- Mesurer les coûts et dégager des économies. Le Conseil juge essentiel qu'un échantillon du parc soit géré selon l'intégralité des orientations développées, permettant de faire apparaître les économies potentielles sur la durée. Les économies reposeront sur l'évolution des modes de gestion et sur celle des comportements.
- 10- Clarifier et simplifier les circuits de dépense. La création d'un opérateur autonome répondrait directement à cette nécessité. En cas de maintien dans le champ administratif, la création d'un budget annexe pourrait être opportune.
- 11- Autofinancer les dépenses récurrentes. La performance de la gestion doit servir les objectifs du propriétaire (maintien ou création de valeur) et de l'utilisateur (adaptation des locaux aux besoins et nouvelles économies de fonctionnement).

Conseil de l'immobilier de l'État

12-Prévoir une approche distincte pour les opérations exceptionnelles. Les investissements les plus lourds peuvent justifier des financements spécifiques. Le défi du Grenelle de l'environnement, notamment, justifie un effort d'investissement particulier à programmer sur le long terme. Les montages complexes ont une part à y prendre dans la mesure où leur performance économique globale est clairement démontrée.

L'ensemble de ces orientations exige, aux yeux du Conseil, une professionnalisation accrue, d'ailleurs plus nettement engagée par la plupart de nos voisins européens.

Conseil de l'immobilier de l'État

Table des propositions

Proposition 1.....	5
<i>Faire de l'immobilier un élément structurant des différentes politiques publiques (politique du logement, aménagement territoire, etc.).</i>	
Proposition 2.....	6
<i>Etendre le champ d'application de la politique immobilière de l'État à l'ensemble des structures et à leur patrimoine.</i>	
Proposition 3.....	7
<i>Définir des règles de gestion et des critères de performance adaptés à chaque type de bien et les réévaluer régulièrement.</i>	
Proposition 4.....	9
<i>Opérer un choix de gouvernance.</i>	
Proposition 5.....	12
<i>Recentrer France Domaine sur les missions de l'État propriétaire et organiser la politique immobilière de l'État propriétaire à un niveau interrégional.</i>	
Proposition 6.....	13
<i>Repenser la mission d'évaluation des services de l'État</i>	
Proposition 7.....	14
<i>Expérimenter la création d'une entité de gestion d'actifs immobiliers</i>	
Proposition 8.....	16
<i>Rénover le cadre budgétaire et simplifier les outils du dialogue et d'arbitrage.</i>	
Proposition 9.....	17
<i>Organiser par métier les différentes fonctions immobilières de l'État</i>	
Proposition 10.....	18
<i>Conduire une réflexion sur les évolutions de chaque classe d'actif.</i>	
Proposition 11.....	20
<i>Conclure dans les plus brefs délais les principaux travaux d'amélioration de la connaissance du parc immobilier de l'État.</i>	

Conseil de l'immobilier de l'État

Proposition 12.....	21
<i>Faire des SPSI de véritables outils de programmation conciliant les intérêts de l'État propriétaire et les attentes des utilisateurs.</i>	
Proposition 13.....	25
<i>Donner accès aux informations de base à l'ensemble des acteurs de la PIE (applications WEB) et créer autour du noyau dur consolidé commun (Chorus RE-FX), des applications spécialisées communicantes.</i>	
Proposition 14.....	25
<i>Elaborer un calendrier général et détaillé de développement des outils avec point d'avancement régulier et mesures de contrôle.</i>	
Proposition 15.....	28
<i>Faire du DPT l'outil annuel d'évaluation par la représentation nationale de la politique immobilière.</i>	
Proposition 16.....	30
<i>Mieux maîtriser les coûts identifiés.</i>	
Proposition 17.....	30
<i>Associer davantage les agents et les usagers.</i>	
Proposition 18.....	31
<i>Intégrer la totalité des coûts pour comparer des modèles de gestion.</i>	
Proposition 19.....	32
<i>Clarifier l'architecture des instances de pilotage et de contrôle</i>	
Proposition 20.....	35
<i>Développer la politique d'optimisation des actifs avec des objectifs de performance explicites.</i>	
Proposition 21.....	36
<i>Identifier les critères pertinents pour constituer des portefeuilles d'actifs cohérents</i>	
Proposition 22.....	37
<i>Définir des priorités en fonction d'enjeux financiers mieux identifiés.</i>	
Proposition 23.....	38

Conseil de l'immobilier de l'État

Professionnaliser le cadre et les modalités de transaction.

Proposition 24.....	39
----------------------------	-----------

Valoriser la qualité de la signature de l'État locataire.

Proposition 25.....	40
----------------------------	-----------

Mettre en place un dispositif de maîtrise des risques.

Proposition 26.....	41
----------------------------	-----------

La gestion d'actifs banalisés par un organisme autonome.

Proposition 27.....	44
----------------------------	-----------

Normaliser la relation propriétaire-occupants.

Proposition 28.....	46
----------------------------	-----------

Intéresser l'occupant à la maîtrise du coût d'occupation et non à la politique de cession.

Proposition 29.....	46
----------------------------	-----------

Arrêter les moyens de la gestion des immeubles multi-occupants.

Proposition 30.....	47
----------------------------	-----------

Professionnaliser la gestion locative du parc

Proposition 31.....	49
----------------------------	-----------

Adapter la gouvernance et rationaliser l'approche budgétaire .

Proposition 32.....	50
----------------------------	-----------

Intégrer les coûts immobiliers dans un dispositif de contrôle de gestion permettant de comparer les performances des entités publiques entre elles ainsi qu'aux référentiels du marché.

Proposition 33.....	51
----------------------------	-----------

Encourager la mutualisation des ressources pour la maintenance d'ensembles immobiliers homogènes.

Proposition 34.....	52
----------------------------	-----------

Développer une externalisation contrôlée tenant compte de la réduction tendancielle des moyens humains de l'État dans le domaine de la gestion technique.

Conseil de l'immobilier de l'État

Proposition 35.....	53
<i>Poursuivre la professionnalisation des achats immobiliers publics.</i>	
Proposition 36.....	54
<i>Établir un référentiel des coûts immobiliers publics par type de dépense, par classe d'actif et par usage.</i>	
Proposition 37.....	56
<i>Affirmer la maîtrise d'ouvrage comme une mission prioritaire de l'instance représentant l'État propriétaire.</i>	
Proposition 38.....	58
<i>Rattacher à la structure représentant l'État propriétaire, les moyens humains maîtrisant les aspects techniques de la maîtrise d'ouvrage publique.</i>	
Proposition 39.....	59
<i>Eriger le réseau CNSIE-CRSIE en réseau interrégional de conseil et de maîtrise d'ouvrage de l'État propriétaire.</i>	
Proposition 40.....	60
<i>Créer sous l'autorité du représentant de l'État propriétaire une instance de pilotage des grands travaux immobiliers de l'État regroupant les structures de maîtrise d'ouvrage publique spécialisées.</i>	
Proposition 41.....	63
<i>Formaliser dans tous les ministères les règles d'intervention dans les dossiers de maîtrise d'ouvrage.</i>	
Proposition 42.....	64
<i>Créer les conditions de maintien d'une filière technique d'État par le développement d'une politique de ressources humaines dynamique incluant des passerelles entre public et privé.</i>	
Proposition 43.....	65
<i>Avoir une approche circonstanciée de l'utilisation des contrats de partenariats publics privés (PPP)</i>	
Proposition 44.....	67
<i>Simplifier les procédures et faire évoluer les outils juridiques pour les adapter aux nouveaux enjeux des politiques immobilières publiques.</i>	

Conseil de l'immobilier de l'État

Proposition 45.....	70
<i>Clarifier le rôle des acteurs en charge de la mise en œuvre du Grenelle</i>	
Proposition 46.....	71
<i>Optimiser l'investissement</i>	
Proposition 47.....	75
<i>S'assurer du respect des obligations du propriétaire en s'engageant dans une démarche de certification environnementale</i>	
Proposition 48.....	77
<i>Responsabiliser les services utilisateurs par la mise en place d'un dispositif de formation et de contrôle des résultats</i>	
Proposition 49.....	79
<i>Encourager l'expérimentation plus active des outils contractuels innovants</i>	
Proposition 50.....	80
<i>Définir un plan d'actions précis de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement</i>	