



Conseil de l'immobilier de l'État

Rapport d'activité

[2019]

SEPTEMBRE 2020

Conseil de l'immobilier de l'État

Le rapport annuel du Conseil de l'Immobilier de l'État présente l'ensemble des avis et recommandations qui ont été rendus publics en 2019.

Député, membre de la commission des finances et rapporteur spécial, la présidence du CIE, que j'assume depuis plus de deux ans, continue d'enrichir mon action de législateur de la connaissance approfondie de la politique immobilière de l'État, qui se trouve au carrefour de nombreuses politiques publiques.

Le CIE a réalisé trente-deux auditions au cours de l'année 2019. Elles ont porté sur plusieurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administrations centrales de ministères, sur plusieurs schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), sur les systèmes d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État, sur le devenir du Palais de justice de l'île de la Cité, sur la rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants dans le cadre du programme 348, sur les actions et les résultats en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs, sur le bilan de la loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement, sur les biens de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale de différents ministères, sur le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État », sur le bilan et les perspectives des SPSI des opérateurs de l'État, sur les travaux produits par la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières (CTQ) et la commission interministérielle pour les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME), et, enfin, sur les missions de préfiguration de « foncières » sur lesquelles je vais revenir.

Comme je l'ai déjà constaté l'année dernière, le bilan de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État reste insuffisant. Les constats dressés les années antérieures demeurent d'actualité et les résultats, notamment en termes de diminution des surfaces occupées et de réduction des coûts immobiliers, ne sont clairement pas à la hauteur des enjeux. Plus encore, le CIE s'étonne que l'inventaire du parc domanial, tant au plan quantitatif que qualitatif, ne soit pas davantage fiabilisé et exhaustif, alors même que les outils existent.

S'agissant des opérateurs de l'État, la situation est plus critique encore. Le CIE déplore le très faible taux d'élaboration de SPSI alors que ce principe s'impose à eux depuis maintenant une décennie. Cette situation résulte en grande partie d'un manque d'implication des ministères de tutelle et d'un manque de moyens de coercition de la direction de l'immobilier de l'État.

En 2009, la généralisation des loyers budgétaires visait à inciter les administrations à rationaliser leurs implantations immobilières. Les résultats limités de cette mesure ont, de façon logique, conduit à sa disparition en loi de finances pour 2019. Cependant, il est évident que la suppression des loyers budgétaires tarde à se traduire par la mise en œuvre d'un dispositif véritablement incitatif et responsabilisant.

Le CIE note aussi le peu de progrès constatés en matière d'amélioration de la performance énergétique depuis son premier avis rendu en 2012. À cet égard, le CIE constate l'incapacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer de ce sujet dont les enjeux sont pourtant essentiels pour l'État, tant au regard de sa responsabilité sociétale et environnementale que des engagements européens de la France ou encore du risque de perte de valeur de nombreux biens domaniaux.

S'agissant des biens immobiliers de l'État mis à disposition d'associations en charge de l'action sociale au bénéfice des agents des ministères, le CIE prolongera en 2020 ses auditions de 2018 et 2019 par une enquête qui sera adressée à l'ensemble des ministères non auditionnés. Un avis de synthèse sera rédigé par le CIE le moment venu.

Les normes de la politique immobilière de l'État (PIE), posées il y a près de dix ans, ne sont trop souvent perçues que comme des cibles lointaines et en aucun cas comme des règles impératives ; en particulier s'agissant du ratio de 12m² de surface utile nette par poste de travail. Il est regrettable que les projets de SPSI et de SDIR qui ont été présentés au CIE en 2019 n'aient pas suffisamment intégré les perspectives d'évolution des effectifs des administrations et des opérateurs concernés, les nouvelles modalités de travail, la nécessaire réduction du parc immobilier ou encore les enjeux de transition énergétique. Ces lacunes

Conseil de l'immobilier de l'État

nuisent à l'atteinte des objectifs définis par la PIE, ou à d'autres politiques publiques (comme la réduction des consommations d'énergie carbonée).

Le Premier Ministre a rappelé dans sa circulaire du 24 juillet 2018 toute l'importance de la fonction immobilière, qui constitue un véritable levier de transformation des services publics de l'État au plus près des citoyens et des besoins locaux. Au-delà de ses enjeux budgétaires, qui restent majeurs, la politique immobilière constitue un outil essentiel dont dispose l'État pour rationaliser ses implantations et mieux valoriser son patrimoine. Le CIE a formulé sur ces sujets un certain nombre d'observations et de recommandations à partir des schémas directeurs immobiliers régionaux qu'il a examinés au cours de l'année 2019.

Je souhaite que le CIE accompagne davantage les services et les conseille, tant à l'occasion des séances orales qu'il tient qu'à travers les avis qu'il rédige. En contrepartie de cet accompagnement, le CIE se doit de porter un regard indépendant et de formuler, le cas échéant, des avis critiques lorsque les administrations négligent la prise en compte de ses recommandations et demandes. Le CIE, qui a rédigé en 2016 un « avis de méthode » détaillé sur l'élaboration et le contenu des SPSI, est ainsi en droit d'attendre que les administrations centrales et la DIE s'approprient cet avis pour construire et présenter les projets de SPSI 2019-2023 qui lui sont soumis.

S'agissant de la sélection et du lancement des projets éligibles au programme 348, dédié à la rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants, dans le cadre du Grand Plan d'Investissement, l'année 2019 a été marquée par l'identification de différentes opérations. Le CIE s'attachera, dans son suivi, à vérifier que les engagements pris, notamment en matière de performance environnementale, seront bien tenus.

Le projet de création de trois « foncières » d'État soutenu par le Gouvernement constitue une avancée positive, et le CIE suivra avec intérêt les expérimentations qui vont être menées.

De même, le CIE sera attentif aux solutions innovantes susceptibles d'être mises en œuvre, telles la possibilité de dissocier la propriété du foncier des constructions qui y sont édifiées ou l'évolution des modes de valorisation des biens immobiliers de l'État, tout en restant vigilant quant à la préservation des intérêts de ce dernier.

Le CIE prend acte de la suppression de la CTQ au 1^{er} janvier 2020. Il espère cependant que son travail sera poursuivi par une autre instance, tant ses avis ont concouru à l'amélioration de la transparence et de la qualité des opérations immobilières de l'État.

Enfin, le CIE se réjouit de l'intégration annoncée en son sein de personnalités qualifiées dans les domaines de la transition énergétique, de la transformation numérique et de la préservation du patrimoine monumental et culturel de l'État. La présence active de ces nouveaux profils permettra d'améliorer encore la pertinence des avis qui seront émis.

Les évolutions de l'action de l'État dans les territoires sont au cœur des préoccupations des Français mais aussi du Gouvernement et du Parlement. Celles-ci concernent l'immobilier public à travers les enjeux d'organisation territoriale des services centraux et déconcentrés de l'État, de transition environnementale, du logement, de transformation numérique... Le Conseil de l'immobilier de l'État s'assurera de la prise en compte de ces enjeux par la politique immobilière de l'État.

Enfin, il importera que le CIE tire les enseignements de la crise sanitaire que la France a connue en 2020 au regard des besoins immobiliers de l'État. De nouvelles réponses immobilières sont à concevoir pour assurer la résilience du service public et accompagner les transformations de l'activité des services illustrées par la mise en œuvre du télétravail sur une échelle exceptionnelle. J'ai déjà proposé au Conseil d'engager des réflexions en ce sens afin de pouvoir formuler des propositions au ministre en charge du domaine dans les meilleurs délais.

Jean-Paul MATTEI

Table des matières

1. Vie du Conseil de l'immobilier de l'État.....	4
1.1 Les missions du Conseil de l'Immobilier de l'État	4
1.2 Le président et les membres du Conseil de l'Immobilier de l'État	4
1.3 L'activité du Conseil de l'Immobilier de l'État	6
2. Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État »	8
3. Les commissions CTQ et CIME.....	9
4. Les avis généraux rendus par le Conseil de l'immobilier de l'État.....	11
5. Grand projet	13
6. L'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'action sociale des ministères ..	14
7. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales des ministères	16
8. Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)	18
9. Les opérateurs de l'État.....	20
10. Des outils techniques au service de la politique immobilière de l'État	21
11. Conclusion	24
Table des avis du Conseil de l'immobilier de l'État	25
Les avis du Conseil de l'immobilier de l'État	27

1. Vie du Conseil de l'immobilier de l'État

1.1 LES MISSIONS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Créé par le décret du n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État, renouvelé dans ses fonctions par le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011, le Conseil de l'Immobilier de l'État (CIE), placé auprès du ministre chargé du domaine, a été reconduit pour une durée de cinq ans à compter du 27 octobre 2016 par le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016.

Le Conseil suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État.

À ce titre, il formule au ministre chargé du domaine des recommandations stratégiques et des avis pour améliorer la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. Le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 prévoit en outre que le CIE invitera régulièrement la direction de l'immobilier de l'État à lui présenter un point d'avancement de la démarche de modernisation. Un bilan annuel devra lui être présenté.

Afin qu'il puisse se prononcer sur leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, il peut être saisi pour avis, par le ministre chargé du domaine, des projets immobiliers importants.

Le Conseil de l'immobilier de l'État établit chaque année un rapport d'activité à l'attention du ministre chargé du domaine.

Dans le cadre de ses compétences, il peut procéder aux auditions de tout représentant de l'État et de ses établissements publics. Au moins une fois par an, les présidents respectifs de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État et de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger lui rendent compte de l'activité des instances qu'ils président.

1.2 LE PRÉSIDENT ET LES MEMBRES DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 prévoit que le Conseil comprend seize membres et un président :

- deux députés désignés sur proposition du Président de l'Assemblée Nationale ;
- deux sénateurs désignés sur proposition du Président du Sénat ;
- un représentant de la chambre des notaires de Paris
- un représentant de l'ordre des géomètres experts ;
- un représentant du conseil national des barreaux ;
- six personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public et des entreprises privées ;
- deux personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public ou privé ; l'une désignée sur proposition du Président de l'Assemblée Nationale après consultation du président de la commission des finances, l'autre désignée sur proposition du Président du Sénat après consultation du président de la commission des finances ;
- le président de la CTQ est membre de droit¹.

¹ La Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2020. En conséquence, le Président de cette commission cesse, à compter de cette même date, d'être membre du Conseil de l'immobilier de l'État.

Par arrêté du ministre de l'action et des comptes publics du 25 février 2019, Madame Christine LAVARDE et Monsieur Thierry CARCENAC, sénateurs, ont été désignés en qualité de représentants du Sénat.

Les membres du Conseil sont les suivants :

Membres	Qualités
M. Jean-Paul MATTEI	Président (depuis le 18-01-2018)
M^e Éric AZOULAY	Représentant du Conseil national des barreaux
M. Thierry CARCENAC	Représentant parlementaire (sénateur)
M^e Jean-Christophe CHAPUT	Représentant de la Chambre des notaires de Paris
M. Christian CLERET	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Pierre DEPROST	Président de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)
Mme Sarah EL HAÏRY	Représentante parlementaire (députée)
M. François JOLIVET	Représentant parlementaire (député)
M. Michel JOUVENT	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
Mme Christine LAVARDE	Représentante parlementaire (sénatrice)
M. François LEMASSON	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
Mme Michèle MONTIÈS-COURTOIS	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
Mme Ingrid NAPPI	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
Mme Florence PÉRONNAU	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Pascal PLOTEGHER	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Xavier PRIGENT	Représentant de l'Ordre des géomètres-experts
M. Michel THIOLLIÈRE	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées

1.3 L'ACTIVITÉ DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Durant la période couverte par ce rapport, de janvier 2019 (avis n°2019-01²) à décembre 2019 (avis n°2019-29³), le CIE a réalisé trente-deux auditions⁴.

La fonction première du CIE est de conseiller le ministre en charge du domaine sur la stratégie immobilière de l'État et de ses opérateurs.

Processus d'élaboration et de validation des avis



** la publication de certains avis est reportée lorsque leur contenu ne peut être rendu public, dans le cas de négociation en cours par exemple.*

Sous l'impulsion de son président, le Conseil a élargi sa réflexion sur le sujet de nature plus transversale du parc immobilier de l'État mis à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères. Le cycle d'auditions sur cette thématique, débuté en 2018, s'est poursuivi en 2019 avec quatre auditions : les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le ministère des armées, le ministère de l'intérieur et le ministère de la transition écologique et solidaire.

Le Conseil a continué à auditionner les administrations centrales des ministères sur la mise en œuvre de leur stratégie immobilière pour la période 2019-2023. Il a ainsi procédé aux auditions des services du premier ministre, du ministère des affaires sociales, des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, des ministères de l'intérieur et des Outre-mer, du ministère de la culture et, enfin, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

De même, le Conseil a entendu les représentants de sept régions qui ont présenté leur schéma directeur immobilier régional (SDIR) : Hauts-de-France, Pays-de-la-Loire, Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Martinique, Auvergne-Rhône-Alpes et Île-de-France.

Le Conseil a également entendu la Direction de l'immobilier de l'État sur divers dossiers thématiques : la présentation du 2^{ème} Comité interministériel de la transformation publique (CITP), le document de politique transversale – politique immobilière de l'État (DPT-PIE).

Il a auditionné les chargés de missions de préfiguration de fonciarisation des fonctions de gestion du parc résidentiel social, de gestion en « syndic » des sites multi-occupants et de valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État.

Trois avis généraux ont été rendus par le CIE durant l'année 2019. Le Conseil a souhaité de nouveau entendre la DIE et le ministère de la transition énergétique et solidaire sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs. Un point d'étape a été réalisé sur la mise en œuvre

² Avis relatif au schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services du Premier ministre et au bilan de l'opération Ségur-Fontenoy.

³ Avis relatif au schéma directeur immobilier régional d'Île-de-France.

⁴ Trois auditions se sont en fait tenues en 2018, mais les avis ont été validés par le Conseil en 2019. Ces avis sont donc intégrés au présent rapport.

du programme 348 dédié à la rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants. Enfin, le Conseil a émis un avis sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

Le Conseil a rendu un avis de suite le devenir du Palais de justice de Paris de l'Île de la Cité.

Il a porté un intérêt particulier au premier bilan réalisé sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs, présenté par la DIE, et a entendu, lors d'une audition de suite, l'Afpa, opérateur en charge de la formation des adultes. Ces auditions ont permis au CIE de continuer à évaluer la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs.

Deux auditions ont été consacrées aux outils techniques de la politique immobilière que sont, d'une part, les systèmes d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État et, d'autre part, le Référentiel immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche (RIMESR).

Conformément aux dispositions prévues par le décret instituant le CIE, les présidents de la Commission Interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) et de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) ont présenté l'activité de leur instance au Conseil. Le CIE a donc auditionné les présidents de ces deux commissions.

2. Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État »

Établi depuis l'exercice 2013⁵, le document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » constitue l'une des vingt-deux annexes générales du projet de loi de finances pour 2019. Créé à l'initiative des parlementaires, le DPT-PIE permet de disposer d'un document unique regroupant les données immobilières du parc contrôlé par l'État et ses opérateurs.

La structure du document, telle qu'adoptée depuis 2016 à la demande du CIE, comporte en première partie une synthèse et la restitution de quelques indicateurs majeurs du parc immobilier et de son état et, en seconde partie, la présentation des crédits et programmes concourant à la politique immobilière de l'État.

Pour mémoire, dans son rapport annuel 2017, le CIE constatait que le seul outil permettant de disposer d'une vision consolidée de la politique immobilière était peu fiable, ne comportant aucune analyse des données et de leur cohérence d'une année sur l'autre.

A l'issue de l'audition de la DIE réalisée en 2019, cette remarque ne peut qu'être renouvelée, notamment eu égard aux fortes variations en proportion des types de surfaces occupées, au non-respect des normes plafond qu'il s'agisse de ratio d'occupation (m² SUN/PdT) ou de loyer (€/m²SUB/an), en l'absence de commentaires les explicitant.

De surcroît, il est indispensable que l'État se fixe des objectifs quantifiés à atteindre en matière de politique immobilière dont il serait rendu compte dans le DPT.

Par ailleurs, le souhait des membres du Conseil de disposer d'un tableau de bord semestriel reposant sur les données de la DIE issues de ses propres outils reste d'actualité. L'élaboration et la tenue du tableau de bord sont des exercices indépendants du DPT.

Le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État annexé au projet de loi de finances 2020 fera l'objet d'un avis du Conseil.

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2019-05 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État \(DPT-PIE 2019\)](#)

⁵ Créé par la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 (loi de finances rectificative pour 2005).

3. Les commissions CTQ et CIME

Conformément au décret instituant le CIE, les représentants de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) et de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) rendent compte devant le CIE, au moins une fois par an, de l'activité de cette instance. Le Conseil a procédé à l'audition des représentants de ces deux instances en 2019.

La Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) :

Le Président de la CTQ a été auditionné le 19 décembre 2019 sur le rapport d'activité 2018.

Il a fait état d'une nouvelle réduction du nombre de dossiers reçus par la CTQ en 2018. Le nombre des informations transmises, qui avait déjà fortement chuté en 2016 et 2017, s'est en effet à nouveau dégradé en 2018. Cette diminution concerne principalement les acquisitions et les baux. La CTQ n'est pas en mesure d'identifier les causes de cette diminution. Le nombre de dossiers examinés en 2018 (15) par la CTQ est en revanche proche de celui de 2016 et de 2017 (18 pour chacune des deux années).

La baisse des produits de cessions immobilières de l'État, constatée depuis 2015, s'est confirmée en 2018.

Dans le cadre de son examen a priori, la CTQ a admis qu'une cession de gré à gré d'un bien immobilier de l'État pouvait être réalisée à un prix inférieur à la valeur vénale définie par les services des Domaines dès lors qu'il existait des « contreparties récurrentes suffisantes ».

Dans le cadre de son examen a posteriori, la CTQ a :

- réaffirmé, exemples à l'appui, que les cessions avec appel d'offres préservent davantage les intérêts patrimoniaux de l'État ;
- réitéré l'attention qu'il convient de porter aux cessions sans appel d'offres ;
- recommandé d'inclure dans les actes de cessions de foncier public une clause de complément de prix en cas d'augmentation future du nombre de m² finalement constructibles ;
- estimé que la clause d'intéressement de l'État en cas de revente rapide d'un bien acquis par une commune, sans réelle valorisation de sa part, aurait dû être fixée à 100% (et non à 35% seulement) ;
- relevé que la renégociation des baux reste un exercice difficile lorsqu'aucune solution alternative crédible n'a été explorée ni anticipée, la renégociation d'un bail trois mois avant son échéance ne permettant pas de défendre au mieux les intérêts de l'État ;
- appelé à recourir avec précaution au bail en l'état futur d'achèvement.

En conclusion, le Conseil a salué le travail de la CTQ dont les analyses et les avis ont contribué à améliorer la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État. Il regrette toutefois la disparition de cette instance, dont la suppression au 1er janvier 2020 a été actée par un décret du 19 décembre 2019. Il espère que ses travaux seront poursuivis par une autre entité.

La Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) :

Sur le rapport d'activité 2018 de la CIME, et après avoir entendu son président le 27 juin 2019, le CIE a souligné certains points.

Au 1er janvier 2019, l'ensemble du parc immobilier de l'État à l'étranger est passé sous la gestion du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (215 biens immobiliers). Le CIE a estimé que cette évolution devait permettre une meilleure vision globale des rationalisations possibles.

Le Conseil a regretté que l'établissement des conventions d'utilisation (CDU) des biens à l'étranger, commencé en 2017, ne soit pas encore achevé. Il a demandé qu'un retour précis de l'avancement lui soit fait par le MEAE en 2020.

Le Conseil a constaté que le nombre de dossiers de cessions de biens avait diminué, passant de 26 dossiers en 2017 à 17 en 2018, et que le nombre de dossiers de principes de vente était en forte diminution (5 dossiers contre 15 en 2017). Il a regretté que ces éléments n'aient pas été accompagnés de commentaires expliquant cette baisse importante.

Le Conseil a approuvé la procédure de labellisation mise en place en septembre 2018 pour les projets immobiliers de plus de 5 M € réalisés à l'étranger. Il a soutenu la volonté de la DIE d'harmoniser les procédures d'instruction et d'appliquer les mêmes critères de politique immobilière tant en France qu'à l'étranger.

Le Conseil a constaté que le chantier de programmes stratégiques immobiliers (SPSI simplifiés) pour 21 ambassades lancé en 2014 n'était pas terminé. Il a déploré la transmission à la CIME de seulement 12 dossiers depuis cette date, dont deux en 2018. Le Conseil a demandé que le travail commencé depuis six ans soit achevé dans les meilleurs délais.

Le Conseil a rappelé sa recommandation en faveur de la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer dans le temps les effets de la politique immobilière menée à l'étranger et la bonne adéquation du parc aux missions.

Lire en annexe :

Avis n°2019-07 sur le rapport d'activité 2017 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME)

4. Les avis généraux rendus par le Conseil de l'immobilier de l'État

En 2019, trois avis généraux sur des sujets structurants de la politique immobilière de l'État ont été rendus par le Conseil au ministre de l'action et des comptes publics : sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants, sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs et sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement social.

Ces avis, sans être systématiquement des avis de suite, se situent dans la continuité d'auditions réalisées les années précédentes.

La mise en œuvre du programme de rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupant sur crédits budgétaires du programme 348.

Dans cet avis général, les risques liés à la mise en œuvre du programme sont soulignés et les limites de l'approche sont constatées au regard de trois buts poursuivis : l'accélération de la transition écologique, la construction de l'État à l'âge numérique et la maîtrise des dépenses publiques.

D'autres voies complémentaires mériteraient d'être explorées. Il est recommandé de réorienter 5% des crédits du programme 348 au profit d'expérimentations poursuivant les mêmes objectifs mais susceptibles de produire les résultats attendus à moindre coût : l'optimisation du pilotage des installations techniques et l'adaptation des comportements des occupants des immeubles pour répondre aux enjeux environnementaux ; d'autres façons de concevoir l'espace de travail des services publics et la mise en place et l'accompagnement du changement ; de nouveaux modes de gestion des sites multi-occupants.

L'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs, hors programme 348.

A l'occasion de cette audition de suite, peu de progrès ont été constatés en matière d'amélioration de la performance énergétique depuis le premier avis du Conseil sur le sujet (2012), indépendamment des réalisations dans le cadre du programme 348.

Le sujet de la transition énergétique souffre d'une absence de pilotage unique qui nuit indubitablement à la mise en place d'objectifs de résultats à atteindre et des moyens pour y parvenir. La communauté interministérielle a travaillé de longs mois en 2017 et 2018 pour établir une feuille de route, présentée au Conseil, pourtant l'efficacité de cette démarche pose question au regard du temps consacré à son élaboration par rapport à la faiblesse des résultats constatés.

En conclusion, l'incapacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer du sujet et faire face au chantier d'ampleur qu'est celui de la transition énergétique est manifeste.

Le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement.

Cet avis de suite a été l'occasion de mettre en évidence que le dispositif de décote « Duflot »⁶ se traduisait par une diminution notable des crédits de la politique immobilière de l'État, alors même qu'il s'accompagne du mécanisme occulte de la décote implicite et de l'apparition de situations aberrantes notamment à Paris, sans pour autant répondre à la crise actuelle du logement.

⁶ Dispositif instauré par loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Le dispositif de décote devait permettre la construction de 100 000 logements. Entre juillet 2013 et mars 2019, 104 cessions de biens inscrits sur des listes régionales ont été contractualisées dans le cadre du dispositif. Dans ce cadre, 10 258 logements ont été projetés, dont 7 523 logements sociaux. La décote consentie sur la période est de 202 M€, soit une décote de plus de 61%.

Le dispositif opérationnel est complexe et les moyens mobilisés sont disproportionnés eu égard aux résultats obtenus. En outre, le constat d'une difficulté majeure à apprécier la contribution de l'État en faveur du logement social perdure puisque coexistent décote encadrée par la loi et décote implicite.

Enfin, le dispositif de décote «Duflot» souffre d'exceptions qui nuisent à la politique immobilière de l'État et impose qu'une vigilance toute particulière préside au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser que des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée.

Lire en annexe :

[Avis n°2019-04 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants \(programme 348\)](#)

[Avis n°2019-10 sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs - actions, mise en œuvre et résultat](#)

[Avis n°2019-11 sur le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement social, sa mise en œuvre et son bilan](#)

5. Grand projet

Le Conseil avait formulé le souhait en 2016 que le devenir du palais de l'île de la Cité soit envisagé au regard des conclusions de la mission sur l'île de la Cité confiée par le Président de la République à MM. Philippe BÉLAVAL et Dominique PERRAULT.

En 2018, l'État a fait le choix de maintenir un usage partagé du palais par ses trois occupants actuels. La répartition des locaux entre ces structures publiques dépendant respectivement des ministères de la justice, de l'intérieur et de la culture a été modifiée dans l'objectif de créer un parcours unique pour les visiteurs de la Sainte Chapelle et de la Conciergerie.

Il existe un risque important de dérive des coûts et des délais pour cette opération d'une très grande complexité. Au regard des risques encourus, l'État ne doit pas engager une première tranche de travaux de 100 M€ sans s'être préalablement assuré de la cohérence d'ensemble des cinq projets envisagés. Il convient d'en arrêter les programmes, budgets et calendriers prévisionnels, et de vérifier la compatibilité des différents chantiers à conduire sur un site où l'activité des services publics serait maintenue.

De plus, la proposition d'organisation des dessertes des différentes entités du palais de la Cité n'est, à ce stade, pas complètement satisfaisante. Une étude urbaine devra être réalisée afin de garantir la réussite de ce projet culturel et touristique d'envergure.

Le Conseil conçoit que l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris puisse conduire à une nouvelle réflexion sur le devenir des monuments de l'île et propose d'y être associé.

Lire en annexe :

Avis n°2019-06 sur le devenir du Palais de justice de Paris de l'Île de la Cité

6. L'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'action sociale des ministères

Le ministre de l'action et des comptes publics a demandé au Conseil de l'Immobilier de l'État de lui rendre un avis sur le patrimoine immobilier de l'État mis à disposition des structures en charge de l'action sociale des ministères.

Le CIE a rendu les avis n°2019-13 sur les ministères économiques et financiers (MEF), n°2019-12 sur les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), n°2019-14 sur le ministère des Armées, n°2019-15 sur le ministère de l'Intérieur et n°2019-25 sur les ministères de la transition environnementale et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MTES-MCTRCT).

Un premier inventaire perfectible mais permettant de situer les principaux enjeux

Les éléments d'inventaire des biens mis à disposition de structures associatives se sont révélés non exhaustifs et de qualité inégale. Le Conseil invite les ministères à poursuivre ce travail d'inventaire et à fiabiliser les données relatives à l'inventaire physique et aux diagnostics technique et économique.

Les informations communiquées conduisent à distinguer cinq catégories d'usages des biens :

- restauration collective : à l'exception du MTES, les ministères rencontrés ont confié la gestion de leur restauration collective à des structures associatives. L'entretien des locaux est généralement réalisé par les équipes en charge de la gestion des ensembles immobiliers administratifs au sein desquels les restaurants sont situés ;
- vacances et loisirs sportifs pour les familles et les enfants : le modèle de gestion des petites surfaces affectées à des activités de loisirs au sein des ensembles administratifs est semblable à celui des espaces de restauration. Les conditions d'exploitation de biens spécifiques tels que les hébergements et les centres de vacances soulèvent la question du partage des responsabilités entre les associations, les ministères et le représentant de l'État propriétaire. Le coût de détention de cet immobilier et les nouvelles attentes des agents doivent conduire les ministères à repenser une offre obsolète ;
- logement : contrairement au ministère des Armées et aux MEF qui mettent des logements domaniaux à disposition de leurs agents, le ministère de l'Intérieur et les MENJ MESRI recourent à des dispositifs de réservations auprès de bailleurs sociaux. Le Conseil demande une étude comparant avantages et inconvénients de ces deux modalités d'aide au logement ;
- diverses prestations à caractère social, dont l'accueil de la petite enfance et des secours d'urgence sont proposées par les ministères des Armées, de l'Intérieur et le MTES MCTRCT ;
- administration : les surfaces de bureaux mises à disposition de structures associatives au sein des implantations ministérielles apparaissent peu importantes. Le Conseil a demandé que la situation singulière du siège parisien de l'association « les fauvettes » (MEN) soit réinterrogée ;

Des modalités de gestion diverses et pas toujours maîtrisées

Les éléments communiqués relatifs aux conditions de mise à disposition, d'entretien et d'exploitation des biens, témoignent de la diversité des modèles de gestion et de l'existence de marges de progrès pour leur maîtrise. Le Conseil a pris note de travaux d'amélioration entrepris : audits réalisés par les MEF dans les domaines de la restauration et des loisirs, démarche de recensement et d'actualisation des modalités de gestion engagée par les MENJ et MESRI, travaux d'encadrement juridique en cours dans les autres ministères.

Les ministères et les associations sont tout particulièrement invités à achever les travaux de conventionnement dans les meilleurs délais, avec l'appui des services du domaine.

Le nécessaire établissement d'un lien entre le coût de l'immobilier et le service rendu

Les dispositifs conventionnels actuels ne permettent pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale de l'État dans la mesure où l'immobilier est le plus souvent mis gratuitement à disposition des associations. L'État est invité à établir le montant de son apport immobilier constitué de l'équivalent loyer non perçu et des dépenses d'exploitation supportées directement par les ministères. Le partage de cette information permettra d'enrichir le dialogue entre administration et association relatif à la définition et au suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

Le Conseil poursuivra ses travaux en 2020 et rendra un avis général sur les biens immobiliers de l'État mis à disposition de structures d'action sociale des ministères.

Lire en annexe :

[Avis n°2019-12 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation](#)

[Avis n°2019-13 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères économiques et financiers](#)

[Avis n°2019-14 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale du ministère des Armées](#)

[Avis n°2019-15 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale du ministère de l'Intérieur](#)

[Avis n°2019-25 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères de la transition écologique et solidaire \(MTES\) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales \(MCTRCT\)](#)

7. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales des ministères

Le CIE a poursuivi en 2019 son cycle d'auditions sur les SPSI des administrations centrales des ministères pour la période 2019-2023.

Il regrette que son avis de doctrine n°2016-23 du 6 juillet 2016 n'ait pas été pris en compte, d'autant qu'il apparaît à la lumière de la présentation de la DIE que nombre de ses recommandations demeurent d'actualité.

La modification des périmètres ministériels pose des difficultés opérationnelles aux services immobiliers d'administration centrale qui ne sont pas toujours en mesure de proposer des solutions immobilières adaptées aux évolutions des organisations. Des réformes sont engagées et les services publics sont appelés à connaître de profonds changements dans les années à venir. Une approche globale apparaît souhaitable pour que les services immobiliers puissent accompagner les évolutions de l'administration. L'établissement d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale est incontournable.

Les services du Premier ministre ont le projet de rénover quatre hôtels particuliers dans le cadre de leur SPSI 2019-2023. Il leur est demandé d'instruire ces dossiers selon la méthode proposée par la DIE pour les opérations soumises à labellisation. L'opération Ségur Fontenoy est présentée comme un succès. Il est suggéré de mobiliser les compétences de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC⁷) et de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) pour conduire des expérimentations d'espaces de travail innovants susceptibles d'accompagner la mise en œuvre de projets de transformation de services publics. L'État est invité à engager une réflexion sur les avantages que pourrait procurer une alternative immobilière contemporaine mutualisée à la dispersion d'équipes ministérielles au sein de multiples hôtel particuliers du XVII^e et XVIII^e siècles.

Il est étonnant que le ministère en charge de la transition écologique, qui avait été le premier à produire un schéma pluriannuel de stratégie immobilière au lancement de la démarche, n'ait pas mené à terme cet exercice pour les périodes 2014-2018 et 2019-2023. Le ministère est de nouveau invité à produire un document stratégique conforme aux instructions et à la méthode définies par la DIE et tenant compte des arbitrages attendus sur l'optimisation de l'organisation territoriale de l'État. L'obligation d'exemplarité en matière environnementale de la part de structures ministérielles en charge de cette politique s'impose.

Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation n'ont pas mené à terme l'élaboration d'un SPSI 2019-2023. S'il salue la prise de conscience des enjeux immobiliers, le Conseil ne peut se satisfaire des informations transmises. Le ministère doit produire un SPSI dont le diagnostic comprend l'ensemble des informations attendues et dont la stratégie se traduit par des objectifs chiffrés conformes aux orientations de la politique immobilière de l'État. Le document promis pour 2020 devra intégrer la recherche d'une localisation hors du centre de Paris.

Les éléments présentés en décembre 2018 et en novembre 2019 par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères présentés étaient trop peu fiables et complets pour qu'un avis soit rendu sur le SPSI de ce ministère. Ce dernier a cependant indiqué sa volonté de mettre fin dans les meilleurs délais à une approche jusqu'alors insuffisamment professionnelle des sujets immobiliers. Le Conseil a pris acte de l'engagement du MEAE à venir lui présenter en novembre 2020 un SPSI pour la période 2019-2023 conforme au cadre défini par la direction de l'immobilier de l'État et dont les orientations stratégiques seront fortement dépendantes des décisions relatives à la trajectoire budgétaire du programme 723 (CAS immobilier) et à la poursuite du projet Quai d'Orsay 21.

⁷ La direction interministérielle du numérique (DINUM), créée par le décret du 25 octobre 2019, a remplacé la DINSIC.

En 2015, le Conseil ne s'était pas opposé à la mise en œuvre du projet de regroupement de l'administration centrale du ministère de la culture sur trois sites parisiens sous réserve : d'un engagement ferme sur un plafond de dépenses pour la réalisation de l'ensemble des travaux envisagés, d'une optimisation des superficies exemplaire et d'un recours à un montage innovant pour une valorisation optimale des biens domaniaux. Il est regrettable qu'en 2019 le plafond de dépense soit, avant travaux, largement dépassé, que des doutes subsistent sur l'emploi de certaines surfaces malgré les efforts certains d'optimisation et que le principe d'une cession sèche des biens domaniaux sans recours à d'autres modalités de valorisation soit privilégié. Le ministère souhaite faire de ce projet un levier pour le changement des organisations. Le Conseil constate cependant une dérive des délais et des coûts du projet Camus, une non-comptabilisation des coûts de travaux induits ou connexes et une absence de vision objectivée et globale du coût de la fonction immobilière.

Les ministères en charge des affaires sociales et le ministère de l'intérieur ont également été invités à présenter leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) respectifs. La publication des deux avis rendus par le Conseil à la suite de ces auditions est différée pour des raisons d'opportunité.

Lire en annexe :

Avis n°2019-01 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'administration centrale des services du Premier ministre

Avis n°2019-09 sur la stratégie immobilière de l'administration centrale des ministères de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la transition écologique et solidaire

Avis n°2019-16 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse (MENJ) et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) 2019-2023

Avis n°2019-19 sur la stratégie immobilière 2019-2023 de l'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

Avis n°2019-24 sur la stratégie immobilière de l'administration centrale du ministère de la culture (2019-2024)

8. Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

En 2018, le Conseil avait émis un avis général sur les six schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) qui lui avaient été présentés (régions Normandie, Occitanie, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est et Centre-Val-de-Loire). Bien que les éléments communiqués demeuraient à compléter, le dispositif du SDIR apparaissait marquer un véritable progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État au niveau local.

Sept nouveaux schémas directeurs immobiliers régionaux (Hauts-de-France, Pays-de-la-Loire, Nouvelle-Aquitaine, Martinique, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France) ont été soumis au CIE en 2019. À la suite de leur examen, le Conseil n'a pas été en capacité d'émettre un avis favorable sur chacun des SDIR en raison de leur caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Pour autant, l'implication des acteurs rencontrés est saluée. Ils sont encouragés à poursuivre leurs travaux. Les préfets de régions sont notamment invités à compléter le volet diagnostic des SDIR par une évaluation quantitative et qualitative des besoins immobiliers futurs probables des services et à consolider leur approche stratégique par la définition de cibles plus précises et plus ambitieuses.

Si nombre des observations formulées constituent des déclinaisons des recommandations générales émises dans l'avis général de 2018, certains points particuliers méritent d'être évoqués.

L'attention des responsables immobiliers de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est appelée sur les risques liés à une concentration excessive des services dans des biens domaniaux. Il est recommandé d'opérer les arbitrages entre location et propriété au cas par cas, sur la base d'une analyse comparative dont le modèle est à arrêter avec la DIE.

Les démarches ambitieuses initiées en région Pays-de-la-Loire tant pour bâtir une stratégie d'intervention objectivée sur la base d'analyses techniques, que pour élaborer une stratégie patrimoniale affinée à l'échelle des bassins territoriaux seront suivies avec intérêt.

Les services de la région Martinique sont invités à expertiser les projets structurants pour la stratégie immobilière du territoire. Il leur est recommandé d'opérer un rapprochement avec les collectivités territoriale et locales afin d'accroître les potentialités du schéma directeur immobilier régional.

Des réserves sont émises s'agissant des expérimentations proposées par le préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes pour adapter l'organisation et les moyens humains régionaux en charge de la gestion immobilière. Les difficultés rencontrées doivent plutôt inviter l'État à reconsidérer plus globalement l'architecture du système de gestion de son immobilier.

Les éléments de diagnostic et les indicateurs du SDIR Nouvelle-Aquitaine ne paraissent pas suffisamment complets pour concevoir une stratégie immobilière et piloter sa mise en œuvre. Le Conseil craint que la stratégie patrimoniale proposée ne relève essentiellement d'une approche «occupant ». Il appelle les services à s'assurer de la pertinence de la segmentation envisagée au regard des intérêts de l'État propriétaire.

La mise en œuvre du schéma de la région Hauts-de-France pourrait souffrir d'un manque de compétences et de moyens. Dans les conditions d'organisation actuelle, il est probable que les résultats ne seront pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Le chantier en région Île-de-France est complexe, ses enjeux importants. Il serait opportun qu'un schéma directeur d'implantation des administrations et des projets immobiliers structurants soit réalisé et articulé au SDIR. La région est invitée à poursuivre ses démarches, à établir un schéma de l'immobilier de l'État à

l'échelle du Grand Paris et à décliner sa vision dans une approche territorialisée articulant les besoins futurs des services de l'État avec les grands projets d'infrastructure, dans une logique d'aménagement du territoire.

Lire en annexe :

[Avis n°2019-18 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur](#)

[Avis n°2019-20 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Pays-de-la-Loire](#)

[Avis n°2019-22 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Martinique](#)

[Avis n°2019-26 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Auvergne-Rhône-Alpes \(ARA\)](#)

[Avis n°2019-27 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Nouvelle Aquitaine](#)

[Avis n°2019-28 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Hauts-de-France](#)

[Avis n°2019-29 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Île-de-France](#)

9. Les opérateurs de l'État

Au cours des dernières années, de nombreux d'opérateurs sous tutelle des ministères en charge de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des affaires sociales, etc. ont été auditionnés dans le cadre de la mission du Conseil en matière d'évaluation de l'avancement de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs.

Élargie aux opérateurs de l'État depuis une décennie (circulaire du 16 septembre 2009), la procédure d'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) a été relancée à l'occasion d'une nouvelle campagne initiée par circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016. Les modalités d'élaboration et de mise en œuvre en ont été précisées, en s'appuyant sur une gouvernance renouvelée, une méthodologie renforcée et une exigence de parfaite articulation des SPSI avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière produits par les opérateurs

En 2019, un bilan des SPSI produits par les opérateurs de l'État a été présenté au Conseil, à sa demande, par la DIE. Ce premier bilan met en évidence un certain nombre de faiblesses et d'incapacités à inscrire les opérateurs et leurs parcs dans une démarche de modernisation de la PIE qui devrait pourtant s'imposer à tous. L'absence d'indicateurs de performance et le manque d'implication de certaines tutelles posent à cet égard question.

Plus globalement, l'audition révèle crument qu'aussi longtemps que l'hiatus entre les deux systèmes d'information ne sera pas réglé, les incohérences perdureront et le socle de la PIE en sera fragilisé.

La mise en cohérence des deux sous systèmes d'information de la politique immobilière de l'État (Chorus-RE-Fx et le référentiel technique / l'outil d'aide au diagnostic) doit aboutir dans les meilleurs délais, le traitement manuel de l'actualisation des données n'étant pas à la hauteur d'un parc immobilier de près de 100Mm².

Le SPSI de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)

En 2019, l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) a été auditionnée par le Conseil afin qu'elle présente l'état d'avancement de ses réflexions immobilières depuis sa dernière audition en novembre 2017.

À l'issue de l'audition et après avoir constaté qu'un travail considérable demeure à réaliser pour produire un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, les enjeux économiques et opérationnels de ce dossier ont été soulignés.

L'Afp est invitée à envisager d'autres pistes de valorisation de ses actifs que celles faisant appel à des partenaires pour maintenir l'activité de formation dans les locaux aujourd'hui occupés. Cette réflexion gagnerait à être menée en association avec les collectivités locales.

Lire en annexe :

[Avis n°2019-17 sur le bilan et les perspectives des schémas pluriannuels stratégiques immobiliers des opérateurs de l'État](#)

[Avis n°2019-23 sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes \(Afp\)](#)

10. Des outils techniques au service de la politique immobilière de l'État

En 2019, deux auditions ont été consacrées aux outils techniques de la politique immobilière que sont, d'une part, les systèmes d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État et, d'autre part, le Référentiel immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche (RIMESR).

Le système d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État

Depuis sa création en 2006, le Conseil rappelle que la connaissance du patrimoine est un préalable à l'élaboration de toute stratégie et que le pilotage de la politique immobilière de l'État (PIE) nécessite des données et les outils permettant leur exploitation.

Le 7 février 2019, les services de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) ont présenté le système d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État.

Le système d'information immobilier de l'État (SIIE) a été construit en dehors de l'environnement Chorus (système d'information financière de l'État) tout en conservant le référentiel de l'inventaire physique (RE-Fx) et comptable (FI-AA) articulé avec les applications informatiques élaborées par la DIE.

L'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux en 2015 et leur généralisation intervenue depuis ont permis de confirmer l'intérêt du référentiel technique, de l'outil d'aide au diagnostic des parcs immobiliers et du portail de l'immobilier de l'État.

Le système d'information a été mis à disposition des acteurs de la politique immobilière de l'État. Une marge certaine de progrès demeure s'agissant de la complétude et la fiabilité des données saisies. L'amélioration des informations contenues dans le système doit être une priorité pour la DIE.

Le Conseil attend que la DIE communique périodiquement aux acteurs de la politique immobilière de l'État un tableau de bord constitué de données fiables issues du SIIE (SII + RIMES).

Le Référentiel immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche (RIMESR) : un nouvel outil pour remplacer un référentiel immobilier obsolète :

Dans un avis général sur la politique immobilière des universités rendu en 2013 (avis CIE n°2013-05), le Conseil s'était étonné du peu de références immobilières partagées entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Il avait pris acte de l'existence d'un référentiel des constructions universitaires devenu obsolète faute de mise à jour depuis 1997 et qui faisait encore référence pour certaines universités mais plus pour le ministère. Le Conseil avait appelé à son actualisation et à l'extension de son périmètre d'application pour tenir compte des évolutions de l'enseignement supérieur et de son environnement.

Le 13 juin 2019, les représentants du ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation (direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle DGESIP) et de l'établissement public d'aménagement de la Région Ile-de-France (EPAURIF) ont présenté le Référentiel Immobilier de l'Enseignement Supérieur et de la recherche (RIMESR).

La mise à jour du référentiel des constructions universitaires (SR97) dépasse une simple actualisation. Le RIMESR est un outil d'aide à la réflexion préalable et à la pré-programmation des opérations de construction et de réhabilitation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Il tient compte des nouvelles réglementations, de l'évolution du monde universitaire et des orientations de la politique immobilière de l'État et intègre les locaux de recherche. Sa mise en place poursuit plusieurs objectifs :

- améliorer la maîtrise des opérations immobilières par les établissements universitaires et de recherche ;
- faciliter la présentation des projets dans le format imposé aux administrations (labellisation, analyse socio-économique) ;
- faire prendre conscience aux présidents des universités que l'immobilier est un élément substantiel de leur stratégie d'établissement ;
- disposer d'un outil de dialogue entre l'administration centrale et les universités bénéficiant du dispositif de dévolution du patrimoine.

➤ Une approche par l'usage pour tenir compte des évolutions de l'enseignement supérieur

Le RIMESR vise à permettre aux porteurs de projets de se poser les bonnes questions et d'estimer le dimensionnement associé des surfaces et des coûts. Il place l'usage comme donnée d'entrée et tient compte des nouveaux besoins, comme la mutualisation des locaux, la création de tiers lieux, l'innovation pédagogique, la transition énergétique ou le numérique. L'outil permet de raisonner en coût global d'un projet de construction, en intégrant la phase d'exploitation et de maintenance à l'investissement initial, dans l'objectif d'une maîtrise globale des dépenses.

Le MESRI a confié la réalisation du RIMESR à l'EPAURIF. La conférence des présidents d'universités, les directions des établissements publics, l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, les directeurs immobiliers des universités et les rectorats ont été associés à sa conception. Le Conseil salue cette approche collaborative mais regrette que la direction de l'immobilier de l'État n'ait pas été associée plus en amont afin d'assurer la cohérence du RIMESR avec les autres outils de la politique immobilière de l'État.

➤ Un outil non normatif pour comparer plusieurs scénarios d'un même projet

Le nouveau référentiel se présente sous la forme de trois programmes génériques : un programme fonctionnel de référence, un programme technique de référence et un programme d'exploitation-maintenance de référence. Il comporte également un outil informatique de modélisation des surfaces et des coûts. Le référentiel n'est pas normatif et ne se substitue pas à des études menées par des professionnels.

Le RIMESR accompagne le décideur dans :

- l'identification des besoins, des enjeux et des objectifs ;
- l'analyse du contexte ;
- le calibrage de surface dans un objectif d'optimisation et de mutualisation ;
- la formalisation du préprogramme permettant de rédiger le dossier d'expertise ;
- la rédaction du programme technique détaillé.

Le nouveau référentiel propose un dimensionnement des locaux en fonction des objectifs de chaque projet. L'outil de modélisation des surfaces et des coûts permet d'identifier les grands secteurs fonctionnels et les typologies de surfaces génériques, de décliner cette méthodologie sous forme de fourchettes basses et hautes, de fournir un pré-cadrage global des projets de construction neuve et une approche méthodologique pour les opérations de réhabilitation.

A partir des données d'usage renseignées, l'outil produit un résultat en surface utile (m² SU) et en surface dans œuvre (m² SDO) qui est injecté dans le module « coûts » complété de quelques données (état du bâti pour la réhabilitation). Le porteur de projet a la possibilité de mesurer l'impact de ses choix de programmation en faisant varier les données d'usage, dans la recherche d'un bon équilibre des besoins et des moyens.

La possibilité d'élaborer plusieurs scénarios pour chaque projet, démarche en phase avec la procédure de labellisation des projets immobiliers mise en place depuis 2016 en commission nationale de l'immobilier public (CNIP), est intéressante. Le MESRI et l'EPAURIF sont invités à échanger avec la DIE sur les perspectives d'un éventuel élargissement du périmètre de l'outil.

➤ **Accompagner le déploiement, élargir la diffusion et garantir la pérennité de l'outil**

Les mesures d'accompagnement sont nécessaires au déploiement de tout nouvel outil. Le MESRI est invité à déployer un dispositif de formation adapté selon le degré de maîtrise des méthodes et outils de programmation d'opération immobilière de chaque profil d'utilisateur.

La démarche engagée par le MESRI présente des similitudes avec les travaux conduits depuis plusieurs années par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) qui met à disposition des outils d'aide à la décision ainsi que des publications méthodologiques concrètes, utiles à chaque étape du « cycle de vie » d'un projet immobilier d'un établissement de santé ou médico-social. Le ministère est invité à se rapprocher de l'ANAP afin de partager leurs retours d'expérience, s'agissant notamment de l'ouverture des outils à des acteurs extérieurs susceptibles de contribuer à la production des ensembles immobiliers hébergeant les activités d'enseignement supérieur et de recherche.

Les opérations nécessaires au maintien de la qualité de l'outil dans le temps ne doivent pas être négligées, qu'il s'agisse de maintenance technique, de possibilités d'évolutions et de l'actualisation des données de référence des surfaces et de coûts.

En conclusion, le Conseil approuve la démarche qui lui a été présentée. Sous réserve de la confirmation de sa bonne adéquation aux besoins des établissements au terme de la phase de déploiement, il recommande sa généralisation pour les opérations immobilières des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Lire en annexe :

Avis n°2019-03 sur le système d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État

11. Conclusion

Les auditions tenues en 2019 ont été l'occasion pour le Conseil d'éclairer, par ses avis, le ministre en charge du domaine sur la stratégie immobilière de l'État et sa mise en œuvre.

Elles se sont inscrites dans la continuité puisque le Conseil a entendu des administrations centrales des ministères sur leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière et des préfets et responsables régionaux de la politique immobilière de l'État sur les SDIR. L'observation de ces deux procédures majeures de la PIE lui a permis de mesurer les progrès en matière de rationalisation de la fonction immobilière, de constater que des efforts restent à produire pour parfaire la connaissance du patrimoine immobilier contrôlé par l'État et de proposer des évolutions de la doctrine immobilière.

Les incidences des dernières réformes relatives à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail⁸, à l'organisation territoriale de l'État (OTE)⁹, au nouveau réseau de proximité des finances publiques (NRP) ne s'inscrivent toutefois pas encore de façon assez précise dans les stratégies immobilières exposées.

Les auditions ont été, aussi, l'occasion de défricher un nouveau champ thématique, celui de l'immobilier mis à disposition des associations d'œuvres sociales. L'étude de cette thématique se poursuivra par une enquête auprès des ministères non auditionnés. Les conclusions pouvant être tirées de ces différents exemples seront inscrites dans un avis général.

Le Conseil achèvera en 2020 le cycle des auditions des schémas directeurs immobiliers régionaux. Les opérateurs, moins présents au cours de cet exercice, si ce n'est par le bilan des SPSI d'opérateurs présenté par la DIE, seront à nouveau à l'ordre du jour des auditions à venir.

En 2020, le Conseil continuera à être attentif aux projets de fonciarisation des fonctions immobilières. L'approche consiste, pour l'État propriétaire, à confier à une structure ad hoc certaines fonctions, dont la gestion de sites multi-occupants, la valorisation locative des biens devenus inutiles. Il entendra à nouveau les chargés de mission lors de la présentation des résultats de leurs travaux.

Il s'intéressera par ailleurs aux méthodes et pratiques en matière d'évaluation et de valorisation de l'immobilier de l'État, en France et à l'étranger. Les pratiques de diagnostic, d'expertise, de gestion, de valorisation d'actifs seront observées et comparées afin de s'assurer de leur pertinence, dans le respect de l'intérêt général.

*

⁸ Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

⁹ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Table des avis du Conseil de l'immobilier de l'État

(dans l'ordre de parution dans le rapport d'activité)

AVIS 2019-05 SUR LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE RELATIF À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT (DPT-PIE) 2019	28
AVIS 2019-07 SUR LE RAPPORT D'ACTIVITÉ 2018 DE LA COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE CHARGÉE D'ÉMETTRE UN AVIS SUR LES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER	33
AVIS N°2019-04 SUR LA RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTRES SITES DOMANIAUX MULTI-OCCUPANTS (PROGRAMME 348)	37
AVIS N°2019-10 SUR L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DU PARC OCCUPÉ PAR L'ÉTAT ET SES OPÉRATEURS - ACTIONS, MISE EN ŒUVRE ET RÉSULTATS	47
AVIS N°2019-11 SUR LE DISPOSITIF DE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL, SA MISE EN ŒUVRE ET SON BILAN	53
AVIS DE SUITE N°2019-06 SUR LE DEVENIR DU PALAIS DE JUSTICE DE PARIS DE L'ÎLE DE LA CITÉ	59
AVIS N°2019-12 SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT MIS À DISPOSITION D'ASSOCIATIONS CHARGÉES DE L'ACTION SOCIALE DES MINISTÈRES DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION	67
AVIS N°2019-13 SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT MIS À DISPOSITION D'ASSOCIATIONS CHARGÉES DE L'ACTION SOCIALE DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS	75
AVIS N°2019-14 SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT MIS À DISPOSITION D'ASSOCIATIONS CHARGÉES DE L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DES ARMÉES	83
AVIS N°2019-15 SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT MIS À DISPOSITION D'ASSOCIATIONS CHARGÉES DE L'ACTION SOCIALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	91
AVIS N°2019-25 SUR L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT MIS À DISPOSITION D'ASSOCIATIONS CHARGÉES DE L'ACTION SOCIALE DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE (MTES) ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (MCTRCT)	99
AVIS N°2019-01 SUR LE SCHÉMA PLURIANNUEL DE STRATÉGIE IMMOBILIÈRE (SPSI) D'ADMINISTRATION CENTRALE DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE, SA MISE EN ŒUVRE ET SON SUIVI	109
AVIS N°2019-09 SUR LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DES MINISTÈRES DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE (2019-2023)	121
AVIS N°2019-16 SUR LE SCHÉMA PLURIANNUEL DE STRATÉGIE IMMOBILIÈRE (SPSI) D'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE (MENJ) ET DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION (MESRI) 2019-2023	129
AVIS N°2019-19 SUR LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE 2019-2023 DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (MEAE)	137
AVIS N°2019-24 SUR LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE (2019-2024)	149

AVIS N°2019-18 SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER RÉGIONAL (SDIR) (2018-2022) DE LA RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR (PACA)	159
AVIS N°2019-20 SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER RÉGIONAL (SDIR) 2018-2022 DE LA RÉGION PAYS-DE-LA-LOIRE	175
AVIS N°2019-22 SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER RÉGIONAL (SDIR) 2018-2022 DE LA RÉGION MARTINIQUE	187
AVIS N°2019-26 SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER RÉGIONAL (SDIR) 2018-2022 DE LA RÉGION AUVERGNE-RHÔNE-ALPES (ARA)	203
AVIS N°2019-27 SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER RÉGIONAL (SDIR) 2018-2022 DE LA RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE	217
AVIS N°2019-28 SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER RÉGIONAL (SDIR) 2018-2022 DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE	233
AVIS N°2019-29 SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER RÉGIONAL (SDIR) 2018-2022 DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE	249
AVIS N°2019-17 SUR LE BILAN ET LES PERSPECTIVES DES SCHÉMAS PLURIANNUELS STRATÉGIQUES IMMOBILIERS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT	265
AVIS DE SUITE N°2019-23 SUR LA STRATÉGIE IMMOBILIÈRE DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA)	273
AVIS N°2019-03 SUR LE SYSTÈME D'INFORMATION ET LES OUTILS DE GESTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT, SA MISE EN ŒUVRE ET SON SUIVI	279

Les avis du Conseil de l'immobilier de l'État

Avis 2019-05 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2019

Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État » est le seul outil permettant à ce jour la connaissance des coûts et des résultats de la politique immobilière. En évolution régulière depuis sa création (2013), il gagnerait encore en qualité à être renseigné de façon plus complète et fiable et à être complété des objectifs que l'État se fixe.

Cet important document annuel d'information doit maintenant être complété d'un véritable tableau de bord de pilotage du parc, comme le Conseil en fait la demande de longue date.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT 2019) ;

Après avoir entendu, Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Elisabeth PONS, chargée de mission « coordination et performance » auprès de la directrice, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice « stratégie et expertises », de Mme Agnès TEYSSIER D'ORFEUIL, sous-directrice « gouvernance, financement et supports », de Mme Stéphanie FOURNIER, adjointe au chef du bureau « gouvernance et maîtrise d'ouvrage applicative », et de M. Alain JOSSERAND, chef du bureau « financement et inventaire immobilier », lors de sa séance du 21 mars 2019 ;

Considérant que le document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » est établi depuis l'exercice 2013¹. Créé à l'initiative des parlementaires, le DPT PIE permet de disposer d'un document unique regroupant les données immobilières du parc contrôlé par l'État et ses opérateurs ;

Considérant que pour l'exercice 2019, il constitue l'une des vingt-deux annexes générales du projet de loi de finances ; que les données du DPT sont arrêtées au 31 décembre 2017 ;

¹ Créé par la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 (loi de finances rectificative pour 2005).

Considérant que le Conseil a d'ores et déjà formulé diverses recommandations sur ce document ; qu'il comporte, à la demande du Conseil, en première partie une synthèse et la restitution de quelques indicateurs majeurs du parc immobilier et de son état et, en seconde partie, la présentation des crédits et programmes concourant à la politique immobilière de l'État.

S'agissant des indicateurs de pilotage du parc

Considérant que les indicateurs de pilotage de parc présentés concernent l'état de santé du bâtiment (selon quatre niveaux de cotation du « très satisfaisant » au « pas satisfaisant »), l'état d'accessibilité (en % de m² SUB accessible ou non accessible), l'occupation des surfaces (ratio m² SUN / poste de travail), la performance énergétique (consommation totale d'énergie finale totale tous usages et ratio de consommation d'énergie finale par m² SUB par an) ;

Qu'à ces quatre indicateurs récurrents, s'ajoute un nouvel indicateur relatif à « l'effort d'entretien du parc immobilier domanial de l'État » exprimé en dépenses immobilisées de gros entretien-renouvellement par m² SUB des bâtiments contrôlés par l'État. S'agissant d'un nouvel indicateur, seul les données 2017 (32,86 € / m² SUB) et le prévisionnel 2019 (32 € / m² SUB) sont précisés ;

Considérant que l'indicateur relatif à l'état de santé du patrimoine pris sur trois années² fait apparaître une évolution en dents de scie (fluctuation erratique). Ainsi les bâtiments en état très satisfaisant correspondent respectivement sur les trois années à 46 % (2017), 25 % (2018) et 37 % (2019) ;

Que le taux de complétude de cet indicateur s'élève en 2019 à 39 % (43 % en 2018, 33 % en 2017) ;

Considérant que l'indicateur relatif au ratio d'occupation mesuré à 13,97 m² SUN par poste de travail (DPT 2017), puis à 14,96 m² (DPT 2018), est annoncé à 14,79 m² (DPT 2019) ;

Que pour le DPT 2019, la base de calcul du ratio d'occupation (superficie et nombre de postes de travail) apparaît contrairement aux années antérieures, ce qui représente un progrès. Toutefois, le ratio est encore fort éloigné de la norme « plafond » pourtant bien connue de 12 m² SUN par poste de travail ; que là encore le taux de complétude atteint tout juste 51 %.

Considérant que l'indicateur relatif à la performance énergétique est établi quant à lui sur un nombre croissant d'actifs (6 687 actifs selon le DPT 2019) alors que seuls 5 595 actifs étaient pris en considération dans le DPT 2018 ;

Que toutefois le taux de complétude reste faible 40 % (DPT 2019) alors que le sujet de la performance énergétique constitue un enjeu économique et environnemental majeur ;

Que la consommation par bâtiment par an s'établit à 146 kWh_{EF}/m² SUB (DPT 2019) pour 149 kWh_{EF}/m² SUB (DPT 2018) et 189 kWh_{EF}/m² SUB (DPT 2017). L'absence de commentaire ou d'appréciation sur la donnée (fiabilité, pondération...) pose question quant à sa pertinence et à l'exploitation qui peut en être faite ;

Considérant que le DPT s'est enrichi de données nouvelles sous forme de tableaux de synthèse de données pour les opérateurs et l'État, alors que ces mêmes informations étaient jusqu'alors présentées d'une part pour l'État, et d'autre part pour ses opérateurs ;

Que ces données sont renseignées sur trois exercices permettant de lire les évolutions, mais qu'il ne s'agit pas a priori d'indicateurs comparables aux indicateurs de gestion de parc mentionnées ci avant ;

² Reconstitué par le SG-CIE sur la base des DPT 2017 à 2019 puisque, s'agissant des indicateurs de gestion de parc, les DPT ne présentent pas les chiffres sur plusieurs exercices.

Considérant en outre que le DPT présente, comme ces dernières années, les prises à bail de l'État et de ses opérateurs dont le loyer est supérieur à un million d'euros hors taxes annuel dans la région Île-de-France et à 0,5 million d'euros hors taxes annuel dans les autres régions ;

Qu'un tableau sommaire³ liste 31 biens pris à bail dont la superficie est inconnue pour 5 d'entre eux ;

Que le ratio moyen coût au m² est proche de 465 €, toutes zones géographiques confondues (Ile-de-France et régions), avec des variations de 37 € à 8 946 €/m² SUB / an ;

Que le dispositif de plafonnement des loyers des immeubles de bureaux pris à bail⁴ établi par la DGFIP fixe le plafond selon l'agglomération considérée entre 115 € / m² / an et 400 € / m² / an ;

S'agissant des principales tendances qui se dégagent du DPT 2019

Considérant que le parc immobilier occupé par l'État (hors opérateurs) est évalué à 64,255 M m² SUB (DPT 2019). Pour mémoire, il était précédemment de 66,472 M m² SUB (DPT 2018) et 64,453 M m² SUB (DPT 2017). Il s'établit donc au niveau du DPT 2017 après une hausse sensible constatée dans le DPT 2018 ;

Considérant que la répartition en masse par composante pour les bâtiments culturels et les infrastructures est stable, ou quasi stable, sur les deux derniers exercices ;

Considérant, en revanche, que les superficies occupées par l'État en « logements » (+5,8 %, soit environ 3,4 Mm²) et en « bureaux » sont en accroissement (+1,8 %, soit environ 0,57 Mm²), alors que les superficies de « locaux d'activités » décroissent (-9,1 %, soit environ 6,9 Mm²). Les locaux d'activités représentent toujours une part significative du patrimoine avec 25,7 Mm² (40,10 % des surfaces) ;

Que l'ensemble de ces variations, pourtant non négligeables, ne fait l'objet d'aucun commentaire ;

Considérant que la part des locaux vacants ou non affectés n'est plus identifiée en tant que tel puisqu'elle est fusionnée dans le DPT 2019 avec les locaux multi occupants. Cette « confusion » est pour le moins surprenante car le lien entre les deux catégories n'est pas évident, sauf à considérer que les locaux vacants ou sous affectés n'existent que dans les sites multi-occupants, ce qui n'est pas le cas ;

S'agissant des crédits consacrés à la PIE

Considérant que l'évaluation des crédits de paiement consacrés à la PIE est fixée à 7,121 milliards (hors personnel) dans le DPT 2019, soit une baisse de plus de 8% avec l'exercice précédent, alors qu'une hausse de plus de 17 % était constatée entre 2017 et 2018 ;

Que la dépense constatée est établie à 6,908 milliards d'euros en 2015, 7,244 milliards en 2016 et 7,342 milliards en 2017 ;

Considérant que le principal point d'attention concerne la suppression des loyers budgétaires et qu'il est précisé que « l'information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État occupés sera désormais traitée dans le cadre d'instruments non budgétaires » ;

Considérant que la présentation retraçant les dépenses immobilières de l'État par année sur la période 2012-2017 permet de constater en tendance globale la diminution des dépenses immobilières de l'État due à la baisse des dépenses en fonctionnement ; a contrario, les dépenses en investissement augmentent ;

³ Seuls sont indiqués : le ministère ou opérateur bénéficiant de la prise à bail, sa date de signature, la SUB totale, l'occupant (opérateur/État), le loyer annuel, le code postal et la ville.

⁴ Note du DGFIP aux préfets 2011-02-2309 du 11 mars 2011 relatif au plafonnement des loyers des immeubles de bureaux pris à bail dans certaines grandes agglomérations de province, complétée par la note 2012-06-5482 du 21 juin 2012.

S'agissant de la cession de foncier public en faveur de la production de logements sociaux

Considérant que, dans son rapport d'activité 2017, le Conseil constatait la complexité qu'il y a à tenter d'apprécier précisément l'effort consenti par l'État en ce domaine. Aussi souhaitait-il, dans un souci de transparence, une présentation annuelle et systématique dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, d'un bilan enrichi du dispositif de cessions de biens publics au bénéfice du logement, en cohérence avec le bilan établi par la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) ;

Que sur le sujet, le DPT 2019 présente comme l'an passé les biens de l'État cédés en 2017 avec décote (loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012) ;

Que les décotes de 46 % en moyenne (DPT 2018) atteignent des pourcentages sensiblement plus élevés (74 %, DPT 2019) sans qu'aucune mise en perspective ou commentaire n'éclaire le sujet ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 21 mars et du 23 mai 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil rappelle son attachement au Document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (PIE), raison pour laquelle il a arrêté le principe d'une audition annuelle de la DIE sur le sujet.

Ce document, créé à l'initiative du Parlement, constitue un recueil unique et précieux des données immobilières ayant vocation à informer les parlementaires, et plus largement l'ensemble des concitoyens, sur les axes de la PIE, les objectifs, les évolutions, via des indicateurs, et les moyens qui y sont consacrés.

Le Conseil attache une grande importance à ce que ce document constitue l'outil de suivi de la mise en œuvre de la PIE.

Il confirme son intérêt particulier pour la présentation des indicateurs de pilotage du parc même si cela ne constitue pas, en l'état actuel, le tableau de bord que le Conseil appelle de longue date de ses vœux.

2. Le Conseil mesure la complexité de procéder au recueil des données issues des soixante-et-onze programmes concourant à la politique immobilière de l'État, quand seuls trois de ces programmes sont placés sous la responsabilité de la directrice de l'immobilier de l'État : les programmes 721 (contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État), 723 (opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État) et 348 (rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants). La multiplicité des programmes, et des responsables en charge des programmes contribuant à la mise en œuvre de la PIE, interroge quant à la capacité réelle d'intervention de la DIE, alors que cette dernière représente l'État propriétaire.

Le Conseil salue le travail d'ores et déjà réalisé sur le DPT, tenant compte de ses recommandations, visant à mettre en lumière des indicateurs de pilotage de parc, à élargir l'assiette de calcul des indicateurs (augmentation du taux de complétude).

3. Plus globalement, le Conseil relève et salue l'apparition de nouveaux éléments d'information tels : les recettes comptabilisées (pour les trente premiers biens) sur le CAS au titre des redevances domaniales en 2017 et 2018 ; les tableaux de synthèse du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs : par région et propriétaire, par ministère et propriétaire alors que les données étaient jusqu'alors présentées indépendamment pour l'État et pour ses opérateurs. Il est à noter également que les tableaux permettent une comparaison sur trois ans.

4. Le Conseil s'interroge toutefois sur les raisons pour lesquelles un nombre conséquent d'informations est manquant dans le DPT (cf. tableaux parfois très partiellement renseignés). Par ailleurs, les taux de complétude restant faibles, malgré une amélioration indéniable, les membres du Conseil réitèrent l'expression de leur inquiétude grandissante quant à leur représentativité.
5. Le Conseil s'étonne en outre que le DPT soit demeuré un document purement descriptif. Les données annuelles, qui ne sont toujours pas comparées aux années antérieures, ne permettent pas de dégager des tendances.

Peu, voire pas, d'analyses éclairent ces chiffres à croire que les données sont collectées mais non exploitées. Le Conseil souhaite que la prochaine édition du DPT soit enrichie d'une analyse des données collectées, a minima sur quelques éléments sensibles, de constats clairement établis et énoncés, ainsi que d'actions ou de pistes d'actions envisagées.

6. Le Conseil s'étonne et déplore enfin que ce document ne fasse état d'aucun objectif qu'il s'agisse d'optimisation des surfaces, de valorisation du parc, de maîtrise des coûts immobiliers ou encore d'amélioration de la performance environnementale, sans même évoquer l'obsolescence du parc, la valorisation des biens immobiliers...
7. Le Conseil remarque que les données relatives aux locaux vacants ou non affectés ne sont plus identifiées en tant que tel puisqu'elles sont fusionnées dans le DPT 2019 avec les locaux multi occupants. Cette fusion, qui peut être qualifiée de « confusion », est pour le moins surprenante car le lien entre les deux catégories n'est pas explicité.

Le Conseil précise que la suppression de la ligne « locaux vacants » est préjudiciable à une bonne information quant à l'usage qui est fait du patrimoine de l'État, sachant que la lutte contre la vacance est un des leviers d'action pour une meilleure gestion du parc.

.

En conclusion, le Conseil prend acte des pistes qui ont été évoquées lors de l'audition pour améliorer l'outil informatique de collecte de la donnée immobilière. Il invite néanmoins chacun des intervenants à s'interroger quant à la pertinence de la donnée collectée au service de la politique immobilière de l'État.

Pour mémoire, dans son rapport annuel 2017, le CIE constatait que le seul outil permettant de disposer d'une vision consolidée de la politique immobilière était peu fiable, ne comportant aucune analyse des données et de leur cohérence d'une année sur l'autre. Cette remarque ne peut qu'être renouvelée, notamment eu égard aux fortes variations en proportion des types de surfaces occupées, au non-respect des normes plafond qu'il s'agisse de ratio d'occupation (m^2 SUN/PdT) ou de loyer ($€/m^2$ SUB/an), en l'absence de commentaires les explicitant.

Par ailleurs, le souhait des membres du Conseil de disposer d'un tableau de bord semestriel reposant sur les données de la DIE issues de ses propres outils reste d'actualité. L'élaboration et la tenue du tableau de bord sont des exercices indépendants du DPT.

De surcroît, il est indispensable que l'État se fixe des objectifs quantifiés à atteindre en matière de politique immobilière dont il serait rendu compte dans le DPT.

Le Conseil continuera à être particulièrement attentif aux évolutions du DPT qui demeure le seul outil permettant de disposer d'une connaissance globale des coûts et des résultats de la politique immobilière de l'État.

Avis 2019-07 sur le rapport d'activité 2018 de la Commission Interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger

Vu les articles D 1221-3 à 1221-6, D 2312-3, D 3221-12, D 4112-3 et D 4121-6 du code général de la propriété des personnes publiques relatif à la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) ;

Vu l'article 1 du décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État prévoyant que le président de la CIME rend compte de son activité au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu l'avis n°2016-12 du 6 avril 2016 sur le rapport d'activité 2015 de la CIME, l'avis n°2017-18 du 15 novembre 2017 sur le rapport d'activité 2016 de la CIME, l'avis n°2018 -18 du 14 juin 2018 sur le rapport d'activité 2017 de la CIME ;

Vu le rapport d'activité de l'année 2018 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, en date de mars 2019 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 27 juin 2019 M. Alain HESPEL, président de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME), M. Jean-Marc POMMERAY, secrétaire permanent de la CIME, et de Mme Odile ROUSSEL, directrice de l'immobilier et de la logistique au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État ;

Le Conseil de l'immobilier de l'État prend note des opérations réalisées et décrites dans le rapport d'activité 2018 et souligne particulièrement les points suivants :

1. Le Conseil souligne le bon fonctionnement de la Commission avec une participation active des services des ministères concernés et de la direction de l'immobilier de l'État. La CIME s'est réunie 11 fois en 2018. La sous-commission s'est réunie à 4 reprises pour apporter à la commission une expertise technique et permettre une étude approfondie de certains dossiers. Le Conseil relève que le rapport permet de mesurer les évolutions positives et régulières de la mise en œuvre des objectifs de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs à l'étranger.
2. Le nombre de dossiers soumis pour examen est légèrement inférieur à celui de 2017, passant de 224 à 218 dossiers en 2018 (soit une baisse de 2,7 %). Sur les dix dernières années, le nombre moyen de dossiers traités annuellement s'établit à 225. Sur 218 dossiers examinés, 185 ont reçu un avis favorable, 28 ont été actés car présentés tardivement, un dossier a reçu un avis défavorable et 3 dossiers ont été ajournés.
3. Le Conseil remarque que la répartition des dossiers par catégorie évolue sensiblement entre 2017 et 2018 avec 87,6 % (contre 84 % en 2017) de dossiers relatifs à des baux locatifs (191 contre 188 dossiers), 7,8 % (contre 11,6 % en 2017 et 18,6 % en 2016) de dossiers relatifs à des cessions (12 dossiers de ventes effectives et 5 dossiers de principes de vente), 1,4 % de demandes d'avance au trésor (0,4 % en 2017). Les dossiers restants se répartissent entre une acquisition, deux opérations de travaux et constructions et un changement d'utilisateur.
4. Le Conseil constate que le nombre de dossiers de cessions de biens a fortement diminué en 2018 passant de 26 dossiers en 2017 à 17 dossiers en 2018.

Si le nombre de dossiers de ventes effectives présenté en 2018 est stable par rapport à 2017 (12 dossiers au lieu de 11), le nombre de dossiers de principes de vente est en forte diminution (5 dossiers contre 15 en 2017). S'agissant de ces derniers, le montant total prévu (calculé à partir des prix de réserve) pour 2018 est de 7,4 M € (contre 33,9 M € en 2017). Pour les ventes effectives, le montant total de 2018 est de 32,2 M € au taux de chancellerie en vigueur au moment de la constitution des dossiers (contre 69,2 M € en 2017). Cela représente une diminution de 53 % par rapport à 2017.

Le Conseil regrette que ces éléments ne soient pas accompagnés de commentaires expliquant cette baisse importante et présentant les prévisions pour 2019.

Le MEAE a présenté 5 dossiers de principes de vente pour un montant estimé de 7,4 M €. La direction générale du Trésor et la direction générale des finances publiques n'ont présenté aucun dossier alors qu'elles en avaient présenté respectivement 4 et 6 en 2017.

La direction générale du Trésor a présenté 5 dossiers de ventes effectives pour un montant prévisionnel de 4,9 M €. Le MEAE a soumis à la CIME 7 dossiers de ventes effectives pour un montant prévisionnel de 27,4 M €.

5. S'agissant des acquisitions, un seul dossier a été présenté à la CIME. Il s'agit de l'acquisition d'un plateau de bureaux au sein d'un immeuble en cours de construction à Saint-Domingue, moyennant le versement d'un montant de 2,27 M €. Il est à noter également un dossier de changement d'utilisation de la Trésorerie de Ouagadougou (Burkina Faso) passant d'une occupation par la DGFIP à l'utilisation par le MEAE.
6. La DIE a présenté à la CIME la procédure de labellisation des projets de construction/rénovation supérieurs à 5 M € réalisés à l'étranger, mise en place en septembre 2018, dans un souci d'harmonisation des procédures d'instruction avec les critères de la politique immobilière de l'État appliquées aux administrations françaises sur le territoire national. La sous-commission de la CIME a élaboré une grille de critères adaptés à la labellisation de projets à l'étranger, tenant à la qualité intrinsèque du projet, à sa performance économique et à son impact budgétaire. Le Conseil approuve la procédure qui introduit une saine comparaison entre plusieurs scénarios immobiliers formalisés avant la validation d'un choix.
7. Sur les 218 dossiers examinés par la CIME, le Conseil observe la prédominance constante des dossiers présentés par le MEAE (85 % contre 87 % en 2017). La direction générale du Trésor a présenté 7 % du total des dossiers (contre 6,3 % en 2016). Le ministère des Armées a soumis 7 dossiers à la Commission et la direction générale des finances publiques n'a soumis aucun dossier.
8. S'agissant des opérateurs, le Conseil relève avec satisfaction la poursuite de présentation de dossiers (8 en 2018 contre 9 en 2017), par Business France et l'AEFE, conformément au règlement intérieur de la CIME. Le Conseil approuve le souhait exprimé par le Président de la CIME que d'autres opérateurs de l'État à l'étranger présentent leurs situations immobilières devant la Commission.
9. En ce qui concerne les programmes stratégiques immobiliers (SPSI simplifiés) un chantier pour 21 pays (21 ambassades) représentant 70 % de la valeur du parc au moment de la sélection et 50 % de la surface totale, a été lancé en 2014 dans le cadre du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE). Le Conseil déplore que depuis 2014, seulement 12 ont abouti et ont été transmis à l'examen de la CIME. En 2018, les SPSI de Business France et de l'ambassade du Sénégal ont été présentés à la Commission.

Le Conseil rappelle au MEAE l'importance d'établir les SPSI pour disposer d'un diagnostic et de prévoir une stratégie. Le SPSI est la seule manière, comme le souligne la DIE, d'impulser la rationalisation et l'optimisation des deniers publics, sur tout le territoire national et à l'étranger. Le Conseil demande que le travail commencé en 2014 soit réalisé pour les 21 pays identifiés.

Il entend les préoccupations sur les compétences techniques, juridiques spécifiques aux pays d'accueil qui peuvent être nécessaires, les règles du droit immobilier étant différentes dans de nombreux pays étrangers, et recommande de faire appel, si besoin, à des prestataires extérieurs pour aider à l'élaboration des dossiers.

10. Le Conseil a bien noté qu'à la date du 1er janvier 2019, l'ensemble du parc immobilier de l'État à l'étranger est passé sous la gestion du MEAE (215 biens immobiliers). Le Conseil estime que cette évolution doit permettre une meilleure vision globale des rationalisations possibles.
11. Le Conseil regrette que l'établissement des conventions d'utilisation (CDU) des biens à l'étranger, qui a débuté en 2017, ne soit pas encore achevé. Il prend note que les 215 bâtiments transférés n'ont pas de convention d'occupation et que la DIE estime à deux ans la durée nécessaire pour remettre les bâtiments dans les règles de gestion (opérations de métrage, récupération de documents liés à la propriété lacunaires ou disparus) et les inclure dans les schémas de mutualisation au Quai d'Orsay. Le Conseil demande qu'un retour précis de l'avancement lui soit fait par le MEAE en 2020.
12. Dans ses derniers avis, le CIE s'était exprimé en faveur de la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer dans le temps les effets de la politique immobilière menée à l'étranger et la bonne adéquation du parc aux missions. Le Conseil renouvelle sa demande d'introduire dans le rapport annuel de la CIME des résultats en termes de performances immobilières (ratios d'occupation des surfaces, évolution des effectifs, coûts d'exploitation) afin de vérifier l'application de la politique immobilière de l'État à l'étranger.
13. Le Conseil prend acte des réflexions en cours sur l'avenir de la CIME. La DIE estime que la CIME peut être remplacée par une CNIP dédiée aux dossiers de l'étranger, qui traiterait en interministériel les dossiers supérieurs à 5 M € ; les dossiers d'un montant inférieur demeurant gérés au niveau du MEAE et pouvant faire l'objet d'un contrôle hiérarchisé.

Le Conseil entend les arguments de la CIME qui estime que les dossiers ont le mérite d'être correctement constitués à l'occasion de leur examen par la commission. L'indépendance du Président par rapport au MEAE exerce une influence positive sur la qualité de forme et de fond des dossiers, et sur les avis rendus. Le Président de la CIME a souhaité rappeler au Conseil la spécificité du marché immobilier dans les différents pays du monde, qui requiert un traitement spécifique, dense et d'une grande régularité.

En conclusion, le Conseil rappelle qu'il a salué régulièrement le travail de la CIME pour sa contribution à la mise en œuvre de la PIE pour les biens situés à l'étranger

Le Conseil n'est pas opposé à la gestion de l'immobilier à l'étranger selon les mêmes procédures que celles existantes sur le territoire national sous le pilotage de la DIE pour les opérations supérieures à 5 M € ; les actes de gestion courante inférieure à ce seuil restant suivis par le MEAE.

S'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la suppression ou non de la CIME, il souhaite néanmoins appeler l'attention du ministre sur le fait que toute évolution de cette instance doit se traduire par une plus grande exigence pour la conception d'une stratégie immobilière des biens situés à l'étranger et sa mise en œuvre.

Avis n°2019-04 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

Le Conseil de l'immobilier de l'État souligne dans ce deuxième avis, les risques liés à la mise en œuvre du programme 348. Il observe que le milliard d'euros d'investissement envisagé ne permettrait de traiter que 2 % des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs. Il constate les limites de l'approche au regard de trois buts poursuivis : accélération de la transition écologique, construction de l'État à l'âge numérique et maîtrise des dépenses publiques.

Le CIE propose d'explorer d'autres voies complémentaires et recommande de réorienter 5 % des crédits du programme au profit de trois types d'expérimentations poursuivant les mêmes objectifs mais susceptibles de produire les résultats attendus à moindre coût.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-05 du 17 mai 2018 relatif à la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 7 mars 2019, Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Céline CARTIER, responsable de l'équipe projet, de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et de l'expertise, et de M. Ludovic ULAN du bureau de l'expertise de l'immobilier de l'État ;

Sur la méthode retenue pour la mise en œuvre du programme

Considérant les critères indiqués par la DIE pour la sélection des opérations à financer :

Au plan énergétique sont considérés, pour chaque projet, la situation initiale (consommation énergétique de la cité actuelle et des sites libérables, passoire thermique ou non), le gain énergétique (kWh_{EP} / m², gain énergétique global), le gain en gaz à effet de serre (GES en kg eq.CO₂), la performance énergétique cible (label E3C1 minimum pour les bâtiments neufs et au cas par cas pour les bâtiments réhabilités) ;

La pertinence économique des projets est estimée au regard :

- d'un calcul de temps de retour sur investissement (RSI) calculé en divisant le montant global du projet net des cessions par l'ensemble des économies annuelles attendues des projets (loyers, frais de fonctionnement dont consommation énergétique...) ;
- du montant de l'opération rapporté à la surface de la cité administrative (m² SUB) ;
- de la répartition des dépenses par nature de travaux (travaux énergétiques, travaux de densification, autres types de travaux) ;

La conjugaison de ces deux premiers critères conduit à établir l'efficacité énergétique de l'investissement (performance de l'euro investi) ;

La DIE indique que sont également étudiés la cohérence avec le SDIR (regroupement des services, mutualisation des locaux, présence équilibrée des services publics), l'adaptabilité aux évolutions des organisations au fil du temps (nouveaux modes de travail), la sécabilité des nouvelles constructions, la densification (% de densification et ratio cible SUB/PdT) et les ratios immobiliers qui en découlent (rendement de plan pour les projets neufs et réhabilitation qui le permettent) ;

La capacité de mise en œuvre du projet proposé est vérifiée selon trois axes : l'existence et le dimensionnement de l'équipe projet et des compétences requises ; la cohérence et la crédibilité des différentes phases du calendrier proposé et le respect de l'échéance du programme 348 ; l'adéquation du type de marché choisi aux objectifs et contraintes du projet ;

La performance globale du projet est figurée par un diagramme en radar développé selon six axes stratégiques gradués de 0 à 5 : retour sur investissement, performance énergétique, résorption point noir immobilier, équipe projet, gain gaz à effet de serre, effort de densification ;

Considérant que le périmètre du programme comprend les 56 cités administratives du territoire métropolitain représentant une surface totale de 844 616 m² SUB et pour lesquelles il était attendu 55 projets, le devenir des cités toulonnaises étant étudié conjointement ;

Que 27 projets ont été examinés en commission nationale de l'immobilier public (CNIP) :

- 19 projets ont été sélectionnés pour un montant de 640 M € ;
- 6 projets ont fait l'objet de réserves ;
- 2 projets ont été rejetés ;

Que 28 projets dont le besoin en financement est estimé à 647 M € n'ont pas encore été examinés en CNIP :

- 22 dossiers en cours d'expertise seront examinés en CNIP avant la fin avril 2019 ;
- 6 dossiers n'ont pas été reçus par la DIE ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État envisage de demander une allocation supplémentaire de crédits pour couvrir les demandes de financement excédant le montant initial d'un milliard d'euros ;

Sur les premières opérations retenues

Considérant que les dix-neuf premiers projets sélectionnés représentent 64 % (640 M €) de l'enveloppe budgétaire initiale du programme 348 (1 Md €) ;

Qu'il est envisagé de réaliser dix projets dans le cadre d'un marché global de performance ; que ces opérations représentent environ 82 % des crédits à engager (527 M €) ;

Que douze projets correspondent à des opérations de réhabilitation ; il s'agit des cités administratives de Rouen, Besançon, Bordeaux, Aurillac, Metz, Albi, Guéret, Melun, Tours, Cergy, Limoges et Strasbourg ;

Que sept projets concernent des opérations de constructions neuves ou de rénovation intégrant des constructions neuves ; ils concernent les villes de Nantes, Amiens, Agen, Colmar, Lille, Toulon et Mulhouse ;

Considérant la situation initiale de ces dix-neuf cités administratives :

Que les cités existantes représentent une surface de 310 973 m² SUB ;

Que 10 932 postes de travail (PdT) sont recensés dans ces immeubles pour un effectif physique inférieur de 10 % (9 941) ; qu'il en ressort un ratio d'occupation de 28,4 m² SUB / PdT supérieur de 42 % à la norme plafond de la politique immobilière de l'État pour les immeubles existants (20 m² SUB / PdT) ;

Que la consommation annuelle des sites est estimée à 83 M kWh_{EP} (50 M kWh_{EF}), soit une moyenne de 267 kWh_{EP} / m² SUB (161 kWh_{EF} / m² SUB) correspondant à la classe d'énergie E du diagnostic de performance énergétique (DPE) ;

Que leur émission de GES est estimée à 8,4 M kg CO₂, soit une émission moyenne de 27 kg CO₂ /m² correspondant à l'étiquette D du DPE ;

Considérant que la DIE attend de ces opérations les résultats suivants :

- la libération de locaux d'une surface de 177 000 m² SUB consécutive à la densification des sites ;
- une économie d'énergie annuelle de 90 M kWh_{EP} correspondant pour un peu plus de la moitié à la consommation des sites libérés et pour un peu moins de la moitié à l'amélioration de la performance énergétique des cités ;
- un investissement moyen de 5,73 € pour 1 kWh_{EP} économisé (coût du projet moins les produits de cession) ;
- une réduction des GES de 5,4 M kg CO₂ ;
- une économie annuelle de budget de fonctionnement de 27 M € dont 5,5 M € résulteraient de la réduction de la facture énergétique ;
- un potentiel de cessions immobilières de 116 M € ;

Les représentants la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 7 mars et 23 mai 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière

1. Le Conseil observe que les stratégies régionales ont été naturellement influencées par la disponibilité des crédits budgétaires du programme 348 et que la conservation (ou le remplacement) des cités administratives constitue la colonne vertébrale des schémas directeurs immobiliers portés à sa connaissance.

Dans son avis n°2018-26 du 17 janvier 2019 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), le Conseil considérait qu'en l'absence d'analyse comparative prenant en compte coûts immobiliers et valeurs des actifs, la pertinence des schémas envisagés demeurait à démontrer.

Le Conseil prend acte que la DIE a indiqué avoir tenu compte dans son analyse des dossiers, de critères relatifs à la modernisation des services publics et à leur organisation sur le territoire. Il observe cependant que la restitution qui est faite des projets ne permet pas d'identifier pleinement les bénéfices qui pourraient être attendus en la matière.

Le Conseil remarque que le temps de retour moyen des premiers investissements est particulièrement long¹. Il en résulte une première interrogation majeure quant à la pertinence des opérations présentées qui auront pour effet, compte tenu du montant des investissements réalisés, de figer en moyenne pendant deux décennies les réponses immobilières aux besoins des services de l'État.

Le Conseil invite l'État à s'assurer que chacun des immeubles bénéficiant de financement est effectivement susceptible de répondre pendant les vingt prochaines années aux besoins des services publics et à prendre en considération les risques liés aux différentes dimensions de l'obsolescence immobilière : territoriale, sociologique, économique, architecturale, technique et réglementaire.

Sur les outils de suivi du programme

2. Le Conseil souligne les difficultés rencontrées pour s'approprier les informations relatives au suivi du programme qui lui ont été communiquées préalablement à la séance.

Le Conseil s'étonne que ni les « fiches projets » ni les relevés de « décisions » ne précisent la situation future projetée, les résultats attendus étant seulement présentés en termes de bénéfices relatifs. Il regrette particulièrement, s'agissant d'un programme combinant des opérations immobilières de natures différentes², que la surface au terme de chaque projet ne soit pas mentionnée. Il précise que le travail d'analyse que le secrétariat général du CIE a réalisé à partir des dossiers présentés en CNIP ne lui a pas permis de reconstituer certaines des valeurs affichées dans le tableau de bord de la DIE³.

Il observe que les performances cibles des projets ont vocation à être affinées à mesure de l'avancement des études et que les situations de référence sont susceptibles d'être modifiées en fonction de l'évolution de l'organisation des services de l'État sur le territoire.

Afin d'assurer un pilotage plus transparent de ce programme budgétaire, le Conseil recommande fortement d'établir un tableau de bord de suivi des opérations précisant les caractéristiques de chaque situation initiale et de chaque situation future justifiant les objectifs de performance validés en CNIP.

Sur la contribution du programme à l'accélération de la transition écologique

3. Le Conseil note que les dix-neuf premières opérations sélectionnées ont pour ambition une économie d'énergie annuelle d'environ 90 M kWh_{EP}. Il déduit des éléments communiqués que les projets ont pour objectif de réduire de 70 % la consommation initiale du périmètre de référence des cités et des sites libérés

¹ Il est calculé un temps de retour moyen de 19 ans pour les investissements des premiers projets retenus.

² Chaque projet est susceptible de combiner plusieurs opérations immobilières : libération de sites, rénovation, restructuration, démolition, construction neuve.

³ Par exemple, le Conseil relève les valeurs suivantes pour le projet de la cité administrative de Lille :

- Dossier CNIP : 10 bâtiments libérés de 42 656 m² SUB et une construction neuve de 38 400 m² ;
- Tableau de bord DIE : 29 312 m² SUB « libérés ».

(132 M kWh_{EP}) et que la consommation cible des futures cités ne représenterait plus à terme, que 40 M kWh_{EP}.

La part d'économie résultant de l'abandon de sites serait de 49 M kWh_{EP}⁴, soit 55 % du total. Cette estimation illustre le principe soutenu par le Conseil, à savoir qu'optimiser l'occupation des sites est un levier puissant pour réduire l'impact environnemental de l'immobilier de l'État.

Selon les projections présentées, les travaux réalisés devraient permettre de réduire de moitié la consommation énergétique des dix-neuf cités. Le Conseil observe toutefois que si les opérations de constructions neuves permettent d'envisager des gains importants, les objectifs d'amélioration énergétique demeurent modestes pour certaines cités⁵. Il note que certains projets ont été validés alors que l'avis de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) était négatif (Aurillac ; Strasbourg ; Toulon ; Cergy-Pontoise ; Limoges), réservé (Mulhouse ; Melun) ou en attente (Lille).

Le Conseil prend acte qu'il est également attendu de ces opérations une économie annuelle de 5,4 M kg CO₂. Il note que la DIE s'est assurée de la cohérence du bilan de gaz à effet de serre des opérations avec les consommations projetées mais qu'elle a fait le choix de ne pas en faire un critère de sélection du programme.

4. Le Conseil note que les projets sont susceptibles de réduire la facture énergétique de l'État d'un montant annuel de 5,5 M €.

Il en déduit que l'investissement de 640 M € consenti pour réaliser les opérations équivaut à 117 années d'économies de dépenses énergétiques. Ce calcul confirme que la réalisation de travaux lourds n'est pas le moyen le plus rentable au plan économique pour accélérer la transition écologique.

Le Conseil rappelle l'existence d'autres leviers d'actions nécessitant peu ou pas d'investissements pour atteindre l'objectif poursuivi, tels que déployer une campagne massive de sensibilisation des occupants et optimiser le pilotage des installations techniques.

Il invite l'État à expérimenter ces démarches à l'échelle de l'ensemble des sites multi-occupants de son parc tertiaire et recommande d'inscrire tous les sites domaniaux multi-occupants de l'État au concours Cube 2020⁶.

Sur la contribution du programme à la construction de l'État à l'âge numérique

5. Le Conseil observe que tout projet tertiaire significatif doit désormais traiter la question des usages numériques des occupants du futur immeuble.

Il regrette que la restitution des projets ne permette pas de s'assurer que les services administratifs et les bénéficiaires des services publics seront, dans les immeubles projetés, en mesure d'exploiter pleinement les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au-delà du chantier prioritaire de l'interopérabilité des différents réseaux informatiques métiers des services de l'État et du choix du matériel informatique mis à disposition de l'administration, le Conseil souligne que la qualité des réseaux sans fil (« WiFi ») est déterminante pour répondre à l'ambition portée par le Grand plan d'investissement de construction de l'État à l'âge numérique.

⁴ Le Conseil s'étonne que pour quatre projets, le gain énergétique global ne soit pas strictement égal à la somme de ceux réalisés par abandon de sites et de ceux résultant de l'amélioration de la performance de la cité administrative. Ces différences se traduisent par une inégalité des gains totaux des 19 opérations.

⁵ Le CIE relève des DPE « stables » à un niveau moyen (Guéret, Aurillac, Dijon et Toulon à « C ») et des progressions de DPE « faibles » : Melun et Cergy de « E » en « D » ; Strasbourg et Limoges de « D » en « C » ; ou encore Agen, Metz, Albi, Mulhouse, de « C » en « B ». Certes, à DEP inchangé, il peut y avoir des gains énergétiques, mais ils sont par construction relativement modestes.

⁶ Le CIE soutient la démarche du Concours Cube 2020 : <https://cube2020.org>

Le Conseil invite les porteurs de projets à intégrer dans leur programme de travaux, les dispositifs techniques ou les mesures conservatoires (infrastructures) à mettre en œuvre pour que les immeubles projetés répondent en sécurité aux besoins informatiques futurs de chacune de ces familles d'utilisateurs :

- les résidents permanents et occasionnels des services hébergés (État, opérateurs) ;
- les éventuelles structures externes locataires de locaux domaniaux ;
- les invités (structures externes coopérant avec les services hébergés) ;
- le public (bénéficiaires des services publics) ;
- les gestionnaires et prestataires de services de l'immeuble (services au bâtiment et aux utilisateurs).

Le Conseil recommande de s'assurer de la conformité des solutions envisagées aux préconisations de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) qui est en charge de la transformation numérique de l'État au bénéfice du citoyen comme de l'agent.

6. Le Conseil regrette que la restitution qui est faite des projets sélectionnés ne permette pas de lever les interrogations qu'il avait formulées en mai 2018⁷ quant à l'appropriation par les porteurs de projets du volet immobilier de la transformation des services publics.

Il rappelle qu'il avait recommandé que chaque dossier de demande de financement du programme 348 propose des solutions immobilières pour accompagner la transformation des services publics et comporte notamment :

- une description détaillée des solutions prévues ou des expérimentations envisagées (nature, modalité de mise en œuvre, objectifs poursuivis, coûts) ;
- un engagement sur la part des postes de travail qui ne seront pas affectés à un agent mais mis à disposition de plusieurs dans le cadre de la mise en place de nouveaux modes de travail.

Le Conseil invite le responsable du programme 348 à joindre au relevé de décision de financement de chaque opération, une annexe « modernisation » précisant les objectifs retenus.

7. Le Conseil craint que les modalités d'élaboration des programmes fonctionnels des projets ne favorisent la reproduction de situations de travail existantes modélisées au siècle dernier.

Faire de l'immobilier de l'État un levier de la transformation publique impose un changement de méthode.

La mise en œuvre de ce programme est une opportunité pour les services de l'État d'expérimenter d'autres façons de concevoir leur environnement de travail en s'inspirant des travaux conduits par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui visent à faire émerger des solutions innovantes à l'aide de méthodes et d'outils de conception collaborative.

8. Le Conseil rappelle que les projets immobiliers envisagés ne sont pas à appréhender sous le seul angle technique et qu'il convient de prendre en compte leur impact sur les agents des services publics.

Le Conseil recommande de mettre en place un dispositif d'accompagnement de la conduite du changement dans le cadre de ce programme permettant de conduire des interventions à caractère expérimental, de développer et produire à partir de ces expérimentations des outils et des méthodes susceptibles d'être

⁷ Cf. avis CIE n°2018-05 du 17 mai 2018 relatif à la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348).

utilisés dans d'autres projets et d'assurer l'information, la diffusion et la formation nécessaires à l'utilisation de ceux-ci.

Il observe que l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) pourrait être utilement associée à ces travaux dans le cadre d'une convention de partenariat. Bénéficiaire de son concours permettrait d'envisager des partenariats avec d'autres acteurs intervenant dans le domaine de l'environnement de travail, tant au niveau national qu'international⁸.

Sur la contribution du programme à la maîtrise des dépenses publiques

Le Conseil note que le Grand plan d'investissement a pour objectif d'investir pour réduire durablement la dépense publique. La maîtrise des dépenses immobilières concerne chacun des quatre domaines de la gestion immobilière : gestion des actifs, administration des biens, exploitation des immeubles et gestion des projets immobiliers.

9. La question de la stratégie immobilière ayant été posée d'emblée (Cf. observation n°1 du présent avis), le Conseil formule ici des commentaires relatifs aux dix-neuf premiers projets sélectionnés.

Le Conseil comprend que la DIE a apprécié la pertinence économique de chaque projet à l'aide d'un indicateur « RSI » calculé comme suit :

$$\frac{\text{(dépenses d'investissement – produits des cessions potentielles)}}{\text{(économies annuelles projetées)}}$$

Dans la mesure où les valeurs considérées résultent bien d'un calcul actuariel⁹, le Conseil observe que ce raisonnement conduit à considérer que les 640 M € d'investissement réalisés produiront leurs premiers effets positifs vingt ans après la livraison des ouvrages, soit à partir de 2042.

Il appelle l'attention des services sur le fait qu'une appréciation insuffisante des risques inhérents aux trois composantes de la formule de calcul aurait pour conséquence de retarder cette perspective.

- les estimations financières des projets sont à confirmer au regard de l'évolution à la hausse des prix du bâtiment qui tendent à augmenter dans un contexte de tension de l'offre du secteur.
- compte tenu des caractéristiques des biens dont la cession est envisagée, les produits de cession pourraient se révéler être inférieurs aux prévisions du fait de la réalité des marchés immobiliers concernés, de la liquidité des biens, des pertes de valeurs potentielles liées à leur future affectation ou des intentions des collectivités locales.
- l'économie annuelle projetée de 27 M € de dépenses de fonctionnement repose principalement sur des hypothèses de libération de site qu'il conviendra de confirmer en intégrant les dépenses liées aux conditions contractuelles d'abandon des locations (remise en état, échéances des baux).

10. Le Conseil observe que la capacité d'accueil de certaines cités est susceptible de couvrir la quasi-totalité des besoins actuels des services de l'État présents sur le territoire, et qu'il semble par ailleurs probable que les transformations en cours réduisent significativement le nombre de postes de travail nécessaires à leur activité future au sein de ces cités.

⁸ Le Conseil avait en 2015 souligné l'intérêt des travaux conduits par le centre de recherche hollandais « Center for People and Building (DfPB) ». Cf. « [Imaginer les espaces de l'activité future des services publics](#) »

⁹ Le CIE a considéré que les valeurs prises résultent d'un calcul de flux financiers réalisé sur la base d'un taux défini en concertation avec la direction du budget. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait de reprendre les calculs sur une nouvelle base.

Il observe que la location des surfaces devenues inutiles aux services de l'État à des tiers est une piste qu'il convient désormais d'explorer.

Le Conseil invite l'État à envisager dans le cadre de ses réflexions relatives aux modalités de gestion des immeubles multi-occupants la mise en place de dispositifs permettant de gérer le risque d'une sous-occupation. Il rappelle qu'il est pour sa part favorable à la normalisation des rapports propriétaire / occupants par un contrat de location à titre onéreux.

11. Le Conseil note que la multi-occupation des immeubles par les services de l'État et les opérateurs est appelée à se développer et qu'il est attendu de la mutualisation des services aux bâtiments et aux occupants, des économies budgétaires directes (partage d'équipements et optimisation des contrats) et indirectes (optimisation des emplois affectés aux services généraux).

Il regrette que les documents communiqués ne développent pas cette dimension des projets.

Il invite les porteurs de projets à communiquer les bénéfices attendus des mutualisations projetées et la DIE à établir un indicateur permettant d'en rendre compte.

Le Conseil estime que le programme 348 pourrait utilement être mis à profit pour expérimenter de nouveaux modes de gestion des sites multi-occupants, en syndic par exemple.

12. Le Conseil note que la première des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme 348 résulte de compétences et de moyens humains insuffisants en matière de maîtrise d'ouvrage.

Il salue le travail remarquable de la DIE qui a su mobiliser des ressources disponibles au-delà du périmètre administratif de chacun, pour respecter le calendrier contraint de conception des opérations. Pour autant, il demeure inquiet quant à la bonne conduite des opérations retenues et aux conséquences financières qui pourraient en résulter.

Il note qu'à ce stade, plus de 80 % des crédits d'investissement seront engagés dans le cadre de marchés globaux de performance (MGP). Il souligne que la qualité de garantie de résultats offerte par ce type de contrat est étroitement liée à la capacité du maître d'ouvrage à les définir.

Le Conseil remarque que les projets présentés sont essentiellement réalisés dans le cadre de marché de maîtrise d'ouvrage publique (sous leur forme classique ou en MGP). Il ne méconnaît pas les contraintes de la commande publique relatives aux montages dits « aller-retour » mais s'étonne que d'autres montages tels que le bail à construction ne soient pas expérimentés pour répondre aux besoins de rénovation du parc domanial.

Le CIE invite l'État à engager, parallèlement au chantier du programme 348, une réflexion sur les modalités d'exercice de son rôle de maître d'ouvrage et, au-delà, de propriétaire.

.

En conclusion, le Conseil constate que l'État envisage de dépenser un milliard d'euros pour traiter environ 0,5 Mm² SUB, soit 2 % de l'immobilier de bureaux occupé par l'État et ses opérateurs (24 Mm²). Le Conseil souligne les risques liés à la mise en œuvre du programme et constate les limites de l'approche au regard de trois buts poursuivis : accélération de la transition écologique, construction de l'État à l'âge numérique et maîtrise des dépenses publiques.

Il remarque que les opérations projetées qui intègrent des libérations de sites sont susceptibles de réduire de 70 % la consommation énergétique des emprises concernées mais comprend que la performance énergétique des cités administratives ne pourrait être tout au plus améliorée que de 35 %.

Il regrette une présentation insuffisante des autres bénéfices attendus de cet effort exceptionnel d'investissement et il rappelle que l'immobilier est un élément déterminant de l'équation territoriale, de l'activité des agents et du rapport du citoyen au service public.

Le Conseil propose d'explorer d'autres voies complémentaires et recommande de réorienter 5 % des crédits du programme 348¹⁰ au profit de trois types d'expérimentations poursuivant les mêmes objectifs mais susceptibles de produire les résultats attendus à moindre coût :

- expérimenter davantage des actions visant à optimiser le pilotage des installations techniques et à adapter les comportements des occupants des immeubles pour répondre aux enjeux environnementaux;
- expérimenter d'autres façons de concevoir l'espace de travail des services publics et mettre en place un dispositif d'accompagnement du changement ;
- expérimenter de nouveaux modes de gestion des sites multi-occupants.

¹⁰ Le CIE fonde sa proposition sur le fait que le dispositif de suivi du Grand plan d'investissement prévoit une réallocation des crédits lorsque l'impact socio-économique des investissements est faible, au profit d'autres investissements plus rentables. Il appartient à la direction du budget d'identifier les vecteurs budgétaires adaptés à cette proposition.

Avis n°2019-10 sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs - actions, mise en œuvre et résultats

Depuis son premier avis en 2012 sur l'amélioration de la performance énergétique, le Conseil a constaté peu de progrès, indépendamment des réalisations dans le cadre du programme 348.

Le sujet de la transition énergétique souffre d'une absence de pilotage unique qui nuit indubitablement à la mise en place d'objectifs de résultats à atteindre et des moyens pour y parvenir. La communauté interministérielle a travaillé de longs mois en 2017 et 2018 pour établir une feuille de route présentée au Conseil. Ce dernier ne peut que s'interroger sur les objectifs que l'État s'est fixé en publiant cette feuille de route au regard du temps consacré à son élaboration par rapport à la faiblesse des résultats constatés.

Le Conseil alerte le ministre du domaine sur l'incapacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer du sujet et faire face au chantier d'ampleur qu'est celui de la transition énergétique.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

Vu le grand plan d'investissement (GPI) ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-05 du 17 mai 2018 et n°2019-04 du 23 mai 2019 relatifs à la rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants (P348) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2019-05 du 23 mai 2019 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2019 ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2012-18 du 12 septembre 2012, n°2014-34 du 10 décembre 2014, n°2016-29 du 25 janvier 2017 et n°2018-04 du 14 février 2018 relatifs à l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs ;

Vu la note transmise le 21 mai 2019 par la DIE ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 23 mai 2019, M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, de M. Jildaz ECOLAN, chef de bureau DIE 2A, et de M. Antoine BOISYVON, chargé de mission, en présence de M. David DELCROS, chef de bureau Q2 de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, du ministère de la transition écologique et solidaire ;

Considérant qu'afin de suivre les actions et les résultats en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs, le Conseil a arrêté en 2014 le principe d'une audition annuelle de la direction de l'immobilier de l'État, en présence du ministère en charge de l'environnement (cf. avis n°2014-34) ;

Considérant qu'à l'issue de l'audition du 14 février 2018, dernière audition en date, le Conseil concluait son avis par le constat de n'avoir pu, malgré ses demandes, aborder très concrètement les objectifs chiffrés fixés et les résultats atteints alors que l'amélioration de la performance énergétique et la réduction des gaz à effet de serre (GES) sont des enjeux majeurs de politique publique ;

Il insistait pour que l'instruction des dossiers dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et des demandes de labellisation s'inscrive dans une trajectoire volontariste au nom du devoir d'exemplarité de l'État.

Il réitérait plusieurs recommandations quant au traitement du sujet par la DIE :

- accorder au sujet un traitement particulier dans la circulaire relative à la politique immobilière de l'État¹,
- communiquer concrètement sur les crédits consacrés à cette action, les objectifs chiffrés fixés, les résultats atteints,
- conduire une réflexion sur la valeur des biens et le risque d'obsolescence dans le cadre des SDIR, des SPSI et des procédures de labellisation des projets immobiliers,
- produire, en annexe du document de politique transversale (DPT-PIE), un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de réduction énergétique,
- mettre en place les indicateurs permettant d'apprécier (selon une périodicité à définir) l'évolution de la performance énergétique des bâtiments de l'État et l'atteinte des objectifs prévus dans le cadre du Plan climat.

Considérant que la confirmation des objectifs et trajectoires d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants dans le cadre de la loi ELAN, la création du grand plan d'investissement et du programme 348 confortent l'intérêt du Conseil pour cet enjeu majeur ;

Considérant les éléments apportés par la DIE portant sur :

- la labellisation d'opérations immobilières : une procédure a été élaborée incluant obligatoirement des critères de transition énergétique. Elle est mise en œuvre depuis 2016. L'absence de proposition d'amélioration de la performance énergétique est devenue un critère réhibitoire ;
- les crédits consacrés aux travaux d'amélioration de la performance énergétique : la part de ces travaux ne peut être isolée dans les opérations plus larges de travaux financés sur le programme « opérations immobilières nationales et des administrations centrales » (P723). Deux raisons principales sont avancées : le temps (long) de gestation des projets fait qu'ils ne sont souvent plus adaptés aux attentes en matière d'économie d'énergie et le niveau d'analyse ne permet pas d'identifier précisément la part des travaux liés à la transition énergétique ;

¹ Cette circulaire, en projet lors de l'audition du 14 février 2018, n'est toujours pas parue à la date de l'audition de mai 2019.

- le programme de rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants (P348) : des critères permettant d'objectiver la performance énergétique ont été retenus (gain en kWh_{EP}/m², gain énergétique global, gain GES en kg eq CO₂, RSI, montant de l'opération rapporté au m² SUB, répartition des dépenses entre l'énergétique, la densification et les autres types de travaux). Les gains énergétiques attendus (sur la base des 20 projets sélectionnés à la date de l'audition), sont estimés à environ 90 GWh économisés correspondant à une réduction des GES de 5 400 tonnes d'équivalent CO₂. Toutefois, les économies d'énergie générées relèvent minoritairement des travaux énergétiques réalisés sur les immeubles et majoritairement de la libération de surfaces suite à densification, ces surfaces libérées n'ayant plus vocation à être éclairées ni chauffées, selon l'analyse de la DIE sur les premiers enseignements des opérations financées sur le P348 ;
- le remplacement des chaudières à fioul, en faveur de combustibles plus vertueux, dans le parc de l'État : un plan vient d'être initié. Malgré un RSI sans doute faible, cette mesure est le signe d'une politique volontariste de réduction des émissions de GES. Toutefois, les modalités de financement de ces travaux ne sont pas précisées ;
- la prise en compte des sujets environnementaux et énergétiques dans les annexes vertes des baux et dans les conventions d'utilisation : la DIE pointe une difficulté particulière dans la répartition des obligations entre propriétaires et locataires et l'incapacité de l'État à rendre responsable l'occupant. Plus globalement, les objectifs chiffrés qui s'imposent à l'État sont ceux qui s'imposent à tous propriétaires, occupants de bâtiments à usage tertiaire privés ou publics (réduction de la consommation d'énergie d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010). Inscrits dans la loi n°2018-1021, dite loi ELAN, leurs modalités d'application doivent être précisées par décret et arrêté ;
- la consommation énergétique du parc immobilier de l'État, elle est évaluée, pour l'année 2018, en moyenne à 147 kWh/m² SUB par an (149 kWh/m² SUB en 2017). Il s'agit d'un ordre de grandeur sur le périmètre des bâtiments de bureau, de logement et d'enseignement supérieur/recherche, dont la SUB est supérieure à 2 000 m², situés en France métropolitaine et d'outre-mer et occupés par des services et opérateurs de l'État (soit 6 904 actifs pour une superficie de plus de 37,3 millions de m² SUB).

L'outil de suivi des fluides interministériels (OSFi), dont le déploiement est en cours, permettra de connaître précisément les consommations de chaque immeuble (sous réserve que chaque immeuble corresponde à un point de livraison ou soit doté d'un compteur, ou sous-compteur). Il a, en outre, vocation à permettre la vérification des factures ;

Considérant que la DIE envisage le lancement d'un appel à projet en 2020 afin de promouvoir la réalisation d'actions simples (faibles coûts) et concrètes permettant de diminuer la consommation énergétique ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État et du ministère de la transition écologique et solidaire ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 23 mai et du 10 septembre 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte des éléments portés à sa connaissance par la DIE. Leur teneur le conforte pleinement dans la volonté qu'il a de suivre de près ce sujet, notamment par une audition annuelle.

Il constate à regret que la présentation s'avère être d'une grande faiblesse au regard de ce qui devrait être l'expression d'une volonté politique. Il précise qu'il y a là un triple enjeu pour l'État : le respect des engagements de la France concernant le cadre européen pour le climat et l'énergie, l'exemplarité recherchée et le risque de perte de valeur des biens qui ne seraient pas conformes à la réglementation.

2. Le Conseil regrette l'incapacité de l'État propriétaire à produire un bilan de la mise en œuvre de la transition énergétique dans le parc occupé, en particulier dans le parc domanial.

Il relève, concernant la consommation énergétique du parc État et opérateurs en métropole et en outre-mer, que celle-ci est évaluée à 147 kWh/m² SUB en énergie finale. L'observatoire de l'immobilier durable estime à 182 kWh/m² (énergie finale) la consommation des bâtiments de bureaux en 2019 sur la base de son propre échantillon (privé et parapublic). Cette constatation dénote soit un manque de fiabilité des chiffres portant sur le parc contrôlé par l'État, soit une extrême performance de son patrimoine.

Dans son avis n°2019-05 relatif au document de politique transversale PIE, le Conseil s'étonnait déjà à ce propos. Il indiquait que l'absence de commentaire ou d'appréciation sur la donnée (fiabilité, pondération liée aux événements climatiques...) pose question quant à sa pertinence et à l'exploitation qui peut en être faite.

3. Le Conseil regrette également l'incapacité de l'État propriétaire à établir des objectifs, outre ceux portés par la loi ELAN. Ainsi, aucun objectif ne figure sur des sujets tels que : la réduction des superficies occupées - alors que la DIE indique qu'il s'agit là d'un levier majeur-, la réduction du nombre de baux de biens les moins performants (en termes environnementaux), l'accroissement du nombre de prises à bail de biens performants, la réalisation d'opérations E+C-, l'accroissement du recours aux énergies renouvelables y compris pour l'autoconsommation, l'accroissement du nombre de biens labellisés...
4. Le Conseil entend la difficulté d'un pilotage qui n'est pas adossé à des moyens, ni le ministère de la transition écologique et solidaire, ni la DIE n'étant responsable de la majorité des programmes. Il ne leur est donc pas possible d'utiliser le vecteur budgétaire pour progresser.

Il ne peut cependant se satisfaire de ce constat traduisant, pour l'État, une incapacité à agir.

5. Le Conseil note avec intérêt les travaux d'instruction des demandes de financement au titre du programme 348 et l'effort fait pour établir des critères afin que la communauté interministérielle puisse arbitrer les choix d'opérations à financer.

Il ne peut cependant que constater que le programme 348, doté d'un milliard d'euros, ne bénéficie qu'à une trentaine de cités administratives, alors que le patrimoine immobilier de l'État compte plus de 200 000 immeubles.

En l'occurrence, le recours aux marchés globaux de performance (qui n'est d'ailleurs pas un argument avancé par la DIE lors de l'audition) peut être un bon outil en matière d'amélioration des performances énergétique et environnementale. Cela pose néanmoins la question de la compétence du maître d'ouvrage pour déterminer les performances, les formaliser dans le cadre du contrat et d'en suivre la bonne exécution.

Il s'interroge d'ailleurs sur l'accompagnement qui est proposé aux régions, aux opérateurs afin de les aider à atteindre les objectifs d'économies d'énergie dans les projets qu'ils ont à conduire.

6. Le Conseil entend et soutient les réflexions conjointes de la DIE et du secrétariat du GPI sur la nécessité d'une approche plurielle.

Il prend note du souhait de la DIE de lancer en 2020 un appel à projet sur le sujet des travaux à faible coût et fort retour sur investissement. Il s'étonne de cette démarche puisque que des travaux ont déjà été conduits par la communauté interministérielle sur le sujet, dans le cadre de l'élaboration de la feuille de route transition énergétique. Un guide-outil complet a déjà été élaboré et diffusé par le CEREMA début 2019 (« Diminuer la consommation énergétique des bâtiments : actions simples et concrètes pour la gestion du patrimoine immobilier »).

Le Conseil remarque accessoirement que ces actions simples sont du ressort direct des utilisateurs et des gestionnaires de site, donc au plus près du terrain ; qu'il convient donc de diffuser très largement la démarche et le guide afin que chaque gestionnaire de site s'en empare sans attendre le lancement d'un appel à projet national.

Le Conseil appelle l'attention du ministre en charge du domaine sur le peu de progrès constatés en matière d'amélioration de la performance énergétique depuis son premier avis de 2012, indépendamment des réalisations dans le cadre du programme 348.

Le sujet de la transition énergétique souffre d'une absence de pilotage unique qui nuit indubitablement à la mise en place d'objectifs de résultats à atteindre et des moyens pour y parvenir. Ce constat a plusieurs fois été mentionné par le Conseil dans ses précédents avis sur ce thème, mais aussi à l'occasion de l'avis sur le DPT 2019.

Il relève également que la communauté interministérielle a travaillé de longs mois en 2017 et 2018 pour établir une feuille de route qui a été présentée au Conseil. Celui-ci ne peut que s'interroger sur l'efficacité de cette démarche au regard du temps consacré à son élaboration par rapport à la faiblesse des résultats constatés.

En conclusion, le Conseil alerte le ministre du domaine sur l'incapacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer du sujet et faire face au chantier d'ampleur qu'est celui de la transition énergétique.

Avis n°2019-11 sur le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement social, sa mise en œuvre et son bilan

L'avis de suite sur la mobilisation du foncier public est l'occasion de réitérer le constat d'une difficulté majeure à apprécier la contribution de l'État en faveur du logement social, puisque coexistent décote encadrée par la loi et décote implicite.

Le Conseil réaffirme également que le dispositif de décote « Duflot » souffre d'exceptions qui nuisent à la politique immobilière de l'État.

Une vigilance toute particulière doit présider au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser que des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu l'instruction du 1er avril 2015 relative aux modalités du processus de cession avec décote d'un terrain du domaine privé des établissements publics de santé (EPS) en application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 sur la mobilisation du foncier public pour la réalisation de logement social ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le Code général de la propriété des personnes publiques et notamment ses articles L3211-7, L3211-13-1, R3211-16 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-07 du 27 février 2013 sur le décret pris pour l'application de l'article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2017-15 du 4 octobre 2017 relatif au bilan du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement social ;

Vu la présentation transmise préalablement à l'audition par le ministère de la cohésion des territoires le 16 mai 2019 et les éléments complémentaires transmis le 24 juillet 2019 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 23 mai 2019, M. Michel VERMEULEN, délégué à l'action foncière et immobilière des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), accompagné de M. Gilles LIAUTARD, chef du département foncier, de Mme Marie BICREL, directrice de projet foncier, de M. Emmanuel de LANVERSIN,

adjoint au directeur (DHUP), de M. Christophe SUCHEL, adjoint au sous-directeur et de M. Jean GUINARD, chef de projet mobilisation du foncier public, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État.

Considérant que le Conseil procède à une audition de suite du ministère de la cohésion des territoires en sa qualité de pilote de la politique de mobilisation du foncier public en faveur du logement ;

Considérant que le précédent avis du Conseil (avis n°2017-15) portait un certain nombre de remarques et recommandations, parmi lesquelles :

- l'absence d'effet notable du dispositif de décote sur la production de logements et le risque de raréfaction des biens potentiellement cessibles,
- la difficulté d'un pilotage interministériel mobilisant de nombreux acteurs,
- la complexité à apprécier l'effort consenti par l'État au service d'une politique publique en faveur du logement social, puisque coexistent un principe de décote encadré par la loi de 2013 et des pratiques de décote non encadrée (décote implicite),
- le manque à gagner en termes de crédits consacrés à l'entretien du parc immobilier de l'État, du fait des décotes consenties,
- un mode de gestion des listes qui mériterait d'être dynamisé,
- l'essoufflement du dispositif par amenuisement du vivier et a contrario, l'absence de recours au foncier des opérateurs quand certains présentent pourtant des réserves foncières non valorisées,

Le Conseil demandait un bilan des effets produits par les évolutions récentes que sont la possibilité de cession à l'amiable et l'ouverture du dispositif de décote aux programmes de réhabilitations légères ;

Il précisait attacher une importance toute particulière à ce que le dispositif fasse l'objet d'un pilotage et d'un suivi évitant toute dérive, constatant les conditions particulièrement avantageuses dont la Ville de Paris a bénéficié. Une vigilance toute particulière doit présider au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser que des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée ;

Le Conseil formulait en ces termes sa conclusion : « dès lors que l'État décide de soutenir le développement du logement social et d'imputer cette charge sur les crédits consacrés à l'immobilier, le Conseil estime qu'une mise en œuvre efficace et dynamique de la politique immobilière de l'État permettrait de réaliser des plus-values, mobilisables notamment au service du logement social ;

Sur le bilan quantitatif,

Considérant que les éléments transmis par le MCTRCT ne permettent pas d'apprécier globalement l'effort consenti par l'État, dans et hors du champ de la décote encadrée par la loi de 2013, puisque subsistent des cessions négociées hors de ce mécanisme. Cette décote « implicite » (dite « Jourdain ») permet d'acquérir des terrains publics à moindre coût, sans pour autant se voir imposer les contraintes associées ;

Considérant que les seules données globales transmises (sous décote « Duflot » et décote implicite) concernent les cessions de l'année 2018, au cours de laquelle 80 terrains ont été cédés dont 18 cédés sous décote « Duflot » ;

Le nombre de logements programmés est de 8 205, dont 3 828 logements sociaux, toutes décotes confondues. Il est de 1 928 logements, dont 1 400 logements sociaux sous décote « Duflot » ;

Considérant que, selon les données transmises, 104 cessions de biens inscrits sur des listes régionales ont été contractualisées dans le cadre du dispositif de la loi dite « Duflot » entre juillet 2013 et mars 2019. Le nombre de logements projetés est de 10 258, dont 7 523 logements sociaux ;

Considérant que les années 2015, 2017 et 2018 ont été équivalentes en nombre de dossiers (19¹). L'année 2016 se caractérise par un nombre largement supérieur (34 cessions) ;

Selon les représentants du MCTRCT, cette politique répond de façon satisfaisante à l'objectif de produire du logement social où se situe le besoin. Les terrains cédés se concentrent dans les zones tendues (96 % des logements programmés en 2018, 90 % en 2017 et 77 % en 2016). Des cessions avec décote peuvent également être consenties en zone non tendue, notamment lors d'opérations de revitalisation de cœurs de ville ;

Considérant que le délai moyen constaté entre la déclaration d'inutilité et la cession pour réalisation de logements est d'environ 4 ans. Les délais sont quasi identiques pour des opérations sans décote ;

Considérant que des actions sont engagées pour dynamiser les listes : renouvellement régulier de celles-ci, programmation de ventes à court, moyen et long termes, suivi renforcé des opérations, examen attentif de la crédibilité des opérations programmées à long terme, recherche de nouveaux terrains, notamment pour tenir compte de la nouvelle organisation territoriale de l'État ;

Considérant que, dans le cadre de la loi « Duflot », la valeur vénale théorique² des biens cédés est de 330 M € sur l'ensemble du territoire de 2013 à mars 2019. La décote consentie est de 202 M €, soit une décote de plus de 61 % (pour 56 % sur la période 2013-2016) ;

La décote moyenne constatée sur les opérations contractualisées s'établit à 56 % pour les cessions réalisées au cours de l'année 2014, 68 % pour l'année 2015, 47 % en 2016, 71 % en 2017 et 67 % en 2018 ;

Les taux des décotes accordés par opération s'établissent entre 3 % et 100 %³.

La contribution de l'État par logement social projeté, sur l'ensemble du territoire, atteint 26 764 € en moyenne ;

Considérant qu'en région Ile-de-France, sur la période de 2013 à mars 2019 la valeur vénale théorique des 23 biens cédés (dont 5 à Paris) est estimée à 182 M €. Les produits de cession s'élèvent à 57 M €, soit une décote consentie de 126 M € (68,8 % de la valeur vénale estimée), pour 3 396 logements projetés dont 2 567 logements sociaux ;

Ces 23 biens représentent environ 1/4 de l'ensemble des biens cédés en nombre (métropole et Outre-mer), la moitié de la valeur vénale théorique globale, 63 % en décote totale consentie sur l'ensemble du territoire et un tiers du nombre total de logements sociaux projetés ;

Les 5 biens situés à Paris, estimés à 140 M €, ont été cédés pour 44 M €, soit une décote consentie de 97 M €, pour 544 logements sociaux projetés ;

Les biens parisiens représentent 42 % de la valeur théorique de l'ensemble des biens cédés, 48 % de la décote totale consentie. Le nombre de logements sociaux projetés à Paris correspond à 7 % du nombre total de logements sociaux projetés ;

¹ 19 dossiers en 2015 et 2017 ; 18 dossiers en 2018.

² La valeur vénale théorique du foncier est établie par le service local des domaines en considérant que les logements sociaux prévus dans l'opération sont remplacés par les logements libres, même si le document d'urbanisme en vigueur ne le permet pas.

³ Un bien a fait l'objet d'une décote de 3% Mérignac(33) Sept biens ont fait l'objet d'une décote entre 93 et 100 % : Aubervilliers (93), Chatou (78) et Pontoise (95) en région parisienne, Lille (59), Lyon (69), Thonon-les-Bains (74) et Villers-les-Nancy (54).

Considérant que la Ville de Paris a bénéficié en 2015, 2016 et 2018, à elle seule et à travers 5 biens (Lille, Mouzaïa, Saint-Petersbourg, cité Godon et Îlot-Saint-Germain) de taux de décote qui lui ont été particulièrement favorables puisque compris entre 66 et 84 %. La décote consentie s'élève à 97 M € ;

La cession d'une partie de l'Îlot-Saint-Germain (Paris) en 2018, dernier bien cédé, concerne un projet de 251 logements sociaux avec une décote de 56,7 M €. La cession s'est déroulée dans le cadre d'un mandat de négociation globale donné au Préfet d'Ile-de-France à l'échelle de la capitale ;

En contrepartie l'État aurait obtenu : la valorisation du reste de l'Îlot Saint-Germain sans contrainte urbaine ni décote ; la valorisation d'autres sites parisiens sans « pastillage » comme l'Hôtel de l'artillerie (cédé à 87M €) ; la possibilité de densifier des sites de bureaux même en cas de « pastillage », selon les informations données au Conseil ;

Considérant que sur le territoire de Paris, la contribution de l'État par logement social projeté est en moyenne de 177 773 €, mais atteint 268 369 € pour la rue de Lille (cession en 2015) ou encore 225 976 € pour la cession d'une partie de l'Îlot-Saint-Germain (cession en 2018)⁴. Par comparaison, la contribution de l'État à Bordeaux est en moyenne de 31 419 € par logement social projeté, à Lyon de 19 155 €, à Toulouse de 15 356 €, à Nantes de 11 062 € et à Marseille de 9 167 €. La contribution en outre-mer s'élève à 5 985 € par logement social projeté⁵.

Considérant, pour mémoire, que le Conseil précisait dans son avis n°2017-15 : « qu'il n'a pas été observé de différence d'efficacité entre les dispositifs d'avant et d'après 2013. Le potentiel de logements créés sur les terrains publics cédés dans le cadre de dispositifs successifs étant sensiblement identique entre les périodes 2008-2012 (27 000 logements dont 14 000 logements sociaux) et 2013-2016 (27 774 logements dont 13 449 logements sociaux) ;

Que ces résultats sont à rapporter aux objectifs globaux de l'État et à la démarche initiée par la ministre en charge du logement en novembre 2013 « Objectifs 500 000 » avec pour objectif en 2017 la construction de 500 000 logements et la rénovation de 500 000 logements par an⁶ ; »

Sur l'évolution du cadre législatif et réglementaire,

Considérant que trois évolutions du cadre législatif et réglementaire, sont en cours ou récemment réalisées :

1. la loi du 23 novembre 2018, dite loi ELAN, et son décret d'application n°2019-423⁷ comportent deux dispositions ayant vocation à relancer la mobilisation du foncier en faveur du logement. Il s'agit de l'extension des catégories de logements éligibles à la décote (Bail réel solidaire - BRS), d'une part, et de l'assouplissement des règles, d'autre part :

- la possibilité de décote à partir de 50 % de logement au lieu de 75 % pour une meilleure mixité logements/activités/services ;
- la possibilité de dérogation au délai de 5 ans pour terminer la construction y compris pour les opérations de moins de 5 hectares sous réserve d'une première tranche respectant ce délai pour tenir compte de la complexité et du phasage de certaines petites opérations ;

2. les établissements publics de l'État, dont la société nationale des chemins de fers français (SNCF) et réseau ferré de France (RFF), étaient à l'origine identifiés comme contributeurs à la mise en œuvre du dispositif. La réforme du ferroviaire effective au 1er janvier 2020 introduit notamment des modifications

⁴ Ces chiffres sont établis à partir des éléments rectificatifs transmis par le MTES en date du 24 juillet 2019.

⁵ Deux terrains sont concernés, tous deux situés à Kourou en Guyane, et représentant 69 logements sociaux projetés.

⁶ <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/objectifs-500-000-simplifier-et-gagner-en-qualite>

⁷ Décret n°2019-423 du 9 mai 2019 modifiant les conditions d'octroi par l'État et ses établissements publics de la décote sur le prix des terrains de leur domaine privé et complétant le contenu des rapports d'activité des organismes de foncier solidaires.

quant au statut des biens, puisqu'ils sortent du périmètre de la loi « Duflot » et donc du vivier des biens cessibles sous décote ;

3. l'article 274 de la loi de finances 2018 introduit une disposition visant à plafonner la décote sous certaines conditions notamment quand une collectivité territoriale dispose de réserves foncières propres. Il s'agit de prévenir l'usage du dispositif qui conduirait l'État à subventionner de manière disproportionnée la construction de logements sociaux. Un décret précisant les conditions d'application reste à venir ;

Les représentants ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 23 mai et du 10 septembre 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil renouvelle le constat d'une difficulté majeure à mesurer la contribution de l'État en matière de production de logements sociaux, différents systèmes de décote coexistant. Les éléments transmis ne permettent pas d'avoir une vision globale sur l'ensemble du territoire et depuis 2013.
2. Le Conseil prend acte que la contribution se fait au détriment de la politique immobilière de l'État, même s'il est admis de longue date que le patrimoine immobilier de l'État puisse contribuer à une autre politique publique.

Il s'étonne pour les mêmes raisons, qu'un certain nombre de cessions est réalisé en zones non tendues. Il entend l'intérêt pour le ministère de la cohésion des territoires de faire bénéficier des opérations de revalorisation des cœurs de ville du processus de décote.

Toutefois, la légitimité de la PIE à supporter le coût économique d'autres politiques publiques pose question puisque la décote consentie correspond à une moindre recette sur le compte d'affectation spéciale (programme 723).

Le contexte devrait inciter tout particulièrement les pouvoirs publics à s'interroger sur ce point si l'on considère les efforts financiers conséquents qui devront être réalisés par l'État afin d'améliorer les performances énergétiques de son patrimoine et réduire la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire.

Il s'agit pour la PIE d'un manque à gagner de 202 M € sur les produits de cession (sur le périmètre « Duflot » entre 2013 et le printemps 2019).

3. Le Conseil remarque que des efforts de dynamisation des listes régionales des biens cessibles dans le cadre de la décote sont réalisés. Il regrette en revanche que l'élaboration de ces listes soit totalement décorrélée des schémas directeurs immobiliers régionaux alors que ceux-ci doivent justement permettre d'identifier les biens devenus inutiles. Il relève également les temps particulièrement longs entre déclaration d'inutilité et cession, faisant peser sur l'État les charges de portage du foncier.
4. Le Conseil constate que le particularisme parisien, loin de faiblir s'est largement accentué puisque l'État contribue à hauteur de plus de 225 000 € par logement, dans le cadre de l'opération de l'Îlot-Saint-Germain. Cet accord, hors norme, justifie à lui seul le principe de plafonnement de la décote sous certaines conditions afin de prévenir les subventions disproportionnées.

Il entend qu'un mandat global encadre les négociations entre l'État et la Ville de Paris. Il regrette de n'avoir pu, contrairement à la demande formulée en séance et réitérée auprès du ministère de la cohésion des territoires, en connaître les détails afin d'en mesurer la cohérence d'ensemble.

Il invite l'État à intégrer les biens parisiens dans le cadre des réflexions en cours sur la valorisation des biens devenus inutiles.

5. Le Conseil constate enfin que l'immobilisme relatif de la procédure, et des structures chargées de leur mise en œuvre, ne permet pas d'en accroître la performance. Que malgré les pistes proposées dans son précédent avis, aucune ne semble avoir été explorée, qu'il s'agisse : d'enrichir le bilan du dispositif de cession intégré au document de politique transversal (DPT) de 2018; de mobiliser les réserves foncières inexploitées de certains opérateurs à réseau ; de procéder à des expérimentations ciblées de baux emphytéotiques pour lancer rapidement un volume significatif d'opérations de logement.

En conclusion, le Conseil considère que le dispositif de décote « Duflot » se traduit par une diminution notable des crédits de la politique immobilière de l'État alors même qu'il s'accompagne du mécanisme occulte de la décote implicite et de l'apparition de situations aberrantes notamment à Paris.

Une vigilance toute particulière doit présider au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser que des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée.

Avis de suite n°2019-06 sur le devenir du Palais de justice de Paris de l'Île de la Cité

Le Conseil prend acte du choix de maintenir un usage partagé du palais de l'île de la Cité par ses trois occupants actuels et de la nouvelle répartition de ses espaces qui doit permettre la création d'un parcours unique pour les visiteurs de la Sainte Chapelle et la Conciergerie.

Il estime indispensable qu'une étude urbaine vienne compléter celle réalisée par l'architecte des monuments historiques missionné par l'APIJ pour préciser le programme des travaux.

Le Conseil pointe plusieurs risques majeurs relatifs à la réalisation d'une opération qu'il estime très complexe et pour laquelle il craint une dérive des coûts et des délais.

Il conçoit que l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris puisse conduire à une nouvelle réflexion sur le devenir des monuments de l'île et propose d'y être associé.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-37 du 16 septembre 2015 sur le devenir du Palais de justice de Paris ;

Vu les dossiers transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État, le préfet d'Île-de-France, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur et le ministère de la culture ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 11 avril 2019 :

- M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2) ;
- M. Michel CADOT, préfet de la région d'Île-de-France, accompagné de M. François RAVIER, secrétaire général, et de M. Frédéric ANTIPHON, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales ;
- Mme Véronique MALBEC, secrétaire générale du ministère de la justice et Mme Marie-Luce BOUSSETON, directrice générale de l'APIJ, accompagnées de Mme Anne DUCLOS-GRISIER, secrétaire générale adjointe du ministère ;

- M. Antoine GOBELET, directeur de l'évaluation, de la performance et des affaires immobilières du ministère de l'intérieur, accompagné de Mme Anne ARCHAMBAULT, sous-directrice des affaires immobilières, et de M. Yves BENTOLILA, sous-directeur des affaires financières et immobilières, en présence de M. Thibaut SARTRE, secrétaire général pour l'administration de la police de la préfecture de police de Paris, accompagné de M. Gérard PARDINI, chef du service des affaires immobilières ;
- M. Philippe BÉLAVAL, président du centre des monuments nationaux, et M. Arnaud ROFFIGNON, secrétaire général adjoint du ministère de la culture, accompagné de M. Pascal DAL-PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales, et de M. Emmanuel ÉTIENNE, sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés du ministère de la culture ;

Sur l'avancement du dossier et les décisions prises

Considérant que le Conseil a rendu un avis en septembre 2015 qui concluait à une instruction imparfaite du dossier et à la nécessité d'une nouvelle audition qui s'est tenue le 9 mars 2016 ;

Qu'à la suite de cette seconde séance de travail, le Conseil s'était étonné qu'aucune autre forme de valorisation que la réoccupation des emprises libérées par les services de l'État n'ait été étudiée et s'était interrogé sur les montants annoncés des travaux à réaliser (140 M €) et sur les risques d'évolution à la hausse de cette estimation ;

Que le Conseil avait souhaité que le devenir du palais soit envisagé au regard des conclusions de la mission sur l'île de la Cité confiée par le Président de la République à MM. Philippe BÉLAVAL et Dominique PERRAULT ;

Considérant que les services ont indiqué qu'un travail collaboratif interministériel initié en 2016 a permis de conforter l'hypothèse de poursuite de l'utilisation du site par la justice, la préfecture de police et le centre des monuments nationaux et de préparer les arbitrages interministériels sur le périmètre d'occupation de chaque ministère ;

Que les arbitrages rendus en réunion interministérielle (RIM) du 25 juin 2018 ont acté le maintien d'un usage partagé par les trois occupants antérieurs, avec une adaptation de l'affectation des espaces répondant aux objectifs suivants :

- pour la culture et le centre des monuments nationaux (CMN) : relier en un circuit de visite unique les locaux de la Conciergerie et de la Sainte Chapelle, donner accès à la visite à d'importants soubassements médiévaux du palais, valoriser la cour du Mai et disposer de locaux d'accueil et d'animation pour accueillir les nombreux visiteurs ;
- pour le palais de justice et la préfecture de police : disposer d'une affectation des espaces qui permettent de réduire les interfaces immobilières entre les deux occupants, notamment sur le quai de l'horloge qui a été affecté au ministère de la justice ;

Que les 3 900 m² du dépôt de police n'ont pas attribués et que leur devenir doit être étudié dans la réflexion d'ensemble sur les travaux de rénovation ;

Que le tableau suivant présente le bilan des surfaces résultant de cet arbitrage :

	Ministère de l'Intérieur	Ministère de la Justice	Ministère de la Culture	Total
SDO avant arbitrage	17 200	88 000	3 200	108400
Sortie du dépôt	-3 900			-3 900
Transfert MI ⇒ MJ	-3 600	3 600		
Transfert MI ⇒ MC	-950		950	
Transfert MJ ⇒ MC		-2 300	2 300	
Transfert MJ ⇒ MI	150	-150		
A démolir	-200	-1 700		- 1 900
SDO après arbitrage	8 700	87 450	6 450	102 600

Considérant que les modalités de pilotage des différents travaux à réaliser sur l'ensemble immobilier du palais de justice ont également été arrêtés lors de la RIM du 25 juin 2018 ;

Que l'opération d'ensemble comprend cinq chantiers organisés selon trois volets distincts :

- la mise en sécurité du « squelette technique » des bâtiments dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ;
- les trois projets d'aménagements des occupants qui seront chacun maître d'ouvrage des travaux réalisés au sein des emprises qui leur ont été affectées ;
- les travaux d'entretien et de rénovation du clos et du couvert dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'APIJ ;

Que l'APIJ s'est également vu confier :

- la coordination des différentes maîtrises d'ouvrage ;
- une mission de mise en cohérence des projets des trois occupants, y compris pour le séquençage de leur réalisation et le phasage de l'ensemble des travaux en site occupé.
- la présidence d'un comité interministériel créé pour coordonner l'avancée du projet et dont la première réunion s'est tenue le 10 octobre 2018 ;

Considérant que le bâtiment étant entièrement classé monument historique, la maîtrise d'œuvre de tous les travaux touchant aux structures et aux espaces patrimoniaux relèvent de la compétence d'un architecte en chef des monuments historiques (ACMH) ;

Sur le projet de mise en sécurité du « squelette technique » des bâtiments

Considérant que l'APIJ a confié à l'ACMH une mission de maîtrise d'œuvre sur le volet « squelette technique » qui porte sur :

- la mise aux normes de sécurité incendie et d'accessibilité ;
- la mise aux normes du PPRI : mise hors d'eau des installations sensibles ;
- la résorption de la vétusté des réseaux principaux et des sanitaires ;
- la faisabilité du déploiement d'un courant secouru permettant d'assurer la continuité de service pour les activités sensibles et la faisabilité d'un traitement d'air ;
- la relocalisation en position centrale de tout le PC de sécurité du bâtiment ;

Considérant que l'ACMH a remis un avant-projet sommaire (APS) à l'APIJ en décembre 2018 et que celui-ci a été présenté aux partenaires ;

Que l'APIJ procède à des analyses dans le but de rechercher des optimisations ;

Que la définition du phasage reste à établir pour concilier travaux et maintien de l'activité des trois occupants ;

Que l'estimation remise par l'architecte n'a pas été validée par l'APIJ qui a demandé à ce que ce chiffrage soit retravaillé ;

Que le programme prévisionnel des études prévoit la remise d'un avant-projet détaillé en fin d'année 2019 ;

Considérant que le ministère de la justice a ouvert 100 M € d'autorisation d'engagement (AE) sur le budget quinquennal pour la réalisation de ces travaux ;

Que l'objectif de l'APIJ est de déterminer d'ici la fin de l'année une première phase de travaux permettant de répondre aux priorités des ministères et compatible avec les moyens budgétaires alloués ;

Sur le projet d'aménagement du ministère de la justice

Considérant que pour le ministère de la justice, la réoccupation des locaux du palais de l'île de la Cité vise à concentrer l'activité judiciaire sur trois sites : le tribunal de Paris aux Batignolles, le palais de justice historique et le tribunal de commerce sur l'île de la Cité, le conseil des prudhommes dans le 10ème arrondissement ;

Considérant que le ministère de la justice envisage son projet en deux temps :

Que la chancellerie a déjà engagé des travaux d'un montant de 8 M € afin de redéployer la Cour de cassation, la Cour d'appel et le service d'administration régional (SAR) dans le palais de justice ; que cette opération permet de libérer une location dans le Carré Saint-Germain (coût annuel de 2,8 M €), des locaux rue Fourier qui seront transférés à la direction de l'administration pénitentiaire pour faire face à l'accroissement de ses besoins, des plateaux de bureaux rue des Déchargeurs (coût annuel de 0,7 M €), des bureaux rue de Rivoli (coût annuel de 0,025 M €) ;

Que dans un deuxième temps et en fonction du calendrier de réalisation des travaux de mise aux normes, d'autres entités rejoindront le site de l'île de la cité : le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) aujourd'hui installé dans l'Hôtel Moreau Lequeu (loyer de 0,9 M €) et la nouvelle juridiction européenne unifiée des brevets (location sur le quai de la Mégisserie d'un coût de 0,18 M €) et la Cour de justice de la République installée rue de Constantine (loyer de 0,45 M €) ;

Que le rapatriement du Conseil de prud'hommes de Paris (CPH) un temps envisagé a été écarté ;

Qu'il n'a pas été donné suite à la demande de l'école nationale de la magistrature (ENM) d'être relogée dans le site du palais de l'île de la Cité ;

Sur le projet d'aménagement du ministère de l'intérieur

Considérant que le projet du ministère de l'intérieur et de la préfecture de police de Paris (PP) consiste à regrouper dans les locaux du 36 quai des Orfèvres qui lui sont affectés :

- les activités de la brigade de recherche et d'intervention (BRI), les travaux en cours devant permettre d'installer la BRI dans des locaux opérationnels et sécurisés en fin d'année 2019 ;

- le transfert d'un service de la PP qui n'est pas identifié à ce jour de la caserne Cité vers le 36, Quai des Orfèvres afin de permettre de libérer les surfaces nécessaires pour installer le centre pour le commandement opérationnel de la sécurité (CCOS) des transports¹ dans la caserne Cité ;

Sur le projet d'aménagement du ministère de la culture

Considérant que le CMN exploite actuellement pour le compte de l'État, deux circuits de visite distincts, un dans la Conciergerie qui reçoit chaque année près de 600 000 visites et un dans la Sainte Chapelle qui accueille plus de 1,2 million de visiteurs et dont la fréquentation est en forte hausse ;

Que cette dualité d'accès présente de nombreux inconvénients ; que si la Conciergerie bénéficie d'un accès direct depuis l'extérieur depuis le boulevard du Palais, il n'en va pas de même de la Sainte Chapelle dont la configuration des points d'entrée et des circuits intérieurs peut se confondre avec ceux des institutions judiciaires ;

Que l'absence d'aire de dégagement à proximité de la Sainte Chapelle contribue à l'inconfort des conditions d'accueil du public et de travail des agents accentué par l'implantation du point de vente dans la chapelle basse ;

Considérant que les arbitrages rendus doivent permettre de concrétiser le projet du ministère de la culture et du centre des monuments nationaux de création d'un parcours de visite culturelle unique d'un ensemble patrimonial inscrit depuis 1862, dans sa totalité, à l'inventaire des monuments historiques ;

Qu'il s'agit pour le ministère de la culture d'un projet majeur qui concerne un patrimoine exceptionnel situé entre le Louvre et la cathédrale Notre-Dame de Paris sur les rives de la Seine, classé au patrimoine mondial de l'Unesco ;

Que le projet doit permettre la redécouverte d'éléments architecturaux remarquables aujourd'hui cachés tels que la façade médiévale occidentale de l'ancien jardin du roi et la chapelle basse de la Sainte Chapelle ;

Que le doublement des surfaces dévolues à la culture doit être mis à profit pour améliorer la capacité et les conditions d'accueil du public ;

Qu'une relative étanchéité entre les circuits culturels et juridictionnels apparait souhaitable ;

Considérant que la réalisation de ce projet est totalement tributaire de l'organisation des opérations de curage pilotées par l'APIJ, le poste de commandement de sécurité à déplacer étant situé sur le chemin de réunification des deux circuits culturels ;

Considérant que le plan de principe proposé aujourd'hui ne répond pas totalement au cahier des charges du projet culturel ;

Que les porteurs du projet regrettent de ne pas disposer d'un accès par la cour du Mai qui répondrait aux besoins du public (transports en commun, lien avec le grand pôle d'attraction touristique que constitue Notre-Dame) ;

Qu'ils estiment que l'entrée par le quai de l'Horloge est beaucoup moins favorable au développement du projet culturel ; qu'ils observent que ce quai du nord de l'île est extrêmement étroit et ses voies de circulations très fréquentées ; qu'ils craignent au final que l'accès envisagé ne se révèle inadapté à l'accueil des millions de visiteurs attendus ;

¹ Projet partenarial avec le STIF, la RATP et la SNCF.

Qu'ils rappellent que dans son rapport remis au Président de la République, la mission sur l'île de la Cité réglait cette question par la création d'un accès au palais de justice sur la rue de Harlay, ce qui permettait de réserver au public l'accès par la cour du Mai ;

Sur les travaux d'entretien et de rénovation du clos et du couvert

Considérant que les porteurs de projet n'ont pas évoqué ce volet du dossier à l'exception de l'APIJ qui a indiqué que les interventions sur les toitures seront à envisager au fil de l'eau ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État, de la préfecture d'Île-de-France, du ministère de la justice et de l'APIJ, du ministère de l'intérieur et de la PP, du ministère de la culture et de CMN ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 11 avril 2019 et 23 mai 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte de la décision interministérielle du 25 juin 2018 de maintenir un usage partagé du palais de l'Île de la Cité par ses trois occupants actuels.

Il comprend des explications des représentants du ministère de la justice que la décision interministérielle résulterait d'études aboutissant à poser les deux principes suivants :

- l'imbrication des espaces de l'ensemble immobilier est telle qu'il n'est pas envisageable d'intégrer d'autres occupants que des services de l'État ;
- la conception singulière des salles d'audience et de distribution du palais impose une fonction judiciaire ;

Le Conseil est surpris par les conclusions des travaux des services et souhaite que les études technico-économiques démontrant le bien-fondé de ces deux affirmations lui soient communiquées.

2. Le Conseil relève la très grande complexité de l'opération envisagée qui a pour ambition de procéder à des travaux de restructuration en site occupé.

Il observe que les opérations de travaux en site occupé sont facilitées par la mise à disposition de surface libre.

Il se demande pourquoi il a été fait le choix d'occuper les surfaces libérées par le transfert de services aux Batignolles avant même qu'un schéma général d'organisation des différentes phases du chantier ne soit esquissé.

Il craint que les économies de loyer (5 M €) espérées des prochains transferts ne puissent compenser les dépenses supplémentaires suscitées par la réduction des surfaces mobilisables pour la mise en œuvre du chantier.

3. Le Conseil observe que les besoins immobiliers des institutions de la justice et de la police ont fortement évolué ces dernières années du fait de réformes visant à les moderniser et des dispositions prises pour répondre à la menace terroriste.

Il rappelle que l'adéquation des ressources immobilières affectées aux besoins des services est à apprécier au regard de la cohérence d'un schéma directeur immobilier global.

Il invite la préfecture de police de Paris² à lui adresser son schéma pluriannuel de stratégie immobilière actualisé ;

Il invite également le ministère de la justice à lui communiquer le schéma directeur immobilier des institutions judiciaires franciliennes.

4. Le Conseil est surpris que la maîtrise d'ouvrage de l'opération ne soit pas confiée à un maître d'ouvrage unique.

Il remarque que la coordination de plusieurs chantiers sur un même site est un facteur de complexité supplémentaire

5. Le Conseil s'étonne au regard des décisions déjà prises, que les porteurs de projet ne soient en mesure d'indiquer ni un coût d'objectif global de l'opération, ni sa durée probable.

Compte tenu de la taille de l'ensemble immobilier (130 000 m²), de la complexité du chantier réalisé en site occupé au cœur de Paris, de la nature des travaux à réaliser sur un patrimoine entièrement classé (y compris le mobilier) et des incertitudes relatives aux besoins de rénovation des ouvrages, le Conseil craint qu'une telle opération ne dure plusieurs décennies et que son coût toutes dépenses confondues ne pèse très significativement sur les finances publiques.

Le Conseil alerte l'État sur le risque qu'il y aurait à engager une première tranche de travaux de 100 M € sans avoir préalablement estimé le coût et la durée souhaitables des cinq chantiers de l'opération.

6. Le Conseil observe que l'organisation projetée des dessertes des différentes entités du palais de la Cité ne répond pas aux besoins du projet du CMN.

Il recommande qu'une étude urbaine soit réalisée afin de garantir la réussite du projet culturel et touristique.

7. Le Conseil observe que le tragique incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris pourrait conduire les acteurs publics concernés³ à reconsidérer la question du devenir de l'ensemble des monuments de l'île de la Cité.

Il remarque que le chantier de reconstruction de la cathédrale va bouleverser l'écosystème de l'Île de la Cité, notamment dans sa dimension touristique.

Le Conseil retient de la réaction d'un des deux auteurs⁴ du rapport de la mission sur l'île de la Cité deux constats et une proposition susceptibles de nourrir la réflexion :

- les bâtiments publics de l'île représentent une richesse patrimoniale extraordinaire mais leur état souffre de difficultés d'entretien ;
- les espaces publics de cette île qui constitue le cœur de la cité parisienne ne permettent pas d'accueillir correctement les quatorze millions de visiteurs qui la parcourent chaque année ;

² Pour mémoire, le Conseil avait en 2013 souligné l'importance du parc immobilier occupé par les services de la Préfecture de police de Paris (1 Mm²). Il avait pris note qu'une réflexion était alors en cours pour arrêter un document de stratégie immobilière et avait demandé à en être rendu destinataire dès lors que celui serait arrêté. (Avis CIE n°2013-21 du 17 juillet 2013 sur les opérations immobilières de la préfecture de police de Paris).

³ Les services ont indiqué au Conseil que la Ville de Paris est propriétaire d'une partie significative des emprises du palais de l'île de la Cité.

⁴ Le Point du 23 avril 2019, [Notre-Dame de Paris - Dominique PERRAULT](#) : « Il faut repenser la cathédrale avec son île » Propos recueillis par Julie MALAURE.

-
- « La mutualisation de la gestion des monuments permettrait d'avoir un meilleur entretien, un meilleur accueil, un meilleur service et une meilleure ouverture vers les publics. »

•

En conclusion, le Conseil pointe plusieurs risques majeurs relatifs à la réalisation d'une opération complexe pour laquelle il craint une dérive des coûts et des délais.

Il souhaite être destinataire des schémas directeurs immobiliers de la préfecture de police de Paris et des institutions judiciaires franciliennes permettant de confirmer l'adéquation des besoins aux moyens immobiliers alloués.

Il estime qu'une étude urbaine est indispensable pour définir le schéma de desserte le plus adapté aux besoins du public du parcours culturel et touristique.

Il conçoit que l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris puisse conduire à une nouvelle réflexion sur le devenir des monuments de l'île et propose d'y être associé.

Avis n°2019-12 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation présentent un inventaire des biens immobiliers mis à disposition d'associations chargées d'actions sociales. Cet immobilier est utilisé principalement à des fins de restauration collective et secondairement pour des activités de loisirs. Il ne concerne pas le logement des agents, les ministères recourant à des droits de réservation auprès de bailleurs sociaux.

Le Conseil salue la démarche de recensement engagée et encourage les ministères à compléter cet inventaire notamment dans le but de reconstituer le véritable coût d'un immobilier occupé gratuitement.

Le Conseil recommande de faire expertiser l'immeuble domanial, sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10^e, dont la valeur déclarée lui apparaît sous-estimée au regard des prix du marché. Il propose que soit envisagée une autre implantation pour l'association du MENJ qui l'occupe actuellement.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le titre 1er du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État ;

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis par le Secrétariat général des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 20 décembre 2018, M. Thierry BERGEONNEAU, chef de service de l'action administrative et des moyens des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), accompagné de Mme Cécile BOURLIER, sous-directrice de la gestion des ressources humaines pour l'administration centrale, de Mme Jacqueline PILLET, chargée de mission, de M. Edmond LANOIRE, sous-directeur de la logistique de l'administration centrale, de Mme Sylvie LAPLANTE, chef du département de l'action patrimoniale, et de Mme Marie-Laure MARTINEAU-GISOTTI, chef de bureau de l'action sanitaire et sociale, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK,

sous-directrice de la stratégie et expertises, et de M. Jildaz ÉCOLAN, chef de bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État ;

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées d'actions sociales

Considérant que l'action sociale des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est déléguée pour une large part à des associations d'œuvres sociales ;

Que le secrétariat général commun aux deux ministères est en charge du pilotage de la mise en œuvre de l'action sociale de l'administration centrale et de l'établissement d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) avec chaque association concernée ;

Que dans les services déconcentrés, les CPO sont passées avec les associations par le recteur de l'académie ou le directeur des services départementaux de l'éducation nationale ;

Que l'État met à disposition de ces associations un immobilier représentant une surface totale de 11 664 m² SUB répartie ainsi :

- 6 371 m² SUB pour les services centraux, patrimoine estimé à 29,3 M €¹, dont 27,8 M € pour les sites parisiens et 1,5 M € pour les sites hors Paris ; que 86 % de ces surfaces sont dédiées à la restauration collective ;
- 5 293 m² SUB pour les services déconcentrés, estimé à 4,8 M € ;

Qu'il s'agit de biens domaniaux pour 94 % de cette surface, représentant 10 964 m² SUB, soit 2 % du parc domanial total des services du MENJ (hors jeunesse) et MESRI ;

Que les dépenses de l'occupant (entretien courant, énergies et fluides) inhérentes aux surfaces mises à disposition des associations sont assurées par les ministères à hauteur de 2 M € par an ;

Considérant que cet immobilier bénéficie majoritairement à l'activité de restauration collective des personnels, et plus modestement à des activités à caractère social, culturel, sportif et de loisirs confiées à ces associations² ;

Qu'aucun patrimoine de l'État n'est mobilisé dans le cadre de l'action sociale en faveur du logement pour les personnels du MENJ et MESRI, les ministères recourant à des droits de réservation auprès de bailleurs sociaux ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

Considérant que trois associations sont en charge d'activités de restauration collective au profit des personnels des administrations centrales des MENJ et MESRI : l'association d'entraide au personnel de

¹ Les valeurs indiquées correspondent à la valeur inscrite au bilan de l'État pour les biens domaniaux et à des loyers pour les locations.

² Les associations recensées auprès des services déconcentrés sont des amicales du personnel, une association pour l'insertion du personnel en situation de handicap, une association pour les droits des femmes et des familles, des associations culturelles et sportives et trois associations régionales des œuvres éducatives de vacances de l'éducation nationale (AROEVEN).

l'éducation nationale (AE), l'association des usagers du restaurant administratif montagne Sainte-Geneviève (AURA), l'association Rabelais ;

Que les 5 479 m² SUB mis à leur disposition sont répartis sur les quatre principales implantations parisiennes des ministères :

- l'AE dispose de 1 379 m² SUB sur le pôle Grenelle, Paris 7^e (1 250 agents du MENJ), valorisés à 10,3 M €³ ;
- l'AE dispose de 814 m² SUB sur le pôle Dutot, Paris 15^e (480 agents du MENJ), valorisés à 5,8 M € ;
- l'AE dispose de 1 021 m² SUB sur le pôle Regnault, Paris 13^e (460 agents du MENJ), valorisés à 3,8 M € ;
- l'AURA dispose de 1 408 m² SUB sur le site Descartes, Paris 5^e (2 600 agents du MESRI), valorisés à 6,4 M € ; que le restaurant accueille également des personnels d'autres structures telles que le Collège de France, ou le CNRS ;

Que 280 000 repas y sont servis chaque année ;

Que l'Association Rabelais dispose sur le site de Chasseneuil-du-Poitou (Vienne) de 1 400 m² SUB valorisés à 1,4 M € ; que 7 682 repas y sont délivrés chaque année au profit des 80 agents et stagiaires de l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF) et du Centre national d'enseignement à distance (Cned) proche géographiquement ;

Considérant que plusieurs associations sont identifiées en administration déconcentrée : l'amicale du personnel à Aix-Marseille, l'association des personnels du rectorat d'Amiens, l'association des personnels du rectorat de Besançon, l'Association des œuvres sociales de l'inspection académique de Lille, l'association des personnels des services administratifs de l'éducation nationale de Montpellier ; que cinq académies n'ont pas répondu à l'enquête de recensement réalisée par le MENJ ;

Que les espaces de restauration recensés sur les cinq sites des rectorats d'Aix-Marseille, Amiens, Besançon, Lille et Montpellier représentent 1 384 m² SUB valorisés à 1,3 M € ;

Que le nombre de repas servis n'est pas identifié ;

Que certains agents de l'éducation nationale déjeunent dans des restaurants inter-entreprises, inter-administratifs, gérés par des centres régionaux de œuvres universitaires et scolaires ou des établissements publics locaux d'enseignement (cadre conventionnel) ;

Que des personnes extérieures aux ministères bénéficient de prestations de restauration dans les locaux de restauration mis à disposition par l'État ;

Considérant que les travaux du propriétaire sont évalués à 1,28 M € pour la période 2014-2018 ;

Que le programme de travaux comprend :

- Pôle Grenelle, Paris 7^e : 39 000 € pour l'acquisition de mobilier et la réalisation de divers travaux ;
- Pôle Dutot ; Paris 15^e : 40 000 € pour des travaux de modernisation de cuisine ;
- Pôle Regnault, Paris 13^e : 14 000 € pour divers travaux ;
- Site Descartes, Paris 5^e, 308 000 € pour des travaux de fonctionnement et la réalisation d'une mission de maîtrise d'œuvre relative à la mise aux normes du restaurant administratif ;

³ En 2017 l'association d'entraide a délivré 218 317 repas aux agents du MEN (90 %) et 22 333 à d'autres personnels relevant de structures extérieures.

- Sites déconcentrés : 880 000 € pour des travaux de mises en sécurité des locaux, travaux de peinture, d'étanchéité, de réparation de dégâts des eaux, de mise en accessibilité dans le cadre des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) dans différents rectorats ;

Considérant les dépenses envisagées pour les prochaines années ;

Que les travaux courants projetés sur les sites parisiens sont estimés à 150 000 € ;

Qu'un projet de restructuration du restaurant administratif du site Descartes est en cours ; que cette opération estimée entre 1,5 et 2 M € est motivée par la nécessité de remettre aux normes la cuisine et la salle et d'optimiser l'espace alloué en permettant d'autres usages de ces surfaces hors des périodes de repas (espaces d'échange et de convivialité, réunions informelles) ;

Qu'en rectorat le montant des travaux prévus à court et moyen terme est évalué à 0,4 M € ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des activités de loisirs

Considérant qu'au sein des sites administratifs, des locaux sont mis à disposition d'associations assurant des activités à caractère social, culturel, sportif et de loisirs ;

Que l'association Entraide est implantée sur le site Grenelle (287 m²) et qu'elle dispose également de 224 m² au sein du pôle Renault (Paris 13^e) ;

Que des locaux du site Descartes d'une surface de 296 m² SUB sont mis à disposition de l'association sport culture loisirs (ASCL) qui compte 365 adhérents dont 145 relevant du MENJ et du MESRI ;

Qu'une surface de 53 m² SUB est mise à disposition de l'association du personnel des pensions sur le site de Guérande (Loire Atlantique) qui accueille 120 agents ;

Considérant que l'association « Les Fauvettes » a pour objet l'organisation et le développement de toutes activités de vacances, loisirs, séjours culturels, linguistiques et sportifs, réservées en priorité aux familles des personnels des MENJ MESRI ;

Que près de 4 000 enfants sont accueillis au sein des quatre centres permanents de l'association et d'une quarantaine de centres temporaires ou lors de séjours organisés dans le cadre de partenariats ;

Que trois des centres permanents sont des biens propres de l'association : Porto-Vecchio (Corse), L'Épine (Ile-de-Noirmoutier en Vendée), Levier (Doubs) ;

Que le centre équestre de Neauphle-le-Vieux, quatrième centre permanent, est un bien domanial (Yvelines) d'une surface bâtie déclarée de 2 539 m² SUB ; que l'association a investi 0,5 M € ces cinq dernières années pour réaliser des travaux de rénovation du site ; que des travaux d'un montant de 300 000 € sont programmés pour les années à venir ;

Que le siège de l'association est implanté dans un immeuble domanial sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10^e ; que les 14 effectifs administratifs de l'association y disposent de 456 m² (valorisé à 2,26 M €) ; que les travaux de rénovation réalisés par l'association ces cinq dernières années représentent un montant de 250 000 € ; que la rénovation projetée de la cage d'escalier est estimée à 100 000 € ;

Les représentants des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 20 décembre 2018 et du 17 octobre 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil note avec satisfaction la production d'une liste des biens immobiliers mis à disposition d'associations d'œuvres sociales mentionnant l'adresse des sites, l'activité à laquelle ils sont dédiés, les conditions juridiques de mise à disposition, leur surface et leur valeur.

Il invite les ministères à poursuivre ce travail d'inventaire en s'assurant de l'exhaustivité du recensement et en le complétant des informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité et aux enjeux de transition environnementale.

Il prend note des éléments relatifs aux travaux réalisés au cours des cinq dernières années (2014-2018) et souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire les services à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions à programmer.

2. Le Conseil note le caractère gratuit de la mise à disposition de locaux auprès des associations et précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur un tel choix qui relève de la politique sociale de l'État employeur.

Il observe toutefois que le dispositif conventionnel actuel ne permet pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale de l'État dans la mesure où le coût immobilier est considéré comme nul.

Le Conseil invite l'État à se doter des moyens d'établir ce coût immobilier d'occupation constitué d'un équivalent loyer non perçu et des dépenses d'exploitation supportées directement par les ministères.

Le Conseil estime que le partage de l'information du coût d'occupation réel est de nature à enrichir le dialogue entre administration et association opéré dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

3. Le Conseil prend acte des éléments de valorisation communiqués.

Il observe que cette valeur peut être utile au représentant de l'État propriétaire pour apprécier la pertinence de ses investissements et le bon usage de ses actifs.

Il note que les valeurs inscrites au bilan de l'État correspondent à une estimation de la propriété foncière au regard de son usage actuel et que celle-ci est susceptible d'être significativement différente d'une valeur de marché, a fortiori pour des biens pour lesquels un usage différent pourrait être envisagé.

Cependant, dès lors que le devenir de biens immobiliers d'une valeur significative est interrogé, le Conseil recommande de compléter l'avis des services du Domaine d'une seconde estimation confiée à des experts en valorisation immobilière reconnus⁴. S'agissant de biens spécifiques, tels que des centres de vacances, il convient de s'assurer que cette expertise s'étend bien au domaine immobilier considéré.

⁴ Cf. Charte de l'expertise en évaluation immobilière.

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

4. Le Conseil constate que les informations communiquées ne permettent pas de vérifier la juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés au regard du service rendu.

Il invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer :

- du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et de la salle de restaurant, au regard de la capacité d'accueil des restaurants ;
- de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis.

5. Le Conseil remarque que le coût des moyens immobiliers mis à disposition de l'activité de restauration vient s'ajouter aux subventions versées par l'État employeur.

Il invite les ministères à reconstituer la charge assumée par l'État employeur pour chaque repas servi en tenant compte de toutes formes de participation : subventions, coût équivalent au loyer non perçu, amortissement des équipements spécifiques, charges d'exploitation, dépenses fluides-énergie.

Ce coût unitaire peut être une information utile à l'État employeur dans la perspective de recomposition de son offre de restauration à l'échelle d'un territoire.

Le Conseil observe que pour les cas où il existerait une alternative moins onéreuse que le restaurant administratif, l'État employeur pourra ainsi mesurer pleinement le surcoût du restaurant administratif au regard des avantages de ce dispositif qu'il privilégie⁵ ;

6. Le Conseil note que l'offre de restauration ouverte sur le site Descartes répond aux besoins des agents du MESRI mais également à ceux du personnel d'établissements d'enseignement supérieur et/ou de recherche voisins⁶ extérieurs à l'administration centrale du ministère proprement dite.

S'il considère la mutualisation des fonctions support de bonne gestion, il estime que les réflexions en cours doivent inclure tous les aspects de participation financière des entités dont les agents bénéficient, y compris celui du coût complet immobilier.

7. Le Conseil relève avec intérêt que les ministères envisagent d'ouvrir certaines salles de restaurant administratif à d'autres usages.

Il encourage ce type d'approche développé par de nombreuses entreprises du secteur privé qui permet à la fois d'améliorer l'offre aux occupants d'un immeuble tant du point de vue qualitatif que quantitatif et d'accompagner les évolutions des modes de travail en cours.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour des activités de loisirs

8. Le Conseil invite les ministères à compléter l'inventaire des locaux occupés par des associations au sein des sites administratifs, notamment dans la perspective d'établir le coût complet de leur mise à disposition.

Il suggère aux ministères de rapporter ce coût aux bénéficiaires des prestations pour permettre de mieux orienter leur action sociale.

⁵ « Parmi les différents modes de restauration proposés par l'Etat employeur, la restauration administrative et interadministrative est privilégiée car, d'une part, elle doit permettre l'accès au plus grand nombre des agents à des repas équilibrés, accessibles à proximité et à un tarif avantageux et, d'autre part, elle constitue un véritable vecteur de convivialité et de cohésion. Elle participe également de l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable. » <https://www.fonction-publique.gouv.fr/restauration>

⁶ Collège de France, Centre National de Recherche Scientifique, Universités montagne Sainte-Geneviève.

9. Le Conseil regrette que les informations communiquées ne permettent pas d'appréhender complètement la situation immobilière du centre équestre de Neauphle-le-Vieux.

Il souhaite que la direction de l'immobilier de l'État l'établisse en précisant les éventuels autres occupants du site et en identifiant les parcelles du bien, la nature et l'état qualitatif du bâti, le montant des travaux d'entretien à prévoir, la valeur vénale de l'actif et le coût d'occupation qui en résulte.

Il invite les ministères à opérer un recensement des bénéficiaires des prestations et recommande d'établir le coût complet de fonctionnement du site, immobilier compris, par prestation.

10. Le Conseil comprend que l'association des Fauvettes a pour siège un immeuble domanial remarquable du 10^e arrondissement parisien bénéficiant d'une protection patrimoniale⁷.

Il ne s'explique pas qu'un bien d'une telle qualité puisse être valorisé par les services du Domaine au prix unitaire de 4 955 € / m² SUB qui apparaît être très inférieur aux prix du marché. Il invite la direction de l'immobilier de l'État à vérifier l'exactitude des surfaces déclarées (456 m²) et à s'assurer du bienfondé de cette évaluation.

Sur la base de cette expertise, le Conseil recommande de proposer d'autres locaux moins onéreux à cette association et d'étudier les possibilités de valorisation de l'immeuble sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10^e, par exemple dans le cadre de l'expérimentation d'une foncière de valorisation.

Il demande à être destinataire du résultat de ces travaux.

Sur l'action sociale en faveur du logement des agents

11. S'agissant de l'action sociale en faveur du logement des agents, le Conseil prend acte que l'État ne met pas d'immobilier à disposition des ministères qui recourent à des droits de réservation de logements dans le cadre de conventions avec des bailleurs sociaux.

Il relève les avantages comparatifs de ce dispositif au regard de la mise à disposition d'un parc immobilier domanial. La relative souplesse de mise en œuvre permet de mieux accompagner les différentes évolutions des demandes : localisation, types de logements, natures de contrats. Il constate par exemple que le recours à des droits de réservation peut permettre de concrétiser rapidement les récentes initiatives d'augmentation des crédits académiques dédiés au logement des personnels enseignants néo-titulaires dans les académies où la situation de l'emploi et du logement sont sous tension.

En conclusion, le Conseil salue la démarche de recensement des biens immobiliers que l'État met à disposition des associations d'action sociale et encourage les ministères à compléter cet inventaire. Il estime que le partage de la connaissance du véritable coût d'un immobilier aujourd'hui occupé gratuitement est de nature à enrichir le dialogue entre administration et association, et à améliorer la définition et le suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

Il encourage le MENJ et le MESRI à s'assurer de l'adéquation des moyens immobiliers mobilisés pour les besoins de restauration de ses agents et à mettre en place, avec l'aide de la DIE, des indicateurs permettant

⁷ « Remarquable bâtiment d'activité de la fin du XIX^e siècle, l'un des rares biens conservés de cette période dans le secteur. Composition marquée par deux travées réunies et formant une grande baie centrale sur deux niveaux à cadre et garde-corps métallique, surmontée d'un fronton arqué à denticules. Porte cochère. Soubassement orné de refends. Garde-corps de fonte à motif floral et présentant deux têtes de lion. » in Règlement du PLU de Paris – Tome 2 – Annexe VI – 10^e arrondissement-Page 266 / 432

un calibrage optimal de leurs projets, mais également des autres ministères ou opérateurs de l'État, dans la perspective du développement de stratégies immobilières territoriales.

Le Conseil recommande de faire expertiser l'immeuble domanial, sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10^e, dont la valeur déclarée lui apparaît sous-estimée au regard des prix du marché. Il invite la DIE et le MENJ à envisager une autre implantation pour le siège de l'association des Fauvettes.

Avis n°2019-13 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères économiques et financiers

Les ministères économiques et financiers (MEF) présentent un inventaire des biens immobiliers mis à disposition des associations œuvrant en faveur de la restauration collective, du logement des agents et des vacances familiales.

Le Conseil salue la démarche de recensement réalisée et encourage les ministères à améliorer la connaissance de l'état des bâtiments pour répondre aux besoins de pilotage de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Le Conseil est intéressé par les propositions d'évolution de l'immobilier consécutives aux audits respectifs dans les domaines de la restauration et des loisirs. Il recommande une réflexion sur les avantages immobiliers respectifs des différents modes de gestion de l'action sociale en faveur du logement des agents (mise à disposition de biens domaniaux, réservations de logements auprès de bailleurs sociaux) en y associant la Masse des douanes. Le Conseil invite les ministères à étudier les différentes solutions immobilières (mise à disposition gratuite ou non de biens de l'État, conclusion de baux emphytéotiques, cessions) susceptibles de répondre au mieux aux besoins de l'action sociale des ministères, dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le titre 1er du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis en octobre 2018 et mai 2019 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 20 septembre 2018, M. Brice CANTIN, chef du service des ressources humaines du secrétariat général des ministères économiques et financiers (MEF), accompagné de M. Marc ESTOURNET, sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous-directrice de la stratégie et de l'expertise, et de Mme Rania BAHLOUL ;

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées d'action sociale

Considérant que l'action sociale des ministères économiques et financiers (restauration, logement, loisirs vacances familiaux, ...) est mise en œuvre par des associations spécialisées dans chacun des domaines d'action ;

Que le secrétariat général commun aux ministères est en charge du pilotage de la mise en œuvre de l'action sociale, de l'établissement d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) ou d'une convention d'objectifs et de moyens (COM) avec chaque association concernée et d'en assurer la tutelle ;

Que l'État met à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères financiers des biens domaniaux totalisant environ 105 800 m² bâtis et 624 000 m² non bâtis ;

Que des ressources financières importantes sont consacrées à l'action sociale chaque année par le Secrétariat Général (111 millions d'euros en 2018¹), complétées par les directions à réseau ; que l'action sociale constitue une politique concertée avec les agents et leurs représentants, dans le cadre du dialogue social organisé dans des instances dédiées ;

Que ces mises à disposition sont réalisées au profit :

- de l'association pour la gestion des restaurants des administrations financières (AGRAF) : 23 000 m² ;
- de l'association pour le logement des personnes des administrations financières (ALPAF) : 52 000 m² d'un parc de logements domaniaux ;
- de l'association éducation plein air finances (EPAF) : 28 000 m² bâtis et 624 000 m² non bâtis ;
- des associations touristiques, sportives et culturelles des administrations financières (ATSCAF), Place des Arts (PDA), Club Sportif du Ministère des Finances, (CSMF) association pour l'Aide au Handicap du Ministère des Finances (APAHF) ; coopérative d'achat (COOP MINEFI) : totalisant 2 500 m² ;

Qu'une réflexion sur l'innovation de l'action sociale a été engagée en 2018 visant à l'amélioration de l'offre elle-même (contenu des prestations, tarification, conditions d'accès), ainsi que de sa gouvernance et de sa visibilité ;

Qu'une série d'audits a ainsi été lancée : audits métiers auprès de l'AGRAF (sur l'offre, la tarification et le fonctionnement de la restauration) et de l'EPAF (potentiel et mode de gestion du patrimoine de résidences), audits organisationnels sur la gouvernance des opérateurs et l'articulation entre les échelons de mise en œuvre ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

Considérant que l'AGRAF prend en charge l'action sociale dans le domaine de la restauration dans 21 restaurants administratifs à Paris intra-muros (surface de 14 633 m²) et 8 en région parisienne (8 540 m²), occupant une surface totale arrondie à 23 000 m² ;

Que l'État met gratuitement des locaux à disposition de l'association pour l'exploitation des restaurants collectifs ;

Que la valeur inscrite au bilan de l'État (exercice 2017) pour 13 sur 29 sites, calculée au prorata des surfaces occupées, est estimée à environ 5,4 M € ;

¹ Source Bilan social des ministères économiques et financiers 2018 Service des ressources humaines Sous-direction de la gestion des ressources humaines ministérielles Bureau SRH1B Juillet 2019.

Que la gestion des locaux est assurée par les directions des MEF (secrétariat général, direction générale des finances publiques, direction générale des douanes et des droits indirects, institut national de la statistique et des études économiques) en charge des immeubles de bureaux auxquels ils sont intégrés ;

Que l'État prend en charge les travaux du propriétaire ; qu'ils s'élèvent à 5,5M € entre 2013 et 2017 auxquels s'ajoutent 0,65 M € de travaux d'équipement ;

Que l'AGRAF prend en charge le matériel et l'entretien courant (maintenance et remise en état) ; que l'enveloppe consacrée à ces équipements et travaux entre 2013 et 2017 s'élève respectivement à 1,4 M € et 0,24 M € ;

Considérant que les ministères ont fait le choix de recruter un prestataire pour les accompagner dans la conduite d'un audit sur l'offre de restauration ;

Considérant que l'offre de restauration des services déconcentrés est prise en charge par diverses associations locales, sans autre information ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de logement

Considérant que l'État met à disposition de l'ALPAF 1 281 logements domaniaux d'une surface totale arrondie à 52 000 m² situés :

- à Paris : 815 logements,
- dans les Hauts-de-Seine : 169 logements,
- dans le Val-de-Marne : 114 logements,
- dans le Val d'Oise : 90 logements,
- à Nice : 83 logements,
- à Saint -Tropez : 10 logements ;

Que la valeur des biens parisiens est estimée à 400 M € en 2018 ; que celle des autres biens n'a pas été communiquée ;

Que l'offre est destinée à des fonctionnaires dont les revenus ne leur permettent pas de se loger dans les villes où le marché de l'immobilier est le plus tendu ; que l'ALPAF maîtrise la gestion des attributions de logements aux agents qui en font la demande et qui répondent à certaines conditions d'accès ;

Que l'exploitation du parc est confiée en gestion à trois organismes d'habitat à loyer modéré (HLM) : la Résidence le Logement des fonctionnaires (RLF-Paris)², BATIGERE (Paris et Ile-de-France), ERILIA (Var et Alpes-Maritimes) ;

Que les contrats de gérance comprennent la gestion locative (baux, encaissement des loyers), l'entretien courant et les gros travaux ;

Que les gestionnaires reversent chaque année le solde de gestion, constitué des montants encaissés minorés des dépenses courantes et de la provision pour travaux de l'année N 1, auprès du Trésor Public ; que leur rémunération est prévue sous la forme d'une redevance assise sur le montant des loyers quittancés et le montant des travaux exécutés ;

² Créée en 1956 sous l'impulsion des associations chargées des affaires sociales de plusieurs ministères, la Société Résidences le Logement des Fonctionnaires (RLF) gère plus de 10 000 logements et foyers, surtout en Île-de-France. La société a pour mission de satisfaire les besoins en logement des fonctionnaires proposés par les services sociaux des ministères et des demandeurs adressés par les mairies et les préfetures. RLF a rejoint le Réseau Batigère en 2012. Site RLF : <https://www.rlf-rj.com/qui-sommes-nous/>

Que le montant total quittancé par les gestionnaires représente annuellement environ 8 M € en 2018 ; que le solde de gestion représente environ 4 M € ; que le montant annuel des redevances versées aux gestionnaires s'établit autour de 270 000 € ; que le montant cumulé des dépenses de gros travaux s'élève à environ 3,1 M € au cours des trois dernières années ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des activités de loisirs

Considérant que l'État met gratuitement à disposition de l'EPAF 22 sites, représentant environ 28 000 m² bâtis et 624 000 m² non bâtis, d'une valeur inscrite au bilan de l'État estimée à 46,5 M € en 2017 ;

Que l'EPAF propose différentes prestations de vacances-loisirs à l'attention des agents des MEF, de leurs enfants et familles, exploite un parc de résidences hôtelières, de gîtes et de locations saisonnières, localisé dans des régions touristiques, à la montagne et sur le littoral français ;

Qu'au cours des cinq dernières années, un total de 8,4 M € d'investissements a été réalisé dans ces résidences ; que l'État en a financé la moitié (4,2 M €) pour des travaux et équipements du propriétaire ; que l'EPAF a pris en charge l'autre moitié (4,2 M €) pour les dépenses d'entretien courant, d'aménagement et d'équipement des résidences ;

Considérant que les ministères ont engagé une réflexion sur l'impact de la question immobilière sur l'activité de l'association ; que le secrétariat général a commandé un audit bâtiminaire et touristique à un professionnel du secteur touristique ;

Que cet audit a pour finalité de déterminer le potentiel touristique de chaque site, son adéquation à la demande des bénéficiaires ainsi que sa valeur dans l'éventualité d'une cession partielle ou totale du parc ;

Considérant que l'immobilier de l'État mis à disposition des autres associations culturelles et sportives représente une surface totale arrondie à 2 500 m², d'une valeur inscrite au bilan de l'État estimée à 1,9 M € en 2017 ;

Que les surfaces mises à disposition par associations sont les suivantes :

- ATSCAF : 449 m² dont 29 m² à Bercy et 420 m² à Ivry ;
- PDA : 930 m² dont 724 m² à Paris, 100 m² à Montreuil, 69 m² à Noisy le Grand, 37 m² à Ivry ;
- CSMF : 230 m² dont 29 m² à Paris et 201 m² à Ivry ;
- APAHF : 83,3 m² dont 54,6 m² à Paris, 15,5 m² dans l'Isère et 13,3 m² dans le Puy-de-Dôme ;
- COOP MINEFI : 838 m² dont 664 m² à Paris, 85 m² à Montreuil, 31 m² à Ivry et 78 m² à Montrouge ;

Les représentants du service des ressources humaines du secrétariat général des ministères économiques et financiers et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 20 septembre 2018 et du 7 novembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil note avec satisfaction le recensement des biens immobiliers mis à disposition des associations d'actions sociales mentionnant l'adresse des sites, l'activité à laquelle ils sont dédiés, les conditions juridiques de mise à disposition, leur surface et leur valeur.

Il invite les ministères à poursuivre ce travail d'inventaire en s'assurant de l'exhaustivité du recensement et en le complétant des informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité et aux enjeux de transition environnementale.

2. Le Conseil prend note des éléments relatifs aux travaux réalisés entre 2013 et 2017, répartis entre travaux du propriétaire, financés par l'État et divers travaux et équipements, financés par les associations.

Il souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire la tutelle et les associations à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions de restructuration, d'adaptation, de mises aux normes à conduire.

3. Le Conseil note le caractère gratuit de la mise à disposition de locaux auprès des associations et précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur un tel choix qui relève de la politique sociale de l'État employeur.

Il observe que le dispositif conventionnel actuel ne permet pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale dans la mesure où le coût immobilier est considéré comme nul.

Le Conseil invite l'État à se doter des moyens d'établir ce coût immobilier d'occupation constitué d'un équivalent loyer non perçu et des dépenses d'exploitation supportées directement par les ministères.

Le Conseil estime que le partage de l'information du coût d'occupation réel est de nature à enrichir le dialogue entre administration et associations opéré dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

4. Le Conseil prend acte des éléments de valorisation communiqués pour certains biens et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour d'autres biens. Il invite les ministères à compléter les données absentes.

Le Conseil observe que cette valeur peut être utile au représentant de l'État propriétaire pour apprécier la pertinence de ses investissements et le bon usage de ses actifs.

Il note que les valeurs inscrites au bilan de l'État correspondent à une estimation de la propriété foncière au regard de son usage actuel et que celle-ci est susceptible d'être significativement différente d'une valeur de marché, a fortiori pour des biens pour lesquels un usage différent pourrait être envisagé.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour la restauration collective

5. Le Conseil constate que les informations communiquées ne permettent pas de vérifier la juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés au regard du service rendu.

Il invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer :

- du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et de la salle de restaurant, au regard de la capacité d'accueil des restaurants ;
- de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis.

6. Le Conseil remarque que le coût des moyens immobiliers mis à disposition de l'activité de restauration vient s'ajouter aux subventions versées par l'État employeur.

Il invite les ministères à reconstituer la charge assumée par l'État pour chaque repas servi en tenant compte de toutes les formes de participation : subventions, coût équivalent au loyer non perçu, amortissement des équipements spécifiques, charges d'exploitation, dépenses fluides-énergie.

Ce coût unitaire peut être une information utile à l'État employeur dans la perspective de reconstitution de son offre de restauration à l'échelle d'un territoire. Cette information est susceptible d'alimenter une étude sur la rationalisation possible des nombreuses implantations parisiennes.

Le Conseil observe que pour les cas où il existerait une alternative moins onéreuse que le restaurant administratif, l'État employeur pourra ainsi mesurer pleinement le surcoût du restaurant administratif au regard des avantages de ce dispositif qu'il privilégie.

7. Le Conseil appelle l'attention sur la réorganisation des réseaux territoriaux des ministères et les restructurations de cités administratives en cours, qui sont de nature à faire évoluer les besoins de restauration des agents. Il invite les ministères à réfléchir sur les possibilités de mutualisation des espaces de restauration collective ainsi qu'à leur ouverture à d'autres usages.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour le logement des agents

8. Le Conseil prend acte que la détention de logements domaniaux parisiens et hors Paris est motivée par le souhait des ministères de faciliter l'accès au logement d'agents que l'administration a des difficultés à recruter pour des postes situés à Paris ou dans certaines régions.

Le Conseil constate que les éléments communiqués ne permettent pas de savoir si le but est atteint. Le nombre de bénéficiaires de logements, actifs et retraités, n'est pas disponible, pas plus que les taux de vacance. Il constate qu'il est nécessaire de répondre au besoin de rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier en tenant compte de l'évolution des situations passées et des besoins actuels des agents, en lien avec la localisation et les surfaces des logements. Le Conseil préconise l'élaboration d'indicateurs de suivi quantitatifs et qualitatifs de l'occupation des biens immobiliers de l'État (taux d'occupation, taux de rotation en fonction des changements de situation des agents).

9. Le Conseil observe que certains ministères ont fait le choix de la réservation de logements auprès d'un bailleur social.

Il recommande une réflexion sur les avantages immobiliers respectifs des différents modes de gestion de l'action sociale en faveur du logement des agents (mise à disposition de biens domaniaux, réservations de logements auprès de bailleurs sociaux).

Le Conseil invite à inclure la Masse des douanes³ dans cette réflexion. Cet établissement public national administratif sous tutelle du ministre de l'action et des comptes publics, est détenteur d'un parc de logements domaniaux qui abrite des agents des MEF.

10. Le Conseil invite à la réalisation d'une étude permettant d'établir une correspondance entre les loyers et charges payés par les locataires et la valeur de l'actif immobilier mis à disposition par l'État pour le logement de ses agents. Le Conseil recommande de comparer l'opportunité de la détention d'actifs à celle du recours au marché locatif social.

³ Cf. référé Cour des comptes 25 juillet 2016 sur le logement des douaniers par la « Masse des douanes ». Dans cet établissement public national à caractère administratif, sous tutelle du ministre chargé des douanes, le taux de vacance des logements est très supérieur à la moyenne du parc locatif national. La part des douaniers parmi les locataires est en constante diminution, malgré un niveau moyen des loyers inférieur à celui pratiqué dans le logement « très social ». La Cour considère que le logement des agents des douanes devrait être assuré dans les conditions de droit commun dont bénéficient les autres fonctionnaires et recommande la mise en place, (...) d'une offre alternative de logement en faveur des douaniers (...).

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour des activités de loisirs

11. Le Conseil exprime son intérêt pour la démarche d'audit des biens immobiliers de l'État mis à disposition de l'association EPAF. Il constate que l'audit traite à la fois des forces et faiblesses architecturales et touristiques. Il note que les évaluations des sites de vacances sont réalisées avec des professionnels du tourisme. Ce choix est conforme à une recommandation du Conseil, de compléter l'avis des services du Domaine par une estimation confiée à des experts en valorisation immobilière⁴. Cette démarche est particulièrement utile dès lors que le devenir de biens immobiliers spécifiques ou d'une valeur significative est interrogé.

Le Conseil constate les atouts immobiliers d'un patrimoine aux implantations attractives et variées. Il prend note aussi de la nécessité de rénovation (travaux de restructuration, de mises aux normes) d'un parc vieillissant et du poids des nouvelles réglementations.

12. L'audit donne des pistes de choix immobiliers stratégiques (cession, aménagement des locaux, modification des modes d'hébergement, ajustement des périodes d'ouverture, diversification des services proposés). Le Conseil encourage les ministères à étudier ces propositions en les comparant aux solutions adoptées par d'autres administrations, s'agissant de cession de tout ou partie du parc résidentiel de loisirs. Il invite les ministères, en association avec le représentant de l'État propriétaire, à approfondir les pistes de valorisation immobilière avec les collectivités locales. Certaines pourraient être intéressées par l'occupation ou l'acquisition de biens immobiliers de l'État.
13. Le Conseil invite les ministères et le représentant de l'État propriétaire à effectuer des choix immobiliers qui permettront de mettre en œuvre la politique d'action sociale souhaitée, en cohérence avec la politique immobilière de l'État.

En conclusion, le Conseil salue la démarche de recensement des biens immobiliers que l'État met à disposition des associations d'action sociale et encourage les ministères financiers à compléter cet inventaire. Sans cette connaissance du parc, aucune stratégie immobilière ne peut être élaborée.

Le Conseil invite les ministères à étudier les différentes solutions immobilières (mise à disposition gratuite ou payante de biens de l'État, conclusion de baux emphytéotiques pour des biens que l'État conserve dans son patrimoine, cessions) susceptibles de répondre aux besoins de l'action sociale des ministères, dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

⁴ Cf. Charte de l'expertise en évaluation immobilière.

Avis n°2019-14 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale du ministère des Armées

Le ministère des Armées présente un premier inventaire de l'immobilier de l'État mis à la disposition d'associations ou d'établissements publics d'action sociale œuvrant en faveur de la restauration, des loisirs, du logement et de prestations exceptionnelles spécifiques. L'immobilier de l'État mis à disposition de ces structures diverses se caractérise par son hétérogénéité en nombre, superficie et valeur. Le Conseil salue la démarche de recensement engagée et encourage le ministère à compléter cette ébauche, notamment dans le but de reconstituer le véritable coût d'un immobilier occupé, dans certains cas, gratuitement. Le Conseil recommande au ministère une attention particulière au projet de restructuration de l'Hôtel National des Invalides, évalué, au stade des études préliminaires, à 50 M €.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le titre 1er du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 27 juin 2019 M. Sylvain MATTIUCCI, directeur des patrimoines, de la mémoire et des archives (DPMA) du ministère des Armées, accompagné de Mme Florence LALANNE, chargée de mission à la direction des patrimoines, de la mémoire et des archives et de M. Philippe DRESS, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement au ministère des Armées, en présence de Mme Christine WEISROCK, sous directrice de la stratégie et de l'expertise à la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées d'actions sociales

Considérant que le parc immobilier du ministère des Armées représente une surface d'emprise d'environ 275 000 hectares pour une valeur estimée à plus de 16 Mds € ;

Qu'environ 514 hectares en bâti et non bâti, d'une valeur non estimée, sont mis à la disposition d'établissements publics ou d'associations pour répondre à la volonté du ministère d'offrir un accompagnement social très large au profit de ses agents ;

Considérant que l'action sociale ministérielle recouvre des prestations dans les domaines identiques à ceux d'autres ministères :

- la restauration ;
- le logement ;
- les loisirs familles, les loisirs enfants, les centres d'aide sociale ;

Qu'elle s'exerce par ailleurs de manière spécifique dans l'attribution de prestations exceptionnelles en faveur des anciens combattants, blessés, invalides, familles endeuillées,...;

Que l'État met à disposition des biens immobiliers aux organismes suivants :

- l'Institution de gestion des armées (IGESA) ;
- la Fédération des clubs de la défense (FCD) ;
- l'Institution nationale des invalides (INI) ;
- l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG) ;
- l'établissement public des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique ;
- la mutuelle UNEO ;
- l'association pour les conjoints (Association nationale des femmes de militaires) ;
- l'association solidarité défense et la fondation des œuvres sociales de l'Air ;
- l'association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée, l'association pour le développement des œuvres sociales de la marine, et de nombreuses associations régimentaires du type « amicales » ;

Que les surfaces sont caractérisées par leur localisation hors ou dans le périmètre d'une base de Défense :

- les surfaces individualisées hors bases de Défense dites «non embasées», pour lesquelles des conventions d'utilisation site par site sont passées avec le représentant de l'État propriétaire ;
- les surfaces incluses dans des bases de Défense, pour lesquelles des conventions interservices sont signées avec les Commandants respectifs des bases ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

Considérant que les prestations de restauration sont gérées par :

- les cercles et foyers (établissements publics à caractère administratif) ;
- l'Économat des armées (établissement public à caractère industriel et commercial), vers lequel 45 restaurants ont déjà été externalisés sur 118 projetés ;

Qu'il n'est pas fait mention des sites concernés (localisation, superficie, coût, valeur) ni des conditions de mise à disposition ;

Considérant par ailleurs que la restauration sur le site de Balard est gérée par la société Opale dans le cadre d'un partenariat public/privé, sans autre précision ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de logement

Considérant que l'État met à disposition environ 8 200 logements (localisations, surfaces et valeurs non communiquées), destinés aux agents civils et militaires ;

Que le parc de logements domaniaux, destinés aux personnels logés par nécessité de service et à des logements facultatifs, est géré par le bailleur social CDC Habitat jusqu'au 1er janvier 2021 ; que les modalités du contrat de gestion ne sont pas précisées ;

Que des loyers décotés sont pratiqués, correspondant à 30 à 50 % de la base locative selon le prix du marché du lieu de résidence ; qu'un décret en Conseil d'État est en préparation pour préciser la décote de loyer pratiquée ;

Considérant que le ministère recourt par ailleurs à la réservation de 30 000 logements pour ses agents civils et militaires, dans le cadre de conventions avec des bailleurs sociaux ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des activités de loisirs et d'aide sociale

Considérant que l'État met à disposition de l'institution de gestion des armées (IGESA), (établissement public industriel et commercial), environ 218 hectares dont 27,5 hectares de bâti¹ ;

Que ces biens (siège, centres de vacances, hôtels, centre de santé,) relèvent du domaine privé et sont estimés à environ 128 M € (valeur inscrite au bilan de l'État) ;

Que les immeubles mis à disposition de l'IGESA font l'objet de conventions d'utilisation ;

Que les surfaces suivantes ont été inventoriées par le ministère :

Typologie de bien	surface bâtie en m ²	surface non bâtie en m ²	valeur inscrite au bilan de l'État (arrondie)
7 antennes régionales	13 027	11 810	6,5 M €
2 hôtels-résidences relais	18 367	10 625	25,3 M €
24 établissements familiaux	92 223	465 523	26,4 M €
24 centres de vacances de jeunes	98 348	1 546 738	21,3 M €
39 établissements sociaux	26 214	28 340	33,4 M €
2 maisons d'enfants à caractère social (MEACS)	10 568	39 280	3,1 M €
4 établissements familiaux et centres de vacances de jeunes outre-mer	8 674	78 954	9,1 M €
1 centre de santé	77	ns	0,05 M €
5 centres sociaux	495	620	0,9 M €
1 bâtiment multi-service	43	ns	0,03M €
1 bâtiment hébergement/restauration	7 600	ns	3,2 M €
TOTAL	275 636	2 181 890	129,3 M €

¹ L'IGESA est également propriétaire de biens immobiliers.

Considérant que l'entretien du parc immobilier de loisirs fait l'objet d'un plan pluriannuel de travaux dont le mode financement n'est pas précisé ;

Qu'environ 10,6 M € ont été investis ces cinq dernières années pour six opérations (établissements, surfaces, natures des travaux et modalités de financement non communiquées) ;

Que les travaux envisagés de 2018 à 2021 sont évalués à 11,5 M € pour cinq opérations :

- réfection de l'hébergement et de la climatisation de la maison de repos des roches rouges à Saint-Raphaël (environ 2 M €) ;
- rénovation de la salle d'animation et réfection des sols de la maison familiale hôtel Continental à Hyères (environ 0,6 M €) ;
- réfection des sols de chambres de la villa Furtado Heine à Nice (environ 0,06 M €) ;
- rénovation de l'hébergement des réseaux de la résidence Louvois à Toulon (environ 7,5 M €) ;
- rénovation de l'hébergement, climatisation et salle de restaurant du centre de loisirs sportifs et culturel d'Hyères (environ 4,7 M €) ;

Considérant que l'État met des surfaces à disposition de la fédération des clubs de la Défense (FCD) qui œuvre dans le secteur des loisirs ;

Que cette association loi 1901, regroupant 410 clubs sportifs et culturels, dispose d'environ 260 hectares (valeur non communiquée) sur les terrains militaires, par voie d'autorisations d'occupations temporaires ou de conventions inter-services ;

Que la convention générale du 24 juillet 2017 entre la FCD et le ministère prévoit les modalités d'occupation du patrimoine et la répartition des charges d'entretien ;

Que des titres d'occupation sont délivrés aux clubs ;

Que les redevances d'occupation du domaine public sont calculées par les DDFIP ; que depuis le 1^{er} janvier 2019 une part de ces redevances est inscrite en recette au compte d'affectation spéciale (CAS) ;

Que des réflexions sont en cours entre le ministère et la DIE pour organiser le reversement d'une partie de ces recettes du CAS vers le budget du ministère de l'Armée, comme prévu par la loi de programmation militaire ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations exceptionnelles en faveur des anciens combattants, blessés, invalides, familles endeuillées

Considérant que l'État met des surfaces à disposition des structures suivantes :

1- L'Institution nationale des invalides (INI)

Établissement public (siège situé à l'Hôtel National des Invalides Paris 7^e) centre médico-chirurgical destiné aux grands invalides, anciens combattants et victimes de guerre, opérateur du ministère des Armées doté d'une convention d'utilisation (jusqu'au 31/12/2030) et d'un SPSI. Il bénéficie d'environ 22 000 m² (valeur non communiquée) ;

Que des travaux ont été réalisés entre 2010 et 2015 à hauteur de 6,7 M € dans des bâtiments que l'État met à disposition de l'INI ; qu'il s'agissait de travaux de sécurité incendie, de sécurisation d'ouvrages techniques et des études de maîtrise d'œuvre pour un projet de modernisation et de réhabilitation du patrimoine hospitalier vétuste ;

Que ce projet immobilier est évalué, au stade des études préliminaires, à 50 M € sur 5 ans pour des travaux de :

- modernisation, mutualisation de certains locaux, mises aux normes règlementaires, mises en sécurité incendie, stabilité des bâtiments au feu et désenfumage des locaux ;
- mise en cohérence des infrastructures en lien avec la future organisation et le projet médical ;

Que le financement est prévu à hauteur de 38,8 M € sur le programme 169 et de 11,2 M € sur les fonds propres de l'établissement ;

2- L'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVG)

Établissement public administratif (siège situé Hôtel National des Invalides, Paris 7^e), dont la mission est de défendre les intérêts matériels et moraux des anciens combattants victimes de guerre et des victimes civiles de la guerre et d'actes de terrorisme ; il est doté d'un SPSI, d'un contrat d'objectifs et de performance. Ses services territoriaux sont présents notamment dans les cités administratives avec conventions d'occupation et paiement de loyers. Cinq sites de l'ONAC VG bénéficient d'immobilier domanial mis à disposition avec convention d'occupation pour une surface d'environ 2 000 m² au total (valeur non communiquée) ;

3- L'établissement des fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique (EPFP)

Il dispose d'un bâtiment à Toulon construit sur fonds propres pour environ 15 M €, dont le foncier est en cours de cession pour environ 0,6 M € par le ministère des Armées. L'EPFP dispose par ailleurs pour son siège parisien, au 231 Bd Saint-Germain Paris 7^e, d'une surface de 42,09 m². Une convention d'occupation précaire, qui prévoit le versement d'une redevance d'environ 13 000 € par an, a été passée en 2015 pour 5 ans, à transformer en convention d'utilisation ;

4- La mutuelle UNEO

Les antennes présentes sur une quinzaine de sites en France (environ 1 300 m²) disposent d'autorisations d'occupation temporaires payantes (77 000 € annuels de redevance) ;

5- L'association nationale des femmes de militaires (ANFEM)

Elle dispose d'un siège social à Paris (38,17 m² au 24 rue de Presles 15^e, non valorisé) et d'une soixantaine de délégations en province dont l'inventaire immobilier est en cours. En l'absence de conventions d'autorisation d'occupation temporaire, les documents sont en cours de préparation (surfaces et valeurs non communiquées) y compris pour le site rue de Presles ;

6- L'association solidarité défense (ASD) et la fondation des œuvres sociales de l'Air (FOSA)

Elles disposent de 46,37 m² au 24 rue de Presles 15^e, non valorisé, dans le cadre d'une autorisation d'occupation du domaine et de diverses autorisations d'occupation temporaires payantes (localisations, surfaces et valeurs non communiquées) ;

7- L'association pour le développement des œuvres d'entraide dans l'armée, l'association pour le développement des œuvres sociales de la marine, et de nombreuses associations régimentaires du type « amicales »

Elles bénéficient également de mises à disposition ;

Que l'ensemble représente une surface d'environ 330 000 m² (localisations, surfaces et valeurs non communiquées) mise à disposition par voie d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public ;

Que le ministère met de multiples petites surfaces à disposition d'associations d'aide aux agents pour faire face à des situations difficiles, dans ou à proximité de chaque base de Défense (associations, localisations, surfaces et valeurs non communiquées) ;

Les représentants du ministère des Armées et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 27 juin 2019 et du 28 novembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil constate que l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations en charge de l'action sociale, en dehors et au sein des emprises militaires, n'avait pas fait l'objet, jusqu'alors, d'un recensement centralisé.

Il invite le ministère à poursuivre ce travail d'inventaire récemment entrepris en s'assurant de l'exhaustivité du recensement et en le complétant des informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité, aux enjeux de transition environnementale, aux conditions juridiques et financières de mise à disposition et à la valeur des biens.

Il souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire les services à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions à programmer.

Il prend également acte des éléments relatifs aux travaux réalisés au cours des dernières années, communiqués pour certains biens, et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour d'autres biens.

2. Le Conseil prend acte des éléments de valorisation communiqués pour certains biens et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour de nombreux biens. Il invite le ministère à compléter les données absentes.

Il observe que cette valeur peut être utile au représentant de l'État propriétaire pour apprécier la pertinence de ses investissements et le bon usage de ses actifs.

Il note que les valeurs inscrites au bilan de l'État correspondent à une estimation de la propriété foncière au regard de son usage actuel et que celle-ci est susceptible d'être significativement différente d'une valeur de marché, a fortiori pour des biens pour lesquels un usage différent pourrait être envisagé.

Dès lors que le devenir de biens immobiliers d'une valeur significative est interrogé, le Conseil recommande de compléter l'avis des services du Domaine d'une seconde estimation confiée à des experts en valorisation immobilière reconnus². S'agissant de biens spécifiques, il convient de s'assurer que cette expertise s'étend bien au domaine immobilier considéré.

3. Le Conseil note le caractère gratuit de certaines mises à disposition de locaux et précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur un tel choix qui relève de la politique sociale de l'État employeur.

Il observe toutefois que le dispositif conventionnel actuel ne permet pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale du ministère au bénéfice de ses agents, dans la mesure où le coût immobilier est considéré comme nul.

Le Conseil invite l'État à se doter des moyens d'établir ce coût immobilier d'occupation constitué d'un équivalent loyer non perçu et des dépenses d'exploitation supportées directement par le ministère.

² Cf. Charte de l'expertise en évaluation immobilière.

Le Conseil estime que le partage de l'information du coût d'occupation réel est de nature à enrichir le dialogue opéré entre administration et associations dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

Il prend acte que la mise à disposition de certains biens donne lieu au versement d'une redevance par la structure bénéficiaire. Cette redevance constitue une recette pour le compte d'affectation spéciale. Il regrette l'absence d'information sur les fondements juridiques distinguant les mises à disposition de biens de l'État à titre gratuit et celles donnant lieu au paiement d'une redevance.

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

4. Le Conseil prend acte de l'inventaire en cours concernant le patrimoine dont bénéficient les cercles et foyers et l'économat des Armées, et les modalités de leur mise à disposition.

Il comprend qu'une démarche d'externalisation de la fonction de restauration est en cours (sans précision des modalités).

À l'issue de ces travaux, le Conseil recommande au ministère de s'assurer que les moyens immobiliers mis à disposition sont en adéquation avec les besoins identifiés.

Sur l'immobilier mis à disposition pour le logement des agents

5. Le Conseil prend acte du double mode de gestion du ministère des Armées qui met à disposition 8 200 logements domaniaux et recourt à des droits de réservation d'environ 30 000 logements, dans le cadre de conventions avec des bailleurs sociaux.
6. S'agissant des logements domaniaux, le Conseil constate qu'aucun inventaire n'est établi, que les valeurs d'actifs et les modalités de gestion ne sont pas communiquées. Le nombre de bénéficiaires de logements n'est pas transmis, pas plus que les taux de vacance. Il recommande au ministère de recueillir et consolider ces données, y compris la valeur de l'actif immobilier, les loyers et charges payés.
7. Le Conseil relève les avantages de la réservation par rapport à la mise à disposition de logements domaniaux : la relative souplesse de mise en œuvre permet de mieux accompagner les évolutions de la demande (localisation, types de logements, nature des contrats). Il recommande au ministère d'établir le bilan de sa politique de logement par recours au droit de réservation en rapportant les coûts à la charge du ministère au nombre d'agents logés.
8. En fonction des bilans des deux modes de gestion, le Conseil invite le ministère à comparer l'opportunité de la détention d'actifs des logements et celle du recours au marché locatif social.
9. Le Conseil invite le ministère à s'inscrire dans les réflexions en cours sur la gestion du parc résidentiel social.

Sur l'immobilier mis à disposition pour les activités de loisirs et d'aide sociale hors bases militaires

10. Le Conseil prend note qu'environ 218 hectares, dont 27,5 hectares de bâti, d'immobilier de l'État (estimés à 128 M €) sont mis à disposition de l'IGESA, structure emblématique. Le Conseil regrette l'insuffisance d'information sur les modalités de la gestion immobilière de ces biens et l'absence d'information sur la stratégie immobilière partagée entre l'IGESA et sa tutelle ministérielle. L'adéquation de la mise à disposition des biens par rapport aux besoins des bénéficiaires n'est pas établie.

Le Conseil invite le ministère à effectuer une évaluation globale d'un point de vue immobilier et touristique, du patrimoine de l'État mis à la disposition de l'IGESA pour l'organisation de séjours de vacances ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations exceptionnelles en faveur des anciens combattants, blessés, invalides, familles endeuillées

11. Le Conseil a entendu l'ONAC-VG sur son SPSI (Avis n°2016-05) et pris note à cette occasion de l'existence du siège situé à l'Hôtel des Invalides à Paris. Il s'étonne que, lors de la présente audition, les locaux du siège ne soient pas mentionnés ni valorisés au titre des biens de l'État mis à disposition. Il invite le ministère à consolider l'inventaire.
12. Le Conseil prend note que l'État met à disposition de multiples implantations locales. Il appartient au ministère d'apprécier la pertinence des mises à disposition en fonction d'éléments objectifs. Il comprend le travail entrepris concernant la mise en place de conventions d'utilisation et d'AOT mais invite le ministère à se rapprocher de la direction de l'immobilier de l'État afin d'accélérer le processus.
13. Le Conseil prend note du projet de restructuration d'une surface de 22 000 m² à l'Hôtel des Invalides, envisagé par l'INI. Il note que le projet immobilier est intégré dans le SPSI produit récemment par cet opérateur. Le Conseil invite le ministère des Armées à être vigilant sur la gouvernance du projet et sur les risques de dépassement du montant de 50 M € de prévision de travaux.

En conclusion, le Conseil invite le ministère des Armées à poursuivre le recensement ébauché et rappelle la nécessaire fiabilisation des données relatives à l'inventaire physique (dénombrement des locaux, types de biens, lieux, surfaces), au diagnostic technique (état du bâtiment, respect des normes de sécurité, sanitaires, d'accessibilité, de performances thermiques et énergétiques, prévisions de travaux), au diagnostic économique (coûts d'utilisation, coûts d'entretien, prévisions d'investissement), à la valorisation des biens. Ces informations constituent le socle indispensable pour organiser la gestion domaniale.

Au-delà du caractère insuffisant des informations transmises, le Conseil recommande l'amélioration de leur suivi par le ministère. L'élaboration d'indicateurs de suivi des différents items liés à l'immobilier de l'État et à la fréquentation des sites permettrait de mesurer l'adéquation des moyens alloués aux besoins exprimés.

Le Conseil invite le ministère de tutelle à être vigilant sur l'élaboration et le suivi des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de l'ONAC-VG et de l'INI.

Enfin, le Conseil recommande au ministère une attention particulière au projet de restructuration de l'Hôtel National des Invalides, s'agissant de l'adéquation des travaux aux besoins, de leur financement et de leur mise en œuvre.

Plus généralement, s'agissant de l'État propriétaire, le Conseil relève l'opportunité d'une réflexion à engager sur le principe et le calcul des redevances.

Avis n°2019-15 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale du ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur présente un inventaire des biens immobiliers mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale. Ces biens sont utilisés à des fins de restauration collective, de loisirs, d'activités sportives, d'accueil de petite enfance et d'administration. L'immobilier mis à disposition ne concerne pas le logement des agents, le ministère recourant à des réservations légales ou contractuelles auprès de bailleurs sociaux. Le Conseil salue la réalisation de l'inventaire et encourage le ministère à le compléter. Il invite le ministère et les associations à achever dans les meilleurs délais les travaux de conventionnement.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le titre 1er du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 26 septembre 2019, M. Antoine GOBELET, directeur de l'évaluation de la performance des affaires financières et immobilières au ministère de l'Intérieur, accompagné de Mme Emmanuelle FRENAY, cheffe du bureau de la synthèse, du patrimoine et de la stratégie (BSPS) à la sous-direction des affaires immobilières (SDAI) et de M. Ludovic PERRIN, en présence de M. Philippe BAUCHOT, chef de service de la direction de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous directrice de la stratégie et de l'expertise et de M. Hervé LE DÛ, chef du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État (DIE-2A) ;

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale

Considérant que le parc immobilier du ministère de l'Intérieur mis à disposition d'associations en charge de l'action sociale représente une surface d'environ 49 125 m² (28 sites dédiés à l'action sociale sur un total de 20 000 sites occupés par le ministère) ;

Considérant que l'action sociale ministérielle bénéficiant de mise à disposition recouvre plusieurs types de prestations réparties sur les 28 localisations :

- restauration : 12 restaurants et cafétérias ;
- loisirs familles : 4 centres de vacances et 5 salles de pratique sportive ;
- accueil de petite enfance : 3 crèches ;

Que, par ailleurs, 4 sites sont identifiés comme locaux administratifs de l'action sociale ;

Qu'il existe d'autres structures chargées de l'action sociale pour le ministère de l'Intérieur, mais qu'elles sont propriétaires de leurs locaux (centres de vacances, établissements de repos, ...) ;

Considérant que les 11 structures bénéficiaires de mise à disposition d'immobilier de l'État en 2019 sont les suivantes :

- Fondation Jean Moulin (FJM) multisite : environ 44 214 m² ;
- Association "LE TIGRE BLANC" (Ecully) : environ 2 307 m² ;
- Association Guy Hubert (Lyon) : environ 1 970 m² ;
- Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale ANAS (Paris) : environ 24 m² ;
- Association Sportive de Taekwonkido de la police nationale ASTTPN (Lognes) : environ 134 m² ;
- Association départementale d'action sociale pour la police Essonne ADASP 91 : environ 101 m² ;
- Association départementale d'action sociale pour la police Seine et Marne ADASP 77 : environ 63 m² ;
- Association pluridisciplinaire des agents du Ministère de l'Intérieur APAMI : environ 134 m² ;
- Association des usagers du restaurant administratif de Colomiers AURAC SGAMI sud (Toulouse) : surface non connue ;
- Association La Dragonne - SGAMI sud (Marseille) : environ 73 m² ;
- Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ACPHFMI (Paris) : environ 105 m².

Considérant que pour tous les biens immobiliers de l'État mis à disposition d'une association, le conventionnement est réalisé ou en cours ;

Que les redevances d'occupation sont établies avec les services locaux des domaines concernés ; qu'il n'y a pas de redevance pour les centres de vacances ni pour les centres sportifs en raison du caractère social de ces prestations ; qu'il n'y a pas d'information sur les redevances d'occupation pour les prestations d'accueil de petite enfance et de restauration ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

Considérant que l'immobilier de l'État est mis à disposition de six associations ; que la gestion de la restauration de la gendarmerie est hors de ce périmètre associatif, et confiée à des cercles mixtes qui ont le statut d'établissement public ;

Considérant que la surface totale mise à disposition pour 12 espaces de restauration représente environ 7 790 m² (valeur non définie) ;

Adresse du restaurant	surface arrondie en m ²	structure bénéficiaire de la mise à disposition	travaux réalisés depuis 5 ans en K €
"Beauvau" 11/13 rue Cambacérès 75008 PARIS	1 639	FJM	275
107 rue des Trois Fontanots 92000 NANTERRE	436	FJM	
87/95 quai du Dr Dervaux 92600 ASNIERES	453	FJM	
75 rue Denis Papin 93500 PANTIN	292	FJM	
27 cours des petites écuries 77315 LOGNES	1 185	FJM	
1 rue Kleber 92300 LEVALLOIS PERRET	1 577	FJM	
5, rue du Général Mouton Duvernet 3 ^e arr. et 40, rue Maurice Berliet 8 ^e arr. LYON	1 970	Association Guy Hubert	Non significatif
Commissariat central Boulevard de France 91000 EVRY	102	ADASPP 91	Non significatif
Hôtel de police 51 avenue du Général de Gaulle 77000 MEULUN	63	ADASPP 77	Non communiqué
Site de Ste Marthe 13014 MARSEILLE	73	association La Dragonne	Non communiqué
4 chemin de Bordeblanque 31773 COLOMIERS TOULOUSE	Non communiqué	AURAC	Non communiqué
TOTAL	7 790		

Considérant que des conventions sont passées avec l'association Guy Hubert et l'ADASPP 91, sans autre information ; que les conventions avec les associations ADASPP 77, l'AURAC et La Dragonne précisent que la mise à disposition d'immobilier de l'État s'effectue à titre gratuit ;

Qu'un travail de conventionnement est en cours avec la FJM, identifiée comme la structure de gestion des activités de restauration des sites d'administration centrale ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des activités de loisirs

Considérant qu'en 2019, l'État met à disposition des biens immobiliers correspondant à 4 centres de vacances et 5 salles de sports ;

Que les 4 centres de vacances sont mis à disposition de la Fondation Jean Moulin (FJM) ; qu'ils représentent une surface d'environ 35 438 m² pour une valeur estimée d'environ 10,40 M € ;

Que les travaux réalisés sur fonds propres s'élèvent à 2,38 M € ;

Que les conventions de mise à disposition de l'immobilier à la FJM ne prévoient pas le paiement d'une redevance en raison du caractère social de l'activité des centres de vacances ;

Adresse du centre de vacances	surface arrondie en m ²	Structure bénéficiaire de la mise à disposition	valeur estimée en M €	travaux 2014-2019 en M € financés FJM	travaux 2014-2019 en M € financés MI
« Le Neptune » à Saint-Denis d'Oléron (Charente-Maritime)	3 479	FJM	1,9	0,47	-
« Le Moulin de la Côte » au Château d'Oléron (Charente-Maritime)	3 024	FJM	1,3	0,06	-
« Le Néouvielle » à Saint-Lary-Soulan (Hautes-Pyrénées)	3 080	FJM	1,9	1,61	-
« Les Écureuils » à Font-Romeu (Pyrénées-Orientales)	25 855	FJM	5,3	0,25	0,42
TOTAL	35 438		10,40	2,38	0,42

Que les locaux des 5 salles de sports mises à disposition de la FJM, de l'association le Tigre blanc, de l'ASTTPN et de l'APAMI représentent une surface d'environ 1 146 m² ; d'une valeur non communiquée ;

Adresse de la salle de sport	surface arrondie en m ²	structure bénéficiaire de la mise à disposition	travaux réalisés depuis 5 ans en €	modalités de mise à disposition
"Lumière" 40 avenue des Terroirs de France 75012 PARIS	236	FJM	Non communiqué	convention d'occupation précaire avec redevance
"Beauvau" 11/13 rue Cambacérès 75008 PARIS	495	FJM	Non communiqué	COP avec redevance
<i>Institut national de police scientifique</i> -INPS 31 avenue Franklin Roosevelt 69130 ECULLY	147	Le tigre blanc	22 177	convention de mise à disposition
Association Sportive de Taekwondo - Taekwonkido Police Nationale Cours des petites écuries 77315 LOGNES	134	ASTTPN	Non communiqué	autorisation d'occupation temporaire à titre gratuit
27 cours des petites écuries 77315 LOGNES	134	APAMI	Non communiqué	AOT à titre gratuit
TOTAL	1 146			

Que les conventions sont établies à titre gratuit pour l'ASTTPN et l'APAMI ;

Que la convention de mise à disposition des locaux à l'association le Tigre blanc prévoit la prise en charge par l'association des travaux d'entretien courant, des menues réparations, de l'entretien des équipements et du mobilier du centre de loisirs ;

Que les biens mis à disposition de la FJM sont soumis à redevance, hors centres de vacances, dont le montant n'est pas communiqué ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations d'accueil de petite enfance

Considérant que l'État met à disposition de la FJM trois sites (valeur non communiquée) qui sont affectés à l'accueil de petite enfance, sans précision sur le contenu des conventions :

- Crèche « Lumière » 40 avenue des Terroirs de France 75012 PARIS : 638 m²
- Crèche "Beauvau" 11/13 rue Cambacérès 75008 PARIS : 384,46 m²
- Crèche 71 boulevard Émile Zola 92000 NANTERRE : 900 m²

Considérant que des travaux ont été financés par le ministère de l'Intérieur à la crèche de Nanterre, à hauteur d'environ 20 821 € entre 2011 et 2015, et de 100 055 € en 2018 ; que sur les mêmes périodes, la FJM a financé respectivement environ 200 000 € et 5 400 €.

Sur l'immobilier mis à disposition pour l'administration de l'action sociale

Considérant que l'État met à disposition une surface d'environ 670 m² (valeur et redevance non communiquées) à des associations qui l'ont affectée à des services de gestion des actions sociales :

- services administratifs de la direction d'exploitation des résidences de la FJM (Préfecture des Pyrénées Atlantiques, 2 rue Maréchal Joffre 64000 Pau), surface de 43,5 m², sans précision sur la convention ;
- services administratifs du siège de la FJM, site Lumière, 40 avenue des Terroirs de France Paris 12^e, surface de 498 m², sans précision sur la convention ;
- bureau de 23,67 m² (partagé avec les locaux avec la mutuelle Intérieure) mis à disposition de l'ANAS au 40 avenue des Terroirs de France Paris 12^e, une convention d'occupation précaire est en cours de rédaction ;
- bureau de 105,56 m² au 1 bis rue des Saussaies, Paris 8^e est mis à disposition de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI) ; une convention d'occupation temporaire est en cours de signature prévoyant une redevance annuelle de 20 000 € et la participation de l'association aux charges.

Sur l'immobilier mis à disposition des prestations de logement

Considérant que le ministère de l'Intérieur ne met pas d'immobilier de l'État à disposition d'association pour le logement des agents ;

Que pour le logement de ses personnels, le ministère de l'Intérieur recourt à des réservations auprès de bailleurs sociaux ; il peut s'agir de réservations via le contingent préfectoral ou de l'achat de réservations via un marché public ;

Sur les axes de gestion du patrimoine immobilier de l'État

Considérant que le ministère de l'Intérieur a bénéficié d'un vaste patrimoine immobilier constitué de dons et legs transférés depuis 1968 ;

Qu'il s'agissait principalement de centres de vacances (11 établissements) et d'un établissement médicalisé pour enfants, destinés à l'accueil des agents et/ou de leurs enfants ;

Considérant qu'une politique active de gestion a conduit le ministère à céder 8 sites, dont 5 sites de 1996 à 2004 et 3 sites depuis 2005 ;

Considérant que le ministère de l'Intérieur entend poursuivre une gestion dynamique des biens de l'État devenus inutiles ;

Les représentants du ministère de l'Intérieur et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 26 septembre et du 19 décembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil note avec satisfaction la production d'une liste des biens immobiliers mis à disposition des associations chargées de l'action sociale mentionnant l'adresse des sites, l'activité à laquelle ils sont dédiés, leur surface, les conditions juridiques de mise à disposition.

Il invite le ministère à compléter cet inventaire des informations relatives aux conditions financières de mise à disposition et à la valeur des biens, à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité et aux enjeux de transition environnementale.

Il souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire les services à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions à programmer.

Il prend également acte des éléments relatifs aux travaux réalisés au cours des dernières années, communiqués pour certains biens, et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour d'autres biens. Il invite le ministère à compléter les données absentes.

2. Le Conseil note le caractère gratuit de certaines mises à disposition de locaux et précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur un tel choix qui relève de la politique sociale de l'État employeur.

Il observe toutefois que le dispositif conventionnel actuel ne permet pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale du ministère au bénéfice de ses agents, dans la mesure où le coût immobilier est considéré comme nul.

Le Conseil invite l'État à se doter des moyens d'établir ce coût immobilier d'occupation constitué d'un équivalent loyer non perçu et des dépenses d'exploitation supportées directement par le ministère.

Le Conseil estime que le partage de l'information du coût d'occupation réel est de nature à enrichir le dialogue opéré entre administration et associations dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

3. Le Conseil prend acte que la mise à disposition de certains biens donne lieu au versement d'une redevance par la structure bénéficiaire. Il regrette le caractère incomplet des informations transmises sur les fondements juridiques distinguant les mises à disposition de biens de l'État à titre gratuit et celles donnant lieu au paiement d'une redevance. Il invite le ministère à compléter ces informations.

Sur l'immobilier mis à disposition d'association pour la restauration

4. Le Conseil constate que les informations communiquées ne permettent pas de vérifier la juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés au regard du service rendu.

Il s'étonne que le site Lumière ne bénéficie pas, selon les informations communiquées, d'espaces de restauration collective.

5. Le Conseil invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer :
 - du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et des salles, au regard de la capacité d'accueil des restaurants ;
 - de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis.

6. Le Conseil remarque que le coût des moyens immobiliers mis à disposition de l'activité de restauration vient s'ajouter aux subventions versées par l'État employeur.

Il invite le ministère à reconstituer la charge assumée par l'État employeur pour chaque repas servi en tenant compte de toutes formes de participation : subventions, coût équivalent au loyer non perçu, amortissement des équipements spécifiques, charges d'exploitation, dépenses fluides-énergie.

Ce coût unitaire peut être une information utile à l'État employeur dans la perspective de recomposition de son offre de restauration à l'échelle d'un territoire.

Le Conseil observe que pour les cas où il existerait une alternative moins onéreuse que le restaurant administratif, l'État employeur pourra ainsi mesurer pleinement le surcoût du restaurant administratif au regard des avantages de ce dispositif qu'il privilégie¹.

Sur l'immobilier mis à disposition d'association pour des activités de loisirs

7. Le Conseil prend acte de la gestion dynamique de son parc social par le ministère de l'Intérieur. Il note qu'un mouvement de cessions a eu lieu entre 1996 et 2008, concernant 7 centres de vacances et un établissement médicalisé pour enfants. Une surface totale de 67 182 m² a été cédée et le montant des ventes s'est élevé à 13,7 M €. Le Conseil invite le ministère à poursuivre cette démarche pour tout bien dont l'inutilité définitive serait avérée.
8. Le Conseil constate qu'il n'y a pas de baisse de fréquentation des centres de vacances les Écureuils, le Néouvielle et le Neptune, entre 2014 et 2018. Il prend note du lien établi par le ministère entre le maintien du volume de fréquentation et les investissements réalisés ces dernières années par la Fondation Jean Moulin. Il regrette l'absence d'informations transmises sur la fréquentation du centre de vacances le Moulin de la Côte.
9. Le Conseil note le souhait du ministère de maintenir l'attractivité des centres de vacances en permettant à la FJM de réaliser des travaux de grosse maintenance et de confort. Le Conseil observe la nécessaire clarification des compétences entre propriétaire et bénéficiaire en fonction de la nature des travaux. Il invite le ministère à un dialogue avec la DIE sur la qualification des travaux dits du locataire ou du propriétaire.
10. Le Conseil prend acte du souhait du ministère de conclure des conventions d'objectifs et de moyens fixant une durée d'occupation des biens calibrée en fonction de la durée d'amortissement des travaux.

Sur l'immobilier mis à disposition d'association pour des activités d'accueil de petite enfance

11. Le Conseil constate que les valeurs d'actifs et les modalités de gestion ne sont pas communiquées. Le nombre de berceaux n'est pas transmis, pas plus que les taux d'occupation. Il recommande au ministère de recueillir et consolider toutes les données utiles, et notamment la valeur de l'actif immobilier.
12. Le Conseil note que les crèches sont ouvertes à d'autres bénéficiaires que les agents du ministère de l'Intérieur. Il observe que des liens sont tissés avec la Ville de Paris, pour des réservations de berceaux qui permettent ainsi de répondre aux besoins des agents du ministère de l'Intérieur sur leur site de travail ou près de leur domicile.
13. Il invite le ministre à s'interroger sur la nécessité de maintenir des structures d'accueil de petite enfance en interne, alors que des réservations de berceaux sont possibles dans des structures spécialisées. Il lui appartient d'apprécier les coûts et les avantages/inconvénients respectifs des deux solutions. Le Conseil

¹ « Parmi les différents modes de restauration proposés par l'État employeur, la restauration administrative et interadministrative est privilégiée car, d'une part, elle doit permettre l'accès au plus grand nombre des agents à des repas équilibrés, accessibles à proximité et à un tarif avantageux et, d'autre part, elle constitue un véritable vecteur de convivialité et de cohésion. Elle participe également de l'exemplarité de l'État au regard du développement durable. » <https://www.fonction-publique.gouv.fr/restauration>

recommande au ministère d'établir le bilan de sa politique d'accueil de petite enfance en s'assurant que les moyens immobiliers mis à disposition sont en adéquation avec les besoins identifiés.

14. En fonction des bilans des deux modes de gestion, le Conseil invite le ministère à comparer l'opportunité de la détention d'actifs servant à l'accueil de petite enfance et celle du recours au marché de réservation de berceaux.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour l'administration de l'action sociale

15. Le Conseil constate que les informations communiquées ne permettent pas de vérifier la juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés au regard du service rendu.
16. Il invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer du juste dimensionnement des espaces de bureaux et d'accueil du public, le cas échéant ; le Conseil rappelle la norme plafond de 12 m² SUN par poste de travail (10 m² SUN par poste de travail en zone tendue) et invite le ministère à la faire respecter.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour le logement des agents

17. Le Conseil prend acte du mode de gestion du ministère de l'Intérieur qui recourt à la réservation de logements auprès de bailleurs sociaux. Il observe un choix cohérent par rapport à une procédure relativement souple et adaptable à l'évolution des besoins de logements, en taille, localisation, typologie de baux, dans un contexte professionnel spécifique.
18. Le Conseil invite le ministère à s'inscrire dans les réflexions en cours sur la gestion du parc résidentiel social.

Sur les axes de gestion du patrimoine immobilier de l'État

Le Conseil prend acte que le ministère entend poursuivre pour les années à venir une gestion dynamique des biens immobiliers de l'État mis à disposition qui sont devenus inutiles.

En conclusion, le Conseil encourage le ministère à poursuivre et compléter l'inventaire des biens mis à disposition et des coûts immobiliers, dans le cadre d'une gestion active du patrimoine. Il rappelle la nécessaire fiabilisation des données relatives à l'inventaire physique et au diagnostic technique (état du bâtiment, respect des normes de sécurité, sanitaires, d'accessibilité, de performances thermiques et énergétiques, prévisions de travaux), au diagnostic économique (coûts d'utilisation, coûts d'entretien, prévisions d'investissement), à la valorisation des biens. Ces informations constituent le socle indispensable pour organiser la gestion domaniale.

Il invite tout particulièrement le ministère et les associations à achever les travaux de conventionnement dans les meilleurs délais, avec l'appui des services du domaine.

Avis n°2019-25 sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT)

Les ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales présentent un inventaire des biens immobiliers mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale. Ces biens sont utilisés à des fins de vacances et loisirs, et d'administration. Le Conseil salue la réalisation de l'inventaire et encourage les ministères à le compléter. Il invite les ministères et les associations à achever dans les meilleurs délais les travaux de conventionnement. Le Conseil prend acte que la mise à disposition gratuite de biens immobiliers résulte d'une volonté politique. Il rappelle que les ministères ne sont pas exempts de l'obligation de valoriser les biens en questions, d'identifier les coûts immobiliers assumés afin de les intégrer au bilan de leur action sociale.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le titre 1er du décret n°2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État ;

Vu la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le dossier transmis le 22 novembre 2019 et les informations complémentaires transmises le 15 janvier 2020 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 28 novembre 2019, Mme Isabelle PALUD-GOUESCLOU, sous-directrice des politiques sociales, de la prévention et des pensions, accompagnée de M. Michel VERMEULEN, sous-directeur délégué à l'action foncière et immobilière, et de M. Alain GORET, chef du département de la politique immobilière, en présence de M. Philippe BAUCHOT, chef de service de la direction de l'immobilier de l'État, accompagné de M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de l'administration et de la valorisation de l'immobilier de l'État (DIE-SD3) ;

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale

Considérant que l'État met des biens immobiliers à disposition de deux associations en charge de l'action sociale des ministères de la transition écologique et solidaire (MTES) et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT) ;

Que ces associations proposent des prestations de vacances familiales, d'accueil d'agents nouveaux arrivants, ou d'hébergement temporaire de familles en difficulté sociale (ASCE)¹ et de prestations de vacance en centre de loisirs avec hébergement pour les enfants (CGCV)² ;

Considérant que pour tous les biens immobiliers mis à disposition des associations, les ministères indiquent que le conventionnement est réalisé ou en cours de réalisation ;

Considérant, par ailleurs, que des structures choisies dans le cadre de marchés publics interviennent dans les domaines de la restauration collective, de l'accueil de petite enfance et bénéficient d'immobilier mis à disposition par l'État ;

Considérant que les conditions de mise à disposition ne sont pas systématiquement renseignées, mais qu'elles semblent être gratuites ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

Considérant que les ministères ne disposent pas d'un inventaire consolidé des espaces mis à disposition pour des prestations de restauration pour l'administration centrale et les services déconcentrés ;

Que les ministères ont néanmoins identifié, concernant l'administration centrale, six restaurants, gérés par trois prestataires de marchés publics et occupant des biens de l'État (cf. tableau) :

Site	surface restaurant et cuisine en m ² (sans autre précision)	Prestataire marché public (sans autre précision)
Grande Arche de la Défense	3 240	EUREST
Tour Séquoia	2 018	EUREST
Pôle Saint-Germain	1 248	EUREST
CVRH de Toulouse	454	ANSAMBLE
ENTE de Valenciennes	870	API

Que les caractéristiques techniques des biens, les caractéristiques juridiques et financières de mise à disposition et les valeurs des biens qui totalisent environ 7 830m² n'ont pas été communiquées ;

Qu'il convient d'ajouter pour le pôle Saint-Germain l'office des ministres (1 217m²) ;

Que la restauration pour les autres bâtiments d'administration centrale et les services déconcentrés ne fait pas l'objet d'un inventaire. Elle relève plutôt de la logique de restaurants inter-entreprises ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des activités de loisirs

Considérant qu'en 2019, l'État met à disposition de la FNASCE, des ASCE et du CGCV (associations de loi 1901) des biens immobiliers pour l'exécution de leurs missions ;

Considérant que la FNASCE est liée aux MTES MCTRCT par une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) en date du 5 juin 2019 ;

Considérant que la FNASCE fédère 116 associations sportives culturelles et d'entraide locales qui interviennent au niveau déconcentré et gèrent plus de 300 « unités d'accueil » dont 212 sont des biens domaniaux ;

¹ Associations sportives, culturelles et d'entraide (ASCE) réunies au sein d'une fédération nationale (FNASCE)

² Comité de gestion des centres de vacances (CGCV).

Considérant que ces biens domaniaux sont constitués de biens devenus inutiles pour les services déconcentrés des ministères qui en étaient à l'origine les utilisateurs pour l'exécution de leurs missions : logements de gardien de phare, maisons éclésiastiques, maisons cantonnières, maisons forestières, logement de gardien de site ;

Que les services déconcentrés sont néanmoins toujours considérés comme étant utilisateurs des biens et bénéficient à ce titre de conventions d'utilisation³ ;

Qu'il peut s'agir aussi d'immeubles achetés à l'occasion de la construction d'infrastructures routières (délaissés routiers) ;

Que les unités d'accueil sont souvent intégrées dans des ensembles immobiliers plus larges conservant des missions de service public ;

Que les ministères ont transmis un tableau de recensement des 212 unités : localisation, références Chorus (numéro de site et de bâtiment, valeur estimée), description (nombre et surface des logements), service utilisateur et date de fin de la convention d'utilisation, identification de l'ASCE gestionnaire ;

Que la valorisation de ce parc, sur la base des données figurant dans Chorus, le référentiel technique (RT) et l'outil d'aide à la décision (OAD), est supérieure à 12,8 M €, pour une surface d'environ 14 800 m², mais qu'il convient d'être prudent sur les estimations, aux dires des ministères ;

Considérant que des conventions de mise à disposition entre services utilisateurs⁴ et associations départementales sont passées (189) ou en voie de finalisation (19) ;

Que quatre unités d'accueil sont dispensées de convention d'utilisation car elles sont situées sur le domaine maritime, sans autre justification ;

Considérant qu'une convention-type de mise à disposition a été établie par les ministères en lien avec la FNASCE et la direction de l'immobilier de l'État ; elle prévoit :

- la mise à disposition des biens sans redevance pour une durée de 9 ans (afin de permettre aux associations d'amortir les investissements réalisés dans la même période) ;
- la prise en charge par l'ASCE gestionnaire de toutes les réparations d'entretien courant incombant au locataire, les travaux de grosses réparations dès lors que celles-ci sont justifiées par l'état de santé des biens mis à disposition et des travaux rendus obligatoires par les prescriptions en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité ;
- la prise en charge par l'ASCE des dépenses afférentes à l'énergie et aux fluides, sous réserve de l'existence de dispositif de comptage ;

Considérant que les ministères ont participé financièrement en 2018 à hauteur de 0,7 M € en subvention de fonctionnement et de 1,7 M € au titre de la mise à disposition de 36 agents⁵ contre remboursement ;

Que chaque ASCE peut bénéficier d'une subvention de fonctionnement complémentaire octroyée par son service de rattachement ;

Que les ASCE bénéficient pour l'entretien courant des unités d'accueil d'un réseau de bénévoles qui ont des compétences techniques ;

³ Conventions d'utilisation Préfet/ DAFI/DDF/DRFIP/administration locale.

⁴ Il s'agit de services déconcentrés tels que les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), directions interdépartementales des routes, directions interrégionales de la mer, directions départementales des territoires ou d'opérateurs (Voies Navigables de France, Cerema).

⁵ Une partie de leur fonction est consacrée à la gestion des unités d'accueil.

Considérant que les ASCE peuvent par ailleurs être propriétaires de biens propres qui contribuent aux mêmes objectifs et complètent l'offre de séjour (notamment les séjours gratuits) ;

Considérant que le CGCV est en charge de l'organisation des séjours de vacances collectives éducatives pour les enfants des agents des ministères, dans le cadre d'une CPO en date du 12 avril 2019 ;

Que l'État met à disposition quatre centres de vacances pour l'organisation d'accueils ou de séjours collectifs, (établissements recevant du public (ERP) de 3ème ou 4ème catégorie de type R) :

centres de vacances	Nombre de places	surface bâtie en m ² sans précision	surface non bâtie en hectare	valeur inscrite au bilan de l'État (Chorus)
Grendelbruch (67)	94	1 549	1,1	pas d'estimation
Longeville-sur-Mer (85)	180	4 200	6,57	0,33 M €
Ouagne (58)	84	2 218	7,00	0,21 M €
Pierrefitte-es-Bois (45)	84	1 801	6,50	pas d'estimation
total	442	9 768	21,2	ns

Que le CGCV est par ailleurs propriétaire, en propre, d'un centre de vacances dans le Tarn, également mobilisé pour l'accueil des enfants et des jeunes ;

Considérant que les conventions d'utilisation et de mise à disposition de chacun des quatre centres appartenant à l'État sont établies ou en cours d'établissement afin de fixer les droits et obligations réciproques des parties ;

Que, conformément à la CPO, les frais de fonctionnement et d'exploitation des centres sont pris en charge par le CGCV dans le cadre de la subvention qui lui est versée par l'administration ; en 2018, les ministères ont attribué une subvention de fonctionnement de 1,9 M €⁶ au CGCV, ainsi que 0,3 M € au titre de la mise à disposition de deux agents contre remboursement ;

Que les travaux de remise en état et en conformité réglementaire sont supportés par les ministères⁷, les crédits nécessaires sont délégués aux services en région (DREAL) ;

Qu'entre 2013 et 2016, les ministères ont alloué chaque année entre 0,15 M € et 0,2 M € de crédits d'investissement, et qu'en 2018 comme en 2019, 0,06 M € ont été alloués ;

Que sur les mêmes périodes, le CGCV a financé des travaux sur ses fonds propres pour un montant de l'ordre de 0,15 M € à 0,2 M € par an ;

Considérant enfin que le CGCV diversifie depuis quelques années ses partenariats avec d'autres ministères et entités publics, sans qu'il soit fait mention de la contribution de ces derniers au fonctionnement des centres de vacances ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations d'accueil de petite enfance

Considérant que les ministères n'ont pas recours à une association pour des prestations d'accueil de petite enfance ;

⁶ Soit 29 % du montant total de coûts directs et indirects estimés de l'activité.

⁷ Dès lors que ces travaux sont justifiés par l'état des biens mis à disposition au sens de l'article 606 du code civil.

Que l'État met à disposition de la société « People and Baby », dans le cadre d'un marché public, des locaux situés aux 1^{er} et 2^e étages du Plot I de l'ensemble des Collines de l'Arche (surface de 718 m² sans autre précision, valeur non communiquée) qui sont affectés à l'accueil de petite enfance ;

Que le marché prévoit que les locaux sont mis gratuitement à la disposition du prestataire et que les fluides sont pris en charge par les ministères ;

Qu'en 2018, 99 enfants ont été accueillis et le taux moyen annuel de fréquentation de la crèche⁸ a été de 83,92 % ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour l'administration de l'action sociale

Considérant que l'État met à disposition de la FNASCE, à titre gratuit, des locaux à usage de bureaux situés au 4^e étage du Plot I de l'ensemble des Collines de l'Arche⁹ (163,32 m², valeur non communiquée) ;

Considérant que l'État met à disposition du CGCV, à titre gratuit, des locaux à usage de bureaux situés au 4^e étage du Plot I de l'ensemble des Collines de l'Arche¹⁰ (valeur et surfaces non communiquées) ;

Considérant que toutes les charges de fonctionnement des deux sièges des associations sont assumées par l'administration centrale des ministères ;

Sur l'immobilier mis à disposition des prestations de logement

Considérant que les ministères offrent, par l'intermédiaire de la FNASCE, des solutions temporaires de logement ;

Qu'aucune information sur l'éventuelle mise à disposition d'immobilier de l'État à des d'associations pour le logement des agents n'a été communiquée au Conseil ;

Sur les axes de gestion du patrimoine immobilier de l'État

Considérant que les ministères se posent la question de la pertinence de conserver certaines unités d'accueil, biens devenus inutiles et jugés non attractifs au regard de leur situation géographique, de leur taux d'occupation et de leur état ;

Que les conditions de retour aux services utilisateurs des biens devenus inutiles à la FNASCE sont précisées dans la CPO ;

Que la conservation d'un bien doit être discutée avec l'association partenaire, le patrimoine géré par les ASCE n'étant pas figé ;

Que les ministères ont proposé la sortie de certaines unités d'accueil du patrimoine immobilier de l'État, et que d'autres biens, devenus inutiles aux services utilisateurs pour l'exercice de leurs missions, ont été intégrés à la liste des unités d'accueil ;

Considérant que les ministères ont engagé une réflexion sur les modalités de la conservation des quatre centres de vacances appartenant à l'État, dans le contexte de l'évolution des attentes des bénéficiaires, de

⁸ D'une capacité d'accueil de 70 berceaux, elle accueille les enfants âgés de 10 semaines à 4 ans. Elle est ouverte en priorité aux agents de l'administration centrale des MTES MCTRCT, puis aux agents des services déconcentrés d'Ile-de-France.

⁹ Annexe 4 de la Convention pluriannuelle d'objectifs avec la FNASCE du 5 juin 2019.

¹⁰ Annexe 5 de la Convention pluriannuelle d'objectifs avec le CGCV du 12 avril 2019.

la raréfaction des crédits et de la cherté des travaux de rénovation prévisibles, incluant des travaux d'amélioration de performance énergétique ;

Les représentants des ministères et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 28 novembre 2019 et du 27 février 2020, formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil prend acte des modalités particulières de mise en œuvre de l'action sociale des ministères puisqu'elle est pour partie déconcentrée : la restauration des personnels des services déconcentrés, les unités d'accueil mises à disposition des ASCE par les services déconcentrés, dits services utilisateurs. Cette spécificité ne doit cependant pas conduire le ministère à méconnaître les coûts de l'immobilier domanial mis à disposition des associations chargées de l'action sociale de leur périmètre.
2. Le Conseil note toutefois la production de listes des biens immobiliers mis à disposition des deux associations, mentionnant l'adresse des sites, l'activité à laquelle ils sont dédiés, leur surface, les conditions juridiques de mise à disposition.

Il regrette que le patrimoine des unités d'accueil mises à disposition des ASCE ne soit que partiellement valorisé dans la base Chorus, qui n'affiche d'estimation que pour un tiers des biens, comme il ne l'est que pour deux des quatre centres de vacances.

Il invite le ministère à fiabiliser et compléter cet inventaire des informations relatives aux conditions financières de mise à disposition et à la valeur des biens, à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité et aux enjeux de transition environnementale. Il invite le ministère à recenser les données relatives aux travaux réalisés au cours des dernières années et aux travaux programmés.

Il souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire les services à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions à programmer. La pertinence de conserver certains biens étant interrogée, cette connaissance croisée avec des données de fréquentation constitue un faisceau de paramètres important.

3. Le Conseil regrette le caractère incomplet et dispersé des informations relatives aux conditions financières de mises à disposition de biens domaniaux. Il invite les ministères à compléter ces informations qui ne figurent dans les conventions pluriannuelles d'objectifs entre les ministères et la FNASCE et le CGCV que pour les sièges des deux associations.

Le Conseil observe que le dispositif conventionnel actuel et l'absence de centralisation des informations ne permettent pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale du ministère au bénéfice de ses agents, dans la mesure où le coût immobilier n'apparaît pas.

Il invite les ministères à se doter des moyens d'établir ce coût immobilier d'occupation constitué d'un équivalent loyer non perçu et des dépenses d'investissement et de fonctionnement supportées par les ministères.

Le Conseil estime que le partage de l'information du coût d'occupation réel est de nature à enrichir le dialogue opéré entre administration et associations dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale. Il est également nécessaire pour éclairer les réflexions sur la pertinence de la conservation d'un bien.

Sur l'immobilier mis à disposition pour la restauration

4. Le Conseil note que la prestation de restauration fait l'objet de marchés publics sur certains sites d'administration centrale. Il constate que les ministères ne sont pas en capacité pour les autres sites d'administration centrale et pour les services déconcentrés, d'identifier les biens domaniaux mis, pour tout ou partie, à disposition pour de prestations de restauration. Les informations communiquées ne permettent pas de connaître les modalités de mise à disposition des biens aux prestataires, ni de vérifier la juste adéquation des moyens domaniaux mobilisés au regard du service rendu.

Il invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer :

- du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et des salles, au regard de la capacité d'accueil des restaurants ;
- de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis.

Il recommande aux ministères d'identifier les coûts immobiliers constitués d'un équivalent loyer non perçu et des charges qu'ils assument.

Sur l'immobilier mis à disposition d'association pour des activités de loisirs

5. Le Conseil constate qu'aucune information n'est transmise sur la santé des bâtiments des quatre centres de vacances mis à disposition du CGCV, sur la nature des travaux réalisés ces cinq dernières années ni sur une programmation pluriannuelle prévisionnelle.

Il entend cependant l'incapacité prévisible et d'ores et déjà exprimée par les ministères à continuer à assumer les charges en investissement pour les centres de vacances, comme ils le font actuellement. LE CGCV étant par ailleurs propriétaire d'un centre et ayant développé des partenariats avec d'autres ministères et organismes publics, le Conseil recommande aux ministères de s'assurer que la contribution financière est effectivement proportionnée à l'action sociale de son périmètre, et singulièrement que la subvention de fonctionnement contribue à l'entretien du seul patrimoine de l'État. Il invite de plus les MTES et MCTRCT à s'assurer que les autres ministères et organismes publics bénéficiant de prestations dans ces centres, contribuent à due proportion au fonctionnement des structures, ce qui ne semble pas être le cas (cf. budget prévisionnel annexé à la CPO entre l'État et le CGCV).

6. Le Conseil prend acte du souhait du ministère de conclure des conventions de mise à disposition fixant une durée d'occupation des biens calibrée en fonction de la durée d'amortissement des travaux.
7. Le Conseil observe la nécessaire clarification des compétences entre propriétaire et bénéficiaire en fonction de la nature des travaux. Il invite le ministère à un dialogue avec la DIE sur la qualification des travaux dits du locataire ou du propriétaire.
8. Le Conseil comprend que la mise à disposition de l'immobilier aux associations en charge de l'action sociale s'effectue à titre gratuit s'agissant des activités d'action sociale dans le domaine des loisirs et des vacances. Il invite toutefois les ministères à l'inscrire clairement dans la rédaction des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Sur l'immobilier mis à disposition d'association pour des activités d'accueil de petite enfance

9. Le Conseil constate que les ministères ne recourent pas à une association mais qu'ils mettent de l'immobilier domanial à disposition d'une société. Le Conseil constate que la valeur de l'actif immobilier n'est pas communiquée et qu'il n'y a pas d'information sur la nature et le financement des travaux réalisés ou programmés dans les locaux mis à disposition. Il recommande au ministère de recueillir et consolider cette donnée utile.
10. Le Conseil prend acte de la mise à disposition des locaux à titre gratuit. Il invite les ministères à établir le bilan de la politique d'accueil de petite enfance en s'assurant que les coûts immobiliers réels (loyer non

perçu, charges de fonctionnement) et les biens immobiliers mis à disposition sont en adéquation avec les besoins identifiés et le service rendu.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour l'administration de l'action sociale

11. Le Conseil constate que les informations communiquées ne permettent pas de vérifier la juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés au regard du service rendu.

Il constate la gratuité des biens mis à disposition des associations pour leurs locaux administratifs et la prise en charge des frais de fonctionnement par les ministères. Il invite ces derniers à évaluer la charge financière globale assumée.

12. Le Conseil invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer du juste dimensionnement des espaces de bureaux et d'accueil du public, le cas échéant. Il rappelle la norme plafond de 12m² SUN par poste de travail (cf. circulaire du Premier Ministre du 16 janvier 2009), que le CIE recommande d'établir à 10m² SUN/PdT en zone tendue, et invite les ministères à la faire respecter.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour le logement des agents

13. Le Conseil prend acte que pour le logement de ses personnels¹¹, les ministères ont déclaré en séance recourir à des réservations auprès de bailleurs sociaux : il peut s'agir de réservations via le contingent préfectoral ou de l'achat de réservations via un marché public. Il prend par ailleurs note du fait que des solutions temporaires sont accessibles via la FNASCE sans que les prestations réalisées soient quantifiées et les coûts pour les ministères évalués.
14. Sur le principe, le Conseil invite les ministères à s'inscrire dans les réflexions interministérielles en cours sur la gestion du parc résidentiel social.

Sur les axes de gestion du patrimoine immobilier de l'État

15. Le Conseil prend acte de la volonté de conduire une gestion dynamique du parc mobilisé pour l'action sociale par les ministères. Il invite les ministères à poursuivre cette démarche pour des biens immobiliers de l'État mis à disposition dont l'inutilité définitive serait avérée :
- en s'interrogeant sur l'utilité réelle et l'adéquation des biens aux activités d'action sociale,
 - en s'assurant que les biens devenus inutiles aux services utilisateurs et aux associations font effectivement l'objet d'une remise aux services des domaines.
16. Le Conseil note que les ministères examinent au cas par cas les demandes de reprise en gestion de certaines unités d'accueil par les collectivités locales ou d'autres entités publiques comme le conservatoire du littoral, dans un souci de valorisation du patrimoine. Il recommande toutefois, si leur inutilité est avérée, que leur valorisation (cession, location, bail emphytéotique,...) soit envisagée et invite les ministères à se rapprocher de la DIE à ce sujet.
17. Le Conseil estime enfin qu'il est de bonne gestion de veiller à la proportionnalité des entrées/sorties du patrimoine de la sphère des unités d'accueil. Ces entrées et sorties doivent être appréciées au regard des besoins réels en termes d'action sociale, de moyens que les ministères consacrent aujourd'hui à l'entretien, au fonctionnement, et de moyens qu'ils sont susceptibles d'y consacrer à l'avenir.

¹¹ Le Conseil note que dix logements (situés plot I de l'ensemble des Collines de l'Arche, bien domanial) sont occupés sous le régime de nécessité absolue de service pour des agents assurant des astreintes liée au bon fonctionnement des immeubles du pôle ministériel à la Défense et Boulevard Saint-Germain (hors champ de l'action sociale).

.

En conclusion, le Conseil encourage les ministères à poursuivre et compléter l'inventaire des biens mis à disposition et des coûts immobiliers qu'ils assument, dans le cadre d'une gestion active du patrimoine. Il rappelle la nécessaire fiabilisation des données relatives à l'inventaire physique et au diagnostic technique (état du bâtiment, respect des normes de sécurité, sanitaires, d'accessibilité, de performances thermiques et énergétiques, prévisions de travaux), au diagnostic économique (coûts d'utilisation, coûts d'entretien, prévisions d'investissement), à la valorisation des biens. Ces informations constituent le socle indispensable pour organiser la gestion domaniale.

Il invite tout particulièrement les ministères et les associations à achever les travaux de conventionnement dans les meilleurs délais, avec l'appui des services du domaine.

Le Conseil prend acte que la mise à disposition gratuite des biens immobiliers domaniaux résulte d'une volonté politique. Cette approche n'exempte en rien les ministères de l'obligation de valoriser les biens en question, d'identifier les coûts immobiliers assumés et les coûts liés à la détention de biens sans versement de redevance, afin de les intégrer au bilan de l'action sociale des ministères.

Plus généralement, s'agissant de l'État propriétaire, le Conseil relève l'opportunité d'une réflexion à engager sur le principe et le calcul des redevances.

**Avis n°2019-01 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)
d'administration centrale des services du Premier ministre, sa mise en œuvre et
son suivi**

Les services du Premier ministre présentent le bilan de leur SPSI 2014-2018. Le CIE salue la réussite de l'opération Ségur Fontenoy et relève que les instruments actuels de pilotage de l'immobilier de l'État demeurent perfectibles pour rendre compte des progrès accomplis.

Le CIE émet un avis favorable au projet de SPSI des SPM pour la période 2019-2023 et encourage les services et les structures relevant du Premier ministre à poursuivre leurs actions de modernisation et d'optimisation de l'immobilier qu'ils occupent en formalisant leurs projets selon la méthode mise en place par la DIE pour les opérations soumises à labellisation.

Le Conseil invite l'État à engager une réflexion prospective sur l'adéquation du parc existant aux besoins futurs des cabinets ministériels et des services d'administration centrale avec lesquels ils collaborent étroitement.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-01 du 11 février 2015 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre ;

Vu le dossier de présentation du SPSI des services du Premier ministre du 6 décembre 2018 ;

Après avoir entendu M. Serge DUVAL, directeur des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre (SPM), accompagné de Mme Nicole CIVATE, de la mission appui au pilotage, M. Patrick Roger, M. Stéphane GUÉNEAU, Mme Céline RICART et Mme Julie SEYLER de la division du patrimoine et de la logistique, en présence de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et de l'expertise de la direction de l'immobilier de l'État, accompagnée de M. Jildaz ÉCOLAN et M. Jean-Michel REMONGIN du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 6 décembre 2018 ;

Sur le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018

Considérant que le SPSI 2014-2018 avait pour ambition, à périmètre identique de services soutenus, de réduire le nombre d'implantations de 38 à 22, tout en conservant les principales implantations historiques autour de l'hôtel de Matignon ;

Que ce schéma qui reposait principalement sur le regroupement d'au moins 2 300 postes de travail sur l'ensemble immobilier restructuré de Ségur-Fontenoy avait initialement pour objectifs :

- la modernisation du cadre de travail ;
- la mutualisation des services généraux et d'équipements spécifiques ;
- la libération de 44 577 m² SUB correspondant à 11 locations privées (25 945 m² SUB) d'un coût annuel de 14,8 M €, à un plateau de bureau de 3 832 m² au sein des locaux des ministères économiques et financiers et à 7 implantations domaniales (18 632 m² SUB) d'une valeur estimée en 2013 à 175 M € ;
- une amélioration de la performance d'occupation avec un ratio cible en 2018 de 12,3 m² SUN / PdT (pour 14,7 m² SUN / PdT en 2013) et de 12,4 m² SUN / PdT (pour 14,5 m² SUN / PdT en 2013) ;
- la réalisation de travaux de gros entretien renouvellement du patrimoine historique (restauration de façades et toitures, amélioration de la sûreté des accès et de la sécurité incendie et poursuite du plan d'accessibilité des hôtels ministériels) ;

Que les évolutions intervenues depuis 2014 sur le périmètre fonctionnel des services relevant du Premier ministre ont nécessité l'intégration de 7 nouvelles implantations (8 586 m² SUB) ;

- une annexe domaniale sise 66, rue de Bellechasse (1 356 m² SUB) hébergeant la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) ;
- un site domanial sis 120, rue du Cherche-Midi (1 444 m² SUB) accueillant une extension du Groupement interministériel de contrôle (GIC) ;
- une emprise domaniale sise 99, rue de Grenelle (522 m² SUB) où est installé le secrétariat d'État auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement ;
- l'Hôtel domanial Rothelin-Charolais sis 101, rue de Grenelle (2 425 m² SUB) : occupé par le cabinet de la ministre de la Fonction publique ;
- l'Hôtel domanial du Petit Monaco sis 55, rue Saint Dominique (1 716 m² SUB) qui accueille le cabinet du secrétariat d'État placé auprès du Premier ministre chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, le Haut comité à l'égalité entre les femmes et les hommes, le Conseil supérieur à l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT.
- une emprise domaniale sise 98, rue de Richelieu (809 m² SUB) où est installée la Haute autorité à la transparence de la vie publique ;
- une location de bureaux (314 m² SUB) hébergeant le cabinet d'un ancien Président de la République ;

Que depuis 2014, l'ensemble des nouveaux sites, ensemble immobilier Ségur-Fontenoy (48 256 m² SUB) compris, représente un total de 56 842 m² SUB ;

Que pendant cette même période, 19 sites représentant 48 729 m² SUB ont été restitués :

- 11 baux privés (26 265 m² SUB) ont été résiliés et un supplémentaire (1 049 m² SUB) le sera fin 2018¹, le coût global annuel d'occupation de ces implantations s'élevant à 16,7 M € TTC, dont 14,8 M € de loyers ;
- 8 sites patrimoniaux (22 464 m² SUB) ont été libérés et restitués à France Domaine ;
- l'Hôtel de Broglie (35 rue Saint-Dominique) a été transféré à l'Assemblée Nationale pour un montant de 63 M € ;
- le bâtiment sis, 29 quai Voltaire a été cédé au musée d'Orsay pour 12 M € ;
- l'Hôtel de Vogüé (18 rue de Martignac) est en cours de vente ;
- les locaux du 64, allée de Bercy, ont été réemployés par les ministères économiques et financiers ;
- les quatre autres sites (19, rue Constantine ; 2bis, rue Martignac ; 113, rue de Grenelle ; 31, quai Voltaire) ont vocation à être vendus prochainement ;

Considérant les évolutions de la situation immobilière des services relevant des SPM sur la période 2014-2018 :

Que le nombre de sites a été réduit de 14 unités entre 2014 et 2018, passant de 42 à 28.

Que la surface occupée qui était de 134 376 m² SUB (73 750 m² SUN) en 2014 est actuellement de 140 107 m² SUB (67 119 m² SUN), soit une augmentation de 4 % de la surface utile brute et une diminution de 9 % de la surface utile nette ;

Que cette évolution se traduit par une dégradation du rendement de plan, le ratio SUN/SUB passant de 55 % à 48 % ;

Que le nombre de postes de travail est passé de 4 126 en 2014 à 5 216 en 2018, soit une augmentation de 26 % ;

Que le ratio d'occupation qui était de 17,87 m² SUN / PdT en 2014 est aujourd'hui de 13,50 m² SUN / PdT, soit une amélioration de la performance d'occupation de 24 % ;

Que l'amélioration de la performance d'occupation n'est toutefois que de 13 % si on rapporte le nombre de postes de travail à la surface utile brute occupée (32,57 m² SUB / PdT en 2014 contre 28,17 m² SUB / PdT en 2018) ;

Considérant que la DSAF a réalisé 18 opérations de gros entretien réparations (GER) et d'adaptation fonctionnelle entre 2014 et 2017, pour un investissement de 10 M € TTC, soit une moyenne de 76 € TTC / m² SUB/an en investissement sur le périmètre domanial considéré (33 264 m² SUB) ;

Considérant que le coût global annuel d'occupation a augmenté de 15% sur la période, passant de 51,4 M € en 2014 à 58,9 M € en 2018 ;

Que la moitié de cette augmentation est due à des dépenses d'aménagement et de mobilier qui représentaient moins de 1 % du coût global en 2014 et sont estimées en 2018 à 4,7 M €, soit 8 % du coût global d'occupation ;

Que si le coût des baux privés a diminué de 71 %, le loyer payé à la SOVAFIM conduit à augmenter les dépenses de loyers externes de 37 % dont il représente 80 % du total ;

¹ Il s'agit d'une location à Saint-Denis occupée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) représentant un coût global annuel d'un peu plus de 0,4 M€.

Que le coût global d'occupation rapporté à la surface utile brute a augmenté de 10 % pour atteindre 420 € / m² SUB en 2018 ;

Que le coût global d'occupation rapporté au poste de travail a diminué de 5% pour atteindre 11 841 € / PdT en 2018 ;

Que les dépenses annuelles d'énergie et fluides ont augmentées en proportion de la surface et du fait d'une densification plus importante, ce coût annuel rapporté au poste de travail a diminué de 13 % pour atteindre 566 € / PdT ;

Sur l'opération Ségur-Fontenoy ;

Considérant que la SOVAFIM² est le propriétaire et la SOVAPAR 4, société intégrée de la SOVAFIM, maître d'ouvrage de l'opération ;

Que la SOVAFIM a sélectionné en février 2014 le groupement Horizons, composé du promoteur SOGELYM DIXENCE, du cabinet d'architecte BRAUN, du constructeur VINCI et de l'exploitant DALKIA, pour la conception, la conduite des travaux et l'exploitation de l'ensemble immobilier ;

Qu'un bail civil en l'état futur d'achèvement (BEFA), fixant les conditions de la location de ces bâtiments entre l'État et la SOVAFIM, a été signé le 23 mai 2014 ;

Que le loyer a été fixé à 365 € HT / HC / m² soit, pour une surface total brute utile de 46 000 m², un montant annuel de 16,8 M € HT (20,1 M € TTC) ; que le coût d'occupation annuel prévisionnel intégrant les charges et la taxe foncière s'élève à 25,1 M € TTC³ ;

Considérant que l'opération a été pilotée dès son origine par la DSAF, son directeur présidant le comité de pilotage du projet réunissant chaque mois les secrétaires généraux ;

Qu'un comité de suivi réunissant la SOVAFIM, la Direction du Budget, la Direction de l'immobilier de l'État et la DSAF a été mis en place pour faire un point d'avancement régulier du chantier et étudier les demandes de modifications de travaux émanant de la SOVAFIM ou de l'État ;

Qu'une direction de programme a été chargée en 2015 de suivre les travaux de restructuration du site, de coordonner les différents projets liés à l'opération, de mettre en place une comitologie pour associer plus étroitement les différentes parties prenantes, et de mettre en œuvre les actions de communication et de conduite de changement en direction des personnels concernés ;

Qu'un comité directeur réunissant ces entités, présidé par le secrétaire général du Gouvernement, s'est tenu chaque trimestre ;

Que sept groupes de travail, auxquels participaient des représentants des services rejoignant le site Ségur-Fontenoy, se sont tenus à partir de 2014 pour définir les services, équipements et organisations du futur site et préparer les déménagements ;

Qu'un dialogue social régulier a été instauré avec les organisations syndicales au sein des instances existantes (CHSCT et CTM) et un comité de suivi, instance plus informelle dédiée à l'opération ;

Considérant que le bâtiment Fontenoy a été livré conformément au calendrier prévisionnel le 30 juin 2016 et que le bâtiment Ségur a été livré le 30 juin 2017, deux mois avant la date contractuelle ; que les derniers

² La SOVAFIM (Société de valorisation foncière et immobilière) est une entreprise publique constituée début 2006 sous la forme d'une société anonyme (SA) dont l'État est l'unique actionnaire.

³ Les montants indiqués correspondent à des valeurs 2013, hors actualisation et indexation.

services ont emménagé en décembre 2017, tous les bâtiments à libérer étant restitués à leurs propriétaires dans les calendriers et conditions fixées ;

Considérant que l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy propose au terme de sa restructuration, un total de 26 282 m² SUN pour 48 256 m²SUB, soit un rendement de plan de 54 % ;

Que 2 373 postes de travail y sont installés, soit une performance d'occupation de 11,08 m² SUN / PdT et de 20,34 m² SUB / PdT ;

Que la liste des dix-huit structures devant déménager à Ségur-Fontenoy qui avait été arrêtée lors de la réunion interministérielle du 16 juillet 2015 a été adaptée à la marge pour tenir compte des évolutions des entités ; que l'ensemble accueille aujourd'hui :

- Trois cabinets ministériels ;
- Quatre autorités administratives indépendantes :
 - Défenseur des droits (DDD) ;
 - Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
 - Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
 - Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ;
- Dix services :
 - Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ;
 - Commissariat général à la stratégie et à la prospective / France Stratégie (CGSP) et les organismes constituant son réseau ;
 - Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS) ;
 - Une partie de la Direction de l'information légale et administrative (DILA) ;
 - Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État ;
 - Direction interministérielle de la transformation publique ;
 - Direction des services administratifs et financiers (DSAF) ;
 - Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) ;
 - Secrétariat général de la mer (SGMer) ;
 - Service d'information du gouvernement (SIG) ;
 - Le service du Contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre (CBCM) ;

Considérant les coûts de l'opération⁴ :

Le loyer chargé (25,1 M € TTC) a été engagé lors de la signature du bail en 2014, pour couvrir la période ferme de 12 ans ;

Le coût initial des travaux (233 M € TTC) a été majoré de 4,68 % (11 M € TTC) en raison des modifications demandées par rapport au programme initial de 2012 ;

Les dépenses d'investissement et de fonctionnement s'élevant à 24 M € TTC comprenant les dépenses annexes liées au projet tels que l'achat de mobilier, les déménagements, la remise en état des sites loués, l'achat de baies et de matériel informatique et téléphonique, le renfort de la couverture mobile,

⁴ Ces chiffres pourront être utilement détaillés dans un bilan de l'opération à réaliser par la DIE tel que proposé dans la recommandation n°3 du présent avis.

l'achat ou le développement de logiciels et d'applications informatiques, les assistances à maîtrise d'ouvrage ;

Considérant que les services du Premier ministre estiment :

- que le montant des produits dégagés par l'opération Ségur-Fontenoy (cessions des sites libérés et soulte versée par la SOVAFIM) devrait être supérieur aux 206 M € initialement évalués⁵ ;
- que les économies sur les dépenses courantes annuelles à attendre de la mutualisation des fonctions support sont estimée à 7 M € à compter de 2022 ;

Sur la stratégie immobilière proposée pour la période 2019-2023

Considérant que le volet stratégique pour la période à venir vise à répondre aux évolutions des besoins des services tout en s'inscrivant, d'une part, dans une démarche volontaire d'opérations lourdes d'investissement en restructuration, de programmation et de prévention dans le domaine de l'exploitation maintenance, d'autre part, dans un souci d'intégration du développement durable dans plusieurs domaines, d'utilisation de l'outil de la maquette numérique (BIM) ;

Considérant que si les services du Premier ministre ont restitué tous les bâtiments qui ne présentaient pas d'enjeu majeur pour leur fonctionnement, la conservation des hôtels particuliers dans l'environnement immédiat de l'hôtel de Matignon en est un ;

Que ces hôtels servent non seulement à l'accueil des ministres et secrétaires d'État placés auprès du Premier ministre, mais aussi à d'autres ministères en fonction de leurs besoins liés aux évolutions de la composition du Gouvernement ;

Que les sites libérés par l'opération Ségur-Fontenoy permettent d'envisager la restructuration de ce patrimoine remarquable classé ou inscrit à l'inventaire des monuments historiques, afin de l'inscrire dans la modernité ; que les travaux lourds seraient réalisés dans des sites libérés, les occupants étant relogés de manière provisoire, dans un mouvement tournant, pendant la durée du chantier, au sein d'autres immeubles domaniaux, afin de limiter les nuisances et d'optimiser en conséquence la durée, le coût et la qualité des travaux ;

Que quatre opérations représentant un investissement de 24 M € entre 2019 et 2022 seront financées par les retours de cessions des sites libérés dans le cadre de l'opération Ségur-Fontenoy

- l'Hôtel de Clermont, 69, rue de Varenne, est en travaux (5,6M €) depuis le mois d'août 2018, pour une durée d'une année ;
- l'hôtel de Cassini, 32 rue de Babylone, bénéficiera entre 2019 et 2020 de travaux de restructuration lourde d'un montant de 6,4 M € ;
- l'hôtel de Castries, 70 à 74, rue de Varenne, doit lui aussi faire l'objet d'une restructuration lourde estimée à 5,7 M €, une première tranche de travaux étant lancée en 2019, le site étant ensuite libéré pour réaliser la restauration et l'amélioration énergétique du clos et couvert ;
- l'hôtel Rothelin-Charolais, 101 rue de Grenelle, souffre de pathologies importantes résultant d'un défaut d'entretien qui doivent être reprises globalement. Le montant des travaux est estimé à 6 M €, leur réalisation programmée entre 2020 à 2022.

Que s'il n'est pas prévu de libérer cinq immeubles (Hôtel de Matignon, pavillon du 34, rue de Babylone, Hôtel Lebel, immeubles du 66 et 68 rue de Bellechasse) pour y conduire des opérations lourdes, il est

⁵ Il est à noter que les services ont indiqué que 50 % des produits de cession devraient revenir aux budgets immobiliers des services du Premier ministre.

toutefois envisagé des travaux de restauration et d'amélioration de la performance énergétique (5,75 M €) qui seront à réaliser en milieu occupé ;

Que sont également programmés des travaux de sûreté et d'intervention sur des organes techniques majeurs pour un montant de 4,7 M € et des opérations de modernisation, d'amélioration fonctionnelle et de valorisation du patrimoine estimées à 2,8 M € ;

Considérant que le Groupement interministériel de contrôle (GIC) qui est rattaché aux services du Premier ministre, connaît un fort développement de ses missions et de ses moyens depuis 2015 ;

Qu'un projet d'installation d'une partie des effectifs dans un immeuble moderne et adapté a été initié en 2018 pour répondre à ses nouveaux besoins ;

Qu'il est prévu d'acquérir un immeuble en proche banlieue pour un montant de 61,5 M € qui, après travaux, offrirait 10 209 m² SUB et 7 694 m² SUN pour une capacité de 670 postes de travail, soit un ratio de 15,2 m² SUB /PdT et 11,5 m² SUN /PdT ;

Considérant que les effectifs de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et du centre d'analyse de lutte informatique (CALID) sont également appelés à augmenter dans les prochaines années ;

Que l'ANSSI est implantée à Paris dans l'Hôtel National des Invalides et la tour Mercure sise, quai de Grenelle, au sein de laquelle est également installé le CALID⁶ ;

Que les locaux de la tour Mercure devront être libérés en 2021 (fin de bail) ;

Que les locaux actuels pourraient ne plus offrir de marge d'accueil suffisant pour un fonctionnement correct des services dès 2020 ;

Que deux scénarios sont esquissés : un scénario de « renforcement » fondé sur l'hypothèse d'une augmentation de 50% des effectifs de l'agence et un scénario de « rupture » envisageant leur doublement ;

Que la location d'un immeuble de 15 000 m² situé en proche périphérie parisienne répondrait aux besoins exprimés par l'ANSSI sur la base du scénario de « renforcement » ;

Considérant que la DSAF opère une veille régulière afin d'optimiser la programmation des travaux d'entretien de rénovation et d'aménagement ;

Que les services occupants sont consultés chaque fin d'année, sur leurs besoins ;

Que la DSAF développe depuis 2013, un plan d'actions visant à améliorer le cadre de vie des agents ; que la liste des travaux correspondant est communiquée aux représentants des personnels lors des CHSCT ;

Que la standardisation des solutions techniques est privilégiée afin de faciliter la maintenance des équipements ;

Qu'une étude est en cours pour mettre en place un dispositif de gestion technique du bâtiment (GTB) pour les sites historiques ;

⁶ Le CALID dépend du ministère des Armées.

Que les services en charge de l'exploitation et de la maintenance des immeubles pilotent une dizaine de marchés et conventions externalisés ; que leur action est orientée vers la prévention plutôt que la correction.

Considérant que la stabilisation du périmètre immobilier permet d'envisager un nouvel élan dans la contribution des SPM aux engagements pris par l'État en matière de développement durable ;

Que la démarche des SPM est déclinée dans le SPSI selon cinq axes : limiter les déplacements et favoriser les moyens de transports moins émissifs en gaz à effet de serre ; créer un environnement de travail favorable à l'inclusion sociale, à la santé et au bien-être des agents ; limiter la production de déchets, trier et valoriser/recycler ; améliorer la performance énergétique et limiter la consommation d'eau ; déployer une politique d'achats durables ;

Considérant que les SPM ont engagé une expérimentation de la maquette numérique à l'échelle de huit hôtels particuliers (Lebel, Cassini, Gouffier de Thoix, Matignon, Montalivet, de Clermont, de Castries, Rothelin-Charolais) ;

Que ce projet vise à disposer dès 2019 d'une source unique de données techniques, fonctionnelles et économiques sur le périmètre retenu ;

Que les maquettes numériques serviront trois types de gestion immobilière : la gestion de l'occupation des locaux, la gestion patrimoniale avec notamment un enrichissement de la maquette par l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) et la gestion technique, l'inventaire complet des installations étant un préalable à l'optimisation des programmations de travaux d'entretien courant ou de réfection ;

Considérant les évolutions de la situation immobilière des SPM prises en compte dans le SPSI 2019-2023 ;

Que les besoins des services sont estimés à 5 786 postes de travail à l'horizon 2023 ;

Que la surface ciblée en 2023 est de 147 823 m² SUB et de 73 241 m² SUN ; que l'augmentation de 6% de la surface utile brute et de 9 % de la surface utile nette sur la période du schéma résulterait de l'acquisition d'un immeuble pour le GIC et de la restitution d'un bien sis rue du Cherche-Midi ;

Qu'il en résulterait une amélioration des performances d'occupation, avec un objectif fixé pour 2023 de 25,55 m² SUB / PdT (-9 %) et 12,66 m² SUN / PdT (-6 %) ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 6 décembre 2018 et 27 juin 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018

1. Le Conseil salue les progrès accomplis dans l'appropriation des enjeux et des critères de la politique immobilière de l'État des services du Premier ministre et des entités qui lui sont rattachées.

Il souligne la qualité du travail accompli ces dernières années par les services en charge de la gestion de leurs problématiques immobilières Il les encourage à poursuivre leurs efforts dans l'objectif de parfaire l'adéquation, tant en quantité qu'en qualité, entre le service immobilier offert et les besoins et moyens des structures du service public.

2. Le Conseil salue les efforts de présentation des services du Premier ministre mais observe que les évolutions substantielles du périmètre fonctionnel du SPSI ne facilitent pas la comparaison des situations immobilières ante et post SPSI.

Il prend acte des efforts réalisés en matière d'optimisation des surfaces mais s'étonne de la dégradation du rendement de plan des sites (100 m² SUB ne produisent plus que 48 m² SUN en 2018 alors que cette valeur était de 55 m² SUN en 2014). Il invite les services à fiabiliser les données servant au calcul des indicateurs de la politique immobilière de l'État à l'occasion de leur saisie dans les outils de gestion proposés par la DIE.

Il prend note d'une augmentation du coût global immobilier (+15 %) supérieure à celle des surfaces occupées (+4 %) et dont une moitié peut s'expliquer par la réalisation d'opérations d'aménagement permettant de densifier l'occupation des locaux et de diminuer de 5 % le coût global d'occupation rapporté au poste de travail.

Le Conseil pourrait regretter que le loyer unitaire moyen (loyers budgétaires, loyers externes et taxes) ait augmenté de 4 % sur la période mais il s'étonne, au regard de la nature des biens occupés et de leur localisation, que celui-ci ne soit seulement que de 308 € TTC / m² SUB, valeur très inférieure aux prix du marché. Il invite la DIE à vérifier ce point essentiel pour confirmer la pertinence d'une stratégie qui, intuitivement, semble répondre aux critères de la politique immobilière de l'État.

3. Le Conseil remarque que l'opération Ségur Fontenoy semble être un succès.

Il prend acte que les délais et les coûts de réalisation ont été respectés et que l'ouvrage livré répond aux attentes de ses utilisateurs.

Il constate que le montage retenu n'a pas été un obstacle à la bonne réalisation de l'opération.

Afin de mieux apprécier les avantages de cette alternative à la conduite d'opération en maîtrise d'ouvrage directe, le Conseil invite la direction de l'immobilier à dresser un bilan financier comparant le coût de l'opération exécutée avec celui estimé pour sa réalisation en maîtrise d'ouvrage publique et intégrant le coût des moyens internes mobilisés.

Le Conseil estime que cet élément pourrait nourrir utilement les réflexions engagées sur les expérimentations de fonciarisation de plusieurs fonctions immobilières de l'État.

4. Le Conseil constate que la modification des périmètres ministériels pose des difficultés opérationnelles aux services immobiliers d'administration centrale qui ne sont pas toujours en mesure de proposer des solutions immobilières adaptées aux évolutions des organisations.

Il observe que des réformes sont engagées et que les services publics sont appelés à connaître de profonds changements dans les années à venir.

Le Conseil estime qu'une approche globale permettrait aux services immobiliers de mieux accompagner les évolutions de l'administration. Il renouvelle sa demande exprimée auprès de la DIE d'établir un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale.

Sur la stratégie immobilière proposée pour la période 2019-2023

5. Le Conseil observe que les services du Premier ministre disposent avec l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy d'un outil performant susceptible d'accompagner les services dans leur appropriation de nouveaux modes de travail.

Il salue les premières expérimentations d'espaces de travail innovants réalisées au sein de cet immeuble et invite à valoriser ces initiatives par un travail de communication auprès des structures relevant des SPM mais également d'autres services d'administration centrale en y associant la direction de l'immobilier de l'État.

Il remarque que la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui accompagnent les ministères et les administrations dans la conduite de la transformation publique de l'État sont hébergées l'immeuble Ségur Fontenoy. Il suggère de mobiliser leurs compétences pour conduire des expérimentations d'espaces de travail innovants susceptibles d'accompagner la mise en œuvre de projets de transformation de services publics.

6. Le Conseil considère que la prise en compte de la transition énergétique est perfectible même si les SPM ont d'ores et déjà engagé une démarche de développement durable qui vise, notamment, à améliorer la performance énergétique et limiter la consommation d'eau. Il observe à cet égard que les dépenses d'énergie n'ont pas diminué entre 2014 et 2018 malgré le remplacement de sites obsolètes par l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy.

Il invite les services du Premier ministre à décliner ces ambitions environnementales dans leur projet de SPSI en fixant des cibles à atteindre au terme de l'exercice quinquennal.

Sur le projet de rénovation de quatre hôtels particuliers

7. Le Conseil salue le professionnalisme avec lequel les services immobiliers du SPM envisagent de procéder à la réhabilitation de quatre hôtels particuliers.

Il invite les services à réaliser une instruction complète de ce projet selon la méthode proposée par la DIE pour les dossiers soumis à labellisation et qui permet notamment d'estimer le coût global de l'opération au regard de l'ensemble des résultats qui en sont attendus en termes économiques, fonctionnels et d'impact écologique.

Dans le raisonnement devant conduire à établir un programme de travaux, outre les préconisations liées aux qualités historiques des ouvrages et à leur état technique, le Conseil invite les services à prendre en compte l'optimisation de l'occupation des surfaces et la rentabilité des investissements. Il rappelle qu'il convient que le coût global intègre la valeur d'occupation des surfaces neutralisées pendant la durée du chantier.

8. Le Conseil prend acte que la conservation des hôtels particuliers dans l'environnement immédiat de l'hôtel de Matignon est considérée comme un enjeu majeur pour accueillir ministres et secrétaires d'État au gré des évolutions de la composition du Gouvernement ;

Au-delà du critère de proximité, il observe que si le prestige de ces biens sert la fonction de représentation ministérielle, l'entretien de monuments historiques est onéreux et la configuration d'un hôtel particulier n'est pas toujours optimale au regard des besoins contemporains d'une administration.

Le Conseil suggère que l'État engage une réflexion sur les avantages que pourrait procurer une alternative immobilière contemporaine mutualisée à la dispersion d'équipes ministérielles au sein de multiples demeures particulières de l'Ancien Régime.

.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État salue la réussite du projet Ségur Fontenoy et encourage les services et structures relevant du Premier ministre à poursuivre dans cette voie de modernisation et d'optimisation de l'immobilier.

Le CIE émet un avis favorable au projet de SPSI des SPM pour la période 2019-2023 sous réserve de procéder à une instruction de l'opération de rénovation de quatre hôtels particuliers selon la méthode proposée par la DIE pour les dossiers soumis à labellisation.

Le Conseil invite parallèlement l'État à engager une réflexion prospective sur l'adéquation du parc existant aux besoins futurs des cabinets ministériels et des services d'administration centrale avec lesquels ils collaborent étroitement.

Avis n°2019-09 sur la stratégie immobilière de l'administration centrale des ministères de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la transition écologique et solidaire (2019-2023)

Si le Conseil reconnaît volontiers que le ministère en charge de la transition écologique est le premier à avoir produit un schéma pluriannuel de stratégie immobilière au lancement de la démarche, force est de constater que depuis, l'exercice pour les périodes 2014-2018 et 2019-2023 n'a pas été mené à terme. Le Conseil ne peut se satisfaire de l'ébauche qui lui a été transmise. Il attend du ministère qu'il s'attache à produire, dans le cadre défini par la DIE, un document stratégique tenant compte des arbitrages attendus sur l'optimisation de l'organisation territoriale de l'État. Ce SPSI devra impérativement fixer des objectifs chiffrés conformes à ceux de la PIE et intégrer l'ensemble du parc occupé par le ministère. Un haut niveau d'implication en matière environnementale est également attendu, ces deux ministères se devant d'être exemplaires en la matière.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-27 du 15 octobre 2014 relatif au suivi et à la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-04 du 14 février 2018 relatif à l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs (actions, mise en œuvre et résultats) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires reçus par courriels des 15 et 22 mai 2019 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 11 avril 2019, M. Patrice GUYOT, secrétaire général adjoint des ministères de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la transition écologique et solidaire, accompagné de M. Michel VERMEULEN, délégué à l'action foncière et immobilière, et de M. Alain GORET, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice « stratégie et expertise » de la DIE ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a entendu le ministère en charge de l'environnement sur sa stratégie immobilière en 2008, 2011, 2012, puis 2014 ;

Le dernier schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) validé est celui portant sur la période 2008-2012. Les objectifs n'ayant pu être que partiellement réalisés, le ministère a choisi de les reconduire sur la période suivante, sans SPSI formellement élaboré ;

En 2014, le Conseil s'est prononcé sur les orientations de stratégie immobilière des ministères en charge de l'écologie et du logement pour la période 2014-2018, à défaut de SPSI ;

Le principal axe stratégique concernait le regroupement des implantations franciliennes afin de parachever la fusion des trois ministères de l'équipement, de l'environnement et de l'industrie (partiel) engagée depuis 2007 ;

Les orientations présentées alors intégraient le pôle ministériel Saint-Germain et l'administration centrale située à la Défense, le pôle scientifique et technique Paris Est à Marne-la-Vallée, le pôle de Saint-Mandé, le centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH), le centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Elles tenaient ainsi compte des différentes variations du périmètre ministériel ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État saluait, en 2014 (cf. avis n°2014-27), les efforts importants des ministères pour se conformer aux engagements pris dans la gestion du patrimoine dont ils disposaient, « même si deux dépassements budgétaires ternissent cette dynamique¹ ». Sur la base des éléments qui lui avaient alors été soumis, il observait que cette politique devait permettre à échéance de la période quinquennale (2018) une réduction de 11,7 % du coût global annuel d'occupation et l'atteinte du ratio d'occupation prévu par la circulaire du 16 janvier 2009² ;

Il réitérait toutefois ses réserves portant sur certaines options prises dans le cadre de l'opération Grande-Arche de La Défense, notamment en ce qui concerne l'aménagement du toit du bâtiment ;

Considérant qu'à la date de l'audition donnant lieu au présent avis, les ministères n'ont pas transmis de SPSI au Conseil. Les documents reçus s'apparentent en effet à une ébauche de schéma, non validé, et non soumis à la direction de l'immobilier de l'État ;

Le périmètre de ce projet de schéma englobe l'administration des deux ministères (ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales –MCTRCT- et ministère de la transition écologique et solidaire –MTES-), mais exclut le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), lequel pourrait être rattaché à la future agence pour la cohésion des territoires, ainsi que la direction générale des collectivités locales (DGCL) relevant du ministère de l'Intérieur, et la direction générale de l'aviation civile (DGAC), laquelle dispose de son propre SPSI ;

Les implantations non franciliennes d'administration centrale sont prises en compte (notamment celles du Centre de valorisation des ressources humaines –CVRH- et de l'École nationale des techniciens de l'environnement –ENTE-) ;

Les opérations immobilières majeures s'étant déroulées sur les deux périodes quinquennales écoulées, aucun projet ambitieux pour la période à venir n'est prévu ;

¹ Avis du CIE n°2014-27 du 15 octobre 2014. Il s'agit des opérations du pôle Saint-Germain et de Marne-la-Vallée.

² Circulaire du premier ministre, du 16 janvier 2009, relative à la politique immobilière de l'État : « Le service France Domaine [...] aura pour mission [...] de veiller au respect de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail. »

Sur le bilan de la période 2014-2018,

Considérant que la connaissance du patrimoine semble s'améliorer même si elle n'est pas systématiquement partagée dans les outils mis à disposition par la direction de l'immobilier de l'État : le référentiel technique (RT) et l'outil d'aide au diagnostic (OAD) ;

Considérant que l'administration centrale est implantée dans 74 bâtiments dont 38 bâtiments qu'elle occupe à titre principal (24 immeubles de bureaux et 14 bâtiments d'enseignement dont elle est gestionnaire). L'administration dispose de surfaces, non quantifiées et non qualifiées, dans 36 autres bâtiments sans toutefois en être l'occupant principal. L'ensemble des 74 bâtiments est localisé sur 55 sites³ ;

Seuls 38 bâtiments (sur 74) sont comptabilisés et caractérisés (surfaces, effectifs et postes de travail, coûts immobiliers) dans le tableau de suivi des SPSI établi par le secrétariat général des ministères et transmis au Conseil (43 bâtiments sont répertoriés pour 2014) ;

Ces 38 bâtiments représentent 150 683 m² SUB (216 494 m² SUB en 2014) ;

La part de la surface en domanialité s'est considérablement accrue : 94,2 % en 2018 (52 % en 2014) ;

L'occupation moyenne du parc est de 13,51 m² SUN / PdT (15,51 m² en 2014). Le ratio indiqué pour La Défense-Esplanade⁴ est de 11,85 m² SUN (14,30 m² SUN en 2014) pour un ratio de 22,22 m² SUB/ETP ;

Considérant que le parc immobilier est majoritairement concentré en Ile-de-France en 2018 où il représente 115 254 m² SUB (49 491 m² SUB hors Île-de-France), répartis majoritairement sur deux sites que sont le pôle Défense et le pôle ministériel dit de Saint-Germain ;

Considérant que le pôle Défense est constitué de la Grande-Arche (dont l'État est pour partie propriétaire et qui a fait l'objet d'une rénovation complète entre 2015 et 2017), de la Tour Séquoia (prise à bail par l'État en 2012 avec option d'achat exercée en 2015, dans le cadre d'un crédit-bail), du Plot I (immeuble domanial réalisé concomitamment à la Grande-Arche) et de deux bâtiments de logistiques situés à Nanterre et Colombes ;

La Grande-Arche et la Tour Séquoia, concentrent, à elles seules, 56 % de la surface occupée et 73% des postes de travail (4 585 PdT). Leur occupation donne lieu à paiement de loyers financiers correspondant au bail emphytéotique administratif (BEA) de la Grande-Arche et au crédit-bail de la Tour Séquoia ;

Le Plot I (3 355 m² SUB) est un bien domanial hébergeant une crèche, des bureaux, ainsi que dix logements en nécessité absolue de service (NAS) occupés par des personnels appelés à assurer soit des astreintes de sécurité incendie, soit des astreintes techniques nécessaires au bon fonctionnement en continu du pôle ministériel. Les taux d'occupation des bureaux, la destination des places de crèches, le taux d'occupation de ces dernières ou encore celui des logements ne sont pas communiqués. Aucune précision n'est donnée sur les deux bâtiments logistiques (superficie, statut d'occupation, valorisation, état...) ;

Considérant que le pôle Saint-Germain est composé d'hôtels particuliers du 18e siècle regroupés autour d'un jardin et de cours intérieures, auxquels ont été ajoutés un immeuble de bureau et d'autres bâtiments ;

³ La DIE précise que dans les outils RT (référentiel technique) et OAD (outil d'aide au diagnostic), 55 biens sont répertoriés sur 38 sites.

⁴ Englobe les trois bâtiments que sont la Grande-Arche, la Tour Séquoia et le plot I.

L'ensemble accueille cinq cabinets ministériels, des services d'administration centrale, des autorités indépendantes et, selon les besoins, des missions à caractère temporaire ;

Le pôle offre un total de 16 912 m² SUB pour 505 postes de travail, soit un ratio d'occupation de 22,42 m² SUN / PdT (33,49 m² SUB) ;

Considérant que l'état de santé des bâtiments du patrimoine occupé par les ministères est connu⁵, et fait apparaître des situations hétérogènes :

- des bâtiments neufs ou rénovés récemment : Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (Schapi) à Toulouse, Grande-Arche et Tour Séquoia ;
- des bâtiments en cours de rénovation : pôle Saint-Germain⁶ et Service techniques des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG) à Grenoble ;
- des bâtiments de qualité ou en état médiocre : Nantes et Draguignan ;
- des bâtiments dont l'état n'est pas satisfaisant : Aix-les-Milles ;

Les performances énergétiques sont également variables, les deux implantations principales étant classées A (Grande-Arche : labels « Haute Qualité Environnementale Rénovation bâtiments tertiaires » et « BBC Rénovation ») et B (Tour Séquoia). Selon les indications communiquées, le reste du parc est en classe D et E⁷ ;

Les consommations sont connues pour les principales implantations : 237 kWh_{EF}/m².an au pôle Saint-Germain, 301,09 kWh_{EP}/m².an pour la Grande-Arche avant rénovation (89,46 kWh_{EP}/m².an attendu après rénovation), 204 kWh_{EF}/m².an pour le Plot I. Celle de la Tour Séquoia n'est pas communiquée⁸.

Considérant que le parc a été segmenté et les actifs classés selon trois catégories, conformément à la méthode préconisée par la DIE, bien que le SPSI 2019-2023 ne soit pas finalisé ;

Les actifs identifiés comme étant à conserver sont : les pôles Saint-Germain et La Défense, les CVRH de Paris, de Pont-à-Mousson et de Toulouse, l'ENTE de Valenciennes, le Schapi de Toulouse, la sous-direction informatique de la direction des affaires maritimes à Saint-Malo (cession partielle de l'Hôtel de la marine), le site du Commissariat général au développement durable (CGDD)⁹ à Orléans et le STRMTG à Grenoble ;

Les actifs à quitter sont : le CVRH et l'ENTE à Aix-les-Milles, les CVRH de Clermont-Ferrand, de Nantes et de Tours, les missions d'inspection générales territoriales (MIGT), les sites du CGEDD de Bordeaux et Rennes, l'antenne du STRMTG de Bonneville ;

Les actifs intermédiaires identifiés sont : les CVRH d'Arras, de Macon et de Rouen, le Centre de prestations et d'ingénierie informatiques (CPII) de Rouen, la MIGT de Lyon et le service des pensions à Draguignan¹⁰.

⁵ Le document ne précise pas si le périmètre correspond aux 38 bâtiments occupés à titre principal, ou aux 74 bâtiments.

⁶ L'état de santé est disparate selon que des programmes de rénovation ont été réalisés, sont programmés ou sont à envisager.

⁷ Par exemple : classe D : centre de valorisation des ressources humaines (CVRH) de Nantes et de Tours ; classe E : Aix-les-Milles, CVRH Toulouse.

⁸ Ces données exprimées parfois en énergie primaire (EP) parfois en énergie finale (EF) ne sont pas communiquées pour l'ensemble du parc.

⁹ Ce dernier fait l'objet d'un projet de densification avec le transfert de 20 postes de travail de l'Ademe.

¹⁰ Solution immobilière trop vaste et inappropriée pour la conservation des archives car en zone inondable.

Sur l'opération de regroupement de la Défense,

Considérant que le bilan qui peut être fait de l'opération de regroupement à La Défense, est établi, par comparaison des situations en 2014 et 2018. Il se base sur les données transmises postérieurement à la séance.

Ces données rectificatives varient sensiblement avec les éléments communiqués en séance. Il est constaté :

- une baisse du nombre de sites de 6 à 3¹¹ ;
- une baisse des effectifs : de 4 786 à 4 331 ;
- une baisse du nombre de poste de travail : de 5 000 à 4 637 (le passage du ratio nombre de postes de travail/ETP de 104 à 107 % témoigne d'une hausse de la proportion des postes vacants) ;
- une baisse de la surface utile brute : de 136 010 à 96 228 m² ;
- une baisse du ratio m² SUN/Pdt : de 14,30 à 11,85 m², et du ratio m² SUB/ETP de 28,42 à 22,22 m². Concernant la Tour Séquoia, les ratios d'occupation de 11,85 m² SUN/PdT et de 20,22 m² SUB/PdT sont à mettre en perspective par rapport au ratio SUN/SUB de 58,58 % (ratio de référence de la PIE pour la capacité utile d'accueil : supérieur à 67 %). Concernant la Grande-Arche, les ratios d'occupation de 11,68 m² SUN/PdT et de 20,29 m² SUB/PdT sont à rapprocher du ratio SUN/SUB de 57,58 % ;
- une baisse du coût global annuel d'occupation de 74,621 M € à 64,377 M € (s'expliquant largement par une baisse de 10 M € des loyers budgétaires) ;

Le coût d'occupation par agent diminue de 15 592 à 14 864 €. En revanche, le coût d'occupation par m² SUB augmente substantiellement pour le pôle de La Défense, de 549 à 669 € ;

Aucune donnée qualitative n'est produite concernant le service rendu aux utilisateurs ;

Considérant que, dès l'origine, le dimensionnement des immeubles du pôle Défense imposait de suivre avec attention leur occupation. Un travail initial de densification opéré par regroupement de services et opérateurs a été suivi par d'autres actions du même type postérieurement à la livraison des ouvrages ;

Sur les actions en cours et les pistes évoquées pour la période à venir,

Considérant que, sur le pôle de La Défense, afin que le taux d'occupation ne se dégrade pas malgré la baisse des effectifs, de nouveaux services (DIHAL, MIQCP), opérateurs (ANCOLS, AFITF) et associations sont accueillis ; mais qu'il est parfois complexe, long et/ou coûteux de procéder à de multiples déplacements afin de réunir suffisamment de postes libres pour être en mesure d'accueillir une nouvelle structure dans un même espace. Ainsi, les opérations de densification réalisées, à la Grande-Arche, ont permis d'accueillir essentiellement de petites entités (5 personnes) ;

L'accueil contre loyer est parfois réducteur pour certains opérateurs ou services jusqu'alors logés, sans contrepartie, dans le parc domanial de l'État ;

Considérant que sur les autres sites, d'autres moyens devraient permettre une maîtrise de la hausse du ratio d'occupation : cession partielle, réduction d'emprises locatives, libération de biens devenus inutiles ;

Les pistes évoquées portent notamment sur l'optimisation des baux et la diminution de la part des prises à bail en privilégiant le domanial ;

¹¹ Ce qui est partiellement inexact puisque les deux bâtiments logistiques situés aux environs de La Défense semblent être sortis du périmètre sans justification.

L'amélioration des performances énergétiques des bâtiments est recherchée lors de la construction de nouveaux immeubles, à l'occasion d'opérations majeures de rénovation, par la mise en place d'un plan d'intervention pour le parc conservé et la rénovation des installations techniques les plus anciennes ;

Sur les nouveaux modes de travail,

Considérant que les services immobiliers du ministère s'attachent à proposer des modes de travail innovants au sein de la Grande-Arche : la fabrique numérique et l'espace 34 ;

Considérant que, depuis 2017, les agents du ministère ont la possibilité de pratiquer le télétravail à raison de 5 jours par mois. 7 % des agents d'administration centrale (314) bénéficient actuellement de cette mesure. Aucune conséquence sur l'allocation des surfaces et des espaces de travail n'est identifiée à ce stade ;

Les représentants de secrétariat général des ministères de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et de la transition écologique et solidaire, ainsi que de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 11 avril et du 10 septembre 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil relève que le secrétariat général des ministères n'a pas produit de SPSI pour la période 2015-2019. Même si les deux opérations majeures de regroupement à La Défense ont été engagées antérieurement à cette période, et qu'il était admissible de considérer que ces actions avaient vocation à se poursuivre puisqu'elles n'étaient pas achevées, le Conseil regrette que le ministère n'ait pas établi formellement de schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Il s'étonne, en outre, que la DIE n'ait pas obtenu que ce document soit produit, afin, a minima, d'affirmer la baisse des effectifs et d'adapter en conséquence les objectifs, de renseigner les éventuels changements de périmètre, d'acter leurs conséquences en termes d'effectifs et d'implantations et de préciser les modalités de densification et d'accueil de nouveaux services ou opérateurs que le ministère compte mettre en œuvre.

2. Le Conseil rappelle, puisque cela semble utile, voire nécessaire, que la connaissance du parc est un préalable à toute stratégie ; que cette connaissance doit être partagée et les éléments recueillis renseignés dans les outils de la politique immobilière de l'État que sont le RT et l'OAD ; qu'il incombe à chaque ministère de se plier avec rigueur à l'exercice et de s'assurer d'une égale rigueur de la part de ses opérateurs.

Il s'étonne que les données transmises ne concernent que les 38 bâtiments occupés à titre principal et remarque que ces données divergent de celles connues de la DIE.

Il déplore l'absence de données, tant qualificatives que quantitatives, concernant les 36 autres bâtiments occupés pour partie, même s'il a conscience que les principaux enjeux ne se situent pas à ce niveau pour les ministères. Il rappelle toutefois que chacun des sites a vocation à s'inscrire dans les schémas directeurs immobiliers régionaux afin que soit explorée toute piste d'optimisation via de nouvelles solutions immobilières.

3. Le Conseil constate et regrette, concernant la période quinquennale à venir (2019-2023) qu'aucun objectif quantifié ne soit fixé si on s'en réfère au tableau de suivi du SPSI¹².

¹² Le secrétariat des ministères a adressé deux versions du document, l'une avant la séance, l'autre après. Aucune ne comporte d'objectifs pour 2023.

Il demande à être destinataire d'un SPSI établi selon la méthode préconisée par la DIE et conformément au référentiel d'élaboration et de mise à jour des SPSI d'administration centrale, lequel précise que des SPSI seront proposés par pôle ministériel, notamment dans le cas de services gérés par un même secrétariat général.

Ce SPSI doit impérativement contenir, outre le bilan de la période écoulée, des objectifs cible à horizon 2023 ; objectifs qui n'ont pas été communiqués au Conseil.

4. Le Conseil remarque que le ratio m² SUN au poste de travail est de 13,51 m² en 2018, alors que le ministère s'était engagé en 2014 à atteindre la norme plafond fixée par circulaire du Premier ministre, soit 12m².

Il constate que les ratios d'occupation de la Grande-Arche (11,68 m² SUN/PdT) et de la Tour Séquoia (11,85 m² SUN/PdT) semblent tout à fait satisfaisants au regard des critères de la PIE. En revanche, il constate qu'il s'agit de deux bâtiments dont les performances en termes de capacité utile d'accueil sont relativement éloignées du ratio de référence (supérieur à 67 %)¹³. Les deux fleurons du parc occupé présentent donc, en la matière, des performances moyennes. Le Conseil recommande donc vivement aux ministères d'explorer les voies et moyens permettant d'améliorer cette tendance, particulièrement pour ce qui concerne la Tour Séquoia.

Il invite également les ministères à œuvrer à l'optimisation de l'occupation des postes de travail.

Il relève également qu'entre 2014 et 2018, si le nombre de sites diminue (de 43 à 38), en revanche, le coût d'occupation par m² SUB augmente (de 456 € à 516 €¹⁴), ainsi que le coût des loyers externes (de 334 € à 4 011 € HT HC / m² SUB) sans justification.

5. Le Conseil, en accord avec les préconisations de la DIE, et parce que les ministères doivent être exemplaires en matière environnementale, encourage ces derniers à développer et à formaliser plus encore des actions favorisant l'adaptation des comportements des utilisateurs, en complément d'une démarche d'optimisation du pilotage des installations.
6. Le Conseil précise en outre que doivent figurer, pour chacun des sites des CVRH, les projets de relogement en cités administratives ou la recherche d'autres locaux.

Concernant l'ENTE, dont les évolutions récentes (baisse tendancielle des recrutements, évolution des formations) appellent une recherche d'optimisation de la situation immobilière, le Conseil demande que le SPSI intègre précisément les réflexions en cours concernant le devenir des deux sites, les hypothèses étudiées et le calendrier de mise en œuvre.

7. Le Conseil relève enfin les expérimentations relatives aux nouveaux modes de travail et encourage les ministères à les poursuivre.

En conclusion, le Conseil constate la carence du secrétariat général des ministères, puisqu'aucun SPSI ne lui a été présenté. Il le déplore d'autant que le précédent SPSI n'a pas non plus été formellement produit et rappelle que l'occupation d'un bien immobilier, qu'il soit ou non domanial, a un coût.

Il réitère sa demande qu'un schéma pluriannuel conforme aux instructions et à la méthode définies par la DIE lui soit transmis avant la fin de l'année 2019, incluant un bilan et des objectifs à horizon 2023.

¹³ Cf. Définition et typologie des surfaces de l'État, Service France domaine, février 2010, actualisé en décembre 2017.

¹⁴ Coûts moyens établis sur 43 sites en 2014 et 38 sites en 2018.

Ce schéma devra également intégrer les arbitrages qui devaient intervenir à court terme à l'issue des travaux menés à la demande du Premier ministre sur l'optimisation de l'organisation territoriale de l'État (administration centrale et services déconcentrés). Il précisera les conséquences en matière immobilière, ainsi que les objectifs et modalités de densification des sites de La Défense.

Le Conseil sera particulièrement attentif aux objectifs fixés dans le cadre de la stratégie immobilière des ministères. Il sera également vigilant quant aux pistes explorées pour accroître la performance de la Tour Séquoia.

Avis n°2019-16 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse (MENJ) et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) 2019-2023

Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation n'ont pas mené à terme l'élaboration d'un SPSI 2019-2023. Le Conseil ne peut se satisfaire des informations qui lui ont été transmises. Il salue toutefois la prise de conscience de l'enjeu que représente la fonction immobilière. Il encourage les ministères dans leur démarche de production d'un document stratégique dans le cadre défini par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), tenant compte des résultats de l'inventaire. Cette connaissance du parc est en effet indispensable à l'élaboration de la stratégie patrimoniale et d'intervention. Le Conseil attend du ministère un SPSI, promis pour 2020, fixant des objectifs chiffrés conformes à ceux de la politique immobilière de l'État (PIE) et intégrant l'ensemble des informations attendues (connaissance du patrimoine, stratégie patrimoniale, stratégie d'intervention, segmentation des actifs).

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-24 du 17 septembre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-27 du 20 décembre 2018 relatif au bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023 ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis après l'audition ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 13 juin 2019, Mme Marie-Anne LÉVÊQUE, secrétaire générale des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), accompagnée de M. Christophe GEHIN, secrétaire général adjoint, de M. Thierry BERGEONNEAU, chef du service de l'action administrative et des moyens, et de M. Nicolas ROUSSEAU, adjoint au sous-directeur de la logistique et des moyens, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et de l'expertise (SD-DIE2), Mme Laurence MAURETTE, et M. Xavier LEREDU ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a entendu les ministères en charge de l'éducation nationale, de la jeunesse (MENJ) et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), sur leur stratégie immobilière en 2014 ;

Que dans son avis n°2014-24 du 17 septembre 2014, le CIE avait pris acte que le principal levier proposé en matière d'optimisation des surfaces et des coûts était l'abandon du bail de l'immeuble Carré Suffren¹ ; qu'il avait invité les ministères à être plus ambitieux en matière de densification et avait approuvé le SPSI 2014-2018 sous la double réserve que cet abandon ne donne pas lieu à de nouvelles occupations de superficies sans analyse de l'évolution des effectifs sur la période et que la norme de 12 m² SUN/poste de travail (PdT) soit respectée ;

Sur les actions des ministères sur le parc immobilier depuis 2015

Considérant que les actions des ministères sur le parc immobilier se sont concentrées autour de trois axes :

- une démarche de densification systématique et la modernisation des outils support avec l'installation d'un outil de réservation de salles et le développement des possibilités de visioconférences ;
- des travaux sur le site Grenelle, comprenant la remise aux normes et la mise en sécurité du patrimoine historique de l'Hôtel de Rochechouart (locaux ministériels), de l'accueil du 54 rue de Bellechasse, qui ont permis la réutilisation de 600 m² SUN, inoccupés pour cause de vétusté ;
- la remise aux normes et la mise en sécurité du site Descartes, comprenant la réfection de la façade sud et l'agrandissement du bâtiment Langevin (gain de 170 m² de surface utile) ;

Que le travail de densification a permis d'absorber sur le site Grenelle l'installation du conseil supérieur des programmes et d'un nouveau secrétariat d'État, la création d'un espace d'innovation (Lab) et d'un centre de gestion de crise, l'installation de la délégation aux affaires européennes et internationales, et l'accueil de plusieurs missions collaborant directement avec le cabinet (sans précision des surfaces et du nombre de postes de travail respectifs) ;

Considérant que, pour mémoire, entre 2014 et 2018, le nombre d'implantations est resté stable, hormis la location d'une emprise tour Gamma dans le 12^{ème} arrondissement (1 939 m² SUB) de mars 2017 à décembre 2018 ; que cette location a permis d'accueillir une centaine d'agents en attente d'installation sur le site Descartes en rénovation ;

Sur la situation du parc immobilier en 2018

Considérant que les agents n'ont pu intégrer le site Descartes fin 2018 en raison du retard des travaux et qu'ils sont hébergés dans la tour Mirabeau dans le 15^{ème} arrondissement (1 800 m² SUB, loyer annuel de 0,95 M € HC HT) de décembre 2018 à décembre 2020 ;

Considérant qu'en 2018, le parc immobilier des ministères se répartit en :

- neuf implantations dans Paris intra-muros et proche banlieue, regroupant 19 bâtiments, pour lesquels aucun élément de valorisation n'est transmis (cf. tableau de synthèse ci-après) ;
- trois implantations en province, Guérande, Toulouse, Chasseneuil du Poitou regroupant 4 bâtiments, pour lesquels les informations relatives aux adresses, surfaces, postes de travail et valorisation ne sont pas transmis ;
- deux des services d'administration centrale sont implantés dans des locaux occupés principalement par des opérateurs (à Vanves et à Toulouse) ;

¹ Location d'environ 2 580 m² SUB hébergeant 230 postes de travail, 31-35 rue de la Fédération 75015 Paris, loyer d'environ 4 M€ HTTC par an, jugé onéreux par la DIE.

Considérant que d'après les données renseignées dans le référentiel technique (RT) de la direction de l'immobilier de l'État, le parc immobilier des ministères compte 25 biens, pour une surface utile brute de 102 437 m², dont 87 457 m² pour les bureaux ;

Considérant que la densification est, selon les ministères, une préoccupation systématique lors de chaque déménagement au sein de l'administration centrale, à l'instar du déménagement de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) ; que ce mouvement s'est traduit par la diminution du ratio d'occupation, passé de plus de 15 m² par poste de travail tour Gamma à 10,4 m² tour Mirabeau ;

Considérant que les documents transmis par les ministères recèlent des informations différentes sur le nombre de postes de travail situés sur le site Descartes fin 2018, qui varient de 737 à 834, et sur les surfaces de l'immeuble Dutot, variant de 7 528 m² SUB dans le document à environ 12 000 m² SUB dans l'inventaire Chorus RE-Fx ;

9 implantations Paris et région parisienne	Adresse	SUB en m ²	SUN en m ²	Postes de travail	ratio SUN/PdT
1 site domanial	1 rue Descartes (6 ^e)	21 476	11 291	737	15,32
1 site domanial	72 rue Regnault (13 ^e)	11 892	6 291	481	13,08
3 sites domaniaux	97/99, 107, 110 rue de Grenelle (7 ^e)	24 597	16 441	1 308	12,57
1 site domanial	61/65 rue Dutot (15 ^e)	7 528	5 050	450	11,22
1 site domanial	Vanves	727	591	61	9,69
1 site locatif	31/35 rue de la Fédération (15 ^e) Carré Suffren	3 942	2 586	235	11
1 site locatif	immeuble Mirabeau (15 ^e)	1 800	1 200	115	10,43
		71 962	43 450	3 387	12,82

Source : MENJ MESRI

Sur la situation particulière des sites Regnault et Dutot

Considérant que, comme suite à l'avis du CIE n°2014-24, les ministères ont conduit une réflexion sur l'abandon du site Regnault ou du site Dutot ;

Que l'immeuble Régnauld, construit en 1971, acquis et modernisé par l'État en 2006, abrite la direction des ressources humaines (DRH), qu'il est dans un état satisfaisant mais nécessitera des travaux (évalués à 16 M €) d'ici 10 ans, que sa localisation est jugée excentrée par rapport aux autres sites MENJ-MESRI et ne facilite pas les interactions entre la DRH et les autres directions ;

Que l'immeuble Dutot, construit en 1972, est à restructurer du fait de nombreux désordres, que des investissements d'environ 18 M € sont à prévoir pour sa mise à niveau et sa densification, que la localisation de Dutot à proximité du site ministériel Grenelle plaide en faveur de sa conservation ;

Que les ministères semblent s'orienter vers la décision d'abandonner le site Régnauld ; que ce choix a pour corolaire la densification de l'immeuble de Vanves (100 postes en cible contre 61 aujourd'hui), l'agrandissement du site Dutot pour accueillir 600 postes de travail, contre 400 aujourd'hui, et le transfert de 300 postes de travail sur une implantation à définir ;

Sur la situation du site Descartes

Considérant que, comme suite à l'avis du CIE n°2014-24, les ministères ont conduit en 2016 une étude conjointe avec la DIE sur le rapatriement des effectifs hébergés dans l'immeuble Carré Suffren vers l'immeuble Descartes ; qu'après examen des différents scénarios, la conservation du site Descartes associée à des travaux de mise aux normes et de densification pour tendre vers le ratio d'occupation de 10 m² SUN /PdT (financement estimé en 2016 à 34,5 M€) a été validée ;

Considérant que les ministères bénéficient de l'assistance d'un prestataire pour les travaux d'optimisation, de densification et d'organisation spatiale des services occupants du site Descartes ; que le secrétariat général des ministères a confié à l'EPAURIF (établissement public d'aménagement universitaire d'Ile-de-France) la maîtrise d'ouvrage déléguée d'une étude ayant pour objectif la rationalisation du site ;

Que cette étude doit aboutir à redistribuer les effectifs des différentes entités émietées sur le site et à trouver des solutions de densification ;

Considérant qu'un plan pluriannuel (2017-2023) de travaux de rénovation est mis en œuvre sur le site Descartes ; que les travaux de création ou restructuration de bureaux suivants ont été identifiés, sans précision d'adresse, de surfaces traitées, ni de coût correspondant, pour :

- l'accueil d'une dizaine d'agents supplémentaires mi-2018 ;
- l'arrivée en mars 2020 de l'inspection générale fusionnée (plus de 330 agents à terme, besoin de 190 PdT) ;
- l'accueil de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) en décembre 2020 (100 postes de travail) au terme du bail de la tour Mirabeau ;

Qu'il est aussi prévu la création d'un centre de conférence en partenariat avec l'École Polytechnique² (2 ans de travaux à partir de septembre 2019) ; que le projet comprend un auditorium de 500 places qui sera gratuitement mis à disposition des ministères (sans précision de surface) ; qu'il intègre la rénovation de l'accueil des ministères et du jardin de Navarre (sans précision de surface) ;

Sur l'impact de l'évolution des effectifs sur la stratégie immobilière

Considérant que les ministères expliquent devoir adapter la gestion du parc immobilier à des décisions politiques qui ont des impacts sur les capacités d'accueil et sur la typologie des locaux ; que ces évolutions du périmètre et des métiers ralentissent et complexifient la gestion immobilière ;

Considérant la perspective de maintien des effectifs d'administration centrale affichés par les ministères (environ 3 300 agents) ; qu'il n'y a pas de décroissance sensible prévue, la diminution des effectifs de certains services³ étant compensée par la montée en charge d'autres structures (fusion des inspections générales de la jeunesse et des sports, croissance du service national universel (SNU), transfert éventuel de l'administration centrale du ministère des sports) ;

² Le projet bénéficie d'un mécénat LVMH et consiste à remployer un petit bâtiment situé au 5, rue Descartes surnommé «la boîte à claques», qui fut, jusqu'au transfert à Palaiseau, l'entrée des élèves. Son nom lui vient de sa forme qui, en plan, évoque le carton à chapeau du bicorne.

³ Cf. transfert progressif des agents du service des retraites de l'éducation nationale vers le service des retraites de l'État avec une décroissance régulière des effectifs des ministères.

Sur les perspectives de stratégie immobilière et le futur SPSI 2019-2023

Considérant que les ministères expliquent l'absence de SPSI 2014-2018 par le retard de mise en œuvre de la décision de 2016 de maintien du site Descartes sous condition de densification des locaux ;

Que ce retard a eu pour conséquence de reporter en 2020 l'abandon du site locatif Carré Suffren ;

Considérant que du point de vue de la stratégie immobilière, les ministères concevaient la période 2014-2018 comme une période de transition après une période de forte rationalisation du parc immobilier engagée en 2009 (réduction de 30 % des surfaces occupées passant de 11 implantations (108 000 m² SUB) en 2009 à 8 implantations (77 000 m² SUB) en 2013) ;

Considérant que le secrétariat général des MENJ /MESRI a conduit fin 2018 une campagne de fiabilisation et de mise à jour des données du référentiel technique (RT) ; que l'amélioration de la complétude des données a permis une meilleure consolidation du parc reflétée par l'outil d'aide à la décision (OAD) ;

Qu'il est possible d'observer un diagnostic tendant à l'exhaustivité en ce qui concerne les implantations ; que le diagnostic bâtiminaire reste succinct et devra être complété (analyse des consommations énergétiques et des contrôles réglementaires), et les données relatives aux postes de travail dûment renseignées ; que les ministères se donnent pour objectif de mener des campagnes annuelles pour améliorer la connaissance du patrimoine ;

Considérant que le diagnostic de l'outil OAD a orienté les choix de priorités immobilières des ministères (préservation, densification, amélioration) qui seront approfondis et pris en compte dans le futur SPSI 2019-2023 :

- sur l'axe de préservation des bâtiments, les points de vigilance identifiés concernent des travaux à conduire sur les sites Dutot, Renault et 107 rue de Grenelle ;
- sur l'axe d'optimisation, la densification des sites est à poursuivre pour tendre vers un ratio de 12 m² SUN / PdT en particulier sur les sites Descartes et Renault, dont le ratio est supérieur à 13 m² SUN / PdT ;
- sur l'axe de modernisation, les efforts devront porter sur l'optimisation de la consommation d'eau ;

Considérant que les ministères ne font pas de coordination entre le calendrier d'une éventuelle décision d'abandon du site Renault et les possibles travaux de préservation et de densification envisagés sur la période 2019-2023 ;

Considérant que les ministères ne formalisent pas de réponse à la demande du Premier ministre de délocaliser des services d'administration centrale (cf. comités interministériels de la transformation publique CITP en 2018 et 2019) ; qu'ils ne répondent pas non plus à la demande du CIE de proposer des hypothèses d'implantation de services actuellement au centre de Paris, dans des arrondissements périphériques ou en dehors du territoire parisien ;

Que les ministères motivent leurs difficultés à répondre à ces questions immobilières par les spécificités qui caractérisent une administration de mission, au regard de la nécessaire proximité des services avec le cabinet ministériel ;

Considérant que les réflexions sur l'évolution des usages et des besoins immobiliers des ministères doivent prendre en compte la transformation des sites consécutive au développement du télétravail, du nomadisme administratif et de la présence d'experts à temps partiel (en particulier au MESRI) ainsi que l'accroissement des demandes d'espaces collaboratifs et de créativité ;

Considérant que les ministères n'ont pas transmis un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'administration centrale des MENJ/MESRI en la forme attendue ;

Considérant que les ministères souhaitent bénéficier d'un accompagnement par un prestataire pour la formalisation de leur SPSI 2019-2023 ; que l'objectif est de produire un SPSI conforme aux critères de la politique immobilière de l'État et partagé avec les équipes de la DIE dans les meilleurs délais ;

Les représentants des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse (MENJ) et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 13 juin 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur l'élaboration du SPSI

1. Le Conseil constate que la période 2014-2018 n'a pas été mise à profit pour concevoir une stratégie immobilière et élaborer un SPSI pour les années ultérieures.
2. Il déplore que le document transmis ne constitue pas le cadre d'un SPSI pour la période 2019-2023, même s'il contient des informations sur les grandes orientations stratégiques des ministères.

Le Conseil rappelle que la connaissance fine du parc immobilier est un préalable à toute stratégie. Il salue la progression de la complétude des données dans le référentiel technique (259/275). Il observe toutefois des incohérences de chiffres en matière de surfaces et d'effectifs dans les documents transmis.

Le Conseil encourage les ministères dans leur démarche d'amélioration de la qualité des informations intégrées dans les outils de la politique immobilière de l'État.

3. Le Conseil s'interroge sur le point de savoir si les besoins immobiliers des ministères sont bien calibrés au regard des évolutions attendues des effectifs et des modalités de travail.
4. Le Conseil encourage les ministères à poursuivre l'élaboration d'un SPSI en bonne et due forme, intégrant les orientations stratégiques et les actions en cours. Il note leur objectif affirmé de produire un véritable SPSI d'ici quelques mois.

Le Conseil observe que la DIE met à la disposition des ministères un marché de prestation d'aide à la formalisation d'un SPSI et note le souhait des MENJ/MESRI d'y avoir recours. Il sera attentif au fond et à la forme du document produit, qui devrait répondre aux préconisations du guide méthodologique élaboré par la DIE (cf. avis CIE n°2018-27).

5. Le Conseil a pris note des contraintes spécifiques et de l'attention particulière que nécessite le parc immobilier dont plusieurs bâtiments sont classés au titre des monuments historiques.

Il recommande que les moyens humains des services en charge de la gestion immobilière et du pilotage des projets des ministères soient renforcés à hauteur des enjeux immobiliers présentés.

Sur les orientations stratégiques

6. Le Conseil déplore que les délais de décision et de réalisation du plan pluriannuel de travaux (2017 à 2023) sur le site Descartes induisent des charges financières qui renchérissent les bilans des opérations.

Le Conseil note que les effectifs logés temporairement dans la tour Gamma dans l'attente de leur installation sur le site Descartes ont été relogés, à nouveau temporairement, dans l'immeuble Mirabeau, induisant un coût de location non négligeable (0,9 M € HC HT/ an).

7. Le Conseil rappelle que la prise à bail de l'immeuble Suffren en 2010 était provisoire, dans l'attente de la réorganisation des bâtiments conservés par les ministères, et devait prendre fin en mars 2018. Il note que la fin de location a été différée à mars 2020.

8. Le Conseil recommande aux ministères la plus grande vigilance sur les suites de la dénonciation du bail Suffren.

Il observe qu'aucune information n'a été transmise sur les clauses du bail, s'agissant de la reprise en l'état par le propriétaire bailleur, du financement d'éventuels travaux, de contraintes de compensation...

Il demande la prise en compte dans l'élaboration du SPSI des conditions juridiques et contractuelles de libération du site locatif Carré Suffren et le chiffrage de leurs conséquences financières.

9. Le Conseil approuve le recours à l'étude d'un programmiste afin d'optimiser l'organisation spatiale et la densification du site Descartes jusqu'à l'objectif prévu de 10 à 12 m² SUN/PdT.

10. Le Conseil a pris note du besoin de financement des travaux de maintenance lourde et de densification estimé à 34,5 M€ en 2016. Il observe que cette évaluation ne prend pas en compte le résultat de l'étude ci-dessus mentionnée et recommande la vigilance des ministères et de la DIE sur l'intégration du coût des travaux au besoin de financement initial.

11. Sur les choix stratégiques concernant l'avenir des immeubles Dutot et Régnauld en mauvais état bâtiminaire, le Conseil prend acte des affirmations des ministères selon lesquelles les hypothèses aujourd'hui privilégiées sont les plus adaptées. Mais il constate que les études sur lesquelles se fondent ce raisonnement n'ont pas été communiquées.

Le Conseil observe que les estimations financières (exhaustivité ou non des travaux nécessaires identifiés au regard de la vétusté du bâtiment) et les conditions de réalisation des projets (règles d'urbanisme) sont à vérifier. Il s'interroge sur les coûts par poste de travail supplémentaires qui s'échelonnent entre 50 000 et 130 000 € respectivement sur les sites Dutot et Régnauld.

Il recommande aux ministères la comparaison des avantages et inconvénients de ces scénarios avant leur intégration dans le cadre du SPSI. Comme la DIE, le Conseil demande la réalisation d'une modélisation comprenant les différentes options de vente des deux immeubles ou de conservation de Dutot, incluant tous les travaux de remise en état induits par cette option.

12. Le Conseil observe que les conséquences de l'abandon du site Suffren (230 PdT) et l'hypothétique cession du site Régnauld (481 PdT) ne sont pas anticipées. A ce stade, même avec les perspectives de densification sur les sites Descartes (+150 PdT) et autres (+40 à Vanves, +200 à Dutot) la totalité des effectifs sortant ne peut être accueillie. Il reste environ 300 postes de travail à accueillir sur une implantation à définir.

Le Conseil s'étonne de l'absence d'information sur les modalités de la prospection immobilière qui doit être mise en œuvre pour héberger ces postes de travail. Il demande que cette recherche soit intégrée au projet de SPSI.

13. Le Conseil s'étonne que l'hypothèse d'une implantation en dehors du territoire parisien ne soit pas évoquée alors que cela avait été demandé par le Premier ministre et rappelé de manière récurrente par le CIE dans ses avis.

Il entend les affirmations des ministères selon lesquelles certaines équipes situées au centre de Paris sont en charge de missions nécessitant la proximité géographique des cabinets ministériels.

Le Conseil observe toutefois que ces arguments de contraintes fonctionnelles ne semblent pas valables pour tous les services parisiens. Il recommande aux ministères de s'interroger sur l'opportunité de certaines localisations, par exemple des agents de gestion du Service National Universel. Il invite le représentant de l'État propriétaire à étudier avec les ministères la recherche d'une localisation en banlieue parisienne ou en province pour répondre aux instructions du Premier ministre.

14. Le Conseil relève avec satisfaction l'affirmation d'une ambition des ministères relative aux nouveaux modes de travail. Il salue la création de sites novateurs (le Lab), l'expérimentation de réservation et mise à disposition de bureaux de passage sur le site Descartes et encourage la création de sites adaptés aux réunions à distance.
15. Le Conseil recommande que les nouveaux modes de travail, les espaces collaboratifs, les accueils nomades et l'impact du télétravail fassent partie intégrante des réflexions sur les possibilités de densification. Il rappelle sa recommandation au représentant de l'État propriétaire d'élaborer un cahier des charges type afin d'encadrer l'expression des besoins des utilisateurs et la recherche de locaux (cf. avis CIE n°2016-02).

Le Conseil invite la DIE à établir des normes sur le nombre de m² de bureaux nécessaires, notamment au centre de Paris, qui prennent en compte les nouveaux modes de travail, et à les partager avec les ministères.

16. Le Conseil regrette que le volet environnemental qu'il s'agisse de consommation d'énergie ou d'amélioration de la performance énergétique, soit totalement absent des documents transmis.

Le Conseil souhaite que chaque SPSI à venir fasse l'objet de l'ajout d'une note spécifique précisant les actions concrètes et les modalités envisagées afin de satisfaire aux exigences de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et du décret relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire « dit décret tertiaire ».

.

En conclusion, le Conseil ne peut émettre d'avis sur un SPSI qui n'en est pas un, ni dans le fond ni dans la forme. Il prend acte de la présentation des grandes orientations.

Le Conseil observe avec satisfaction l'amélioration de l'appropriation des outils RT et OAD.

Le Conseil approuve la demande des ministères d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour produire un SPSI conforme aux règles de la politique immobilière de l'État. Il attend qu'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière satisfaisant aux instructions et à la méthode définies par la DIE lui soit transmis en 2020, incluant un bilan complet et chiffré du parc occupé, des coûts immobiliers et des besoins ainsi que des objectifs à horizon 2024.

Le Conseil sera vigilant quant aux réponses qui seront apportées à ses demandes de recherche d'une localisation hors du centre de Paris et de calcul de la répercussion des nouveaux modes de travail sur la surface de bureaux nécessaire.

Enfin, le Conseil attend une planification et une formalisation d'actions permettant aux ministères de satisfaire à leurs obligations environnementales.

Avis n°2019-19 sur la stratégie immobilière 2019-2023 de l'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

Après avoir entendu les représentants du MEAE en décembre 2018 et en novembre 2019, le Conseil n'est pas en mesure de rendre un avis sur le SPSI du MEAE, faute d'informations suffisamment fiables et complètes.

Il déplore une approche jusqu'alors insuffisamment professionnelle des sujets immobiliers qui se traduit notamment par une maîtrise imparfaite des coûts et des délais des opérations. S'il regrette le caractère tardif de la prise de conscience du ministère, il salue sa volonté de mettre fin à cette situation dans les meilleurs délais. Il adresse ses encouragements à la nouvelle équipe en charge de l'immobilier qui a accepté de relever le défi.

Il agréé le plan d'actions présenté par le ministère qui doit aboutir à la production d'un SPSI conforme au cadre défini par la direction de l'immobilier de l'État. Il prend acte de l'engagement du MEAE à venir lui présenter ce document en novembre 2020.

Il constate que les orientations stratégiques pour la période 2019-2023 seront fortement dépendantes des décisions relatives à la trajectoire budgétaire du programme 723 (CAS immobilier) et à la poursuite du projet Quai d'Orsay 21.

Le Conseil prend acte que le MEAE n'exclut pas de mettre un terme au contrat du maître d'œuvre du projet de réhabilitation et d'extension de l'aile des archives. Outre l'analyse des conséquences opérationnelles d'une telle décision, il souligne qu'il convient d'anticiper ses autres effets aux plans économique, fonctionnel mais également politique.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-02 du 14 janvier 2015 relatif au suivi et à la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international et sur les programmes stratégiques immobiliers à l'étranger ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-13 du 6 juillet 2016 relatif au suivi et à la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-27 du 20 décembre 2018 relatif au bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023 ;

Vu le dossier transmis par le MEAE préalablement à l'audition du 7 novembre 2019 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 7 novembre 2019, Mme Hélène DUCHÊNE, directrice générale de l'administration et de la modernisation du MEAE, accompagnée de Mme Myriam ACHARI, directrice des immeubles et de la logistique, et de Mme Sylvia COCCOLI, en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur par intérim de la direction de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice (DIE-SD2), de Mmes Rahnia BAHLOUL, Lisa LALANNE et Tiffanie NOTTIN du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État, de M. Romain LEFEBVRE, de la direction du budget ;

Sur la production d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)

Considérant que le 20 décembre 2018, le Conseil de l'immobilier de l'État a entendu les représentants du MEAE qui avaient été invités à dresser le bilan de leur SPSI 2014-2018 et à exposer leur projet de SPSI 2019-2023 ;

Qu'en l'absence de communication du bilan et des principales caractéristiques du SPSI du ministère pour la période à venir, s'agissant des surfaces, des postes de travail, de la maîtrise des coûts des opérations, le Conseil s'est trouvé dans l'impossibilité de rendre un avis ; qu'une nouvelle audition a été programmée ;

Considérant que les représentants du MEAE ont indiqué le 7 novembre 2019, que le ministère a lancé un chantier ministériel relatif à sa politique immobilière ; qu'une nouvelle équipe a été chargée de sa mise en œuvre ;

Que ses responsables ont précisé que la situation immobilière du ministère présentée au Conseil était le reflet des informations collectées depuis leur récente nomination ; que ces données étaient insuffisamment complètes et fiables¹ pour présenter un SPSI conforme au cadre fixé par la DIE ;

Qu'une série d'actions a été engagée afin de produire le SPSI attendu en novembre 2020, parmi lesquelles :

- une campagne de mesurage confiée à un géomètre ;
- un diagnostic technique du parc immobilier à réaliser ;
- l'actualisation des outils de gestion bâtimentaires et leur modernisation ;

Sur le bilan de la période 2014-2018

Considérant que les orientations de la stratégie immobilière du MEAE pour les implantations françaises de son administration centrale arrêtées dans le cadre du SPSI 2014-2018 avaient été définies dès 2006 ;

Qu'il s'agissait de regrouper l'administration centrale du MEAE autour de trois pôles, de céder les actifs domaniaux inadaptés, d'optimiser et de densifier le parc des actifs à conserver, de réduire le nombre et le coût des prises à bail ;

¹ Les services du MEAE ont notamment relevé des incohérences entre les données de surface saisies dans les outils « Chorus » et « référentiel technique ».

Que l'objectif principal du SPSI 2014-2018 était de regrouper les trois pôles fonctionnels franciliens du ministère sur des sites dédiés :

- le pôle « politique » sur le site du Quai d'Orsay,
- les pôles « coopération internationale » et « administration » sur le bâtiment de la Convention,
- les pôles « archives » et « logistique » sur le site de La Courneuve ;

Que deux étapes demeurent à franchir pour atteindre l'objectif de regroupement sur trois sites :

- le transfert de la valise diplomatique à La Courneuve et la libération du site de Châtillon ;
- la rénovation et la modernisation du Quai d'Orsay et les opérations de libérations qui en découlent ;

Que le ratio d'occupation du parc serait passé, sous réserve de l'exactitude des données, de 14,3 m² SUN/PdT en 2014 à 13,5 m² SUN/PdT en 2018 ;

Considérant que le MEAE a défini et mis en œuvre un plan administration exemplaire articulé autour de six thématiques dont plusieurs concernent l'immobilier ;

Que le ministère aurait enregistré une réduction effective de sa consommation énergétique en 2018 et aurait réalisé un bilan des émissions de gaz à effet de serre² ;

Que la politique de préservation de la biodiversité vise notamment à accroître le nombre de sites bénéficiant d'au moins un espace vert ;

Que la modernisation des espaces de travail et de l'environnement de travail s'accompagne du développement du télétravail (180 agents concernés par le dispositif) et de travaux d'amélioration dans les espaces de restauration du ministère ;

Considérant que le transfert de la valise diplomatique de Châtillon à La Courneuve qui est envisagé de longue date avait été ajourné en 2009 pour des raisons budgétaires ;

Qu'il était envisagé dans le cadre du SPSI 2014-2018 de réaménager le site de La Courneuve ; que le Conseil s'était interrogé en 2015 sur le coût prévisionnel élevé de cette opération (environ 5 M €) et sur la nature des travaux engagés ;

Que ce projet a été abandonné en 2016 après qu'il a été établi que la cohabitation de la valise et des archives diplomatiques dans un même bâtiment n'était pas envisageable pour des raisons de sécurité ;

Sur le projet de rénovation et d'extension du site du quai d'Orsay : Quai d'Orsay 21

Considérant que le site du quai d'Orsay comprend un jardin sous lequel sont implantées des installations techniques et de sécurité, un hôtel ministériel et sa cour d'entrée, un bâtiment administratif, un bâtiment d'angle dit « aile des Gardes » et un ensemble, dit « aile des archives », constitué de trois bâtiments dont la partie autrefois utilisée comme locaux d'archives est inoccupée depuis 2009 ;

Considérant que le Conseil avait déploré en 2015 qu'une programmation pluriannuelle de la rénovation du site du quai d'Orsay ne soit produite qu'en 2014 alors que d'importants travaux avaient déjà été réalisés ;

Considérant que le projet baptisé « Quai d'Orsay 21 » (QO21) comprend un ensemble d'opérations complexes destinées à rénover et à moderniser ce site historique, à densifier le site en profitant de

² Les éléments de bilan n'ont pas été communiqués au Conseil.

l'inoccupation d'une partie des surfaces existantes dans le bâtiment de « l'aile des archives » et à agrandir ce bâtiment en lui accolant un nouvel édifice, sur l'emprise actuelle du jardin ;

Considérant que la rénovation de l'aile des archives du quai d'Orsay prévue en 2013 pour 28 M € avait été reportée et que son coût avait été réévalué à 32,4 M € en 2014 ;

Considérant qu'un projet architectural de rénovation et d'extension de l'aile des archives et une équipe de maîtrise d'œuvre ont été sélectionnés en 2017 à l'issue d'un concours européen d'architecture ;

Que le marché de maîtrise d'œuvre établi sur un coût d'objectif du projet 36,6 M € HT (valeur 2016) a été notifié en janvier 2018 ;

Qu'après avoir produit des esquisses complémentaires visant à répondre aux observations soulevées lors du jury, le maître d'œuvre a remis un dossier d'avant-projet sommaire (APS) en décembre 2018 ;

Que l'approbation de ce dossier est suspendue depuis cette date, le maître d'ouvrage considérant qu'en l'état, les propositions techniques de la maîtrise d'œuvre n'apportent pas toutes les garanties en matière d'adéquation aux besoins fonctionnels et de sécurité, de performances techniques, de maîtrise du calendrier et de respect du coût d'objectif ;

Que le programme de rénovation de l'aile des archives intègre plusieurs opérations connexes :

- le désamiantage et curage de l'aile des archives ;
- l'installation d'un écran anti-bruit dans le jardin pour protéger l'Hôtel du Ministre des nuisances sonores du chantier ;
- la reconversion du centre enterré ;

Considérant l'état d'avancement des différentes opérations :

Que les transferts nécessaires à la libération des zones de chantier ont été réalisées ;

- relocalisation d'une partie de la direction des systèmes d'information (DSI) sur le site de la Convention ;
- déménagement de 144 agents en 2016 vers le bâtiment des jardins de l'îlot Saint-Germain ;
- maintien des services hébergés au 57 boulevard des Invalides ;

Que le curage et le désamiantage des bâtiments dit « aile des archives » ont été réalisés entre juillet 2017 et juin 2018 pour un montant de 1,36 M € ;

Que l'opération de modernisation de l'aile des Gardes et de restructuration de l'ensemble des installations techniques et des locaux dédiés à la sûreté et à la sécurité du Quai d'Orsay a été réalisée entre juillet 2017 et juin 2019 pour un montant TDC de 6,2 M € ;

Que les travaux de mise en sécurité incendie, de rénovation du réseau électrique et de modernisation du câblage informatique des locaux non classés ont démarré pendant l'été 2018 et devraient s'achever à l'été 2020 ;

Que le chantier de mise en sécurité incendie et d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des espaces classés de l'Hôtel du Ministre a démarré en juillet 2018, pour une durée de trois ans et demi ;

Considérant qu'il avait été indiqué en 2015 un coût global de 45,5 M € pour la réalisation de la rénovation de l'aile des archives et des travaux de mises aux normes ; que le coût prévisionnel global du projet Quai d'Orsay 21 est aujourd'hui évalué à 94 M € ;

Sur la situation immobilière actuelle de l'administration centrale du MEAE

Considérant qu'à l'issue de l'exécution du SPSI 2014-2018, le parc immobilier relevant du SPSI de l'administration centrale du MEAE se compose de 11 sites localisés en Ile-de-France et à Nantes où sont implantés 25 bâtiments représentant un total de 104 719 m² SUB et une valeur inscrite au bilan de l'État de 581 M € ;

Que le parc tertiaire dont disposent les services d'administration centrale du MEAE est réparti entre 7 sites franciliens (quai d'Orsay, restaurant administratif situé sous la dalle des Invalides, Oudinot-Invalides, Ilot-Saint-Germain, Convention, La Courneuve et Châtillon) et 2 sites Nantais : (Casterneau et Breil) ; que 4 168 postes de travail sont implantés sur ces sites pour accueillir les agents du MEAE (3 215 ETP) et un nombre non précisé de vacataires et de prestataires extérieurs ;

Que le parc à usage résidentiel mis à disposition du ministère est composé de deux logements de fonction situé rue Huysmans (Paris 6^e), de deux villas sur le site administratif du Breil (44) et du Château de la Celle-Saint-Cloud (78) abritant la résidence du ministre ;

Considérant les implantations tertiaires franciliennes du MEAE ;

Construit au XIX^eme siècle pour héberger l'activité diplomatique, le site domanial du Quai d'Orsay bénéficie de protection partielle au titre des monuments historiques. D'une valeur estimée à 259 M €, l'ensemble immobilier est composé de plusieurs bâtiments totalisant une surface de 31 233 m² SUB³ :

- l'Hôtel du Ministre est particulièrement vétuste et fait actuellement l'objet de travaux de rénovation et de mise aux normes. Outre les bureaux du ministre et de son cabinet, l'hôtel ministériel comprend des espaces de réception de grande dimension. Il accueille également le secrétariat général et le centre d'analyse et de prévision stratégique (CAPS). Un effectif de 102 agents est recensé dans cet immeuble proposant une surface de 6 444 m² SUB et 3 702 m² SUN.
- le bâtiment administratif qui borde la rue Esnault-Pelterie est vétuste et peu fonctionnel. Il sera rénové dans le cadre du projet QO21. Il accueille 700 postes de travail sur six niveaux cumulant une surface de 17 601 m² SUB et 10 521 m² SUN ; soit un ratio de 15,3 m² SUN / PdT. Outre les bureaux, on y dénombre des salles de réunion, un accueil, des ateliers et des locaux techniques en sous-sol.
- la totalité des trois bâtiments qui constituent l'« aile des archives » (7 350 m² de surface de plancher) a été libérée en décembre 2017 afin de réaliser des travaux de restructuration et d'extension.
- l'ensemble de l'« aile des Gardes » (500 m²) accueille depuis sa restructuration achevée en 2019, le poste central de sécurité (PCS), l'accueil des visiteurs, une infirmerie et les locaux du détachement de gendarmerie et des conducteurs automobiles.
- deux locaux enterrés sous et le long du jardin hébergent une partie des services de la direction des systèmes d'information (DSI), de la direction de la communication et de la presse (DCP), ainsi que le centre de crise et de soutien (CDCS). Le projet QO21 prévoit l'abandon de l'usage actuel de ces locaux situés en zone de crue de la Seine. Le « bunker » (32 PdT sur 600 m² SUB) doit être démoli pour permettre la réalisation de l'extension de l'aile des archives. Le centre enterré (80 PdT sur 1 131 m² SUB) sera transformé en zone de stationnement de véhicules et de stockage.

Les agents du Quai d'Orsay disposent d'un restaurant administratif situé sous l'esplanade des Invalides, dans un bien qui est la propriété de la Ville de Paris. Le loyer annuel pour la mise à disposition d'une surface de 721 m² est de 144 202 €. La Ville de Paris a informé récemment le ministère de sa volonté de ne pas renouveler le bail au-delà de son échéance actuelle (15 février 2021).

³ Cette valeur issue des données Chorus ne correspond pas au total des informations détaillées par bâtiment dont l'origine est différente (RT pour l'essentiel).

Il est prévu que le ministère libère les locaux occupés au sein de deux sites domaniaux à l'issue de l'opération QO21 :

- plusieurs services représentant un effectif de 344 agents et un nombre non précisé de vacataires et de prestataires extérieurs disposent de 442 postes de travail sur les 5 999 m² SUN (13,57 m² SUN / PdT) mis à disposition du MEAE sur le site Oudinot-Invalides (Paris 7^e) également occupé par les services et opérateurs des ministères de l'intérieur et des Outre-mer. La quote-part annuelle versée par le MEAE au ministère de l'intérieur qui gère cet immeuble s'élève à 74 000 €,
- dans le cadre des opérations préparatoires du projet QO21, 144 agents ont été relocalisés en 2016 sur 3 niveaux du bâtiment des jardins (2 563 m² SUB et 1 752 m² SUN) de l'îlot Saint-Germain ; le ratio d'occupation de ces locaux temporaires est de 12,16 m² / PdT. La quote-part annuelle versée par le MEAE au ministère des Armées qui gère cet immeuble s'élève à 365 000 €.

L'ensemble immobilier domanial du 27, rue de la Convention (Paris 15^e) d'une valeur estimée à 213 M € développe une surface de 23 697 m² SUB et 18 644 m² SUN. Le site regroupe les pôles « coopération internationale » et « administration » du MEAE. Les agents du ministère (1 057 ETP) et un nombre non précisé de vacataires et prestataires extérieurs y disposent de 1 392 postes de travail, soit un ratio de 13,29 m² SUN / PdT.

Le site de La Courneuve a été construit en 2009 dans le cadre d'un marché de partenariat public privé (PPP) établi sur la base d'une durée 30 ans et d'un loyer annuel de 4,95 M € auquel il convient d'ajouter la prise en charge de la taxe foncière d'un montant annuel de 670 000 €. L'immeuble de 21 000 m² SHON (3 236 m² SUN) comprend un grand nombre de locaux d'archives, un amphithéâtre, un restaurant administratif, des salles de lecture, des espaces d'accueil, des salles de formation, des espaces d'expositions et des plateaux de travail collaboratif mis à disposition de projets interministériels. Au total, 87 agents du MEAE travaillent sur ce site.

Le service de la valise diplomatique (37 agents) est implanté à Châtillon (92) dans une location d'une surface de 1 817 m² dont le bail a été renouvelé en 2017 pour une durée de 9 ans et un loyer annuel de 370 000 € auquel il convient d'ajouter le remboursement de la taxe foncière (19 000 €). Dans la perspective d'un transfert du service sur le site de La Courneuve, les services ont intégré au contrat la possibilité pour le preneur de le résilier à l'issue de chaque période triennale.

Considérant que l'État est propriétaire de toutes les emprises nantaises du MEAE dont la valeur totale est estimée à 26 M € :

Les bâtiments érigés sur les deux sites du Breil et de Casterneau développent une surface totale de 29 615 m² SUB où 1 151 agents travaillent de façon permanente :

Le site du Breil regroupe plusieurs ensembles bâtis totalisant une surface de 18 810 m² SUB :

- construit en 1993, l'ensemble immobilier Breil 4 regroupe 3 bâtiments (13108 m² SUB) proposant 675 postes de travail (13,89 m² SUN/ PdT) destinés à accueillir 429 agents du ministère et 75 employés de prestataires extérieurs et 75 stagiaires de l'institut de formation aux affaires administratives et consulaires (IFAAC),
- construit en 1967, l'immeuble Breil 1 héberge 162 agents de différents services et présente un ratio d'occupation de 10,67 m² SUN / agent ;
- construit en 1984, l'immeuble Breil 3 a été rénové en 2007. Il accueille 120 agents et 75 prestataires informatiques sur 2 107 m² de SUB (6,60 m² / PdT). Il est classé, en raison des équipements qu'il reçoit, comme « point d'importance vitale ».
- le site compte également deux villas, la Villa Chantereau où sont hébergés les stagiaires de l'IFAAC et la villa Martin aujourd'hui inoccupée ;

Le centre des archives diplomatiques de la rue Casterneau est exclusivement dédié aux archives et ouvert au public. Le bâtiment principal qui date de 1873 a été rénové en 1996. 26 agents travaillent au sein de cet ensemble immobilier qui développe une surface de 10 805 m².

Considérant que le château de la Celle-Saint-Cloud (78) est un bien domanial inscrit à l'inventaire des monuments historiques dont la valeur est estimée à 13,5 M € ; que ce bien abrite la résidence du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, ainsi que des logements de fonction (jardinier, intendant du château, chef de la division du patrimoine et de la décoration) ; que les différentes constructions réalisées depuis 1616 développent une surface de 3 000 m² SUB ;

Considérant que le MEAE a fait le choix depuis 2009 d'une externalisation de ses activités liées à la logistique et à l'exploitation maintenance, via un marché public pluriannuel et global ;

Qu'il est fait état d'un sous-entretien chronique du parc, faute de ressources budgétaires suffisantes ;

Qu'environ 20 M € de crédits (12,5 M € du programme 105 + 7,2 M € du programme 723) ont été consacrés en 2019 à l'entretien du parc immobilier ;

Sur les orientations stratégiques proposées par le MEAE pour la période 2019-2023

Considérant que le MEAE a pour objectif d'enrichir dès 2020 les premières orientations stratégiques présentées au Conseil pour constituer son SPSI 2019-2023 ;

Que le document sera articulé autour des orientations stratégiques et actions arrêtées en matière de politique immobilière par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à l'occasion d'un prochain comité ministériel exécutif dédié ;

Qu'il sera actualisé au regard des résultats du diagnostic technique et financier du parc immobilier d'administration centrale à opérer : vérification des données relatives aux surfaces (marché de prestation « géomètre »), mise à jour du référentiel technique RT et de l'outil d'aide au diagnostic OAD, vérification des effectifs et des postes de travail ;

Que la stratégie immobilière qui vise à optimiser les implantations et l'occupation des locaux intégrera également des objectifs liés aux enjeux de la transition écologique, de la révolution numérique et de la transformation de l'administration publique ;

Que seront notamment traitées les questions relatives à la performance énergétique, à l'aménagement et à la modernisation des espaces de travail, à la qualité de vie au travail ainsi qu'aux modalités d'exploitation et de gestion des bâtiments au profit des utilisateurs ;

Considérant que plusieurs axes de la feuille de route de stratégie immobilière ministérielle pour 2020-2022 concernent les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs opérationnels fixés :

Que le MEAE ambitionne de professionnaliser sa fonction immobilière en renforçant les compétences de ses effectifs⁴ et en modernisant les outils de conception, d'exploitation et de gestion des espaces et bâtiments ;

Que le MEAE souhaite améliorer le pilotage de la fonction en renforçant la gouvernance et la participation des directions politiques et géographiques du ministère au sein du comité ministériel exécutif « politique immobilière », du comité de suivi de la programmation financière pluriannuelle du programme 105, du dialogue de gestion avec la DIE sur le compte d'affectation spéciale « gestion de l'immobilier » et des conférences immobilières ;

⁴ 45 agents de la sous-direction des services centraux et de la logistique sont affectés à la fonction immobilière de l'administration centrale.

Qu'il est projeté de mettre en place une équipe dédiée au projet QO 21 dont la gouvernance serait consolidée par une comitologie déclinée selon trois niveaux :

- un comité technique du projet réunissant les cadres opérationnels du projet ;
- un comité de pilotage chargé de faire un point d'avancement du projet dans ses aspects programmatiques, financiers, budgétaires et calendaires et de rendre les arbitrages opérationnels ;
- un comité stratégique présidé par le Secrétaire général du MEAE ;

Considérant les opérations immobilières à envisager dans le cadre du SPSI 2019-2023

Que deux opérations majeures demeurent à réaliser afin d'achever le projet de regroupement des services parisiens sur trois sites : la rénovation de l'Hôtel du Ministre et du bâtiment administratif et la réhabilitation et l'extension de l'aile des archives ; que les locaux occupés sur les sites domaniaux Oudinot-Invalides et îlot Saint-Germain ne pourront être libérés qu'au terme de ces opérations ;

Que la poursuite du projet QO21 est fortement conditionnée par la validation de l'avant-projet sommaire de réhabilitation et d'extension de l'aile des archives ; que le ministère n'exclut pas de mettre un terme au contrat du maître d'œuvre dans l'hypothèse où ses propositions techniques n'apportent pas toutes les garanties en matière d'adéquation aux besoins fonctionnels et de sécurité, de performances techniques, de maîtrise du calendrier et de respect du coût d'objectif ;

Que le ministère recherche une solution pour remplacer le restaurant administratif actuel des Invalides dont les locaux devront être libérés en février 2021 ; que différentes options sont étudiées parmi lesquelles la location d'espaces sur un site tiers ou l'aménagement d'un restaurant administratif sur le site du Quai d'Orsay ;

Que le ministère prévoit de n'entreprendre le projet d'installation du service de la valise diplomatique sur le site de La Courneuve qu'une fois le projet QO21 achevé ;

Que l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) a établi un diagnostic technique précis du château de la Celle-Saint-Cloud qui conclut à la nécessité d'entreprendre des travaux de première urgence dont le coût s'élève à 1,5 M€ ; qu'un programme de travaux à réaliser entre 2021 et 2024 est en cours d'établissement ;

Que plusieurs projets en cours ou envisagés risquent de nécessiter une augmentation des effectifs et des besoins d'archivage du site du Breil dont les bureaux actuels sont saturés et peu modulables ; que l'augmentation de leur capacité d'accueil serait coûteuse ; que la villa Martin aujourd'hui inoccupée pourrait être réaménagée pour y loger des stagiaires de l'IFAAC ;

Que les espaces de stockage du centre des archives diplomatiques de Casterneau devraient être saturés à partir de 2025 ; qu'il est envisagé de surélever l'un des immeubles pour augmenter la capacité de stockage du site ;

Considérant que la planification des opérations immobilières du SPSI d'administration centrale s'inscrit dans le cadre plus large de la programmation immobilière du ministère intégrant les implantations à l'étranger ;

Que le financement des investissements repose essentiellement sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (P 723) ;

Que la capacité du ministère à financer l'ensemble des opérations projetées est fortement contrainte par les modalités de remboursement d'une avance de 100 M€ consentie au MEAE pour réaliser des travaux de sécurisation des implantations françaises à l'étranger ;

Que la prolongation de la mesure dérogatoire permettant au ministère de bénéficier d'un droit de retour de 100 % sur le produit de cession de biens qu'il libère à l'étranger, est au cœur des discussions engagées par le MEAE avec la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État ;

Que, dans l'hypothèse d'un retour au droit commun et d'un plan de cession insuffisant, le ministère pourrait être amené à étaler la réalisation de ses opérations dans le temps, selon un calendrier et des priorités à arrêter ;

Considérant que la stratégie d'intervention du MEAE prendra la forme d'un plan quinquennal de GER (gros entretien, renouvellement) dont les orientations permettront de définir les priorités parmi les besoins d'intervention recensés ;

Considérant que l'élaboration d'un schéma directeur de maintenance constitue également l'un des axes de la feuille de route de stratégie immobilière du ministère ;

Les représentants du MEAE, de la direction de l'immobilier de l'État et de la direction du budget ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 7 novembre 2019 et du 27 février 2020, formule les recommandations suivantes :

Sur la production d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)

1. Le Conseil déplore que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ne soit toujours pas en mesure de présenter un véritable SPSI.

Il comprend que ce défaut de formalisation de la stratégie immobilière est lié à une approche des sujets immobiliers jusqu'alors insuffisamment professionnelle. S'il regrette le caractère tardif de la prise de conscience du ministère, il salue la volonté de mettre fin à cette situation dans les meilleurs délais.

Le Conseil prend acte de l'engagement du MEAE de présenter en novembre 2020, un SPSI conforme au cadre fixé par la direction de l'immobilier de l'État.

2. Le Conseil agréé le plan d'action du ministère pour professionnaliser la fonction immobilière et améliorer son pilotage opérationnel.

Il confirme que le renforcement des compétences immobilières du ministère est indispensable.

S'agissant du pilotage d'opérations immobilières complexes, le Conseil n'est pas convaincu que la création d'une structure dédiée à chaque projet au sein des administrations occupantes constitue une solution optimale. Il rappelle sa proposition de « rattacher à la structure représentant l'État propriétaire, les moyens humains maîtrisant les aspects techniques de la maîtrise d'ouvrage.⁵ »

Il propose au ministre en charge de la politique immobilière de l'État d'engager une réflexion sur le regroupement des compétences existantes au sein des ministères et de leurs opérateurs spécialisés. Dans cette perspective, un partage de retours d'expériences sur les opérations significatives engagées par les ministères ces dix dernières années, serait précieux.

3. Le Conseil regrette que sa recommandation (avis n°2015-02 du 14 janvier 2015) d'aboutir rapidement à une connaissance exhaustive du parc immobilier et à une évaluation fiable des actifs n'ait pas été suivie d'effet.

Il rappelle que cette connaissance est un préalable à toute stratégie.

⁵ Proposition n°38 du rapport du Conseil de janvier 2013 : « [Moderniser la politique immobilière de l'État](#) »

Il prend note des décisions concrètes relatives à l'établissement d'un diagnostic technique, financier et d'occupation du parc immobilier.

Il encourage la nouvelle équipe en charge de l'immobilier qui s'est engagée à accélérer le processus de fiabilisation des données immobilières. Il l'invite à associer la direction de l'immobilier de l'État pour la part des travaux susceptible d'intéresser l'ensemble de la communauté interministérielle, s'agissant notamment de la mise en cohérence des informations de surface contenues dans les outils Chorus et RT.

Le Conseil s'étonne par ailleurs que la valeur inscrite au bilan de l'État pour l'ensemble immobilier de la Convention puisse être de 213 M € alors que l'État semble en avoir fait l'acquisition en 2007 au prix de 392 M €. Il souhaite que cet écart puisse lui être expliqué par la direction de l'immobilier de l'État à l'occasion d'une prochaine séance consacrée à la valorisation des biens immobiliers détenus ou contrôlés par l'État.

Sur le bilan de la période 2014-2018

4. Le Conseil constate le retard pris dans la réalisation des opérations prévues dans le cadre du projet de regroupement des services parisiens du MEAE sur trois sites.

Il rappelle que l'allongement des délais de réalisation n'est pas sans conséquences financières. La prolongation des biens occupés provisoirement représente un surcoût, de même que l'allongement de la durée d'inoccupation des surfaces neutralisées pour réaliser des travaux.

Il constate que ces surcoûts ne sont pas pris en compte dans le bilan des opérations dès lors qu'il s'agit de biens domaniaux. Il propose que des éléments de coûts, équivalents aux « loyers budgétaires » récemment supprimés, soient systématiquement pris en compte dans le cadre de l'établissement des bilans des projets immobiliers.

Le Conseil constate par ailleurs que le coût prévisionnel de l'opération globale de mise aux normes du Quai d'Orsay et de restructuration de l'aile des archives a doublé entre 2015 et 2019.

Il comprend qu'une partie de cette augmentation puisse être liée aux évolutions du périmètre du projet. Il souhaite cependant qu'une analyse économique lui soit présentée par les services en fin d'année 2020.

Il estime que la direction de l'immobilier de l'État pourrait utilement être associée à cet exercice susceptible de révéler des marges de progrès pour l'État maître d'ouvrage.

5. Le Conseil ne comprend pas que le transfert de la valise diplomatique de Châtillon à La Courneuve ait été à nouveau reporté en 2016.

Cette incompréhension est d'autant plus grande que la raison évoquée lui paraît inadmissible. Il ne peut concevoir que le ministère ne se soit rendu compte de l'incompatibilité fonctionnelle de deux services qu'au terme d'un travail d'instruction de sept années.

6. Le Conseil remarque que la performance d'occupation du ministère ne respecte pas la norme plafond de 12 m² SUN / PdT fixée par circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009.

Le Conseil rappelle qu'il recommande l'abaissement de la cible à 10 m² SUN / PdT en zone tendue. Il demande donc au ministère de redéfinir sa stratégie immobilière dans l'objectif de respecter cette norme au terme de la période quinquennale à venir.

7. Le Conseil regrette que les informations relatives aux performances énergétiques soient inexistantes.

Il prend acte de la diminution de la consommation énergétique déclarée pour 2018 par le ministère mais remarque qu'aucune donnée ne vient étayer cette affirmation.

Le Conseil souhaite que le prochain SPSI du ministère fasse l'objet de l'ajout d'une note spécifique précisant les actions concrètes et modalités envisagées afin de satisfaire les exigences de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et du décret relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire « dit décret tertiaire ».

Sur les orientations stratégiques proposées par le MEAE pour la période 2019-2023

8. Le Conseil constate que la capacité de financement des opérations immobilières du SPSI d'administration centrale du MEAE dépend de l'équilibre global d'une programmation intégrant également les opérations à l'étranger.

Il demande que les prévisions de dépenses et de recettes du ministère sur le CAS immobilier soient présentées à l'occasion de l'examen du SPSI d'administration centrale 2019-2023 qui lui sera soumis en novembre 2020.

9. Le Conseil prend acte que le MEAE n'exclut pas de mettre un terme au contrat du maître d'œuvre du projet de réhabilitation et d'extension de l'aile des archives.

Dans l'hypothèse où il serait avéré que les propositions techniques n'apporteraient pas toutes les garanties attendues, le Conseil recommande de prendre au plus tôt l'initiative d'une rupture contractuelle, afin d'en limiter le coût de sortie mais également les surcoûts cachés mentionnés au point 4.

Outre ses suites opérationnelles, il observe qu'une telle décision aurait de multiples conséquences qu'il convient d'anticiper aux plans économique, fonctionnel mais également politique. Il comprend que la possibilité d'un arrêt du projet actuel sera examiné dans le cadre du prochain comité ministériel exécutif « politique immobilière » présidé par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Il recommande au MEAE d'associer la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État à l'instruction de chacune des dimensions du dossier.

Le conseil souhaite être tenu informé des décisions prises à l'issue du comité ministériel exécutif « politique immobilière ».

10. Le Conseil relève que les projets d'investissement évoqués par le MEAE demeurent, à l'exception de la réalisation des travaux d'urgence du château de la Celle-Saint-Cloud, au stade de l'idée dont le coût n'est pas précisé.

Il comprend que ces opérations seront étudiées en fonction d'orientations stratégiques qui découleront des conditions de poursuite du projet QO21 et du résultat des discussions relatives à la trajectoire budgétaire du programme 723 (CAS immobilier).

Pour autant, il recommande d'identifier sans attendre chacune des pistes susceptibles de répondre aux futurs besoins de services, qu'il s'agisse de la restauration du personnel du Quai d'Orsay, de la conservation des archives diplomatiques ou de l'accueil de nouveaux agents sur le site du Breuil.

Le Conseil observe qu'il peut exister des dispositifs répondant aux besoins estimés qui ne nécessitent pas de lourds investissements.

.

En conclusion, le Conseil n'est pas en mesure de rendre un avis sur le SPSI du MEAE, faute d'informations suffisamment fiables et complètes sur les résultats obtenus sur la période écoulée et sur les scénarios envisagés pour les cinq ans à venir.

Il agrée le plan d'actions présenté par le ministère qui doit aboutir à la production d'un SPSI conforme au cadre défini par la direction de l'immobilier de l'État. Il prend acte de l'engagement du MEAE à venir lui présenter ce document en novembre 2020.

Il déplore la maîtrise imparfaite des coûts et des délais des opérations engagées. Il appelle à la réalisation d'un bilan d'étape intégrant les coûts cachés correspondant à la prolongation de l'occupation provisoire des biens domaniaux.

Il constate que les orientations stratégiques pour la période 2019-2023 seront arrêtées en fonction des décisions relatives à la trajectoire budgétaire du programme 723 (CAS immobilier) et à la poursuite du projet QO21.

Le Conseil prend acte que le MEAE n'exclut pas de mettre un terme au contrat du maître d'œuvre du projet de réhabilitation et d'extension de l'aile des archives. Outre l'analyse des conséquences opérationnelles d'une telle décision, Il souligne qu'il convient d'anticiper ses autres effets aux plans économique, fonctionnel mais également politique.

Le conseil salue la volonté de professionnalisation de la fonction immobilière du ministère et adresse ses encouragements à la nouvelle équipe en charge de l'immobilier qui a accepté de relever le défi.

Avis n°2019-24 sur la stratégie immobilière de l'administration centrale du ministère de la culture (2019-2024)

Le Conseil entend à nouveau le ministère de la culture sur sa stratégie immobilière, présentée principalement sous la forme du projet Camus et du regroupement de l'administration centrale sur trois sites parisiens. En 2015, lors de la précédente audition, le Conseil ne s'était pas opposé à la mise en œuvre de ce scénario, sous réserve : d'un engagement ferme sur un plafond de dépenses pour la réalisation de l'ensemble des travaux envisagés, d'une optimisation des superficies exemplaire et d'un recours à un montage innovant pour une valorisation optimale des biens domaniaux.

Malgré les dispositions prises en termes de gouvernance du projet, le plafond de dépense est, avant travaux, largement dépassé, des doutes subsistent sur l'emploi de certaines surfaces malgré les efforts certains d'optimisation et le principe d'une cession sèche des biens domaniaux sans recours à d'autres modalités de valorisation a été privilégié.

Si le Conseil relève la volonté de faire de ce projet un levier pour le changement des organisations, en revanche, il constate une dérive des délais et des coûts du projet Camus, une non-comptabilisation des coûts de travaux induits ou connexes et une absence de vision objectivée et globale du coût de la fonction immobilière.

Le Conseil recommande donc au ministère, à la DIE et à la Direction du budget de faire le point dans les meilleurs délais sur le projet et son financement pour contenir les dérives constatées.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication du 14 mai 2014 (n°2014-11), le projet de SPSI d'administration centrale du 20 mai 2015 (n°2015-18) et du 10 février 2016 (n°2016-02), le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023 du 20 décembre 2018 (n°2018-27) ;

Vu les éléments transmis par le ministère de la culture les 31 octobre et 7 novembre 2019 ;

Après avoir entendu Mme Marie VILLETTE, secrétaire générale du ministère de la culture, accompagnée de M. Pascal DAL PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales, de Mme Claire CAMERON, directrice du projet CAMUS, de M. Grégory CAZALET, chef du service des affaires financières et générales, de Mme Mathilde GUILLARME, cheffe du bureau du fonctionnement des services, et de M. Antoine AUSTRUIT, chef du bureau de la politique immobilière, en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur par intérim de la direction de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice (DIE-SD2), de Mmes Rania BAHLOUL, Lisa LALANNE et Tiffanie NOTTIN du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État » et de M. Romain LEFEBVRE de la direction du budget, lors de sa séance du 7 novembre 2019 ;

Sur la stratégie immobilière du ministère de la culture (2014-2018)

Considérant que le ministère de la culture a inscrit dans son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 le principe d'une réduction du nombre d'implantations de son administration centrale, de 7 à 3 sites ;

Considérant qu'en septembre 2015, il a présenté au Conseil de l'immobilier de l'État, la mise en œuvre de son SPSI, ainsi que les scénarios élaborés et la méthode retenue pour rechercher une nouvelle solution immobilière propice au regroupement des services d'administration centrale ;

Que le Conseil a souhaité que la réflexion engagée par le ministère s'attache en priorité à résoudre la sous-densité avérée des sites existants de la rue de Valois¹ et de la rue des Bons-Enfants² ;

Que, dans l'hypothèse où cette solution ne permettrait pas de satisfaire les besoins réels d'accueil des effectifs, le Conseil demandait que soit étudiée la conservation du seul site de la rue de Valois et le regroupement de l'intégralité du reste des personnels sur un site fonctionnel, à trouver en périphérie de Paris ;

Considérant que les hypothèses d'implantation et les études économiques afférentes ont été présentées par le ministère au Conseil en décembre 2015, comme il en était convenu ;

Que le ministère de la culture a alors considéré qu'un regroupement sur les seuls sites de Valois et des Bons-Enfants n'était pas envisageable, cette solution n'offrant pas la capacité d'accueil nécessaire ;

Que le ministère a retenu le scénario consistant : à conserver les sites de Valois et des Bons-Enfants, à quitter les sites des Pyramides³, de Richelieu⁴ et de Beaubourg⁵ et à s'implanter au Quadrilatère des archives, monument historique partiellement vacant depuis la mise en service du site des archives de Pierrefitte-sur-Seine ;

Considérant qu'à l'issue de la présentation, le Conseil a souligné le travail opéré par les services du ministère et le service France Domaine dans la préparation du SPSI ;

Il a toutefois conclu que la solution privilégiée par les deux instances n'était pas celle appelée de ses vœux, que le maintien de services d'administration centrale dans l'hyper-centre parisien relevait plus d'un choix conservateur de la part du ministère que d'une nécessité avérée à l'heure où les progrès techniques

¹ Rue de Valois, Paris. Hôtel du ministre – bien domanial.

² Rue des Bons-Enfants, Paris. Bien domanial ayant fait l'objet de travaux de restructuration avant installation des services du ministère (71 M€) et de travaux d'aménagement postérieurs à leur installation (5 M€).

³ Rue des Pyramides, Paris -bien domanial.

⁴ 61 rue de Richelieu, Paris – bien domanial.

⁵ Rue de Beaubourg, Paris – bien pris à bail.

(numériques) lèvent, pour une forte part, la contrainte de co-localisation qui existait jusqu'ici et alors que de nombreux fonctionnaires n'habitent pas Paris.

Il invitait donc à retenir le principe d'une optimisation plus réelle des superficies occupées dans une approche innovante des modalités de travail, des espaces de travail, avec un fort investissement dans la conduite de ce changement, pour tout service d'administration ou opérateur dont le maintien dans le centre de Paris serait souhaité.

Il retenait que les évaluations concernant les travaux des solutions domaniales étaient confirmées par les responsables de ce dossier.

Il invitait chacun à mesurer la part de risques et sa responsabilité dans la mise en œuvre de l'opération que le ministère privilégiait.

Considérant que, compte-tenu du travail effectué, le Conseil n'a pas souhaité s'opposer à la mise en œuvre du scénario proposé sous réserve, toutefois :

- d'un engagement ferme sur un plafond de dépenses pour la réalisation de l'ensemble des travaux envisagés,
- d'une optimisation des superficies exemplaire respectant un objectif plafond de 18m² de surface utile brute par agent,
- du recours à un montage innovant pour une valorisation optimale des biens domaniaux.

Sur la situation immobilière du ministère de la culture

Considérant que, d'après les données disponibles dans le système d'information de la direction de l'immobilier de l'État, le parc immobilier de l'administration centrale du ministère de la culture représente environ 165 000 m² SUB et 84 000 m² SUN, répartis sur 12 sites composés de 40 biens domaniaux et 2 biens pris à bail ;

Considérant que selon le ministère, les services d'administration centrale sont implantés sur sept sites (fin 2019), l'objectif de réduction à trois sites à échéance du SPSI 2014-2018 n'ayant pu être réalisé⁶ ;

- que les données 2015 faisaient état de 1 757 ETP pour 1 682 postes de travail (PdT), avec une cible de 1 652 ETP en 2018 et 1577 Pdt. Ces données ont été révisées puisqu'elles ne tenaient pas compte des agents non postés mais utilisant des postes, des prestataires, des postes vacants non pourvus, soit 128 postes de plus. Les données corrigées sont, pour 2015, de 1 772 ETP et de 1 682 Pdt ;
- qu'elles sont établies en 2018 à 1 785 ETP et 1 705 PdT répartis sur 41 125 m² SUB⁷ (25 332 m² SUN)⁸ ;
- que la cible à 2023 est de 1 710 ETP et 1 702 PdT occupant 34 864 m² SUB et 20 475 m² SUN ;

⁶ Le nombre de sites n'a pas varié. A contrario, les données transmises par le ministère font apparaître des écarts de surfaces et des variations d'effectifs dus à des affinages post « avant-projet définitif » (APD) sur le projet ou à des ajustements de périmètre (sans précision). La cible en effectifs à 2023 n'intègre, quant à elle, aucune évolution.

⁷ Cette superficie ne représente qu'un quart de la surface mentionnée ci-dessus par la DIE (soit 165 000 m² SUB). Bien que la différence ne soit pas explicitée, la superficie donnée par la DIE pourrait intégrer les surfaces occupées par les archives nationales et par les services à compétence nationale (sous toute réserve).

⁸ Le rapport SUN/SUB global est de 61,6%, alors que la cible est supposée être supérieure à 67%. Toutefois, il convient de tenir compte des spécificités des bâtiments (monuments historiques par exemple).

- que 93 % des surfaces occupées correspondent à des sites domaniaux et qu'elles devraient atteindre 100 % en 2023 ;
- que le coût global annuel d'occupation était en 2018 de 27,9 M € (en 2014 : 26,9 M €) et serait de 5,6 M € en cible 2023 ;
- que la performance d'occupation moyenne du parc est calculée à 14,86 m² SUN / PdT et 24,12 m² SUB / PdT ;

Considérant que le périmètre pris en compte par le ministère de la culture exclut le patrimoine immobilier occupé par les services à compétence nationale (SCN). Présentant la particularité de disposer de peu d'espaces tertiaires, au bénéfice d'espaces spécifiques, la gestion de leur immobilier est renvoyée à des SPSI individuels⁹ ;

Sur la stratégie immobilière du ministère (2019-2023)

Considérant que le ministère a présenté en 2017 les conditions actualisées de mise en œuvre de sa stratégie d'implantation selon un SPSI « ajusté »¹⁰ à la direction de l'immobilier de l'État. Cette dernière a validé :

- l'ensemble du dispositif proposé, dont l'implantation d'un opérateur (musée national Picasso) au sein du Quadrilatère, la prise en compte des besoins des Archives nationales et celle des besoins spécifiques des organisations syndicales ,
- le plan de financement intégral basé, d'une part, sur le retour de 50 % des produits de cession des sites de Pyramides et Richelieu (à venir) et, d'autre part, sur les droits de tirage du ministère de la culture sur le programme 723 ;

Considérant que les principes directeurs du SPSI « ajusté » sont les suivants :

- la densification des sites de l'Hôtel de Valois et des Bons-Enfants,
- l'optimisation des surfaces du Quadrilatère en faveur de la fonction tertiaire, l'abandon du projet de restaurant administratif sur site, l'élargissement du périmètre sur la zone Boisgelin-Minutier afin de disposer d'un ensemble insécable et autonome avec accès sur rue pour les organisations syndicales¹¹,
- une rationalisation des bâtiments (organisation et infrastructure) intégrant la transformation de l'accueil des Bons-Enfants¹² ,
- l'instauration d'une charte d'aménagement exemplaire définissant des règles communes pour l'attribution des bureaux sur les trois sites et ayant pour conséquence de restreindre fortement l'attribution de bureaux individuels ;

Sur le projet Camus

Considérant que le projet Camus, est un programme ayant vocation à permettre le regroupement des personnels d'administration centrale sur le site du Quadrilatère des archives, en complément de l'Hôtel de Valois et de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants densifiés portant à trois le nombre de sites d'implantation des services d'administration centrale, hors services à compétence nationale (SCN) ;

⁹ Au nombre de 20 selon le ministère de la culture.

¹⁰ Terme utilisé par le ministère pour qualifier le SPSI validé par la direction de l'immobilier de l'État mais non communiqué au Conseil de l'immobilier de l'État.

¹¹ Les « besoins spécifiques des organisations syndicales » ne sont pas explicités.

¹² Le Conseil considèrerait, cf. avis n°2016-02, que les espaces consacrés à l'accueil de publics extérieurs sur ce site (lieu d'exposition situé en rez-de-chaussée) étaient sans lien direct avec les missions d'une administration centrale, cette dernière n'ayant pas de vocation muséale.

Concernant les données initiales du projet (présentées fin 2015) :

Considérant que les données concernant le réemploi du site du Quadrilatère étaient les suivantes : les coûts d'investissement étaient estimés à 31,3 M € TDC dont 28,4 M € pour le Quadrilatère et 2,1 M € pour le réaménagement des Bons-Enfants (le reste n'étant pas précisé) ;

Que 1 682 postes de travail devaient être implantés pour un effectif de 1 757 ETP avec une cible de 1 577 postes de travail et 1 652 ETP en 2018 ;

Qu'un coût d'investissement supplémentaire pour l'aménagement des bâtiments Boisgelin et Minutier était estimé à 11,1 M € (cf. avis n°2016-02) afin de permettre l'implantation de 141 postes de travail supplémentaires pour l'accueil d'un opérateur et l'optimisation de cette solution immobilière. Ce coût devait être supporté par l'opérateur ;

Que la libération future du Fort de Saint-Cyr devait permettre une économie de charge de l'ordre d'1 M € annuel¹³ et celle de la Rue de Beaubourg¹⁴, une économie de loyer de 1,9 M € annuels ;

Concernant les données actualisées en 2018 et présentées au Conseil en 2019 :

Considérant que les données actualisées ayant servi de base pour affiner le projet Camus, sont les suivantes :

- 1 705 postes de travail doivent être implantés pour un effectif de 1 757 ETP. Les cibles à 2023 sont 1 702 postes de travail et 1 710 ETP. Les évolutions constatées par rapport aux chiffres de 2015 s'expliquent essentiellement par l'intégration des postes vacants à pourvoir, des précisions apportées sur des prestataires extérieurs, des corrections sur le nombre de postes de travail des personnes physiques présentes (permanents, stagiaires et vacataires) ;
- le ministère devrait occuper 34 864 m² SUB à échéance du SPSI 2019-2023 (soit une réduction de 15 %) ;
- l'estimation prévisionnelle du projet Camus présentée au comité de pilotage ministère de la culture/DIE en septembre 2019 est établie à 43,1 M € (valeur 2022)¹⁵ ;

Considérant que les conditions de financement arrêtées en comité de pilotage sont les suivantes :

- la mobilisation des droits de tirage du ministère de la culture sur le programme 723 et les retours sur produit de cession (Richelieu et Pyramides) calculés s'établissent au global à 44,7 M € ;
- les projets cessions ne sont pas menacés du droit de priorité par la Ville de Paris qui en a pris l'engagement ;

Considérant que si le principe d'avance sur le programme 723 (CAS immobilier) est posé, en revanche, les ressources du CAS mobilisables ne garantissent pas d'en assurer pleinement la charge. Les modalités de remboursement demeurent par ailleurs à préciser ;

Que les ressources du CAS mobilisées pour financer cette opération réduiront d'autant celles affectées au financement de projets d'autres ministères ;

Considérant que l'opération Camus embarque, en outre, un certain nombre de travaux induits ou connexes, non communiqués dans les données initiales du projet, dont les coûts cumulés sont estimés à 24,55 M€ :

¹³ Il s'agit d'un bien domanial.

¹⁴ Bien pris à bail dont l'échéance était en mars 2017.

¹⁵ Pour mémoire, l'estimation initiale était de 31,3 M€ TDC répartis en 28,4 M€ pour le Quadrilatère et 2,1 M€ pour le réaménagement des Bons-Enfants.

- 2,35 M € pour la construction d'un bâtiment modulaire permettant le relogement des agents du Quadrilatère pendant la durée des travaux,
- 2,5 M € pour des travaux commun de gestion du site du Quadrilatère (VRD, mise en conformité du système de sécurité incendie à l'échelle du site...),
- 0,7 M € pour la création d'une nouvelle circulation verticale pour l'évacuation de l'Hôtel de Rohan,
- 14 M € pour l'aménagement d'espaces aux Bons-Enfants¹⁶,
- 5 M € pour la mise à niveau d'installations techniques aux Bons-Enfants,

Que ces travaux sont financés sur le programme 224 (transmission des savoirs et démocratisation de la culture) à hauteur de 6,65 M € et sur le programme 723 pour 3,9 M €. Les modalités de financement des 14 M € restent à préciser ;

Que le maintien d'un opérateur déjà présent sur site est confirmé¹⁷ ;

Que l'accueil d'un nouvel opérateur permettant optimiser l'occupation des locaux du Quadrilatère, comme demandé par le CIE et la DIE, n'est pas possible suite à l'opposition des organisations syndicales, alors que 141 postes étaient prévus à cet effet. Cette implantation devait permettre d'offrir des conditions de travail de qualité accrue aux agents, tout en réalisant une économie de loyer externe substantielle (estimation : 13,5 M € sur 11 ans)¹⁸ ;

Que les services de la sous-direction des systèmes d'information (SDSI) localisés au Fort de Saint-Cyr ont vocation à quitter ce site en 2021 ; le transfert des serveurs de la sous-direction vers un site géré par les Douanes à Osny étant déjà réalisé ;

Que la cession des immeubles de Pyramides et de Richelieu est envisagé respectivement en 2020 et 2021 ; Que le bail de la Rue de Beaubourg, arrivé à échéance le 31 mars 2017, a été prolongé jusqu'à fin 2017, puis renégocié. Un nouveau bail commercial¹⁹ d'une durée de 6 ans a été signé mais serait abandonné en 2022 ;

Sur les autres axes de la stratégie du ministère de la culture

Considérant que le ministère de la culture n'a pas établi de stratégie d'intervention qui permettrait, sur la base de diagnostics argumentés, d'identifier les travaux nécessaires au maintien d'une administration centrale dans des biens domaniaux à fort caractère patrimonial et historique ;

Considérant que le ministère de la culture exclut, par ailleurs, de sa réflexion immobilière les services à compétences nationales de son périmètre ;

Considérant que le projet Camus est pour le ministère l'occasion de penser et de proposer un nouveau cadre de travail en administration centrale, qu'il s'agisse de bureaux partagés et de salles de réunions repensées, de cabines, de box ou de bulles, ou encore d'espaces de convivialité ;

Que le projet Camus est présenté comme servant désormais « aussi bien de facilitateur que de levier pour [...] faire concorder les premières échéances de regroupement des services, le déploiement d'une offre de service homogénéisée et renouvelée à l'échelle des trois sites avec la mise en service des nouveaux locaux et la modernisation des équipements et des outils. »

¹⁶ Pour mémoire, les travaux d'aménagement du site des Bons-Enfants étaient estimés à 2,1 M€ en 2015.

¹⁷ Il s'agit du musée Picasso. Selon la DIE, l'installation du centre d'études picassiennes de ce musée permettrait de densifier le site, sans que les surfaces concernées ou les investissements nécessaires soient mentionnés.

¹⁸ Pour mémoire, le coût d'investissement supplémentaire pour l'aménagement des bâtiments Boisgelin et Minutier était précédemment estimé à 11,1 M€ afin de permettre l'implantation de 141 postes de travail supplémentaires.

¹⁹ Conclu au 1^{er} janvier 2018, ce bail offre la possibilité au ministère de le résilier chaque année de façon anticipée à échéance de la première période triennale. Ce bail comporte par rapport au précédent une baisse de loyer de 25 % du loyer économique due à la négociation de franchises importantes.

Considérant que de façon plus générale et structurelle, le secrétariat général souhaite une fonction immobilière plus efficiente organisée en trois pôles : la direction de projet Camus, le bureau de la politique immobilière, le bureau de fonctionnement des services accompagné de l'OPPIC, opérateur de référence des travaux sous maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture ;

Considérant enfin que le ministère ambitionne une performance énergétique et environnementale accrue sur les trois sites à horizon 2023 ;

Qu'elle résultera d'une gestion technique des bâtiments modernisée permettant le pilotage des installations techniques et un meilleur suivi de la dépense énergétique ;

Que les consommations actuelles et prévisionnelles ne sont cependant pas communiquées ;

Que pour des raisons environnementales, le projet architectural de l'immeuble des BE intègre un processus de réemploi des matériaux. Ainsi, une partie des matériaux est réemployée pour le réagencement d'espaces. Ceux ne pouvant être réemployés sont recyclés. Le processus de réemploi impose une déconstruction « douce » qui permet de limiter les nuisances de ce chantier en site occupé ;

Les représentants du ministère de la culture et de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 7 novembre 2019 et le 6 février 2020, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière du ministère de la culture

1. Le Conseil note que les orientations du ministère de la culture visant à réunir les services d'administration centrale sur trois sites sont conformes aux éléments transmis lors de l'audition de 2015.

Il constate toutefois que l'objectif de regroupement des services sur trois sites, fixé à horizon 2018, n'est toujours pas accompli et ne le sera vraisemblablement pas avant 2023, continuant ainsi à faire peser sur l'État la charge de l'immobilier à libérer ; charge dont le poids n'est pas estimé.

Modulo les quelques variations de surfaces et d'effectifs qui tiennent davantage de la fiabilisation des données que d'une quelconque trajectoire, la situation est similaire à celle de 2015. Il invite d'ailleurs le ministère à poursuivre ses travaux de fiabilisation concernant tant les données immobilières que les effectifs et postes de travail actuels et à venir.

Il recommande toutefois au préalable que la DIE et le ministère s'accordent sur le périmètre considéré puisque, selon la DIE le ministère occupe 165 000 m² SUB alors que le ministère n'en déclare que 41 125 m² SUB.

2. Le Conseil prend note que les services à compétence nationale (20 SCN) sont exclus des réflexions concernant l'administration centrale du ministère. Pourtant, le référentiel d'élaboration et de mise à jour des SPSI des administrations centrales établi par la Direction de l'immobilier de l'État stipule que « le périmètre « administration centrale » doit être compris au sens large [...] Fonctionnellement, il inclut les services à compétences nationales (SCN)... ». Le référentiel introduit une nuance puisqu'il précise que « certains SCN assimilables dans leur fonctionnement à des opérateurs peuvent être exclus du périmètre à condition qu'ils s'engagent eux-mêmes dans une démarche de SPSI ».

Il s'interroge sur le positionnement du ministère à l'égard des SCN qui semble davantage relever d'un dogme que d'une vision fondée en matière de stratégie immobilière et de gestion de parc. Il craint que cela

conduise, si les SPSI des SCN sont élaborés indépendamment les uns des autres, à une vision démembrée du parc immobilier domanial mis à disposition, sans possibilité d'une vision consolidée des implications pour l'État propriétaire. Cet effet pervers irait à l'encontre de la volonté de moderniser et de rationaliser la PIE.

Il demande donc qu'un état des lieux précis lui soit adressé, dans les meilleurs délais, par le ministère, sous couvert de la DIE, sur les SPSI produits par les SCN de son périmètre. À défaut, le Conseil sera fondé à considérer que tout actif occupé par un SCN et non pris en compte dans un SPSI particulier devrait l'être dans celui de l'administration centrale.

Il recommande qu'un schéma directeur des implantations du ministère pour son administration centrale et ses SCN soit élaboré.

3. Le Conseil prend acte des éléments transmis concernant le projet Camus, lequel constitue l'essentiel des opérations immobilières qui pourraient être inscrites dans un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Toutefois, force est de constater que le ministère n'a pas produit de SPSI conforme à la méthode et au cadre s'imposant aux administrations centrales de l'État et à ses opérateurs. Il reste donc au ministère à produire un SPSI comportant : un diagnostic objectivé des surfaces occupées en recourant aux outils ad hoc (référentiel technique et outil d'aide au diagnostic), une stratégie patrimoniale et une stratégie d'intervention documentées, adossé à un tableau de bord relatant à travers les indicateurs usuels de performance, la situation initiale et les objectifs que le ministère se fixe. La stratégie d'intervention est d'autant plus importante que les coûts induits sont majorés du fait de l'occupation de monuments historiques.

4. Le Conseil s'étonne d'une non-prise en compte du schéma d'emploi et d'anticipation de sa baisse probable, dans la solution immobilière projetée alors que le réemploi du Quadrilatère est une solution envisagée à long terme. L'argument d'un report de la prise en compte du schéma d'emploi stabilisé 2019-2020, et des trajectoires des emplois 2021 à 2023 non stabilisées, au SPSI 2024-2028 n'est pas admissible.

Il s'inquiète, en cas de baisse des effectifs, d'une dégradation probable du ratio d'occupation. Il recommande qu'une revue annuelle des conditions d'occupation des implantations du ministère conduise ce dernier à poursuivre toutes pistes d'optimisation et à intégrer de nouveaux opérateurs ou services dont la nécessité du maintien sur Paris est avérée.

Sur le projet Camus

5. Le Conseil prend acte de la baisse prévue du coût global annuel d'occupation : de 27,9 M € en 2018 à 5,6 M € en 2023, à l'issue de la mise en œuvre du projet Camus.

Il constate toutefois que, si cette baisse traduit bien le renoncement à des loyers externes pour 1,7 M €, elle est avant tout provoquée par la suppression des loyers budgétaires pour 18,7 M € alors même que le ministère s'implante plus encore dans des biens domaniaux en investissant le Quadrilatère des archives.

Il déplore une fois de plus l'abandon des loyers budgétaires dont la vertu majeure était de ne pas laisser croire à l'absence de coût de l'occupation de l'immobilier de l'État, en responsabilisant l'occupant.

6. Le Conseil prend acte des évolutions et précisions apportées au projet Camus. Il s'étonne toutefois que la restauration des personnels ait été supprimée du projet au Quadrilatère sans minoration de l'enveloppe prévisionnelle (3,6 M € initialement dédiés) et sans précision de la nouvelle affectation des surfaces.

Il s'étonne également que le ministère ait renoncé à l'aménagement des superficies de Boisgelin et Minutier pour accueillir 141 postes de travail dédiés à un nouvel opérateur, sans, une fois encore, qu'il soit fait état précisément de la nouvelle affectation de ses surfaces.

Il recommande qu'un schéma directeur du Quadrilatère (périmètre large) dresse l'inventaire quantitatif des surfaces mobilisées et leur affectation précisée (Archives nationales, administration centrale, opérateur, représentation des personnels...).

7. Le Conseil constate qu'un certain nombre de travaux induits ou connexes sont annoncés pour 24,55 M €. Pourtant le coût ne semble pas avoir été intégré dans l'estimation de 43,1 M €. En l'état, le coût global serait donc proche de 68 M €²⁰ selon le calcul qui peut être fait, alors que le ministère s'est engagé devant le Conseil sur un montant de 31,3 M €.

Sur les autres axes de la stratégie du ministère de la culture

8. Le Conseil relève avec intérêt la démarche engagée par le ministère à l'occasion du projet Camus pour repenser les lieux de travail de demain et faire de ce projet immobilier un levier du changement des organisations de travail.

Il invite la DIE à suivre cette opération également sous cet angle particulier afin que puissent en être tirés quelques enseignements qui pourraient enrichir les réflexions des autres services de l'État souhaitant engager une telle démarche.

La démarche annoncée concernant le réemploi de matériaux et la déconstruction douce sont également des sujets que le Conseil se réjouit de voir abordés. Il souhaite qu'un bilan particulier puisse être dressé sur le sujet à l'issue des travaux.

9. Le Conseil prend acte de la volonté d'engager une démarche en faveur d'un accroissement de la performance énergétique des sites.

Il l'encourage même si, en l'état des lieux, l'absence de données de consommations actuelles et cibles, de données techniques, sur les dispositifs mis en œuvre, ou économiques, sur les coûts de ces dispositifs et les retours attendus, ne permet pas d'en mesurer pleinement l'intérêt.

Il souhaite donc que le SPSI à venir fasse l'objet de l'ajout d'une note spécifique précisant les actions concrètes et modalités envisagées afin de satisfaire les exigences de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et du décret relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire « dit décret tertiaire. Il invite le ministère à identifier quelques indicateurs de base lui permettant de fixer des objectifs (de consommation notamment) et d'en mesurer la progression.

.

En conclusion, le Conseil ne s'est pas opposé en 2015 au projet présenté, sous réserve : d'un engagement ferme sur un plafond de dépenses pour la réalisation de l'ensemble des travaux envisagés, d'une optimisation des superficies exemplaire et d'un recours à un montage innovant pour une valorisation optimale des biens domaniaux.

Malgré les dispositions prises en termes de gouvernance du projet, le plafond de dépense est, avant travaux, largement dépassé, des doutes subsistent sur l'emploi de certaines surfaces et le principe d'une cession sèche des biens domaniaux, sans recours à d'autres modalités de valorisation, a été privilégié.

Le Conseil de l'immobilier de l'État entend la volonté du ministère de profiter du projet de regroupement de ses services (projet Camus), pour réemployer un ensemble complexe à fortes valeurs patrimoniale et historique au cœur de Paris. S'il relève les efforts engagés pour faire de ce projet un levier pour le changement des organisations, en revanche, il constate une dérive des délais et des coûts du projet Camus,

²⁰ Hors charges de l'équipe projet.

une non-comptabilisation des coûts de travaux induits ou connexes et une absence de vision objectivée et globale du coût de la fonction immobilière.

Il soutient l'idée qu'un pilotage ne peut être efficace que sur la base de données précises : surfaces, effectifs, coûts et cibles. Or, il estime qu'en l'absence de ces données, les conditions ne sont pas réunies pour que le projet soit maîtrisé. Il s'étonne que la DIE porte un avis globalement favorable sur les travaux en cours.

Le Conseil recommande donc au ministère, à la DIE et à la Direction du budget de faire le point dans les meilleurs délais sur le projet et son financement pour contenir les dérives constatées.

Par ailleurs, et en l'absence d'un document formalisant la stratégie immobilière du ministère de la culture, le Conseil n'est pas en mesure de rendre un avis sur ce document. Il invite le ministère à lui remettre un SPSI conforme aux orientations de la PIE et à la méthode élaborée par la DIE afin qu'il soit en mesure de formuler un avis au ministre de l'action et des comptes publics.

Avis n°2019-18 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) (2018-2022) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca)

Le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le schéma directeur immobilier de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) en raison de son caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Le Conseil invite le préfet de région à compléter le volet diagnostic du SDIR par une évaluation quantitative et qualitative des besoins immobiliers futurs probables des services et à consolider son approche stratégique par la prise en compte des coûts immobiliers et valeurs des actifs. Il appelle son attention sur les risques liés à une concentration excessive des services sur des biens domaniaux et recommande d'opérer les arbitrages entre locatif et domanial, au cas par cas, sur la base d'une analyse comparative dont le modèle est à arrêter avec la DIE.

Il regrette que les ambitions du schéma présenté ne soient pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Pour autant, il observe que le travail des services atteste d'un véritable progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État. Il salue l'implication des acteurs rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leur travaux.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (2018-26) ;

Vu le dossier transmis par la préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'azur (Paca) le 3 septembre 2019 et les éléments complémentaires communiqués postérieurement à l'audition de ses représentants ;

Après avoir entendu Madame Isabelle PANTEBRE, secrétaire générale pour les affaires régionales Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), accompagnée de M. Cédric BASTIERI, directeur adjoint de la plateforme régionale "pilotage budgétaire et stratégie immobilière, de M. Jean-Marie VIEU, responsable régional de la politique immobilière de l'État de la région Paca, accompagné de M. Stéphane COUSSEAU, son adjoint et M. Mathieu PROCACCI, chargé de mission, et en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous directrice (DIE-SD2), lors de sa séance du 10 septembre 2019 ;

Sur l'État et ses opérateurs en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca)

Considérant que la région Paca est constituée de six départements¹ qui s'étendent sur 31,4 km² ;

Qu'elle se caractérise par des territoires hétérogènes à fortes identités correspondant à des bassins de vie et d'emploi ;

Qu'elle combine une frange côtière comptant quatre aires urbaines de plus d'un demi million d'habitants et de vastes espaces naturels qui représentent les trois quarts d'un territoire sur lequel on dénombre peu de communes rurales ;

Que ces caractéristiques géographiques imposent une présence forte de l'État pour assurer l'accès aux services publics ;

Considérant que l'État et ses opérateurs disposaient en 2017 de 18 076 biens implantés sur 4 420 sites de la région dont 3 137 correspondent à des espaces aménagés, 1 854 à des espaces naturels et 1 069 à des ouvrages d'art et 11 952 à des bâtiments ;

Que parmi ces 11 952 bâtiments représentant 8,6 M m² SUB, il était identifié 5 936 bâtiments techniques, 2 301 logements, 1 057 bâtiments sanitaires ou sociaux, 603 bâtiments d'enseignement ou de sport ; et 1 711 immeubles de bureaux représentant une surface de 1,4 M m² SUB ;

Qu'en 2019, il était recensé 1701 bâtiments de bureaux proposant 38 040 postes de travail sur une surface de 1,56 M m² SUB, soit une performance d'occupation de 41 m² SUB / PdT ;

¹ La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) regroupe les Alpes-de-Haute-Provence (04), les Hautes-Alpes (05) les Alpes-Maritimes (06) les Bouches-du-Rhône (13), le Var (83) et le Vaucluse (84).

Considérant qu'il était déclaré dans le document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2019 un ratio de 14,80 m² SUN / PdT pour les surfaces de bureau occupées par l'État en 2017 dans la région Paca ;

Considérant qu'il est indiqué dans ce même DPT une valeur de 5,2 Mds € pour le patrimoine contrôlé par l'État dans la région, dont 1,2 Mds € pour le seul immobilier de bureau ;

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

Considérant que l'ambition du SDIR Paca est de poursuivre et d'amplifier les efforts de modernisation et d'optimisation de l'occupation du patrimoine afin de simplifier l'accès des usagers aux services, de fournir aux agents le cadre le plus adapté à leurs missions et de réduire les coûts immobiliers ;

Que l'approche stratégique prend en compte trois éléments de contexte déterminants :

- les enjeux de mobilité liés à la configuration du réseau routier (axe est-ouest) ;
- la rareté du foncier et les prix qui en découlent ;
- l'exposition élevée de la région aux risques sismique, d'inondation et d'incendie.

Considérant que le SDIR a été élaboré en deux temps ; qu'une phase « diagnostic » a été initialisée en 2016 et complétée pour les données immobilières à l'été 2017 ; que le volet « stratégie » a été validé en mars 2018 par le comité de l'administration régionale (CAR) ; que le SDIR a été présenté en comité national de l'immobilier public (CNIP) du 9 juillet 2019 ;

Considérant que la démarche d'élaboration a été partagée entre tous les acteurs locaux de la politique immobilière de l'État (PIE) dans le cadre du déploiement de la nouvelle gouvernance et dans le respect du principe de partage de l'information ;

Considérant que les opérateurs présents sur le territoire ont également été invités par le Préfet de région à entrer dans une démarche territoriale afin d'identifier et de favoriser toutes les synergies potentielles de mutualisation des sites immobiliers publics dans le cadre de l'articulation du SDIR et des SPSI ;

Qu'un tableau de bord partagé a été mis en place pour suivre l'élaboration des SPSI des opérateurs et s'assurer de leur pleine compatibilité avec le SDIR Paca ;

Que les partenariats se traduisent par l'intégration des besoins des opérateurs dans les projets de cités administratives et l'intégration d'opérateurs aux projets immobiliers de la caserne du Muy à Marseille et du campus d'Aix-les-Milles à Aix en Provence ;

Que le parc de bureaux des opérateurs qui comptait 365 bâtiments en 2017 était arrêté en février 2019 à 343 bâtiments pour une surface de 267 953 m² SUB et 8 386 postes de travail, soit une performance d'occupation de 32m² SUB / Pdt ;

Considérant qu'un recensement réalisé en 2016 a permis d'identifier 405 agents (273 ETP) affectés sur des missions immobilières en région Paca qui relèvent pour l'essentiel de la gestion administrative et de l'entretien du parc ;

Que les compétences en droit de l'immobilier, en performance environnementale, en financement et en développement foncier demeurent à développer ;

Sur le diagnostic immobilier

Considérant que le périmètre retenu en 2018 pour le SDIR Paca est resserré autour de 583 bâtiments répartis sur 501 sites et proposant une surface de 671 000 m² SUB, soit 43 % des surfaces et 34 % des bâtiments de bureaux occupés par les services de l'État et de ses opérateurs ;

Que la réduction du périmètre d'étude a été opérée dans l'objectif de se concentrer sur un « parc-cœur » d'implantations tertiaires banalisées et pouvant être mutualisées ;

Qu'il a donc été choisi d'exclure les implantations des opérateurs (366), du ministère des Armées (391), des gendarmeries (187), des juridictions (46), de l'aviation civile (24) ainsi que 85 autres trop spécifiques ;

Qu'il a été fait le choix de conserver tous les immeubles de ce périmètre fonctionnel sans fixer de surface minimale ;

Considérant le diagnostic du parc immobilier pris en compte dans le SDIR Paca² :

Que les 583 implantations de ce « parc-cœur » se répartissent ainsi :

- Alpes-de-Haute-Provence : 33 implantations pour 23 486 m² SUB (3 %) ;
- Hautes-Alpes : 32 implantations pour 25 782 m² SUB (5 %) ;
- Alpes-Maritimes : 117 implantations pour 129 906 m² SUB (19 %) ;
- Bouches-du-Rhône : 226 implantations pour 314 716 m² SUB (46 %) ;
- Var : 113 implantations pour 111 955 m² SUB (17 %) ;
- Vaucluse : 62 implantations pour 65 043 m² SUB (10 %) ;

Que les services des finances publiques et du ministère de l'intérieur occupent chacun un tiers de ces surfaces, le dernier tiers étant partagé par les autres services ; que la multi-occupation ne concerne que 13 % des surfaces ;

Que les grandes implantations de ce « parc-cœur » sont des biens domaniaux et les petites surfaces, majoritairement des locations ; que si les bâtiments domaniaux constituent un peu moins de la moitié du parc et des bâtiments du parc, leur surface représente près des trois-quarts du total ;

Qu'il est recensé une centaine de biens (71 700 m²) loués à des propriétaires privés pour des loyers d'un montant annuel de 10 M €, soit un loyer unitaire moyen de 140 € / m² SUB ;

Que la contrepartie financière des deux cents biens (103 000 m² SUB) mis à disposition par les collectivités locales est de 3 M € par an, soit un coût annuel moyen de 29 € / m² SUB ;

Que les services ont une meilleure connaissance des immeubles supérieure à 500 m² (note de complétude de 253/279³) que des emprises de taille inférieure ; qu'il en résulte une note de complétude globale de 219/275 ;

Que le parc présente une performance d'occupation moyenne de 16 m² SUN / PdT et de 26 m² SUB / PdT ; que 37 % des implantations ont une performance d'occupation respectant la norme plafond de 12 m² SUN / PdT ; que la présentation des données d'occupation est accompagnée d'un commentaire invitant à la prudence quant à leur fiabilité⁴ ;

Que 41 % des bâtiments de plus de 500 m² sont estimés être dans un état non-satisfaisant ;

² Le diagnostic du SDIR a été établi à partir des données immobilières enregistrées en mai 2018.

³ Les données sont saisies dans l'outil « référentiel technique » (RT) mis à disposition par la DIE. La note de complétude est le résultat d'un calcul automatique opéré sur une partie des données sélectionnées par la DIE.

⁴ « Ces valeurs d'occupation doivent être considérées avec prudence, car elles sont basées sur deux données (nombre de postes de travail et surface), notions restant complexes et parfois diversement appréciées ou mesurées, dont le renseignement est perfectible. De même, les baisses d'effectifs ne donnent pas systématiquement lieu à un réajustement du nombre de postes de travail. »

Considérant que le parc du périmètre SDIR a évolué entre mai 2018 et février 2019 ;

Que le nombre de bâtiments initialement de 583 est passé à 562 ;

Que la surface de 540 bâtiments dont le statut est demeuré inchangé a été corrigée à la baisse (-15 107 m² SUB) et qu'il y est déclaré 460 postes de travail supplémentaires ;

Que la diminution de 21 unités résulte de la suppression de 43 bâtiments (-28 709 m² SUB, -395 PdT) dont 30 implantations cédées ou libérées, et de l'ajout de 22 nouveaux bâtiments (+7 702 m² SUB, +41 PdT) ;

Que la surface déclarée pour le nouveau périmètre du SDIR est de 649 501 m² SUB ;

Que la nouvelle performance d'occupation ressort à 25,12 m² SUB / PdT ;

Considérant que le SDIR intègre une description des marchés de l'immobilier de bureau en région Paca réalisée à partir de dossiers et d'études de sociétés de conseil en immobilier, de collectivités locales, de chambres de commerce et d'industrie, d'établissements publics d'aménagement et de l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ;

Sur les besoins des services

Considérant que le SDIR ne mentionne pas les effectifs hébergés dans les immeubles de bureaux ;

Qu'il n'est pas non plus présenté de projection de l'évolution des effectifs sur la période du SDIR ;

Que l'annexe 7 présentant les évolutions prévisibles des effectifs retient le principe d'une capacité d'accueil globale inchangée de 25 858 postes de travail à l'horizon 2022 ;

Considérant que les représentants de la région estiment que la politique immobilière de l'État doit être un des leviers majeurs des transformations en cours : réforme de l'organisation territoriale de l'État, réseau France Services, projet de nouveau réseau de proximité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

Qu'il est envisagé de développer le télétravail et de créer des espaces de co-working ;

Que le temps de trajet domicile-travail s'inscrit au premier rang des priorités ;

Sur l'approche stratégique

Considérant les objectifs arrêtés pour les six axes de la stratégie du SDIR 2018-2022 :

Axe 1 : agir sur le parc locatif : -10 % sur le montant des loyers versés ;

Axe 2 : améliorer les ratios d'occupation et rationaliser les surfaces : -10 % sur les ratios d'occupation ;

Axe 3 : dynamiser les cessions et les redevances : 4 M € / an de cessions par an mobilisables en région ;

Axe 4 : abandonner ou rénover les sites obsolètes, inadaptés, dangereux ou vulnérables : Mise en place d'un inventaire et d'un programme d'actions volontaristes

Axe 5 : accompagner la transition énergétique : 100 % des données énergétiques renseignées ; 25 % des crédits du programme 723 réservés à la transition énergétique ; 5 bâtiments inscrits dans des démarches exemplaires ;

Axe 6 : améliorer la connaissance du parc : 240/275 de note de complétude ;

Considérant les éléments pointés dans le SDIR comme susceptibles de faire obstacle à l'atteinte des résultats ciblés :

Certains sites historiques, emblématiques ou architecturalement remarquables ; (inscrits ou classés) peuvent difficilement être quittés ou modernisés ;

Nombre d'administrations ont du mal à cerner l'évolution de leurs missions, de leurs organisations, de leurs effectifs et du maillage de leurs réseaux pour les cinq ans à venir ;

Des incertitudes liées à l'exercice du droit de priorité et au faible dynamisme des marchés locaux de l'immobilier de bureaux, pèsent sur la capacité de l'État à céder certains bâtiments ;

Considérant que la stratégie immobilière pour accompagner les réformes de l'État est envisagée selon trois horizons de mise en œuvre :

- à court terme (2019 – 2020) : en mobilisant les opportunités immobilières existantes ;
- à moyen terme (2021 – 2023) : en adaptant des projets immobiliers validés, en cours (opérations structurantes, cités administratives) ;
- à long terme (à partir de 2023) : en développant des projets immobiliers à l'étude, pour qu'ils répondent pleinement aux objectifs de la réforme.

Considérant que la stratégie a été déclinée par bassin géographique :

Que les perspectives immobilières de l'État sont détaillées pour chacun des quatre pôles urbains d'Aix-Marseille, de Toulon, de Nice et d'Avignon ;

Que 25 diagnostics de "territoires" ont été élaborés pour traiter de la situation des trente-six villes moyennes qui jouent un rôle significatif au plan régional ou départemental ;

Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que la stratégie patrimoniale de la région Paca se traduit par la segmentation suivante :

Que 66 % des biens représentant 78 % des surfaces sont considérés comme à conserver ;

Que 11 % des biens représentant 2 % des surfaces sont considérés comme à libérer ; qu'une valeur de 25 M € est inscrite au bilan de l'État pour les biens domaniaux de cette catégorie ; que la situation des biens de cette liste était la suivante en juin 2019 :

- 26 bâtiments ont été libérés ;
- 10 sont à vendre, en cours de cessions ou ont été remis aux domaines ;
- 5 dépendent de l'achèvement du Plan Cités sur Toulon ;
- 4 sont des centres d'information et d'orientation (CIO) dont le devenir est incertain ;
- 11 bâtiments sont visés par des projets en cours d'étude ou de montage ;
- 8 biens nécessitent des études complémentaires ;

Que 21 % des biens (20 % des surfaces) relèvent de la catégorie « intermédiaire » ;

Que pour 2 % des biens représentant une surface négligeable, les services ne disposaient pas des informations suffisantes pour étudier leur devenir ;

Considérant que les services ont identifié 46 projets structurants pour l'évolution du parc d'ici à 2023 :

Que ces 46 projets concernent 134 bâtiments du parc-cœur (219 357 m² pour 9 414 postes de travail) et 25 implantations d'opérateurs (15 870 m² pour 501 postes de travail) ;

Que la réalisation de tous ces projets est susceptible de réduire de 6 % la surface du parc-cœur et, à effectif constant (25 858 PdT), d'aboutir à un ratio de 23,55 m² SUB / PdT ; que dans cette même perspective, 95 % des 52 biens non domaniaux concernés par ces opérations, seraient libérés, suscitant une économie annuelle de 6 M € ;

Que la région bénéficie de 51 M € de financement du programme 348 pour la réhabilitation de la cité d'Avignon et le regroupement des services toulonnais sur deux sites au lieu de trois actuellement ;

Sur la stratégie d'intervention

Considérant que les demandes de financement pour la réalisation de travaux de maintenance et de travaux lourds étaient en moyenne de 19 M € pour les trois dernières années et que les dotations des programmes dédiés (P309 puis P723) ont permis de couvrir moins du quart de ce besoin ;

Considérant que les besoins d'intervention en gros entretien renouvellement (GER) ont été estimés selon deux méthodes distinctes ;

Qu'il résulte de ces estimations un besoin d'investissement annuel compris entre 30 M € et 45 M € sur une période de cinq ans pour traiter l'ensemble du parc-cœur du SDIR ;

Que le besoin en financement des travaux prioritaires relatifs à la sécurisation des personnes et des biens et à la pérennité des bâtiments identifiés comme « à conserver » est estimé à 20 M € par an ;

Considérant qu'un chapitre spécifique du SDIR est consacré au risque sismique auquel la région est fortement exposée ;

Que le montant total de l'enveloppe à réserver pour atteindre l'objectif fixé de réduction de la vulnérabilité aux séismes de l'ensemble du parc immobilier de l'État (domanial ou mis à disposition) est estimé à 231 M € dont 73 M € pour le seul immobilier de bureaux ;

Qu'un besoin prioritaire de 45 M € a été évalué pour la métropole niçoise ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

Considérant que la feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État » constitue le cap de la stratégie immobilière régionale déclinée selon cinq axes :

- diminuer la consommation énergétique des bâtiments de l'État par des actions sur les comportements, les systèmes et les bâtis ;
- favoriser les sites proches des transports en commun et encourager les bonnes pratiques de déplacement ;
- réserver une partie des crédits d'entretien et d'investissement pour des actions de rénovation énergétique⁵ ;
- améliorer la formation et l'accompagnement des acteurs métiers ;
- lancer des expérimentations ;
- inscrire la question énergétique au cœur de la gouvernance de l'immobilier.

⁵ Dans la cadre la programmation 2018 du programme 723, 18 % de l'enveloppe régionale, soit 1,2M€, ont été consacrés à 17 opérations visant l'amélioration des performances énergétiques du parc.

Que les services qualifient les données disponibles relatives à la transition énergétique de parcellaires, imprécises et non-fiables ; qu'un travail préalable de fiabilisation est nécessaire ;

Que la région développe une démarche volontaire d'amélioration de la qualité des bâtiments dans le cadre de certifications, du concours Cube 2020 et du développement des filières de matériaux provenant de la « biomasse » ;

Sur le tableau de bord du SDIR

Considérant que les services ont choisi de ne conserver dans le tableau de bord du SDIR Paca⁶ que les implantations du « parc-cœur » de plus de 500 m² SUB ; qu'ils ont fixé pour ce parc les objectifs suivants à atteindre en 2022 ;

Amélioration de la connaissance du parc :

- note de complétude au moins égale à 261/275 ;

Amélioration de l'état de santé du parc :

- + de 70 % de bâtiments en état « Satisfaisant » ;

Optimisation des surfaces et des coûts :

- réduction des emprises à moins de 561 000 m² SUB (337 000 m² SUN) ;
- moins de 14 m² SUN /PdT et de 23,3 m² SUB / PdT ;
- réduction des surfaces prises à bail à 76 000 m² et un montant cumulé de loyers inférieur à 8,9 M € ;
- pas de cible arrêtée s'agissant de réduire la vacance ;

Modernisation du parc

- pas de cible arrêtée s'agissant de la consommation globale du parc, compte tenu des valeurs aujourd'hui non déclarées ;
- consommation moyenne inférieure à 123,1 kWh_{EF} / m² SUB ;
- émission de gaz à effet de serre annuelle inférieure à 21 kgeqCO₂ / m² SUB ;
- au plus 9 % des locaux classés ERP (établissement recevant du public) non conformes à la réglementation relative à leur accessibilité ;
- au plus 10 % des immeubles pour lesquels le suivi des contrôles réglementaires n'est pas renseigné ;
- au plus 55 % des immeubles pour lesquels les contrôles réglementaires ont été réalisés sans réserve ou avec réserves levées ;
- au plus 5 % des bâtiments pour lesquels les informations sur le traitement du risque amiante ne sont pas renseignées ;
- au moins 50 % des bâtiments de catégorie IV dont la vulnérabilité structurelle est évaluée au regard du risque sismique ;
- au moins 50 % des bâtiments situés en zone 4 dont la vulnérabilité structurelle est évaluée au regard du risque sismique ;
- au plus 12 963 m² pour les locaux de catégorie IV de classes 2 ou 3 dans le département des Bouches-du-Rhône ;

⁶ Le tableau de bord du SDIR Paca est en annexe du présent avis.

Les représentants de la préfecture de région Paca, de la mission régionale de la politique immobilière Paca et la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 septembre et 28 novembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

1. Le Conseil note avec satisfaction que les représentants de la région Paca ont pleinement conscience du rôle capital de l'immobilier dans la mise en œuvre des projets de transformation des services publics.

Il observe que les buts déclarés du SDIR sont conformes aux orientations de la politique immobilière de l'État :

- simplifier l'accès des usagers aux services,
- fournir aux agents le cadre le plus adapté à leurs missions ;
- réduire les coûts immobiliers.

Il salue la volonté des acteurs de moderniser le patrimoine immobilier et d'en optimiser l'occupation.

2. Le conseil salue la démarche participative mise en place.

Il considère que le partage de l'information est effectivement un principe incontournable pour construire une représentation globale commune de la situation immobilière à partir de laquelle une stratégie peut être élaborée collectivement.

Il relève les initiatives du préfet et de ses services pour intégrer les opérateurs dans une démarche territoriale.

Le Conseil invite la DIE et le réseau des RPIE à généraliser le principe d'un tableau de bord régional de suivi des SPSI des opérateurs et de leur compatibilité avec les SDIR ;

3. Le Conseil note qu'un effectif équivalent à 273 emplois à temps plein serait affecté à des missions immobilières, soit environ un emploi pour 31 500 m² construits.

Il comprend que ces moyens humains sont principalement affectés à des tâches administratives ou de maintenance des immeubles, et que les services ne disposent pas de toutes les compétences indispensables pour gérer des actifs ou conduire des opérations immobilières.

Le Conseil s'inquiète que les conditions du succès de mise en œuvre de la démarche du SDIR puissent ne pas être réunies.

Observant que les compétences à acquérir sont rares et chères, le Conseil invite l'État à s'interroger sur la possibilité de les mutualiser au sein d'une structure nationale, à l'image des directions immobilières mises en place par la plupart des grands groupes des secteurs privé et public.

Sur le diagnostic immobilier

4. Le Conseil prend acte que l'immobilier pris en considération dans le SDIR ne concerne que 8 % des surfaces occupées par les services et opérateurs de l'État en région Paca, et 43 % des surfaces de bureaux.

Pour autant, il relève que les services de la région ont étendu le parc prioritaire recommandé par la direction de l'immobilier aux implantations d'une surface inférieure à 500 m².

Il salue cette initiative qui doit permettre d'appréhender globalement la situation immobilière d'un périmètre fonctionnel cohérent et de repenser la distribution des effectifs sur le territoire en prenant en compte les critères immobiliers.

5. Le conseil observe que la mise en œuvre de la démarche du SDIR s'accompagne de progrès significatifs dans l'inventaire du parc.

Il se demande cependant si l'état de connaissance actuel est suffisant pour étayer une stratégie. Il note les incertitudes relatives à l'occupation réelle du parc, aux performances techniques et environnementales des immeubles et à la valorisation des actifs.

Il souligne les vertus pédagogiques du travail d'identification des origines des évolutions du parc-cœur entre 2017 et 2019. Celui-ci met en évidence que les surfaces des biens sortis du parc ont été compensées par l'intégration des nouveaux immeubles de bureaux et que la réduction de 21 000 m² observée entre les deux inventaires est essentiellement la conséquence des travaux de fiabilisation des données ;

6. Le Conseil a noté avec intérêt les observations formulées par les auteurs du SDIR sur le sujet de la fiabilisation des données immobilières.

Il confirme que l'amélioration de la connaissance du parc est un axe prioritaire du plan d'action à mettre en œuvre. Il invite les services à poursuivre leurs efforts dans l'établissement d'un inventaire raisonnablement fiable.

Il prend acte des difficultés de dialogue entre les différents outils dans lesquels les données sont saisies, de la gestion complexe qui en découle et de la relativité de leur appropriation par les nombreux acteurs susceptibles d'intervenir dans la gestion et l'administration des données.

Le conseil invite la DIE à établir une cartographie fonctionnelle détaillée du système d'information et à préciser les conditions dans lesquelles un dispositif fonctionnel d'administration globale des données souhaité par les services de la région PACA, pourrait être déployé.

Sur les besoins des services

7. Le Conseil regrette une quantification insuffisante des besoins actuels et futurs des services.

Il souligne les limites d'un travail d'expression du besoin rapporté aux seuls postes de travail. Il déplore qu'il ne soit pas fait mention des effectifs hébergés et que le rapport ETP/PdT ne soit pas calculé.

Il s'étonne de l'approche consistant à construire une stratégie sur la base d'une stabilité du nombre de postes de travail entre 2017 et 2023. Il observe que cette approche diffère de celle de nombreuses autres régions qui ont projeté une baisse de leurs effectifs d'environ 10 % sur la période.

Le Conseil remarque que cette approche conservatrice pourrait conduire à une appréciation erronée de la cible à atteindre.

8. Le Conseil rappelle que les besoins des services doivent également être appréhendés dans une perspective qualitative.

Il salue l'intention des services d'intégrer les nouveaux modes de travail dans le cadre des prochaines opérations immobilières. Il note avec intérêt qu'il est envisagé de développer le télétravail et de créer des espaces de co-working.

Il soutient l'idée que le temps de trajet domicile-travail des agents est un des critères à considérer pour envisager la redistribution des services sur le territoire.

Il souligne que la stratégie d'implantation des services doit aussi tenir compte de la transformation en cours des services publics. Il rappelle l'observation suivante formulée en 2015⁷ « La création de pôles d'expertise et la professionnalisation de la prise en charge de la relation client constituent deux axes forts de l'amélioration de la qualité de service. Les structures d'accueil du public et de traitement de fond des dossiers peuvent ne plus être regroupées physiquement. »

Afin de mieux accompagner les réformes en cours, le Conseil invite les services à enrichir le volet diagnostic de la présentation des différentes pistes de transformations probables des services et de leurs conséquences en termes de besoins immobiliers, tant sur un plan quantitatif que qualitatif.

Sur l'approche stratégique

9. Le Conseil prend acte de la conformité des axes stratégiques du SDIR aux préconisations de la DIE mais rappelle les doutes qu'il a formulés précédemment sur la pertinence de certaines des orientations proposées⁸.

Il observe notamment que le travail de rationalisation envisagé repose essentiellement sur l'abandon de locations et que la mise en œuvre du plan conduirait à réduire de 95 % la part locative du parc étudié.

Le Conseil met en garde contre une telle approche radicale qui pourrait se révéler à terme, très onéreuse. Investir massivement dans des biens peu liquides aura pour effet de figer les positions immobilières de l'État pour une longue période.

10. Le Conseil agréé le choix d'une approche stratégique par bassin géographique.

Il relève que les services se sont attachés à identifier les perspectives immobilières de l'État selon ce découpage géographique et ont complété ce travail d'instruction par une présentation des marchés immobiliers de ces mêmes secteurs.

Il comprend que les offres du marché ont été étudiées dans la perspective d'éventuelles nouvelles acquisitions mais observe que les éléments communiqués ne permettent pas d'appréhender comment le potentiel de valorisation et la liquidité des actifs détenus ont été pris en compte dans la définition du parc cible.

Les commentaires relatifs à la capacité réelle de l'État à céder certains bâtiments suggèrent que la stratégie immobilière demeure à ce stade, théorique. Ce sentiment est conforté par le fait que l'objectif annuel de cessions résulte d'un calcul à rebours basé sur les besoins en financement de la région et non d'un programme de cession réaliste.

Sur la stratégie patrimoniale

11. La Conseil regrette que les biens considérés comme « à libérer » ne représentent que 2 % des surfaces.

Il estime que la segmentation proposée n'est pas à la hauteur des enjeux de rationalisation du parc.

12. Le Conseil salue le travail de recensement des projets structurants pour l'évolution du parc d'ici à 2023.

Il comprend néanmoins que les 46 projets identifiées demeurent à préciser et que les objectifs de rationalisation du parc se fondent sur un ratio cible d'occupation de 19 m² SUB / Pdt et non d'études de faisabilité.

⁷ Fiche thématique du Conseil de l'immobilier de l'État de juin 2015 n°4 « [Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?](#) »

⁸ Cf. : Avis CIE n°2018-26 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019.

Le Conseil souligne l'ampleur de la tâche pour mener à bien les 46 projets identifiés. Il s'inquiète que les services ne puissent pas disposer des moyens adaptés pour y parvenir.

Sur la stratégie d'intervention

13. Le Conseil comprend que les ressources budgétaires mobilisables sont insuffisantes pour mettre en place un plan d'entretien du patrimoine à la hauteur des besoins.

Il prend acte que la région bénéficie de financements spécifiques pour réduire le niveau de vulnérabilité du parc au risque sismique mais que le besoin en financement pour atteindre la cible attendue n'est que partiellement couvert.

Le Conseil rappelle qu'un des axes prioritaires de la politique immobilière est de réduire la surcapacité du parc afin notamment de concentrer les moyens disponibles sur le immobilier adapté aux besoins des services.

Le Conseil invite les services à reconsidérer leur approche stratégique dans cette perspective.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale,

14. Le Conseil note que la feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État » constituera le cap de la stratégie immobilière régionale.

Il encourage la poursuite des expérimentations telles que la participation au concours Cube 2020 et le développement des filières de matériaux provenant de la « biomasse ».

Il note que 18 % (1,2 M €) de l'enveloppe régionale du programme 723 ont été consacrés à 17 opérations visant l'amélioration des performances énergétiques du parc, mais regrette que le bénéfice de cet effort financier ne soit par présenté.

Le Conseil constate que la consommation énergétique du parc n'est pas connue. Il invite les services à collecter rapidement les informations indispensables à l'identification des progrès à accomplir au regard des objectifs légaux de réduction de consommation d'énergie.

Sur le tableau de bord du SDIR

15. Le Conseil regrette le choix des services de ne pas considérer les immeubles de moins de 500 m² dans leur tableau de bord.

Il remarque que la réduction du périmètre a pour effet de minorer les efforts de rationalisation des services, les implantations de moins de 500 m² constituant le socle principal des surfaces à libérer.

Par ailleurs, il se demande si les informations du tableau de bord sont bien cohérentes avec celles plus générales présentées dans le SDIR.

Par exemple, s'agissant du nombre de postes de travail, il s'étonne que la cible en 2022 puisse être fixée à 24 062 PdT, soit exactement le chiffre du recensement de 2017, alors même qu'il n'est actuellement dénombré que 22 267 PdT sur le périmètre considéré.

Il déduit des différentes informations communiquées les chiffres suivants pour les implantations de moins de 500 m² du périmètre du SDIR :

- 3 591 postes de travail sont actuellement implantés sur les 68 667 m² de ce parc ;
- ce nombre devrait être réduit de moitié à l'horizon 2022 (1 796 PdT) pour un parc dont la surface serait diminuée de 30 % (48 010 m²).

- la performance d'occupation de ce parc serait donc dégradée de 40 % sur la période, passant de 19,1 m² SUB / PdT à 26,7.

Le Conseil invite les services à conserver l'ensemble du périmètre étudié dans leur tableau de bord dans l'objectif d'en faire un véritable outil de pilotage de leur propre stratégie immobilière.

Sur les résultats attendus au terme du SDIR

16. Si le Conseil prend acte de la volonté affichée des services d'améliorer la performance d'occupation du parc, il ne peut que constater que la cible fixée ne permettra pas de respecter la norme plafond de 12 m² SUN / Pdt fixée depuis 2009 pour les services et opérateurs de l'État.

Il remarque que les actions décrites auraient pour effet de réduire de 3 % les surfaces du parc régional de bureau actuellement occupées par l'État et ses opérateurs.

Le Conseil observe qu'une réduction des effectifs ou/et la non réalisation de l'exhaustivité des opérations projetées aboutiraient à dégrader la performance d'occupation régionale au terme de l'exercice, alors même que des investissements significatifs auraient été réalisés.

.

En conclusion, le Conseil salue le travail considérable des services de la région Paca dont le résultat atteste d'une réelle appropriation des enjeux immobiliers pour l'accomplissement des missions de service public.

Pour autant, il n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le SDIR présenté, en raison de son caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009. Il estime que l'ambition du schéma directeur immobilier régional n'est pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Il salue l'implication des acteurs rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leurs travaux, à commencer par ceux visant à compléter et fiabiliser l'inventaire des moyens et des besoins immobiliers.

Annexe 1 : Tableau de bord du SDIR PACA

Axe stratégique	Indicateur	Mai 2018	Juin 2019	Cible fixée pour décembre 2022
Volumétrie du parc	Nombre de sites	197	190	
	Nombre de biens	237	231	
Amélioration de la connaissance du parc	Note de complétude	255/275	248/275	261/275
Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence				
Amélioration de l'état de santé des bâtiments	Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant (% de nb de biens)	15% Très satisfaisant 44% Satisfaisant 59% Total	15% Très satisfaisant 48% Satisfaisant 63% Total	70% Total
Optimisation des surfaces et des coûts				
Maîtrise des surfaces	nombre de postes de travail (PdT)	24 062	22 267	
	surface utile nette totale (m²SUN)	386 351	352 421	337 000
	surface utile brute totale (m²SUB)	613 586	580 834	561 000
Densification des espaces de bureaux	Ratio d'occupation moyen (m²SUN/PdT)	Ratios moyens : 16,1 m² SUN/PdT et 25,5 m² SUB/PdT	Ratios moyens 15,83 m² SUN/PdT et 26,1 m² SUB/PdT	Ratios moyens 14 m² SUN/PdT et 23,3 m² SUB/PdT
Réductions des loyers externes	Nb d'immeubles pris à bail	49 (21%)	45	
	superficie prise à bail (m² SUB)	84 345 m² (14%)	77 249 m² (13,2%)	76 000 m²
	Montant cumulé des loyers externes (€ HC HT)	9 918 995 €	9 146 586 €	8 900 000 €
Réduire la vacance	Nb de bâtiments vacants Ministère occupant France Domaine	261 Bâtiments remis aux domaines (77,4 % de bat. Techniques et 14,9% de bureaux, respectivement 37,2% et 25,5% des surfaces)	293 Bâtiments remis aux domaines (38,9% de bat techniques et 19,1% de bureaux, respectivement 15,5% des surfaces et 18,57% des surfaces)	
Modernisation du parc				
Maîtrise des consommations d'énergie	Consommation d'énergie finale à l'échelle du parc (KWh EF)	Non pertinent	Non pertinent	
	Consommation moyenne annuelle d'énergie finale (kWhEF/m²SUB.an)	142,8 kWhEF/m²SUB 188,2 kWhEP/m²SUB	158,3 kWhEF/m²SUB 302,7 kWhEF/m²SUB	132,1 kWhEF/m²SUB

Indicateurs complémentaires

Axe stratégique	Indicateur	Mai 2018	Juin 2019	Cible fixée pour décembre 2022
Suivi des contrôles réglementaires	Part des bâtiments pour lesquels les contrôles réglementaires ont été réalisés et sans réserves ou avec réserves levées en cas de non-conformité	Install électrique : 48% (14% non renseigné) Ascenseurs : 51% (18% non renseigné) Incendie : 52% (16% non renseigné)	Install électrique : 49% (11% non renseigné) Ascenseurs 56% (15% non renseigné) Incendie : 55% (13% non renseigné)	55% chaque catégorie (10% max de non énergie)
Traitement du risque amiante	Part des bâtiments sans amiante ou avec présence d'amiante mais "précaution si intervention (% de nb de biens)	38,40% sans amiante 32,00% oui mais sans risque 18,57% renseignés sans info disponible 11,03% non renseignés	38,53% sans amiante 37,23% oui mais sans risque 20,35% renseignés sans info disponible 3,46% non renseignés	5% max de bâtiments pour lesquels les informations ne sont pas disponibles
Accessibilité des ERP personnes handicapées	Part des ERP non accessibles (% de nb de biens)	18,00%	17,00%	9,00%
Réduction de la vulnérabilité sismique des bâtiments	Part des bâtiments dont l'état de vulnérabilité sismique est satisfaisant (% de nb de biens)	Non pertinent	Non pertinent	Non pertinent
Réduction de la vulnérabilité sismique des bâtiments	% des bâtiments qui sont catégorie IV, dont la vulnérabilité structurelle est évaluée		91 biens cat. IV 14 biens connus 15,4%	50,00%
	% des bâtiments qui sont en zone 4, dont la vulnérabilité structurelle est évaluée		71 en zone 4 14 biens connus 19,7%	50,00%
	Surfaces des locaux de catégorie IV vulnérable (classe 2 ou 3) connus en 2018, dans le département 06		43 752 m² SUB dont 27 548 m² SUB dont la vulnérabilité est inconnue 16 204 m² 24 biens dont 11 biens dont la vulnérabilité est inconnue	12 963 m²
Maîtrise des consommations d'énergie	Émission de gaz à effet de serre (kg CO2 / m² an)	22,7 kg eq CO2/m²sub	24,1 kg eq CO2/m²sub	21,0 kg eq CO2/m²sub

Avis n°2019-20 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Pays-de-la-Loire

Le travail engagé depuis 2015 en région Pays-de-la-Loire atteste d'une volonté initiale et renouvelée en 2018 d'élaborer et de formaliser des schémas directeurs successifs tenant compte des enjeux immobiliers de la région dans toutes leurs dimensions.

Toutefois, il subsiste un écart majeur entre l'objectif en matière de ratio d'occupation fixé par la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009, soit 12 m² SUN/Pdt, et la cible inscrite à horizon 2022 dans le SDIR : près de 14 m². D'autant que seuls 10% du parc de près de 3,5 Mm² auront été traités à échéance du schéma en cours. Le Conseil ne peut s'en satisfaire et valider le SDIR tel qu'il lui est présenté.

A contrario, il prend note avec grand intérêt des démarches ambitieuses initiées tant pour bâtir une stratégie d'intervention objectivée sur la base d'analyses techniques, que pour élaborer une stratégie patrimoniale affinée à l'échelle des bassins territoriaux. Il espère vivement que cette évolution méthodologique (sous réserve que soient intégrés les biens des opérateurs et ceux de moins de 500 m²) sera de nature à accélérer la démarche de rationalisation du parc immobilier régional.

Dans ces conditions, et sous ces réserves, la région Pays-de-la-Loire est invitée à poursuivre ses démarches, à mettre en œuvre l'approche par bassins territoriaux et à enrichir son tableau de bord sur l'optimisation des surfaces et le respect des exigences environnementales.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (n°2018-26) ;

Vu le dossier transmis par la préfecture de région Pays-de-la-Loire le 28 février 2019 ;

Après avoir entendu M. Ghislain DÉRIANO, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales de la région des Pays-de-la-Loire, accompagné de M. Jean-François LATGER, responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE) de cette même région, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous-directrice de la stratégie et de l'expertise, et de Mmes Laurence MAURETTE et Tiffanie NOTTIN, lors de sa séance du 7 mars 2019 ;

Sur l'État et ses opérateurs en région Pays-de-la-Loire

Considérant que la région Pays-de-la-Loire regroupe cinq départements¹ sur une superficie de 32 000 km². Elle compte près de 3,8 millions d'habitants et présente le taux de chômage le moins élevé des régions françaises², signe particulier de dynamisme ;

Que les limites administratives de la région n'ont pas évolué, celle-ci n'ayant pas fusionné dans le cadre de la Loi NOTRe ;

Que la métropole nantaise et les grandes agglomérations, de par leurs poids, concentrent de forts enjeux immobiliers ;

Que le département de la Loire-Atlantique compte 45 % des surfaces de bureaux de l'État en région Pays-de-la-Loire ; les départements de la Vendée et de la Mayenne seulement respectivement 11 % et 7 % ;

Considérant que l'État et ses opérateurs occupent dans la région 8 001 biens, dont 6 221 biens bâtis ;

Que ces derniers biens représentent 3 459 807 m² de surface utile brute (SUB)³ et 35 326 postes de travail ;

Que les opérateurs présents sur la région occupent 1 326 biens sur 1 409 499 m² SUB (soit 40,7 % du total régional), dont 395 781 m² SUN, pour 14 899 postes de travail ;

¹ Loire-Atlantique (44), Maine-et-Loire (49), Mayenne (53), Sarthe (72) et Vendée (85).

² Au troisième trimestre 2018, le taux de chômage de la région atteint 7,6 % de la population active.

³ Il est précisé qu'ils représentent 830 541 m² de surface utile nette (SUN), hors s'agissant de biens y compris hors bureaux, cette donnée est sans doute peu significative.

Que le parc tertiaire compte au total 787 bâtiments de bureaux, dont 632 sont directement gérés par l'État (hors opérateurs). Ils représentent 783 808 m² SUB pour 27 537 postes de travail. Pour 42 % d'entre eux, il s'agit de biens domaniaux ;

Considérant que le document de politique transversal « politique immobilière de l'État » 2019 (DPT-PIE 2019) fait état, quant à lui, d'une surface totale occupée par l'État et ses opérateurs de 3 420 270 m² SUB (2 159 819 m² État et 1 260 450 m² opérateurs)⁴ ;

Considérant que le parc immobilier tertiaire occupé par l'État et ses opérateurs est vieillissant. Les bâtiments de la période 1950 à 1988 représentent 41 % du parc occupé par les services de l'État. Seul un peu plus d'un quart des bâtiments a été construit après 1988 ; parmi ceux-ci, 10 % sont postérieurs à 2005 et respectent donc la réglementation thermique 2005 ;

Que l'état bâtiminaire du parc est cependant satisfaisant pour 64 % des biens domaniaux et 75 % des biens pris à bail ;

Que les 64 bâtiments de plus de 500 m² SUB représentent une consommation de 55 000 000 kWh_{EF} pour 355 060 m² SUB, soit une moyenne de 154,9 kWh_{EF} / m² SUB ;

Que la performance moyenne d'occupation des 787 bâtiments de bureaux est de 28,46 m² SUB / PdT et 17,23 m² SUN / PdT ;

Considérant que le DPT mentionne une valeur de 1,3 Md € pour le patrimoine contrôlé par l'État dans la région, dont 0,5 Md € pour le seul immobilier de bureau. Alors que les données relatives à la valeur du parc ne sont que partiellement mentionnées dans le SDIR ;

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

Considérant que la région Pays-de-la-Loire a été une région expérimentatrice des SDIR en 2015, concomitamment à la mise en place des outils de la DIE. Le travail d'inventaire réalisé à cette occasion avait alors été salué par le Conseil ;

Considérant que le bilan du SDIR 2015-2017 est présenté comme tout à fait positif ;

Que l'ensemble des 25 projets prévus (22 opérations identifiées initialement auxquelles s'ajoute la création de 3 maisons de l'État) dans le cadre du 1^{er} SDIR a permis de passer d'un ratio de 28,75 m² SUB / PdT à 26,15 m² SUB / PdT et de 18,52 m² SUN / PdT à 17,04 m² SUN / PdT⁵ ;

Que le coût des opérations de restructuration menées ou en cours pour l'ensemble des 22 projets identifiés⁶ et des 3 maisons de l'État s'élève à 5,5 M €. Ces travaux ont permis d'économiser 1,9 M € de loyers annuels depuis 3 ans et 17,2 M € ont été perçus au titre des cessions réalisées dans ce cadre (à fin 2018) ;

⁴ soit un écart relativement faible entre DPT et données régionales par rapport à d'autres SDIR entendus par le Conseil : environ 40.000 m² ; c'est-à-dire 1% des superficies.

⁵ Sur la période 2015-2017, le ratio poste de travail par effectif est sensiblement plus important, tenant compte des postes non attribués : de 21,93 m² SUN à 19,46 m² SUN.

⁶ Dont quelques projets emblématiques : cessions des terrains du rectorat à Nantes (44) pour plus de 9 M€ (estimation initiale 5 M€) ; installation d'un atelier de création et d'accompagnement pédagogique Canopé au centre administratif Cambronne ; densification de la DRFIP et abandon du bail du site Lotz-Cossé ; regroupement de services de la DRFIP à Saint-Nazaire ; regroupement de services dans la cité administrative d'Angers (49)...

Bilan du SDIR 2015-2017	
25 opérations identifiées, dont 16 ont été achevées	
65 bâtiments	39 bâtiments
En 2015 :	En 2018
108 152 m² SUB	83 214 m² SUB
69 660 m² SUN	54 207 m² SUN
3 762 postes de travail	3 182 postes de travail
Rationalisation des surfaces	
SUB : Baisse de 23 % des surfaces totales	
Ratio : passage de 28,75 à 26,15 m² SUB/Pdt	
Coût immobilier des restructurations: 5,4 M€	
Économies réalisées :	
1,9 M€ de prises à bail résiliées	
17,2 M€ perçues au titre des cessions	
Synergie entre les services	
Création de 5 sites multi-occupants et de 3 maisons de l'État	

Considérant que de manière générale le SDIR 2015-2017 a eu pour effet la mise à disposition de locaux plus fonctionnels et plus conformes aux attentes des usagers ;

Qu'il a été procédé à des résiliations de certains baux externes parfois onéreux, à des cessions d'immeubles ou encore à des restitutions de biens devenus inutiles, mis à disposition par des collectivités ;

Que des synergies ont été développées dans le cadre du SDIR entre des réseaux territoriaux majeurs afin d'aboutir à des solutions immobilières partagées⁷ ;

Considérant que la stratégie immobilière proposée en région Pays-de-la-Loire s'inscrit dans la continuité des orientations et du plan d'action de l'expérimentation conduite à partir de 2015 ;

Que le fort renouvellement des équipes en charge du sujet au niveau régional a permis d'introduire un certain recul sur le travail réalisé et celui envisagé ;

Considérant que, sur la base des acquis actualisés du SDIR de première génération, la stratégie bâtiminaire a été élaborée en concertation avec les préfets de département à partir de mars 2017, puis validée en CAR du 2 novembre 2017 et transmise à la DIE par le préfet de région le 22 décembre 2017 ;

Que la gouvernance repose sur une complémentarité entre niveaux régional et départemental. La gouvernance locale est toutefois appelée à évoluer afin de renforcer encore l'implication du niveau départemental ;

Considérant qu'en dépit du poids de la métropole nantaise, la stratégie du SDIR veille également à prendre en compte les problématiques d'aménagement du territoire en dehors de cette zone et l'enjeu territorial des implantations immobilières de l'État dans les villes moyennes et petites de la région ;

Considérant que les 52 opérateurs présents sur le territoire ont également vocation à être intégrés au SDIR et qu'il s'agit d'une priorité pour la région ;

⁷ Exemple de l'ouverture de centres des finances publiques pour l'accueil de services d'autres administrations de l'État.

Qu'en février 2019, 12 schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'opérateurs étaient validés par les tutelles ;

Que des synergies sont d'ores et déjà recherchées entre opérateurs et services de l'État ;

Considérant que le diagnostic des ressources humaines conduit en 2017 et actualisé en 2018 identifie 61 ETP consacrés à l'activité immobilière, tous métiers confondus, répartis sur 118 agents. L'émiettement important des fonctions et la fragilité des compétences sont relevés ;

Sur le diagnostic immobilier

Considérant que la région compte 6 221 bâtiments (tous types confondus) dont 1/3 n'est pas suffisamment renseigné dans les outils mis à disposition par la DIE (référentiel technique - RT) pour en déterminer les superficies occupées ;

Considérant que le périmètre SDIR retenu en 2018 en région Pays-de-la-Loire est constitué de bureaux d'une SUB supérieure à 500m² et de quelques bâtiments en multi-occupation accueillant services régionaux et opérateurs ou services d'administrations centrales soit 164 biens, sur 787 biens gérés par l'État, hors bâtiments occupés par le ministère des armées et les biens spécifiques du ministère de la justice ;

Considérant que les 164 biens concernés sont pour 68 % des biens domaniaux et pour 64 % dans un état caractérisé d'au moins satisfaisant ;

Que la stratégie régionale s'appuie sur l'analyse détaillée des 164 bâtiments ;

Que cet ensemble de bâtiments analysés représente 20,8 % des biens tertiaires mais 49 % de la surface utile nette globale et 55 % des postes de travail ;

Que la performance d'occupation du parc considéré est de 23,4 m² SUB /PdT et de 15,36 m² SUN/PdT ;

Que la complétude des données renseignées dans le RT est satisfaisante même si elle reste à parfaire en matière de données d'exploitation (contrôles réglementaires et consommations) ;

Qu'un travail annuel de fiabilisation est prévu afin de s'assurer de la conformité des données à la réalité ;

Considérant qu'un plan d'action complémentaire est prévu pour tenir compte des biens dont la superficie est inférieure à 500 m² SUB ;

Sur les besoins des services

Considérant que la région a connu sur la période précédente des dynamiques opposées (contraction des effectifs créant de la sous-densification ou, à l'inverse, augmentation significative des effectifs, selon les secteurs) ;

Qu'aucun besoin nouveau de grande ampleur n'est toutefois identifié pour la période 2018-2022 même si certaines opérations, notamment de regroupement de personnels, devront être prises en compte le moment venu ;

Que le SDIR aura à être actualisé en 2019 et 2020 pour tenir compte notamment des réformes en cours ;

Sur l'approche stratégique

Considérant que les objectifs de la stratégie régionale du SDIR 2018-2022, dans la continuité de l'exercice 2015-2017, sont les suivantes :

- accompagner les évolutions induites par le programme Action publique 2022 en améliorant le cadre de vie des agents publics et s'adapter au travail itinérant ;
- viser une économie budgétaire et bâtementaire efficiente : en rationalisant les coûts et surfaces immobilières du périmètre SDIR et en accentuant le regroupement de services en sites multi-occupants ;
- viser un haut niveau de qualité environnementale, en particulier énergétique, des bâtiments ;
- définir des indicateurs permettant de suivre annuellement la mise en œuvre du SDIR sur les principaux objectifs ;

Que les indicateurs synthétiques, définis ci-dessous pour chacun des objectifs principaux, seront actualisés régulièrement afin de faciliter la mise à jour de la stratégie et de suivre sa mise en œuvre :

- objectif 1 : rationaliser les coûts et surfaces immobilières du périmètre du SDIR :
 - o ratios SUB / PdT et SUN / PdT sur les 164 actifs du périmètre SDIR calculés à chaque fin d'année,
 - o ratios SUB / PdT et SUN / PdT sur les 787 biens du périmètre tertiaire calculés à chaque fin d'année,
 - o montant des loyers et évolution annuelle (montant global et au m²).
- objectif 2 : viser au maximum le regroupement de services en sites multi-occupants :
 - o taux des agents sur site multi-occupant sur le total général,
 - o économies de loyers réalisés par ces regroupements.
- objectif 3 : rechercher une meilleure fonctionnalité des bâtiments au regard de leurs usages :
 - o évolution du nombre de bâtiments dotés d'une bonne accessibilité par les transports collectifs,
 - o évolution du nombre de bâtiments mis en accessibilité aux personnes à mobilité réduite,
 - o évolution du nombre d' enquêtes de satisfaction lancées annuellement par les services.
- objectif 4 : viser un haut niveau de qualité environnementale, en particulier énergétique, des bâtiments :
 - o évolution de la note du critère de modernisation,
 - o économies constatées à l' année N par rapport à l'année N-1 (énergie et fluides).

Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que la stratégie patrimoniale de la région Pays-de-la-Loire se traduit par la segmentation suivante :

- 109 bâtiments sont à conserver, soit 66 % du nombre de biens considérés dans le périmètre SDIR et 77 % des surfaces (272 996 m² SUB),
- 33 biens intermédiaires, soit 20 % du nombre de biens considérés dans le périmètre SDIR et 13 % des surfaces (46 590 m² SUB),
- 22 actifs à quitter, soit 13,4 % du nombre de biens considérés dans le périmètre SDIR et 10 % des surfaces (35 473 m² SUB) ;

Considérant qu'en fin 2017 et 2018, sur les 22 biens à quitter, 12 actifs ont d'ores et déjà été libérés, permettant de réaliser une économie annuelle en loyer de 0,3 M € ;

Que 10 actifs restent à libérer dont 6 biens pris à bail et 4 biens domaniaux ;

Que le montant des cessions s'élèvent à 10,6 M € et les estimations de biens à céder à plus de 21 M € ;

Considérant que la segmentation bâtementaire est réalisée à partir des données extraites du SDIR et se base sur les indicateurs : « état de santé du bâtiment », « consommation énergétique » et « densification du bâtiment » ;

Que cette première segmentation a été fiabilisée avec les services et confrontées aux besoins exprimés et orientations à venir ;

Que le patrimoine « cœur de cible » qui en est issu est composé de 142 biens (109 biens à conserver et 33 biens intermédiaires) ;

Considérant que des analyses complémentaires sont à conduire par bassins territoriaux afin de compléter l'approche bâtiminaire par segmentation des actifs ;

Que l'objectif est d'établir pour les bassins territoriaux retenus des scénarii à court, moyen et long termes partagés entre services de l'État (tous niveaux territoriaux) et opérateurs ;

Que la stratégie immobilière du bassin territorial de Nantes Métropole sera approfondie dans ce cadre puisqu'il concentre de nombreuses implantations immobilières⁸ ;

Considérant que 11 projets à forts enjeux, sur un parc cible de 142 bâtiments, ont été identifiés pour mettre en œuvre la stratégie immobilière régionale ;

Considérant que la réalisation de ces projets et la libération effective des biens « à quitter » est susceptible de réduire de 10 % la SUB du parc cœur et, à effectif constant (15 169 PdT), d'aboutir à un ratio de 21 m² SUB / PdT (13,90 m² SUN)⁹ ; que la part des baux rendus dans cette même perspective, susciterait une économie annuelle de 2,3 M € ;

Sur la stratégie d'intervention

Considérant que la stratégie d'intervention repose sur trois principes :

- définir les interventions et engagements budgétaires en fonction du statut patrimonial du bien et de sa segmentation, avec une priorité donnée aux actifs à conserver ;
- mettre en place une programmation pluriannuelle des opérations adossée au dimensionnement des enveloppes budgétaires accordées dans le respect de la spécialisation des programmes et en tenant compte des dépenses d'investissement ou de fonctionnement ;
- assurer la sécurisation d'un bien quels que soient son statut patrimonial et sa segmentation ;

Considérant qu'un plan de visites des 142 bâtiments « cœur de cible » a été organisé, en plus des audits réalisés en 2010 ;

Qu'un premier chiffrage établit à près de 52 M € les besoins globaux en crédits d'investissement (dont 5,3 M € en sécurisation du parc, 24,7 M € de pérennisation, 2,3 M € de mise en accessibilité et 19 M € en faveur de l'efficacité énergétique) ;

Que ce premier chiffrage, hors cités administratives, n'est pas en rapport avec les crédits effectivement alloués. Il devra donc faire l'objet d'une mise à jour et d'une priorisation à l'issue des visites ;

Considérant, par ailleurs, que le chiffrage de la réhabilitation des quatre cités administratives initialement proposé pour un financement sur le programme 348 s'élevait à 85 M €¹⁰ ;

Considérant enfin que l'intégration des 52 opérateurs¹¹ à la démarche SDIR est une priorité ;

⁸ 24 communes, 599 biens bâtis avec SUB, 168 bâtiments de bureaux, 306 000 m² SUB, 12 819 postes de travail.

⁹ Ratios d'occupation en début de SPSI en 2018, pour mémoire : 23,40 m² SUB et 15,36 m² SUN.

¹⁰ Seule la cité administrative de la Man-Doumergue à Nantes fait l'objet d'un financement sur le P348.

¹¹ 12 SPSI d'opérateurs ont été validées par les tutelles au 21 février 2019.

Que le parc des opérateurs comprend au global, plus de 1 300 biens de toutes natures, dont 979 biens bâtis et près de 15 000 PdT ;

Que le seul parc de bureaux compte 155 bâtiments sur 136 sites pour environ 198 659 m² SUB et 7 957 PdT ;

Que l'effort d'identification, de complétude et de fiabilisation des données de ce parc est à poursuivre, ainsi que l'ajout des biens dans la segmentation déjà réalisée ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

Considérant que dans le cadre des instances régionales de gouvernance, une feuille de route régionale sur la transition énergétique a été élaborée. Elle est déclinée selon trois objectifs :

- élaborer une stratégie pluriannuelle d'investissement intégrant l'énergie,
- agir sur le périmètre des 109 actifs à conserver (selon segmentation) pour maîtriser la facture énergétique,
- réduire de 40 % les consommations d'énergie des bâtiments de plus de 2 000 m² d'ici 2030 ;

Que la démarche concerne en priorité une liste de 29 bâtiments (issus de la segmentation SDIR), qui sera complétée par une liste secondaire sur la base d'audits (à venir) ; le tout sera réalisé dans un cadre méthodologique en cours d'élaboration avec le CEREMA¹² ;

Que le pilotage est assuré par la DREAL¹³, avec l'appui technique des têtes de réseaux en région ;

Sur le tableau de bord du SDIR

Considérant que le tableau de bord intègre les 164 bâtiments du périmètre SDIR ; que les objectifs suivants sont à atteindre fin 2022 :

Amélioration de l'état de santé du parc :

- 87 % de bâtiments en état « Satisfaisant » (en 2017 : 75 %) ;

Optimisation des surfaces et des coûts :

- baisse de 10 % de la SUB occupée (de 355 060 m² SUB à 319 586 m² SUB) ;
- baisse du ratio d'occupation de 15,4 m² SUN / PdT à 13,95 m² SUN / PdT (de 23,4 m² à 21,1 m² SUB/PdT) ;
- réduction du nombre de prises à bail de 21 % à 14 % (soit -12 baux) et du montant cumulé de loyers externes de 4,3 M € HC HT à 3,45 M € ;
- réduction de la vacance : de 7 biens à 0 ;

Modernisation du parc

- économie de 18 506 202 kWh_{EF} par an à réaliser ;

¹² CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

¹³ Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

Les représentants de la préfecture de région Pays-de-la-Loire, de la mission régionale de la politique immobilière Pays-de-la-Loire et la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 7 mars et 19 décembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

1. Le Conseil note que le SDIR 2018-2022 de la région Pays-de-la Loire est un schéma de deuxième génération, cette région étant l'une des cinq retenues pour l'expérimentation initiale de 2015 à 2017.

À cet égard, il relève l'intérêt de cet exercice qui est bâti sur le bilan du 1^{er} SDIR et en prolonge les grandes orientations.

Il rappelle que le SDIR doit également être un document évolutif et qu'à ce titre, le schéma en cours devra évoluer afin d'intégrer la nouvelle organisation territoriale de l'État et la création des secrétariats généraux communs.

2. Le Conseil salue le travail d'inventaire réalisé. Il relève quelques différences entre les données du DPT-PIE et celles du SDIR.

Il entend la volonté de la MRPIE de conduire une action annuelle d'actualisation des données d'inventaire et l'encourage fortement à mettre en œuvre cet objectif puisque la connaissance du patrimoine est le préalable à l'élaboration de toute stratégie immobilière.

Il prend acte et soutient le plan d'action concernant également les surfaces inférieures à 500 m², jusqu'alors hors périmètre.

3. Le Conseil prend acte d'une gouvernance basée sur une complémentarité entre niveau régional et niveau départemental. Il entend la volonté de renforcer l'implication du niveau départemental.

Il encourage cette orientation qui lui semble être une condition nécessaire à l'approche par bassin territoriaux, ces analyses complémentaires à conduire devant permettre d'établir des scénarii à court, moyen et long termes partagés entre services de l'État (tous niveaux territoriaux) et opérateurs.

4. Le Conseil relève, concernant les opérateurs, le faible taux d'inscription de ces derniers dans la démarche SDIR et invite les instances régionales et départementales à les identifier et à les intégrer dès que possible afin de nourrir le périmètre du SDIR.

5. Le Conseil rappelle que, parallèlement à l'expérimentation SDIR, la région Pays-de-la-Loire a expérimenté avec la DIE la mise en place d'une comptabilité analytique bâtiminaire (CAN) afin de disposer à la maille du bâtiment ou du site (au sens de Chorus RE-Fx) des dépenses immobilières.

Il regrette que les éléments transmis préalablement à l'audition et ceux présentés en séance ne témoignent pas des acquis de cette expérimentation.

6. Le Conseil note qu'un effectif équivalent temps plein de 61 emplois est dédié à des missions immobilières et que son activité a grandement été mobilisée par la mise en œuvre du programme 348.

Il entend que les services disposent encore de certaines compétences techniques, ce qui permet d'inscrire au plan d'action du SDIR un programme ambitieux de visites techniques de bâtiments. Le Conseil s'en

félicite mais s'inquiète toutefois que les conditions du succès de mise en œuvre de la démarche du SDIR soient trop souvent dépendantes de compétences dont les services de l'État en région peuvent se trouver totalement démunis (mobilité, retraite...).

7. Le Conseil précise que l'un des objectifs de l'expérimentation des SDIR était de favoriser le développement d'une approche économique des opérations immobilières. Cette préoccupation était étroitement connectée à l'exigence de redressement des finances publiques, notamment par l'optimisation de l'allocation des ressources et de la vérification de la pertinence des opérations retenues au regard des critères de performance de la PIE.

Il insiste pour que cet objectif premier ne soit pas perdu de vue dans l'exercice d'élaboration puis de mise en œuvre du SDIR.

Sur les besoins des services

8. Le Conseil prend acte qu'un des axes du SDIR de première génération concernait l'amélioration du cadre de vie des agents publics et l'adaptation au travail itinérant, mais regrette de ne pas en mesurer concrètement les premiers effets.

Il regrette que la problématique des nouveaux modes de travail, et ses conséquences immobilières, soit si peu abordée.

9. Le Conseil entend que la région a enregistré des dynamiques opposées ces dernières années (contraction des effectifs créant de la sous-densification ou, à l'inverse, augmentation significative des effectifs, selon les secteurs).

Il rappelle qu'une baisse des effectifs sur la période 2018-2022, ce qui semble être la tendance générale, serait de nature à créer une sous-densification, donc un accroissement du ratio d'occupation, alors que ce dernier est déjà relativement éloigné de la norme plafond des 12m².

Il invite la région à en tenir compte, ce qui devrait logiquement la conduire à explorer des pistes de densification des implantations à conserver, pistes insuffisamment exploitées selon les éléments communiqués au Conseil.

Sur l'approche stratégique

10. Le Conseil observe que les orientations stratégiques du SDIR Pays-de-la-Loire sont en cohérence avec les objectifs de la politique immobilière de l'État :

- accompagner les évolutions induites par AP2022,
- viser une économie budgétaire et bâimentaire efficiente,
- viser un haut niveau de qualité environnementale, en particulier énergétique, des bâtiments ;

Il rappelle toutefois que les axes stratégiques doivent être déclinés en objectifs quantifiés, qu'il s'agisse d'occupation, d'optimisation des locaux, etc. Il recommande donc une lisibilité accrue des indicateurs et des cibles à atteindre inscrits au tableau de bord afin que ce dernier soit partagé et devienne un réel outil de pilotage de la PIE au niveau régional et départemental.

11. Le Conseil entend la volonté de poursuivre et d'affiner la démarche SDIR par une approche par bassins territoriaux.

Il prend acte et soutient cette démarche initiée en complément de l'analyse bâimentaire et qui sera conduite par une équipe projet dédiée pour chacun des bassins territoriaux.

Il invite la région à ne pas privilégier le bassin de Nantes au détriment d'autres bassins qui mériteraient tout autant d'être explorés, même s'il est vrai qu'il concentre des enjeux immobiliers majeurs dans la région.

Il insiste par ailleurs sur la nécessité que les biens de moins de 500m² soient effectivement inclus dans cette approche par bassin. Il en va de même des biens relevant des opérateurs, en particulier de ceux bénéficiant d'une réserve foncière méritant d'être valorisée.

Sur la stratégie patrimoniale

12. Le Conseil relève que le travail de segmentation des 164 biens du périmètre permet d'identifier 20 % de biens intermédiaires et 13,5 % de biens à quitter, ce qui représente plus d'un tiers des biens considérés.

Il prend note que les objectifs à 2022 intègrent une volonté de cession des biens à quitter conformément à la segmentation. À contrario, la question des modalités de valorisation du patrimoine devenu inutile n'est pas posée, alors qu'elle mériterait de l'être.

Il prend également acte que la résorption de la vacance est un enjeu clairement identifié dans le SDIR et qu'il est intégré au tableau de bord.

13. Le Conseil recommande par ailleurs que la réflexion en matière de densification et d'optimisation soit étendue et accentuée pour ce qui concerne les biens à conserver. Cette démarche d'identification des opportunités de rationalisation immobilière, cœur de la PIE, doit aller de paire avec une plus grande mutualisation des ressources immobilières.
14. Le Conseil s'étonne que les biens intermédiaires soient, a priori, conservés dans leur intégralité. Il rappelle que le statut de bien intermédiaire ne peut être qu'un statut provisoire dans l'attente d'un arbitrage sur son devenir (conservation / libération).

Il recommande donc que soit fixée une échéance à laquelle le statut des biens intermédiaires sera arrêté.

Sur la stratégie d'intervention

15. Le Conseil note avec intérêt le matériel réuni sur les biens « cœur de cible » afin de déterminer le coût des interventions nécessaires (chiffrage sur la base d'abaques de coûts, audits du plan de relance -2010-,...) et les estimations établies sur la rénovation des cités administratives. Ces chiffrages sont toutefois sans commune mesure avec les crédits mobilisables.

Le Conseil salue la démarche ambitieuse qui prévoit des visites systématiques de sites pour conforter ces estimations et affiner la stratégie d'intervention. Toutefois il estime que la démarche n'est réaliste que tant que les compétences techniques sont réunies.

16. Le Conseil rappelle par ailleurs qu'un des axes de modernisation et la rationalisation du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs consiste à réduire les surfaces occupées.

La réflexion que le Conseil appelle de ses vœux, concernant, d'une part, une meilleure densification des biens à conserver et, d'autre part, la détermination du statut des biens intermédiaires, devrait permettre de progresser sensiblement sur cet axe. Le lourd programme de visite devrait s'en trouver alléger, le rendant ainsi sans doute plus réaliste.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale,

17. Le Conseil note une volonté clairement exprimée de s'inscrire dans les objectifs de la loi Elan. Il prend acte des objectifs ambitieux de réduction des consommations d'énergie.

Il entend avec intérêt qu'un cadre méthodologique est en voie d'être constitué avec le soutien d'un opérateur spécialisé. Il invite la MRPIE à communiquer sur ce point particulier avec la Direction de l'immobilier de l'État, afin que la méthode puisse être partagée et étendue, le cas échéant.

Toutefois, en l'état de la présentation, il regrette l'absence d'informations communiquées sur les moyens et méthodes envisagées pour mener à bien ce chantier d'envergure.

.

En conclusion, le Conseil salue le travail engagé depuis 2015 en région Pays-de-la-Loire qui atteste d'une volonté initiale et renouvelée en 2018, d'élaborer et de formaliser des schémas directeurs successifs tenant compte des enjeux immobiliers de la région dans toutes ses dimensions ; cela, d'autant que les moyens humains mobilisables étaient mis sous tension par la fiabilisation des données relatives aux cités administratives et la mise en œuvre du programme 348.

Il relève toutefois un écart majeur entre l'objectif en matière de ratio d'occupation fixé par la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009, soit 12 m² SUN/ PdT, et la cible inscrite à horizon 2022 dans le SDIR : près de 14 m². D'autant que seuls 10% du parc de près de 3,5 M m² auront été traités à échéance du schéma en cours. Le Conseil ne peut s'en satisfaire et valider le SDIR tel qu'il lui est présenté.

A contrario, il prend note avec grand intérêt des démarches ambitieuses initiées tant pour bâtir une stratégie d'intervention objectivée sur la base d'analyses techniques, que pour élaborer une stratégie patrimoniale affinée à l'échelle des bassins territoriaux. Il espère vivement que cette évolution méthodologique (sous réserve que soient intégrés les biens des opérateurs et ceux de moins de 500 m²) sera de nature à accélérer la démarche de rationalisation du parc immobilier régional.

Dans ces conditions, il invite la région Pays-de-la-Loire à poursuivre ses démarches, à mettre en œuvre l'approche par bassins territoriaux et à enrichir son tableau de bord sur l'optimisation des surfaces et le respect des exigences environnementales.

Avis n°2019-22 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Martinique

Les particularités notoires du territoire de la Martinique, exposé à divers risques majeurs, imposent une prise en considération du risque sismique auquel le territoire est soumis. Cela ne peut pour autant faire ignorer qu'il s'agit d'un parc peu étendu dont la connaissance est perfectible, non valorisé, malgré un nombre significatif d'ETP mobilisé sur la fonction immobilière.

Le périmètre SDIR est, de fait, réduit mais diversifié puisqu'il intègre des bureaux, logements et bâtiment technique. Sa complexité ne transparaît cependant pas dans le choix des indicateurs.

Par ailleurs, l'absence d'indicateur relatif aux surfaces occupées (à l'état initial et en cible à 2022) est un point dirimant à la mise en œuvre du SDIR, tant il s'agit d'un critère majeur de la PIE.

Le Conseil ne peut se satisfaire du SDIR qui lui est présenté et invite les services en région à poursuivre l'inventaire, à fixer des objectifs de réduction des superficies occupées et à expertiser davantage les projets structurants pour la stratégie immobilière du territoire et à s'assurer de l'adhésion des collectivités.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (n°2018-26) ;

Vu le dossier transmis par la préfecture de région Martinique préalablement à la séance du 26 septembre 2019 ;

Après avoir entendu M. Antoine POUSSIER, secrétaire général de la préfecture et secrétaire général pour les affaires régionales, accompagné de Mme Anne EL GHAZZI ALVES, responsable régionale de la politique immobilière de l'État (DRFIP), de M. Roddy ARMEDE, chargé de mission pour l'élaboration du SDIR Martinique (DEAL), de M. Benoît BANZEPT, directeur de la coordination interministérielle (préfecture), de Mme Stéphanie JOBLON-COUDIN (BPIE), en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de la direction de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice (DIE-SD2), de M. Hervé LEDÛ, chef du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État et de Mme Tiffanie NOTTIN, lors de sa séance du 26 septembre 2019 ;

Sur l'État et ses opérateurs en région Martinique

Considérant que la région Martinique s'étend sur une superficie de 1 128 km², située à 6 800 km de l'hexagone. Elle compte 0,371 million d'habitants. Sa population est en décroissance et vieillissante ;

Que la région présente des particularités notoires : une forte densité de population¹, une concentration des activités sur l'agglomération de Fort-de-France, un foncier rare, une topographie accidentée au nord de la Martinique et de grandes inégalités d'accès sur le territoire ;

Considérant que le territoire est, par ailleurs, fortement exposé à de nombreux risques naturels majeurs, dont le risque sismique ;

Que la Martinique, comme la Guadeloupe, a été inscrite en zone 5 (aléa sismique le plus élevé²). En conséquence, le risque sismique est identifié comme la principale problématique pour l'État gestionnaire de parc immobilier, tant en ce qui concerne la sécurité des agents, la vulnérabilité des biens que la résilience des services ;

Considérant que les contraintes locales suivantes sont identifiées :

- un impact du climat tropical sur l'état et la dégradation rapides des biens ;
- des coûts particulièrement élevés dans le secteur immobilier (coût de la construction +40 % par rapport à la métropole) ;

¹ Densité de population trois fois plus importante que la moyenne nationale (329 hab/km²).

² Ce classement a des conséquences directes sur les bâtiments nouvellement construits (dimensionnement, conception, coût). A contrario, hors travaux lourds de rénovation, il n'y a pas obligation de conforter les bâtiments existants.

- un régime particulier des anciens biens coloniaux³ ;
- un risque amiante potentiel important, 90 % du parc État de l'île ayant été construit avant son interdiction⁴ ;
- une dépendance au réseau électrique dont l'énergie est principalement produite par des centrales thermiques ;
- des atouts en matière d'énergies renouvelables contrebalancés par un trop faible taux de recours aux EnR (objectif 2023 à 56 % alors qu'il n'est que de 7 %) ;

Considérant que l'État⁵ occupe dans la région 2 158 biens⁶, dont 1 542 biens bâtis, répartis sur 775 sites⁷. L'ensemble totalise 705 302 m² de surface utile brute ;

Que 73 % des biens sont concentrés sur le territoire de la Communauté d'agglomération centre Martinique ;

Que les biens domaniaux occupent une place prépondérante puisqu'ils correspondent à 86 % du parc en superficie. Ces biens sont peu valorisés dans le SDIR ;

Que les loyers externes sont évalués à 7,3 M € annuels avec une moyenne de 263 € / m² SUB pour les bureaux et 134 € / m² SUB pour les logements ;

Considérant qu'il existe globalement sur les questions d'énergie des marges de progrès non négligeables. Le recours à l'énergie photovoltaïque et plus généralement aux énergies renouvelables (EnR) accuse un retard important. Cependant des opérations sont envisagées, sous réserve d'études technico-économiques de faisabilité ;

Que cet apport en EnR assurerait une relative indépendance des bâtiments vis-à-vis du réseau électrique, principal fournisseur, en cas de crise majeure ;

Que la part des énergies consacrée à la climatisation est un poste majeur de dépense sur lequel il convient de travailler (elle représente environ 50 % de la consommation énergétique d'un bâtiment en zone tropicale humide) ;

Que, plus globalement, la performance énergétique de l'ensemble du parc immobilier contrôlé par l'État n'est pas connue et celle du périmètre SDIR ne l'est que partiellement ;

³ « L'État occupe de nombreux biens stratégiques ou emblématiques de l'ancien domaine colonial. Cette situation est héritée du changement de statut de la Martinique, de colonie à département, par la loi du 19 mars 1946. L'année suivante, par décret n° 47-2222 du 6 novembre 1947, l'ancien domaine colonial a en effet été réparti entre l'État, les départements d'outre-mer et éventuellement les communes. Ce décret conférait à l'État le droit de maintenir l'affectation de certains de ces biens au fonctionnement des divers services administratifs de l'État. Les modalités de cette affectation ont été précisées par le Conseil d'État dans son avis du 12 mars 1948. Ainsi, à ce jour, les biens de cet ancien domaine colonial sont la propriété de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) mais sont à l'usage exclusif des services de l'État qui en ont une utilité. Les charges du propriétaire sont donc à la charge de ce dernier mais le bien sera remis à la collectivité territoriale de Martinique en cas de déclaration d'inutilité ; l'État ne percevra par conséquent pas les produits de cession de ces biens. »

⁴ Le SDIR pointe la rareté des sociétés habilitées à désamianter ou à intervenir en site amianté.

⁵ Le document ne précise pas explicitement s'il s'agit de l'État seul ou de l'État et de ses opérateurs.

⁶ Dont 1 482 biens possédés par l'État.

⁷ Le document de politique transversal « politique immobilière de l'État » 2019 (DPT-PIE 2019) globalise l'ensemble des territoires d'Outre-mer, ce qui ne permet aucune comparaison entre les chiffres du SDIR et ceux du DPT.

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

Considérant que le SDIR 2018-2022 est le premier exercice réalisé en région Martinique. Il est élaboré par la mission régionale de la politique immobilière de l'État, avec l'appui de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

Que la région est monodépartementale, facilitant ainsi la gouvernance du SDIR ;

Que ce document stratégique est partagé notamment en réunion des secrétaires généraux ;

Considérant que la mise à jour des données bâtimentaires a été réalisée fin 2015-début 2016⁸, le diagnostic du parc et des moyens en 2016, la définition des stratégies patrimoniale et d'intervention en 2017, la validation de la segmentation, du scénario d'intervention et des orientations du préfet en printemps 2018, la transmission du schéma à la DIE en mai 2018 et la validation en CNIP au printemps 2019 ;

Considérant que le périmètre du SDIR établi lors de la phase diagnostic en 2017 prenait en compte les immeubles de bureaux, occupés par les services de l'État, dont la SUB est supérieure à 300 m², soit 65 bâtiments ;

Qu'il a été décidé en conférence régionale de l'immobilier public (CRIP de juillet 2017) de procéder à certains ajustements, dont :

- l'exclusion : de bâtiments non domaniaux n'étant plus occupés par les services de l'État (-1), de bâtiments ayant vocation à être inscrits par ailleurs dans un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) national (Justice et Conseil d'État) (-4), de bâtiments non concernés après consolidation des données (-1) ;
- l'ajout de bâtiments d'une superficie supérieure à 300 m² nouvellement occupés par des services de l'État (+2), de bâtiments répondant aux critères après consolidation des données (+1), des principaux immeubles de logements de la Gendarmerie Nationale (+12)⁹, de bâtiments de l'ancienne base aérienne 365 (+4)¹⁰ ;

Considérant que le périmètre arrêté à l'issue des travaux de la CRIP comporte 78 biens ;

Que la méconnaissance des opérateurs de la région, puisqu'il n'existe pas de liste des opérateurs présents en Martinique, est de nature à limiter leur prise en compte dans le schéma directeur immobilier régional. Une démarche est néanmoins initiée afin que les besoins des opérateurs puissent être répertoriés en préfecture de région ;

Considérant que la revue des effectifs réalisée en 2016 identifie, sur l'ensemble du périmètre d'étude¹¹, 147 agents travaillant dans le domaine de l'immobilier de l'État en Martinique. Toutefois, la plupart des agents n'y consacrent qu'une partie de leur temps de travail ;

⁸ Actualisées en 2018.

⁹ Sur les sites de Redoute à Fort-de-France, place d'Armes au Lamentin et de Trinité, ces immeubles sont concernés par une forte problématique de risque sismique.

¹⁰ Actuellement occupés par la DGAC, ils sont également susceptibles d'accueillir d'autres projets.

¹¹ Ont été exclus du périmètre d'étude les ministères de la Justice et de la Défense, les services dépendant du Premier Ministre (Tribunal administratif), les concours des services centraux ou des services techniques des ministères basés en Métropole (SAFI GIM, CEREMA ...) et les opérateurs de l'État.

Que la répartition par Equivalents Temps Plein Travaillés établie en 2016 relève que l'État consacre 101,88 ETPT à la gestion de son parc immobilier en Martinique¹² ;

Que près de 80 % des ETPT sont concentrés dans 5 services : le Rectorat (23 %), la Gendarmerie (19 %), la Préfecture (y compris la plate-forme Chorus) (17 %), la DEAL (11 %)¹³, le SNIA - DGAC (10 %)¹⁴ ;

Considérant que la répartition des ETPT par mission révèle que plus de 50 % sont consacrés à la gestion bâimentaire (gestion de site occupé), plus de 30 % à la gestion budgétaire et technique (gestion de l'entretien du parc occupé), et plus de 9 % au montage et à la maîtrise d'ouvrage d'opérations immobilières ;

Considérant que l'enquête réalisée permet également de corrélérer les ETPT avec la surface des parcs immobiliers gérés par chaque ministère ; qu'il apparaît des différences notoires allant de plus de 9 000 m² SUB / ETPT à 1 500 m² SUB / ETPT ;

Sur le diagnostic immobilier

Considérant que la phase diagnostic réalisée en 2016, avec les différentes administrations et services de l'État, a permis de collecter et de fiabiliser les données physiques, techniques et d'exploitation du parc SDIR ;

Considérant que les 1 542 biens bâtis que compte le parc immobilier de l'État en Martinique se composent de 214 bâtiments de bureaux, 752 logements, 329 bâtiments techniques¹⁵ ;

Que le nombre de postes de travail est évalué à 5 037 ;

Que la part des bureaux (10 %) est équivalente à la situation en métropole alors que celle des logements est sensiblement plus élevée (35 % en Martinique contre 20 % au niveau national) ;

Que le parc est considéré comme vieillissant ;

Considérant que les 78 biens du périmètre SDIR déterminé en CRIP comptent pour 86 690 m² SUB (65 immeubles de bureaux, 1 bâtiment technique et 12 immeubles de logements) ;

Que les biens ont été pris en compte à partir de 300 m², l'abaissement du seuil de 500 à 300 m² ayant pour objectif d'obtenir un échantillon significatif ;

Que seuls deux biens dépassent 5 000 m² de superficie ;

Que le périmètre comporte un bien multi-occupant, mais aucune cité administrative ;

Considérant que les biens sont pour 53 d'entre eux des biens domaniaux (63 717 m²), pour 16 des biens mis à disposition (dont 9 biens de l'ancien domaine colonial) et 9 des biens pris à bail (17 944 m²) ;

Considérant que les bureaux traités dans le SDIR représentent 65 biens sur 71 057 m² et 3 000 postes de travail ; ce qui, rapporté à l'ensemble des immeubles de bureaux de la région, correspond à 30 % en nombre de biens, 48 % en surface (80,4 % en surface hors défense, justice et opérateurs) et 66 % en nombre de postes de travail ;

¹² Soit 1 ETPT pour 6 922 m² SUB. Ce calcul théorique ne tient pas compte de la spécialisation des emplois et des missions.

¹³ Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Martinique.

¹⁴ Service national d'ingénierie aéroportuaire de Direction générale de l'aviation civile (service à compétence nationale).

¹⁵ Les 247 autres biens ne sont pas précisés.

Considérant que l'ensemble des biens a fait l'objet d'une étude au cas par cas concernant : la vulnérabilité au risque sismique, l'exposition aux autres risques naturels, le gros entretien-renouvellement, l'optimisation et la densification, etc.

Sur les besoins des services

Considérant que la plupart des besoins des services en matière de réorganisation et en matière immobilière ont été satisfaits dans le cadre de la RéATE ;

Considérant que le SDIR aura à prendre en compte tous nouveaux besoins, dont ceux qui pourraient émerger dans le cadre de la mise en œuvre de la circulaire du 12 juin 2019 relative à l'organisation territoriale de l'État (OTE) ;

Qu'à ce stade, toutefois, aucun besoin nouveau n'est clairement identifié, que cela soit en nombre de postes de travail à échéance 2022, en organisation des services sur le territoire ou encore en dispositifs ou aménagements relatifs aux nouveaux modes de travail ;

Que les réductions de superficie envisagées sur la période du SDIR sont réalisées à effectifs constants ;

Considérant, en revanche, que des besoins immobiliers d'opérateurs commencent à être portés à la connaissance des responsables locaux de la PIE ;

Sur l'approche stratégique

Considérant que la stratégie régionale du SDIR 2018-2022 est organisée en cinq axes (et 9 sous-axes) :

- a) la sécurisation des biens et des personnes : par la réduction de la vulnérabilité au risque sismique (1) et par le renforcement de la résilience des moyens opérationnels de l'État (2) ;
- b) la préservation du patrimoine contre le risque d'obsolescence : par l'amélioration de l'état de santé des bâtiments (3) et par le traitement du risque amiante (4) ;
- c) l'adaptation du patrimoine aux besoins des services (5) ;
- d) l'optimisation du parc : par la densification des biens et la réduction de la vacance (6), par la maîtrise des coûts des prises à bail (7) ;
- e) la modernisation du parc : par l'amélioration de l'accessibilité aux personnes handicapées (8) et par la maîtrise des consommations d'énergie (9) ;

Considérant que des indicateurs synthétiques définis pour chaque axe et sous-axe constituent le tableau de bord renseigné en annexe ;

Que la sécurité des biens et des personnes est un axe majeur de la stratégie immobilière du SDIR, tenant compte de l'exposition particulière aux risques naturels majeurs de la région. Cet axe compte à lui seul 5 des 21 indicateurs du SDIR ;

Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que, dans le cadre des objectifs fixés pour le SDIR de la Martinique, l'analyse des actifs au cas par cas se traduit par la segmentation suivante, sur les 78 biens du périmètre :

- 58 actifs sont à conserver : ils répondent aux besoins des services et aux critères de la PIE ou présentent un ou plusieurs défauts non rédhibitoires, qu'il est techniquement et économiquement pertinent de traiter. Leur superficie cumulée est de 61 480 m², soit 71 % de la surface du périmètre SDIR ;

- 7 biens sont dits intermédiaires : ces biens ont vocation à être intégrés soit aux biens à conserver, soit aux biens à quitter à échéance du SDIR. Leur superficie cumulée est de 11 260 m², soit 13 % de la surface du périmètre SDIR ;
- 13 biens à libérer : ces biens présentent un ou plusieurs défauts rédhibitoires, dont la résolution n'est pas pertinente. Le potentiel de valorisation de 8 d'entre eux par cession est estimé entre 7 et 10 M € (valeurs cumulées). Leur superficie cumulée est de 13 950 m², soit 16 % du périmètre SDIR ;

Considérant que la stratégie patrimoniale intègre, par ailleurs, des actifs entrants au nombre de 6, soit 10 619 m², dont 2 biens en domanialité (pour 5 187 m²), 2 pris à bail (pour 4 187 m²) et 2 au statut encore indéterminé (pour 1 245 m²) ;

Considérant que la cession effective des biens « à libérer » contrebalancée par l'entrée des 6 biens entrants produira une baisse de la SUB occupée de 3 331 m² ;

Sur la stratégie d'intervention

Considérant qu'un plan d'action est bâti selon les axes stratégiques listés précédemment :

Au titre de la réduction de la vulnérabilité au risque sismique, sont prévus :

- des travaux de confortement parasismiques de 14 bâtiments inscrits au Plan Séisme Antilles 2 (12,3 M €)¹⁶ ;
- la réalisation d'études de faisabilité ou de levées de doute pour 5 autres bâtiments (dont 3 pris à bail) ;
- la réalisation des études de conception du renforcement parasismique pour 12 bâtiments (0,9 M €) ;
- les entrées et sorties des actifs du parc cible : retrait de 13 950 m² de biens à vulnérabilité suspectée ou avérée et entrée de 10 619 m² de biens peu vulnérables ;

Au titre des actions concentrées sur la connaissance de la résilience d'une liste fiabilisée de bâtiments stratégiques de l'État, sont prévus :

- l'établissement de la liste exhaustive des bâtiments stratégiques de l'État indispensables à la gestion de crise ;
- l'étude de la résilience de l'ordre de 40 bâtiments (en particulier, vulnérabilité au risque cyclonique) ;
- l'identification d'un bâtiment de substitution capable d'abriter le Centre Opérationnel Zonal ou le Centre Opérationnel Départemental ;
- l'identification des bâtiments de l'État hébergeant des services qui concourront à la reconstruction du territoire en cas de catastrophe majeure ;
- les entrées et sorties des actifs du parc cible : retrait de 2 469 m² de biens exposés vulnérables à un ou plusieurs risques ;

Au titre de la pérennisation du parc et de la mise à niveau du parc cible (99 % de biens en bon ou très bon état) sont prévus :

- la réparation des bâtiments du parc cible les plus dégradés avec traitement systématique des non-conformités ;
- la priorisation des travaux en fonction de la segmentation des actifs ;
- le renforcement des investissements pour la maintenance préventive ;
- la professionnalisation des gestionnaires de bâtiments et le développement d'une culture de programmation pluriannuelle d'entretien préventif et de gros entretien ;

¹⁶ Auquel s'ajoute le traitement du cas particulier du siège de la Direction de la Mer (selon le résultat d'études à réaliser).

Au titre du traitement du risque amiante par la fiabilisation des diagnostics et le respect des obligations réglementaires (objectifs : 100 %), sont prévus :

- la réalisation de 7 diagnostics techniques amiante (DTA) ;
- une campagne d'information auprès des gestionnaires sur la réglementation applicable lors de travaux en présence d'amiante ;
- la définition d'une stratégie de traitement pour le site de Cluny (7 000 m²) et le début d'une mise en œuvre des travaux (évaluée en première approche à 1 M €) ;

Au titre de la densification et de l'optimisation du parc par la réduction du ratio d'occupation (de 14,3 à 13,5 m² / PdT), l'optimisation des biens suite aux diverses réorganisations de services et la réduction du taux de vacance (taux résiduel projeté : 2 %), sont prévus :

- 5 projets structurants : le relogement du rectorat sur le site de Tartenson¹⁷, le regroupement de services situés à la Trinité¹⁸, le relogement de la Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) et de ses opérateurs¹⁹, le regroupement du SGAT et de la plateforme Chorus²⁰, le relogement de la Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DJSCS) et de l'Agence régionale de la santé (ARS)²¹, la densification du site de Cluny²² ;
- l'évaluation de la capacité des sites domaniaux à accueillir de nouveaux bâtiments (études sur le foncier et les droits à construire d'une dizaine de parcelles identifiées) ;
- le renforcement du suivi des conventions d'utilisation ;
- le renforcement du dialogue avec les autres acteurs de l'immobilier public dans le cadre de la gouvernance ;
- le respect systématique du plafond de 12 m² / PdT pour les constructions neuves, les nouvelles prises à bail ou les rénovations lourdes ;
- la densification et l'optimisation à l'occasion des réorganisations ;

Au titre de la maîtrise des prises à bail, sont prévus :

- la renégociation du bail du siège de la DJSCS en anticipation de la fin du bail (2024) ;
- l'anticipation de la fin des baux de la DRFIP au Lamentin (2024) et du Rectorat à Kerlys (2023) ;
- le développement d'une politique de suivi des baux et d'une stratégie de négociation des prises à bail, des renégociations ou des renouvellements de baux ;
- une veille sur la connaissance du marché immobilier local ;

¹⁷ Projet de reconstruction d'un ensemble domanial (7 200 m²) pour 40 M€ (estimation pré-programme) sur le site de Tartenson. Libération du site de Terreville (7 746 m²), ce dernier nécessitant des travaux parasismiques non réalisables en site occupé. Concomitamment, le rectorat projette de réutiliser le site de Terreville pour la création d'un « social system » (structure regroupant hébergement de seniors, accompagnement de personnes en manque d'autonomie, pôle de formation et hébergement d'étudiants).

¹⁸ Projet de regroupement de tout ou partie de la sous-préfecture, du centre des finances publiques et de l'unité territoriale de la DEAL (75 pdt), par construction, achat ou location (à déterminer). Gain envisagé de 510 m² ; ratio projeté après densification : 11 m² SUN/pdt (19 m² SUN/pdt actuellement). Libération de sites domaniaux exposés à des risques naturels : 156 à 660 m², voire 2 010 m².

¹⁹ Opération labellisée en 2017 ayant donné lieu à prise à bail d'un bien de 2 635 m² de bureaux (loyer non communiqué), la résiliation de deux baux (75K€/an), la libération de biens domaniaux (2 120 m², valorisation estimée de 2 à 2,42 M€), soit un gain de 626 m² et un ratio après densification de 10,95 m² SUN/PdT.

²⁰ Projet de relogement de deux voire trois services (120 pdt) concourant à la libération d'un bien de l'ancien domaine colonial et de deux biens domaniaux tous vulnérables au risque sismique. Pas d'estimation du coût de l'opération. Peu de visibilité sur la cessibilité des biens domaniaux libérés.

²¹ Projet de relogement de l'ARS et de la DJSCS (270 Pdt) : deux baux aux conditions particulièrement désavantageuses potentiellement libérés pour des biens sous occupés (échéances 2023 et 2024). Réflexion en cours. Pas de visibilité sur la solution ni sur les gains possibles.

²² Projet de densification du site de Cluny : données relatives aux surfaces et postes de travail incertaines. (environ 16 m² SUN/pdt). Services à accueillir non déterminés. Gains potentiels non déterminés.

- la préparation du 2^e SDIR avec l'identification des loyers les plus importants sur les logements ;

Au titre de la mise en accessibilité de 100 % des établissements recevant du public, sont prévus :

- la priorisation des travaux de l'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP), au bénéfice des bâtiments du périmètre SDIR et un renforcement du pilotage de l'Ad'AP État (CRIP, Préfecture et DEAL) ;
- la mise en cohérence des programmations de l'Ad'AP avec la segmentation du parc SDIR ;
- la réalisation des travaux de mise en accessibilité de 14 établissements recevant du public pour 0,374 M € ;
- les entrées et sorties des actifs du parc cible : retrait de 7 800 m² d'ERP non conformes et entrée de 11 400 m² d'ERP conformes ;

Au titre de l'amélioration de la performance énergétique et de la déclinaison de la feuille de route nationale pour la transition énergétique des bâtiments de l'État, sont prévus :

- la réalisation de travaux de rénovation énergétique présentant des temps de retour sur investissement à court et moyen terme sur 8 bâtiments énergivores (0,7 M €) ;
- la réalisation d'audits (ou d'audits complémentaires) sur 7 actifs du parc cible (Préfecture, DRFiP) ;
- l'expérimentation de l'installation de panneaux photovoltaïques sur 4 bâtiments domaniaux ;
- la prise en compte de la performance énergétique dans les nouvelles prises à bail ;

Au titre des autres actions programmées, sont listés :

- la mutualisation des contrats d'exploitation et de maintenance ;
- la mutualisation des locaux : par exemple l'utilisation partagée des salles de réunions, de visioconférence ou de formation ; la mise en réseau des acteurs de l'immobilier (GRIM, etc.) ;
- l'amélioration de la connaissance du foncier public disponible : potentiel de construction, de valorisation ou de mise à disposition en faveur du logement ;
- l'accompagnement de la modernisation numérique de la gestion patrimoniale (outils mis à disposition par la DIE, BIM, etc.) ;

Considérant que le montant global de l'investissement correspondant à ce plan est évalué à près de 31 M € sur 5 ans. L'estimation présentée correspond au scénario « réaliste » privilégié, quatre autres scénarios (idéal, optimal, intermédiaire et minimaliste) ayant été établis (entre 23 et 47 M €) ;

Que la sécurisation du parc compte pour 15,7 M € (dont 14,1 M € pour la réduction de la vulnérabilité au risque sismique), la pérennisation du parc pour 12,8 M €, l'adéquation du parc aux besoins des services pour 1,5 M €, la mise en accessibilité des ERP pour 0,4 M € et l'amélioration de l'efficacité énergétique pour 0,7 M € ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

Considérant que le périmètre d'action déterminé en Martinique pour mettre en œuvre l'obligation de réduction des consommations d'énergie, conformément aux exigences de la loi transition énergétique et croissance verte, est restreint aux 21 bâtiments répondant aux critères de la feuille de route adaptés localement (bâtiments de bureaux de plus de 1 000 m² SUB) ;

Que la consommation annuelle de cet échantillon du parc comptant 43 400 m², était de 18 614 MWh d'énergie primaire en 2011 (année de référence) soit 429 kWh_{EP}/m² (équivalent classe F). Cette donnée est la donnée initiale du SDIR 2018-2022 ;

Qu'un programme d'actions (dont des travaux) a été élaboré pour 0,7 M€ ;

Que la valeur repère à l'issue du SDIR est estimée à 14 829 MWh_{EP}, soit 325 kWh_{EP} / m², et une réduction potentielle de la consommation de 20 %, sur le champ considéré. Il s'agit d'une valeur repère et non d'un objectif à atteindre ;

Que ce périmètre de référence semble constant de 2011 à 2018 et de 2018 à 2022, tant par son étendue (nombre de biens) que par l'état des biens (absence de travaux notables modifiant les consommations entre 2011 et 2018) ;

Sur le tableau de bord du SDIR

Considérant qu'un tableau de bord spécifique a été bâti en région Martinique (cf. tableau détaillé en annexe) ;

Considérant que le tableau de bord concerne les biens du périmètre SDIR et intègre des indicateurs établis pour chaque axe stratégique, avec une cible à échéance 2022. Il a vocation à être renseigné par les services de la Préfecture. Les principaux indicateurs sont les suivants :

Réduction de la vulnérabilité du parc au risque sismique :

- 70 % de bâtiments peu vulnérables (état initial : 39 %)
- 67 % de bâtiments stratégiques peu vulnérables (état initial : 31 %)

Réduction de la vulnérabilité à un ou plusieurs risques naturels ou technologiques :

- 9 % de bâtiments a priori vulnérables (état initial : 11 %)
- 6 % de bâtiments stratégiques a priori vulnérables (état initial : 10 %)

Conformité aux règles de sécurité :

- 100 % des bâtiments (état initial : 78 %)

Amélioration de l'état de santé du parc :

- 99 % de bâtiments en état « bon » et « très bon » (état initial : 58 %)

Réduction de la consommation annuelle d'énergie du périmètre tertiaire : - 20 %

Conformité aux règles d'accessibilité : 100 %

État de la connaissance du risque amiante : 100 %

Respect de la réglementation amiante : 100 %

Projets immobiliers labellisés : 5

Optimisation des surfaces et des coûts :

- baisse du ratio d'occupation de 14,3 m² SUN / PdT à 13,5 m² SUN / PdT)
- réduction du la vacance : 2 %, soit 1 434 m² (état initial : 7 %, soit 5 208 m²)

Cessions à réaliser : 13, soit 13 950 m².

Considérant que le tableau de bord comporte également des indicateurs qui doivent être considérés comme des valeurs repères de l'état du parc et non comme des objectifs de résultats pour 2022, notamment pour

ce qui concerne la réduction des consommations annuelles d'énergie (cf. ci-dessus accompagnement de la transition environnementale) ;

Les représentants de la région Martinique et la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 26 septembre et 19 décembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

1. Le Conseil prend note des particularités de la région Martinique : éloignement de la métropole, coût de la construction, topographie, exposition à différents risques naturels, climat et les incidences que ces particularités induisent sur le parc immobilier.
2. Le Conseil relève, suite à l'enquête menée sur les compétences immobilières en 2016, que la Martinique semble être dotée d'un nombre conséquent d'ETPT intervenant dans le champ de l'immobilier²³.

Il invite la région : à actualiser régulièrement ses données, en y intégrant les compétences des opérateurs et autres services de l'État à ce jour hors périmètre ; à anticiper les évolutions prévisibles (mutation) afin de maintenir un niveau suffisant (tant en quantité qu'en qualité) de compétences dans les différents champs de l'immobilier et de la maîtrise d'ouvrage.

Il partage le constat d'une hétérogénéité des situations et d'une disparité des compétences selon les ministères. Il incite les services de l'État en région, sur la base de ces éléments et dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, à expérimenter toute forme de mutualisation des compétences immobilières, également étendue aux opérateurs pour l'ensemble de la région, en vue d'une professionnalisation de la fonction immobilière et d'un calibrage ad hoc. Le recours à des services ultra-marins de proximité (Guadeloupe) doit également être recherché dans un esprit de réciprocité et de mutualisation des compétences.

3. Le Conseil salue le travail effectué en CRIP, afin d'établir un périmètre SDIR reflétant les préoccupations et spécificités locales.

Il invite toutefois la région à prendre en compte de façon plus systématique la situation des opérateurs et des services ayant vocation à être inscrits dans un SPSI. Ceux-ci doivent être identifiés et leur patrimoine recensé dans le cadre du SDIR, afin de répondre à un objectif majeur de la PIE, concernant l'articulation entre SPSI et SDIR.

Il rappelle, en outre, que les mutualisations des solutions immobilières des opérateurs constituent des voies non négligeables de rationalisation ; que les mutualisations avec les collectivités ne doivent pas être écartées des réflexions.

4. Le Conseil prend acte des données relatives au parc dont la mise à jour a été actualisée en 2018. Il insiste pour que ce travail soit poursuivi, la connaissance du parc étant, s'il est encore utile de le rappeler, un préalable nécessaire pour une gestion active de parc immobilier.

Il regrette par ailleurs le peu de données relatives au coût global de l'immobilier et aux possibilités de valorisation du foncier.

²³ À titre d'information : 273 ETP en région Provence Alpes-Côte d'Azur, 61 ETP en région Pays-de-la-Loire, deux régions auditionnées courant 2019 par le CIE.

5. Le Conseil relève que le temps du SDIR semble être, à l'image de celui de l'immobilier, un temps long. Il s'étonne toutefois que les premiers travaux du SDIR (débutés en 2015-2016) n'aient pas permis de dresser, après 4 ans, un bilan des premiers résultats en termes de rationalisation et de modernisation de l'immobilier de l'État en région Martinique.

Sur les besoins des services

6. Le Conseil prend acte à travers les 5 projets structurants des hypothèses de regroupement de services. Il regrette cependant le peu de certitudes puisque ces projets ne sont pas affermis tant sur les services qui seront regroupés que sur les solutions immobilières envisagées.
7. Le Conseil précise qu'une baisse des effectifs, ce qui est la tendance au niveau national, serait de nature à créer une sous-densification des biens déjà non conformes à la norme plafond de 12 m² SUN /poste de travail.

Il invite donc la région à intégrer ce paramètre dans ses projections 2022, ce qui ne semble pas être le cas à ce stade.

8. Le Conseil regrette que la problématique des nouveaux modes de travail, et ses conséquences immobilières, soit si peu abordée, d'autant que la topographie et les grandes inégalités d'accès du territoire plaident à leur faveur.

Il regrette également que l'accompagnement d'AP2022 ne soit que marginalement évoqué alors qu'il pourrait, comme la mise en œuvre de la circulaire relative à l'organisation territoriale de l'État, emporter quelques conséquences sur l'organisation des services et les besoins immobiliers afférents.

Sur l'approche stratégique

9. Le Conseil observe que les orientations stratégiques du SDIR Martinique sont en cohérence avec les objectifs de la politique immobilière de l'État : sécurisation des biens et des personnes, préservation du patrimoine contre le risque d'obsolescence, adaptation du patrimoine aux besoins des services, optimisation du parc et modernisation du parc.

Il relève toutefois la difficulté de rendre compte avec un même indicateur d'un patrimoine diversifié puisque le SDIR Martinique, à la différence des autres SDIR dont le Conseil a connaissance, mêle immeubles de bureaux, immeubles de logements et bâtiment technique.

10. Le Conseil rappelle également que la superficie occupée n'est pas un sujet neutre en matière de stratégie immobilière et qu'elle doit en cohérence faire l'objet d'un indicateur précisant en début et en fin de période les surfaces concernées et donc les surfaces à rendre. Là encore le Conseil appelle à une grande vigilance dans le traitement des données relatives au logement et aux immeubles de bureaux.

11. Le Conseil relève que l'objectif de densification des biens (dont l'indicateur est le ratio d'occupation) ne peut s'appliquer qu'aux immeubles de bureaux, qu'il ne concerne donc qu'une part du périmètre SDIR. Qu'il n'est en outre pas conforme à la norme plafond (12 m²) puisque le ratio cible à 2022 est fixé à 13,5 m² SUN / PdT.

Sur la stratégie patrimoniale

12. Le Conseil relève que le travail de segmentation des biens du périmètre SDIR permet d'identifier 58 biens à conserver, 7 biens intermédiaires et 13 biens à libérer, auxquels s'ajoutent 6 biens entrants.

Il prend note que les objectifs à 2022 intègrent une volonté de cession des biens à libérer conformément à la segmentation. Toutefois, il apparaît que parmi ces 13 biens : 2 au moins sont des biens appartenant de l'ancien domaine colonial. Ils seront donc remis à la collectivité en cas de déclaration d'inutilité, sans retour de produit de cession pour l'État ; 6 biens ont une liquidité qualifiée de mauvaise à très mauvaise. Il importe

donc, vue la diversité des situations, que le tableau de bord fasse la part des biens à restituer à la collectivité et des biens à céder.

Il invite en outre les services de l'État à poursuivre les échanges avec la collectivité concernant le devenir des biens de l'ancien domaine colonial.

13. Le Conseil invite les services de la région appuyée par les services du domaine, le cas échéant, à explorer toutes pistes de valorisation des biens dont la liquidité est particulièrement mauvaise, sans omettre d'intégrer les possibilités de valorisation du foncier attendant.

Une attention particulière doit être portée aux modalités de valorisation de ces biens.

14. Le Conseil prend acte des prises à bail nouvellement réalisées ou à réaliser, notamment pour réduire la vulnérabilité du parc au risque sismique. Il s'étonne toutefois que l'objectif 2022 comporte une hausse des loyers de +96 % alors même que les cessions envisagées sont non garanties pour l'État (hors biens de l'ancien domaine colonial dont le devenir est clair).

Il recommande vivement que le coût immobilier prévisionnel soit calculé et rapporté au coût en début de SDIR, tenant compte notamment des objectifs de prise à bail. Il invite les services à en tirer les conclusions.

Plus généralement, le Conseil invite les services de l'État à une grande prudence concernant les projets d'acquisition ou de prise à bail, sans garantie de valorisation des biens domaniaux libérés en contrepartie. Le risque majeur pour l'État serait d'avoir à assumer les charges cumulées de biens entrant et de ceux qui peineraient à sortir du parc.

15. Le Conseil prend également acte que la résorption de la vacance est un enjeu du SDIR et qu'il est intégré au tableau de bord. Il invite les services de l'État à accroître les efforts en ce sens.
16. Le Conseil s'étonne que les biens intermédiaires soient, a priori, conservés dans leur intégralité. Il rappelle que le statut de bien intermédiaire ne peut être qu'un statut provisoire dans l'attente d'un arbitrage sur son devenir (conservation / libération).

Il recommande donc que soit fixée une échéance à laquelle le statut des biens intermédiaires sera arrêté.

Sur la stratégie d'intervention

17. Le Conseil prend acte d'une stratégie d'intervention basée sur la connaissance du parc (audit) notamment pour ce qui concerne le principal risque identifié : le risque sismique.

Il prend également note des scénarios d'intervention élaborés et du chiffrage estimé entre 23 et 47 M € sur cinq ans, le scénario réaliste étant évalué à 31 M €. Il constate la place prépondérante du chantier parasismique (15 M €).

18. Le Conseil entend qu'au titre de l'optimisation des biens cinq projets structurants sont identifiés.

Il s'interroge toutefois sur le détail de certaines de ces opérations. Ainsi concernant Cluny, l'absence de données, dont celles relatives aux surfaces et aux postes de travail dites « incertaines », est préoccupante.

L'opération de relogement du rectorat par la reconstruction d'un ensemble domanial (7 200 m²) pour 40 M € sur le site de Tartenson et la libération du site de Terreville (7 746 m²) pose question. Le Conseil invite les services de l'État à s'assurer en premier lieu, que toutes les possibilités de réorganisation, de densification, de confortement et de climatisation du bâtiment ont bien été explorées ; que les conditions de valorisation du site, s'il devait être effectivement quitté sont réalistes (cession ou réemploi pour un autre projet du rectorat...).

Le relogement de la DJSCS et de l'ARS ou encore le regroupement de services, dont la plateforme chorus, sont des opérations dont le degré de maturité est encore trop faible pour que les solutions immobilières qui en résulteront soient appréciées dans toutes leurs dimensions.

Le Conseil invite les services de la région assistés de la DIE à réunir l'ensemble des éléments concernant chaque projet (techniques, fonctionnels, économiques) afin d'expertiser les solutions immobilières envisagées, comme cela se fait dans le cadre de la labellisation, et à éclairer les choix qui seront réalisés.

19. Le Conseil rappelle qu'un des axes de modernisation et la rationalisation du parc immobilier occupé par l'État consiste à réduire les surfaces occupées.

Il constate qu'en l'absence d'indicateurs dédiés, le sujet n'est que partiellement traité.

Il recommande la mise en place de ces indicateurs dans les meilleurs délais.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

20. Le Conseil note une volonté clairement exprimée de recourir aux EnR pour diminuer la dépendance au réseau électrique, d'une part, et pour réduire les consommations énergétiques (-20 % en 2022), d'autre part.

Il constate que les consommations sont mal connues et s'interroge sur les conditions du calcul, d'autant que l'année prise en référence est 2011 (7 ans avant le début du SDIR). Le Conseil aurait souhaité avoir une idée précise des consommations à date afin de mesurer la progression enregistrée depuis 2011, et le chemin restant à parcourir pour satisfaire les exigences de la loi ELAN dont il rappelle qu'elles s'imposent au parc tertiaire privé et public.

Il prend acte que les indicateurs NRJ1 et NRJ2 (cf. tableau de bord en annexe) ne constituent pas des objectifs de réduction des consommations annuelle d'énergie (du parc et au m²). Ils sont de simples repères de l'état du parc à 2022.

Il invite les services à les affermir après vérification des consommations réelles et à les exprimer en énergie finale.

21. Le Conseil invite la région à se rapprocher des autres territoires présentant quelques similitudes afin de partager les constats et bonnes pratiques notamment en matière de de transition énergétique (poids du poste climatisation, recours aux EnR) et de conception architecturale et technique des bâtiments (adaptation aux risques).

Il appelle également la région à privilégier dans ses projets de construction le recours à une architecture bioclimatique, laquelle par nature réduira la part de la climatisation dans les charges immobilières.

.

En conclusion, le Conseil salue le travail engagé et entend les particularités notoires du territoire de la Martinique dont son exposition à divers risques majeurs.

Il relève la prise en considération toute particulière du risque sismique et autres risques majeurs auxquels le territoire est soumis et entend que cela soit nécessaire. Cela ne peut pour autant faire ignorer qu'il s'agit d'un parc peu étendu dont la connaissance est perfectible, non valorisé, malgré un nombre significatif d'ETP mobilisé sur la fonction immobilière (au sens large).

L'écart entre l'objectif en matière de ratio d'occupation fixé par la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009, soit 12 m² SUN / Pdt, et la cible inscrite à horizon 2022 dans le SDIR est majeur, d'autant que la baisse probable des effectifs ne semble pas être intégrée à la réflexion.

Il relève également la complexité induite par le choix de retenir des immeubles de bureaux et de logements dans le schéma sans discrimination des indicateurs.

Par ailleurs, l'absence d'indicateur relatif aux surfaces occupées (à l'état initial et en cible à 2022) est un point dirimant à la mise en œuvre du SDIR, tant il s'agit d'un critère majeur de la PIE.

Le Conseil prend note avec intérêt des intentions concernant le projet de recours aux EnR ou encore les projets dits structurants toutefois leur degré de maturité ne permet pas à ce stade d'en tirer la moindre conclusion.

Le Conseil ne peut se satisfaire du SDIR qui lui est présenté et invite les services en région à poursuivre l'inventaire, à fixer des objectifs de réduction des superficies occupées et à expertiser les projets structurants pour la stratégie immobilière du territoire. Il recommande qu'un rapprochement avec les collectivités territoriale et locales soit opéré afin d'accroître les potentialités du schéma directeur immobilier régional.

Annexe : tableau de bord

État suivi par l'indicateur	État initial du parc (déc. 2017)	Objectifs ou valeurs repères à l'issue du SDIR
PS1 Bâtiments peu vulnérables au risque sismique	39%	70%
PS2 Bâtiments stratégiques peu vulnérables au risque sismique	31%	67%
RISK1 Bâtiments fortement exposés à un ou plusieurs risques naturels ou technologiques (hors sismique)	22%	19%
RISK2 Bâtiments a priori vulnérables à un ou plusieurs risques naturels ou technologiques	11%	9%
RISK3 Bâtiments stratégiques a priori vulnérables à un ou plusieurs risques naturels ou technologiques	10%	6%
SEC Bâtiments conformes au regard des réglementations sécurité 78%	100%	
GER1 Bâtiments en bon et très bon état	58%	99%
GER2 Bâtiments en très bon état	25%	24%
NRJ1 Consommation annuelle d'énergie du périmètre tertiaire (*)	18 614 MWh EP	14 829 MWh EP
NRJ2 Consommation annuelle au mètre carré (*)	429 kWh EP /m²	325 kWh EP /m²
NRJ3 Réduction de la consommation d'énergie	-	20%
PMR ERP accessibles aux PMR	25%	100%
AM1 État de la connaissance du risque amiante	70%	100%
AM2 Respect de la réglementation amiante	82%	100%
IMMO Principaux projets immobiliers labellisés	-	5
LOY1 Montant annuel des prises à bail	1 317 693 €	2 585 000 €
LOY2 Montant moyen annuel au m² des prises à bail	250 € HT HC	245 € HT HC
CHAR Montant moyen annuel des charges	66,2 € / m² -	
DENS Densification du parc	14,3 m² SUN/PdT	13,5 m²SUN/PdT
VAC Vacance du parc	7 % (5 208 m²)	2 % (1 434 m²)
CES Cessions effectuées		13 (13 950 m²)

(*) valeur initiale pour l'année de référence 2011

« Les objectifs du SDIR 2018-2022 sont notés en **gras**. Les autres indicateurs constituent plus des repères de l'état du parc que des objectifs à atteindre ; ils permettront de suivre son évolution sur différentes problématiques. »

Avis n°2019-26 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA)

Le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le schéma directeur immobilier de la région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) en raison de son caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Le Conseil invite le préfet de région à compléter le volet diagnostic du SDIR par une évaluation quantitative et qualitative des besoins immobiliers futurs probables des services et à consolider son approche stratégique par la définition de cibles plus précises et à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Pour autant, il observe que le travail des services atteste d'un véritable progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État. Il salue l'implication des acteurs rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leur travaux.

Le Conseil appelle à la vigilance s'agissant des expérimentations proposées par le préfet pour adapter l'organisation et les moyens humains régionaux en charge de la gestion immobilière. Il estime que les difficultés rencontrées doivent plutôt inviter l'État à reconsidérer plus globalement l'architecture du système de gestion de son immobilier. Il recommande d'orienter les éventuelles expérimentations dans une perspective de plus long terme, de création d'antennes régionales d'une direction immobilière de l'État disposant des prérogatives du propriétaire et des compétences requises.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (n°2018-26) ;

Vu le dossier transmis par la préfecture de région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) le 19 décembre 2019 ;

Après avoir entendu M. Guy LEVI, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA), accompagné de M. Géraud D'HUMIERES, SGAR adjoint, de M. Bruno COUTELIER, directeur immobilier et achats, et de M. Didier SZMAROWSKI, RRIE de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, lors de sa séance du 19 décembre 2019 ;

Sur l'État et ses opérateurs en région Auvergne Rhône-Alpes (ARA)

Considérant que la région ARA est constituée de douze départements¹ qui s'étendent sur près de 70 000 km² et compte plus de 8 M d'habitants ;

Considérant que le parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs² était constitué en novembre 2019 de 15 943 biens implantés sur 5 850 sites et représentant 8 634 156 m² SUB dont 1 974 immeubles de bureau pour 1 854 416 m² SUB ;

Considérant qu'il était déclaré dans le document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2020 un ratio de 14,24 m² SUN / PdT pour les surfaces de bureau occupées par l'État en 2018 dans la région Auvergne-Rhône-Alpes ;

Considérant qu'il est indiqué dans ce même DPT une valeur de 3,92 Md € pour le patrimoine contrôlé par l'État dans la région, dont 1,27 Md € pour le seul immobilier de bureau ;

Sur la démarche et les moyens mis en œuvre

Considérant que le SDIR a été élaboré en deux temps ;

Qu'une première étape de construction du SDIR a été conduite en 2016, au cours de laquelle ont été établis à la fois un diagnostic du parc immobilier et un inventaire des moyens budgétaires et humains dédiés à la politique immobilière de l'État ;

¹ La région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) regroupe les départements de l'Ain (01), de l'Allier (03), de l'Ardèche (07), du Cantal (15), de la Drôme (26), de l'Isère (38), de la Loire (42), de la Haute-Loire (43), du Puy-de-Dôme (63), du Rhône (69), de la Savoie (73) et de la Haute-Savoie (74).

² Chiffres communiqués par la DIE et résultant d'une extraction de l'outil d'aide à la décision (OAD) du 13 novembre 2019.

Qu'une seconde étape a été ouverte en 2017, destinée à élaborer le SDIR de la région Auvergne-Rhône-Alpes pour la période 2018 – 2022 qui a été présenté en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) le 10 décembre 2019 ;

Considérant que le pilotage régional de la démarche est assuré conjointement par le SGAR et le RRPIE ; que les travaux sont conduits sous l'autorité des préfets de département autour d'un groupe de pilotage restreint (Préfecture/DDFIP/DDT), sur la base des orientations du préfet de région et en lien avec l'ensemble des administrations locales concernées ;

Considérant que les préfets ont contacté les opérateurs implantés dans leur département respectif pour connaître la situation de leur parc immobilier et l'état de leurs besoins ; que cette démarche s'est heurtée à un décalage des calendriers SDIR et SPSI, les opérateurs ayant souvent pris du retard dans l'exercice de fiabilisation des données immobilières, préalable à la construction de leur stratégie ;

Considérant la décision du préfet de région d'adapter l'organisation des directions départementales des territoires (DDT) pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie immobilière ;

Que cette décision résulte du double constat de besoins en ingénierie croissants et d'orientations ministérielles réduisant les moyens alloués aux DDT ;

Que le préfet de région a décidé de maintenir les effectifs actuels des DDT (23 ETP) et de prélever trois postes sur la réserve régionale pour les augmenter, alors même que la tendance nationale est à un désengagement progressif de ces structures ;

Qu'il a été créé trois pôles de maîtrise d'ouvrage bâtiments (PMOB)³ pour assurer la conduite des opérations immobilières et constitué un réseau de 12 correspondants bâtiment État (CBE) au sein de chaque département pour le conseil technique du préfet et l'assistance générale aux gestionnaires dans la gestion du patrimoine immobilier ;

Considérant que l'idée d'un rapprochement du SGAR et du RRPIE a été présentée par le préfet de région dans le cadre de son rapport de présentation du suivi des politiques prioritaires de l'État au directeur de cabinet du Premier ministre le 16 novembre dernier ;

Que le compte rendu de cette réunion entérinerait⁴ le fait qu'il peut être engagée une fusion SGAR-RRPIE en région ARA avec l'accord du RRPIE et du responsable de la mission immobilier ; que cette nouvelle organisation pourrait être mise en place dans un délai de six mois à un an ;

Que cette proposition résulte du constat de superposition des champs d'intervention des deux entités administratives et des difficultés à justifier auprès des préfets de départements de la nécessité de rencontrer deux interlocuteurs différents pour traiter les mêmes sujets ;

Considérant que la politique d'achat développée en région ARA avec la mise en place de la plateforme régionale des achats de l'État (PFRA) aboutit à couvrir de façon exhaustive tous les segments d'achats immobiliers hors loi MOP (maintenance / travaux / prestations intellectuelles) par des accords-cadres régionaux ; que le seul sujet des contrats multi technique demeure à traiter en 2020 ;

³ Les trois pôles implantés à Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand couvrent la totalité du territoire de la région.

⁴ Selon la déclaration du représentant du préfet, le Conseil n'ayant pas eu accès au document.

Sur le diagnostic immobilier

Considérant que le parc occupé par l'État et ses opérateurs, hors Armées et tribunaux, comprend 12 781 bâtiments représentant une surface de 6,8 M m² SUB⁵ ; que les bureaux concernent 1 785 bâtiments pour une surface de 1,5 M m² SUB dont 1 441 bâtiments occupés par les services de l'État (1,2 M m² SUB) ;

Considérant que le périmètre retenu pour le SDIR ARA est resserré autour des seules implantations de bureaux d'une surface supérieure à 500 m² ⁶ ; que ce périmètre prioritaire comprend 502 immeubles représentant 996 056 m² SUB et 564 705 m² SUN ;

Considérant la répartition géographique de ces 502 implantations :

- Ain : 30 implantations pour 43 131 m² SUB (4 % de la surface totale),
- Allier : 41 implantations pour 73 852 m² SUB (7 % de la surface totale),
- Ardèche : 22 implantations pour 29 512 m² SUB (3 % de la surface totale),
- Cantal : 17 implantations pour 24 302 m² SUB (2 % de la surface totale),
- Drôme : 27 implantations pour 53 864 m² SUB (5 % de la surface totale),
- Isère : 65 implantations pour 135 452 m² SUB (14 % de la surface totale),
- Loire : 40 implantations pour 68 206 m² SUB (7 % de la surface totale),
- Haute-Loire : 32 implantations pour 36 991 m² SUB (4 % de la surface totale),
- Puy-de-Dôme : 49 implantations pour 121 349 m² SUB (12 % de la surface totale),
- Rhône : 99 implantations pour 297 083 m² SUB (30 % de la surface totale),
- Savoie : 43 implantations pour 59 957 m² SUB (6 % de la surface totale),
- Haute-Savoie : 37 implantations pour 52 357 m² SUB (5 % de la surface totale).

Qu'il en ressort un rapport SUN/SUB moyen de 57 % avec des valeurs par département dispersées sur un large intervalle dont l'Allier (48 %) et le Cantal (68 %) constituent les bornes ;

Qu'il est dénombré 37 080 postes de travail (PdT) dans ce parc dont la performance d'occupation moyenne ressort à 15,2 m² SUN / PdT et 26,9 m² SUB / PdT ; que la Haute-Loire présente la performance la plus proche de la norme de la politique immobilière de l'État (22,5 m² SUB / PdT) et le Cantal la plus dégradée (36,4 m² SUB / PdT) ;

Que 68,7 % des immeubles de l'État sont cotés « satisfaisant » à « très satisfaisant » dans le Référentiel Technique (RT) ;

Que la part des implantations locatives représentent 29,5 % du parc et 17 % de la surface utile brute (164 760 m² SUB^o) ; que le coût annuel de ces locations est de 37,4 M € ;

Que la part des immeubles en multi-occupation est de 11 % et comprend 6 cités administratives : Aurillac, Valence, Grenoble, Clermont-Ferrand, Lyon, Annecy ;

Sur les besoins des services

Considérant que le SDIR ne mentionne pas les effectifs hébergés dans les immeubles de bureaux ; que la seule valeur renseignée est celle du nombre de postes de travail ;

Qu'il est présenté une projection du nombre de postes de travail sur la période du SDIR établie sur la base d'une baisse annuelle des effectifs de 2 % ; il en ressort qu'une telle évolution susciterait la libération de 3 500 postes de travail au sein du parc cible ;

⁵ Données SDIR issues d'une extraction de l'OAD de juillet 2018.

⁶ Trois bâtiments d'une surface inférieure ont cependant été intégrés pour un total de 834 m² SUB.

Considérant que le SDIR intègre le développement de nouveaux modes de travail, du travail en mode projet et du télétravail ;

Que les services immobiliers ont pour ambition d'engager des réflexions avec les utilisateurs sur la modularité des espaces de travail, les capacités d'accueil, les mutualisations des espaces de réunion ou la création d'espaces collaboratifs de proximité ;

Qu'un groupe de travail spécifique a notamment été créé pour traiter ces questions dans le cadre du projet de nouvelle cité administrative de Lyon ;

Sur l'approche stratégique

Considérant que le volet stratégie du SDIR a été élaboré dans le cadre d'orientations données par le niveau régional en associant fortement le niveau départemental ;

Que le schéma est décliné selon sept axes prioritaires :

- densifier l'occupation ;
- maîtriser les coûts immobiliers ;
- améliorer l'état de santé et la conformité réglementaire ;
- mobiliser les recettes ;
- optimiser la performance énergétique ;
- mutualiser et développer les compétences ;
- valoriser les nouveaux modes de travail.

Que cinq axes secondaires complètent ces orientations :

- fiabiliser les référentiels ;
- segmenter les actifs ;
- améliorer l'accessibilité des bâtiments de l'État ;
- déployer une offre de formation adaptée aux enjeux ;
- développer une stratégie numérique.

Considérant que la méthode employée a consisté à déterminer 46 secteurs géographiques à enjeux immobiliers, à analyser l'état technique et d'occupation des bâtiments, à procéder à une segmentation des actifs (à conserver / à libérer / à expertiser) puis à identifier les opportunités immobilières (regroupements de services, libérations de sites) ;

Considérant que le SDIR a été élaboré en tenant compte à la fois des stratégies relatives à l'optimisation de la connaissance du patrimoine par la fiabilisation des données, à la transition énergétique, au télétravail, à la transition numérique, aux mises aux normes des bâtiments, à l'Ad'Ap et des potentialités dégagées, en particulier sur le foncier bâti ou non bâti ;

Que le document présenté n'est pas figé ; qu'il a vocation à évoluer notamment pour répondre aux projets du gouvernement tels que ceux relatifs à l'organisation territoriale de l'État (OTE), à la mise en place de secrétariats généraux communs ou à la refonte du réseau des finances publiques ;

Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que la stratégie patrimoniale de la région ARA se traduit par la segmentation suivante :

- 311 bâtiments (680 000 m²) sont à conserver ;
- 36 bâtiments (95 000 m²) sont à libérer ;

- pour les 155 autres bâtiments (221 000 m²) des approfondissements sont nécessaires pour statuer sur leur devenir ;

Que les services ont identifié 103 projets immobiliers depuis le lancement du SDIR, parmi lesquels :

- Valence (26) : Densification du site « Polygone » (9 762 m² SUB / 324 PdT) ;
- Montbrison (42) : Densification du centre des finances publiques (3 091 m² SUB / 131 PdT) ;
- Grenoble (38) : Réflexion sur le devenir du site « Grand Place » (4 512 m² SUB / 107 PdT) ;
- Clermont-Ferrand (63) : Optimisation de l'occupation des sites « Marmilhat » (6 513 m² SUB / 262 PdT) et « Léo Lagrange » (7 161 m² SUB / 326 PdT), avec le projet de regroupement des directions départementales sur le site de la cité administrative.

Qu'une cinquantaine de ces projets immobiliers ont été labellisés en comité régional de l'immobilier public (CRIP) depuis 2017 ; que ceux réalisés ont permis de libérer 31 implantations locatives (1,5 M € / an de coûts locatifs économisés), de céder 5 sites valorisés à près de 2 M € et de densifier 36 sites pour un coût global de 10,9 M € ;

Considérant que quatre projets de rénovation de cités administratives de la région seront financés dans le cadre du programme 348 de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants ;

Que le projet de reconstruction partielle de la cité administrative de Lyon bénéficie d'une enveloppe de 88 M € ; qu'il est actuellement envisagé un retard de six mois par rapport à la date de livraison initiale de l'ouvrage (mi 2023 au lieu de fin 2022) ;

Que les trois autres projets concernent les cités de Grenoble (8 M €), de Clermont-Ferrand (3 M €) et d'Aurillac (0,7 M €) ;

Sur la stratégie d'intervention

Considérant que l'objectif assigné sur la période est de faire passer de 75 % à 85 % le nombre de bâtiments du parc cible estimés être dans un état au moins satisfaisant ;

Que le besoin de financement annuel gros entretien maintenance (GER) pour les 354 immeubles du parc de bureaux cible a été estimé à 7 M € ;

Que la stratégie d'intervention GER est axée sur les priorités régionales :

- mettre en accessibilité les 326 établissements recevant du public (ERP) domaniaux dans le cadre des Ad'AP ;
- mettre aux normes 514 ascenseurs ;
- répondre aux besoins de travaux urgents après expertise en CRIP ;

Que les programmations GER départementales sont orientées vers :

- la réalisation systématique des contrôles réglementaires et opérations de maintenance préventive obligatoire pour l'ensemble des sites domaniaux ;
- les opérations de travaux sur les actifs à conserver dont l'état n'est pas satisfaisant ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

Considérant qu'il est fixé un objectif de réduction de 10 % des consommations énergétiques à l'horizon 2022 pour les 502 immeubles du parc prioritaire ;

Que cet objectif devrait pratiquement être atteint par le seul effet de la réduction des surfaces ;

Considérant que les services estiment le référentiel technique actuel insuffisant pour construire une stratégie d'optimisation de la performance énergétique ;

Que le prochain déploiement de l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFi) doit permettre de surmonter cette difficulté.

Que les services envisagent de cibler les actions pertinentes et adaptées aux moyens alloués à partir d'une vision consolidée et des données fiables du futur outil OSFi.

Sur le tableau de bord du SDIR

Considérant les objectifs à atteindre en 2022 recensés dans le tableau de bord régional Auvergne-Rhône-Alpes :

Amélioration de l'état de santé des bâtiments :

- + de 82 % de bâtiments en état « satisfaisant » ;

Optimisation des surfaces et des coûts :

- cible de 14,1 m² SUN / PdT ;
- réduction à 25 % la proportion d'immeubles pris à bail avec un montant cumulé de loyers inférieur à 31 M € (réduction de 18 %) sur la période) ;

Réduction de la vacance :

- mettre fin à la vacance d'un immeuble situé à Valence ;

Réduction de l'émission du parc :

- proportion d'immeubles multi-occupant au moins égale à 17 % ;

Modernisation du parc

- réduction de 10 % de la consommation totale d'énergie finale du parc ;
- réduction de 10 % de la consommation moyenne d'énergie finale par m² ;

Considérant que le tableau de bord fera l'objet d'un suivi annuel ;

Considérant que quatre des indicateurs régionaux ont été ajustés à la situation particulière de chaque département :

- pourcentage de bâtiments en état « satisfaisant » ;
- ratio cible d'occupation ;
- proportion d'immeubles pris à bail et réduction des loyers externes.

Les représentants de la préfecture de région ARA, de la mission régionale de la politique immobilière ARA ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 décembre 2019 et 27 février 2020, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

1. Le Conseil note que les axes stratégiques du SDIR sont conformes aux orientations de la politique immobilière de l'État :

Il salue la forte mobilisation des équipes régionales et départementales, ainsi que des services techniques ministériels, pour construire une approche régionale interministérielle, cohérente et concertée ;

Il prend acte des initiatives des préfets pour intégrer les opérateurs dans une démarche territoriale. Il regrette cependant que le retard pris dans le déploiement des SPSI de dernière génération ne permette pas d'atteindre l'objectif fixé en 2016 par le Premier ministre, à savoir une parfaite articulation de ces SPSI avec les SDIR⁷ ;

2. Le Conseil prend acte des deux initiatives fortes du préfet de région pour adapter l'organisation et les moyens humains régionaux en charge de la gestion immobilière ;

Il comprend que la création de pôles de maîtrise d'ouvrage et la fusion des fonctions immobilières du SGAR et du RRPIE visent à surmonter deux difficultés rencontrées localement :

- l'État ne dispose plus de compétences suffisantes pour assurer son rôle de maître d'ouvrage ;
- la répartition théorique des rôles respectifs du SGAR et du RRPIE tels que définis en 2017⁸ n'est pas pleinement satisfaisante au plan opérationnel.

Il estime que cette situation doit plutôt inviter l'État à reconsidérer plus globalement l'architecture du système de gestion de son immobilier.

Il souhaite notamment appeler l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État sur le fait que certaines des difficultés rencontrées trouvent leurs origines dans la dilution des responsabilités et des compétences ainsi que dans le caractère trompeur de certaines dénominations. Il lui semble que le rôle de la direction de l'immobilier de l'État mérite particulièrement d'être réinterrogé tant les missions effectives de la DIE apparaissent aujourd'hui résolument différentes de celles habituellement assumées par une direction immobilière, aux premiers rangs desquelles la gestion des actifs et la conduite des opérations immobilières.

Le Conseil se demande si les expérimentations régionales projetées ne sont pas de nature à ajouter à la confusion actuelle s'agissant des rôles respectifs du « propriétaire » et de l'« occupant » dont la distinction constitue la clé de voute de la politique immobilière de l'État. Il recommande d'orienter les éventuelles expérimentations dans une perspective de plus long terme, de création d'antennes régionales d'une direction immobilière de l'État disposant des prérogatives du propriétaire et des compétences requises.

Sur le diagnostic immobilier

3. Le Conseil remarque que l'immobilier pris en considération dans le SDIR concerne 12 % des surfaces occupées par les services et opérateurs de l'État en région ARA, et 54 % des surfaces de bureaux.

Il relève que les 939 implantations tertiaires d'une surface inférieure à 500 m² relevant du périmètre fonctionnel préfectoral qui n'ont pas été intégrées dans l'étude du SDIR représentent une surface de

⁷ Circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

⁸ Circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région.

194 729 m². Il prend acte que ces surfaces sont susceptibles d'être libérées dans le cadre de projets de densification du parc prioritaire.

4. Le conseil observe que la mise en œuvre de la démarche du SDIR s'accompagne de progrès significatifs dans l'inventaire du parc.

Pour autant, il comprend que le travail d'inventaire conduit dans le cadre du SDIR a mis en évidence le défaut de qualité de certaines données, à tel point que la fiabilisation des référentiels est le premier point du plan d'actions régional pour le SDIR.

Si le Conseil s'étonne qu'il soit nécessaire de repréciser des notions élémentaires de la gestion immobilière (poste de travail, surfaces utiles brute et nette) définie dix ans auparavant par le service France Domaine, il relève l'intérêt du travail d'analyse opéré en région ARA dans le but d'améliorer la fiabilité des référentiels immobiliers. Il comprend des éléments présentés que la simplification des organisations et la clarification des rôles et des responsabilités constituent des voies de progrès à explorer.

Le Conseil estime déterminante la question du sens de la donnée pour l'opérateur qui la saisit dans le système d'information immobilier. Si elle est relative à une notion trop abstraite, une information erronée a peu de chance d'être décelée. A contrario, un opérateur sera d'autant plus attentif aux anomalies que les informations saisies lui seront utiles pour réaliser son activité.

5. Le Conseil relève les difficultés rencontrées par les services pour établir une situation de référence à partir des outils proposés par la DIE.

Il comprend que l'OAD et le RT ne permettent pas de conserver en mémoire les situations à une date donnée et que chaque mise à jour écrase les données précédentes. Cette situation expliquerait en partie certaines variations des données du document SDIR ARA issues d'extractions effectuées à des dates différentes.

Le Conseil invite la DIE à développer rapidement un dispositif permettant de comparer les situations d'une année sur l'autre. Il souligne qu'il s'agit là d'un outil indispensable au pilotage de la politique immobilière.

Sur les besoins des services

6. Le Conseil regrette une quantification insuffisante des besoins actuels et futurs des services.

Il souligne les limites d'un travail d'expression du besoin rapporté aux seuls postes de travail. Il déplore qu'il ne soit pas fait mention des effectifs hébergés et que le rapport ETP/Pdt ne soit pas calculé.

Il note que les services tablent sur une baisse probable des effectifs d'environ 10 % sur la période mais s'étonne de l'approche consistant à construire une stratégie sur la base d'une stabilité du nombre de postes de travail du parc cible. Il comprend des explications apportées en séance que le maintien du nombre de poste de travail au sein du parc cible pourrait être compensé par la libération de surfaces en dehors de ce périmètre.

Le Conseil remarque que le manque de précision de l'approche pourrait conduire à une appréciation erronée de la cible à atteindre.

7. Le Conseil rappelle que les besoins des services doivent également être appréhendés dans une perspective qualitative.

Il salue l'intention des services d'intégrer les nouveaux modes de travail dans le cadre des prochaines opérations immobilières. Il note avec intérêt qu'il est envisagé de développer le télétravail et de créer des espaces de co-working.

Il souligne que la stratégie d'implantation des services doit aussi tenir compte de la transformation en cours des services publics. Il rappelle l'observation suivante formulée en 2015⁹ : « La création de pôles d'expertise et la professionnalisation de la prise en charge de la relation client constituent deux axes forts de l'amélioration de la qualité de service. Les structures d'accueil du public et de traitement de fond des dossiers peuvent ne plus être regroupées physiquement. »

Le Conseil prend acte du caractère évolutif du document. Il invite les services à enrichir le volet diagnostic de la présentation des différentes pistes de transformations probables des services et de leurs conséquences en termes de besoins immobiliers, tant sur un plan quantitatif que qualitatif.

Sur l'approche stratégique

8. Le Conseil prend acte de la conformité des axes stratégiques du SDIR aux préconisations de la DIE mais rappelle les doutes qu'il a formulés précédemment sur la pertinence de certaines des orientations proposées¹⁰.

S'il observe avec satisfaction que le principe de l'abandon de locations semble abordé avec mesure par les services de la région, il rappelle que le choix entre location et propriété ne doit pas être dicté par des facilités de mise en œuvre mais résulter d'une approche économique globale, prenant notamment en compte le potentiel de valorisation des actifs détenu au regard de la nature des marchés immobiliers locaux.

9. Le Conseil agréé le choix d'une approche stratégique par bassin géographique.

Il relève que les services se sont attachés à identifier les perspectives immobilières de l'État selon ce découpage géographique. Il observe cependant que ce travail d'instruction mériterait d'être enrichi d'une présentation des marchés immobiliers de ces mêmes secteurs.

Il note que chaque conférence départementale se devait d'examiner la liste des biens à libérer au regard de la stratégie qui pourrait être adoptée pour ce parc et que diverses solutions sont envisagées pour la valorisation des biens les moins attractifs. Pour autant, il comprend qu'une part significative du travail d'instruction demeure à réaliser et que la mobilisation de produits de cession susceptibles de financer la mise en œuvre d'un schéma régional immobilier d'Auvergne-Rhône-Alpes demeure, à ce stade, hypothétique.

Le Conseil prend acte que la mission régionale de politique immobilière de l'État (MRPIE) est chargée de piloter la stratégie de cession des biens en liaison avec les services du Domaine. Il invite cette structure à établir dès aujourd'hui un plan prévisionnel de valorisation qui pourra être un support utile à la présentation du bilan annuel en CRIP.

Sur la stratégie patrimoniale

10. La Conseil note que les biens considérés comme « à libérer » représentent 10 % des surfaces du parc prioritaire.

Le Conseil relève que cet effort est significativement plus important que ceux projetés dans d'autres régions. Il remarque toutefois que le département du Rhône concentre les trois-quarts de cet effort. Dans l'hypothèse

⁹ Fiche thématique du Conseil de l'immobilier de l'État de juin 2015 n°4 « [Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?](#) »

¹⁰ Cf. : Avis CIE n°2018-26 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019.

où la libération de l'actuelle cité administrative de Lyon représenterait l'essentiel de ces surfaces, il observe que les surfaces libérées seront compensées par l'acquisition de nouvelles surfaces.

Il regrette que la stratégie patrimoniale ne soit pas accompagnée de la définition d'une cible claire exprimée en surface utile brute. Cela est d'autant plus regrettable que rien ne permet de s'assurer de la pertinence du ratio d'occupation cible retenu (14,1 m² SUN / PdT) dont le Conseil s'étonne qu'il puisse être aussi proche de la performance d'occupation déclarée en 2018 pour l'ensemble du parc de bureau de la région (14,2 m² SUN / PdT)¹¹.

En l'absence d'indicateur relatif à la surface du parc, le Conseil n'est pas en mesure d'apprécier la trajectoire de rationalisation du parc immobilier régional. Il invite les services à établir rapidement les valeurs de références indispensables au bon pilotage de leur stratégie patrimoniale¹², tant au plan régional que départemental.

Sur la stratégie d'intervention

11. Le Conseil salue le travail réalisé en matière de politique régionale d'achats.

Il prend acte que pratiquement tous les segments d'achats immobiliers hors loi MOP (maintenance / travaux / prestations intellectuelles) sont désormais couverts par des accords-cadres régionaux.

Il relève que le dispositif mutualisé répond aux besoins des services locaux et permet également aux services régionaux de disposer d'une meilleure visibilité sur les actions de gestion immobilière entreprises au niveau local.

12. Le Conseil comprend que les ressources budgétaires mobilisables sont insuffisantes pour mettre en place un plan d'entretien du patrimoine à la hauteur des besoins.

Il rappelle qu'un des axes prioritaires de la politique immobilière est de réduire la surcapacité du parc afin notamment de concentrer les moyens disponibles sur l'immobilier adapté aux besoins des services.

Le Conseil invite les services à reconsidérer leur approche stratégique dans cette perspective.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale,

13. Le Conseil note que la feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État » constituera le cap de la stratégie immobilière régionale.

Il prend acte que l'objectif de réduction de 10 % des consommations d'énergie correspond au seul effet mécanique attendu de la réduction des surfaces. Il observe toutefois que ces économies ne sont pas prises en compte dans le calcul de la réduction de la consommation d'énergie finale, tel que défini par le décret du 23 juillet 2019 ;

Il constate toutefois que la consommation énergétique du parc n'est pas connue et que les services attendent beaucoup du déploiement de l'OSFi.

Il invite les services à collecter rapidement les informations indispensables à l'identification des progrès à accomplir pour satisfaire les exigences de la loi ELAN dont il rappelle qu'elles s'imposent au parc tertiaire privé et public.

¹¹ Données 2018 du document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2020.

¹² Les simulations opérées par le secrétariat général du Conseil sur la base des informations du SDIR font apparaître que le gain net de surface sur la période quinquennale devrait être au moins de 165 000 m² SUB pour que la région atteigne l'objectif de densification de 14,1 m² SUN / PdT qu'elle s'est fixée dans le SDIR.

Sur le tableau de bord du SDIR

14. Le Conseil regrette le choix des services de ne pas considérer les immeubles de moins de 500 m² dans leur tableau de bord alors qu'ils semblent disposer des informations requises.

Il remarque que la réduction du périmètre a pour effet de minorer les efforts de rationalisation des services, les implantations de moins de 500 m² étant appelées à constituer une part significative des surfaces à libérer.

Le Conseil invite les services à développer une approche plus exhaustive et à intégrer les implantations de moins de 500 m² dans leur tableau de bord dans l'objectif d'en faire un véritable outil de pilotage de leur stratégie immobilière. Il souligne que l'extension du périmètre d'étude facilitera une définition plus précise des valeurs de référence du schéma directeur pour la situation initiale, les étapes intermédiaires et la cible à terme.

Sur les résultats attendus au terme du SDIR

15. Si le Conseil prend acte de la volonté affichée des services d'améliorer la performance d'occupation du parc, il ne peut que constater que la cible fixée ne permettra pas de respecter la norme plafond de 12 m² SUN / PdT fixée depuis 2009 pour les services et opérateurs de l'État.

Le Conseil observe que les informations présentées dans le SDIR ne permettent pas d'écarter l'hypothèse d'une dégradation de la situation immobilière au terme de l'exercice alors même que des investissements significatifs auraient été consentis pour réaliser tout ou partie des opérations immobilières projetées.

En conclusion, le Conseil salue le travail considérable des services de la région ARA dont le résultat atteste d'une réelle appropriation des enjeux immobiliers pour l'accomplissement des missions de service public.

Pour autant, il n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le SDIR présenté, en raison de son caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009. Faute d'objectifs suffisamment précis, il craint que l'ambition du schéma directeur immobilier régional ne puisse pas être à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Il salue l'implication des acteurs rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leurs travaux, à commencer par ceux visant à compléter et fiabiliser l'inventaire des moyens et des besoins immobiliers.

Le Conseil appelle à la vigilance s'agissant des expérimentations proposées par le préfet pour adapter l'organisation et les moyens humains régionaux en charge de la gestion immobilière. Il estime que les difficultés rencontrées doivent plutôt inviter l'État à reconsidérer plus globalement l'architecture du système de gestion de son immobilier.

Annexe 1 : Tableau de bord du SDIR ARA

Axe stratégique	Indicateur	Valeur initiale (mars 2017)	cible à 5 ans (mars 2022)	Commentaires
Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence				
Amélioration de l'état de santé des bâtiments	Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant	75%	82%	Diagnostic DIE : périmètre hors RT non renseigné
Optimisation des surfaces et des coûts				
Densification des espaces de bureaux	Ratio d'occupation moyen (m²SUN / PdT)	15,2	14,1	Diagnostic DIE : 14,8 m² / PDT : conforme sur le périmètre supérieur à 2 000 m² Concernant les cités administratives l'objectif est de tendre vers 12m² SUN compte tenu des travaux de rénovation engagés sur le programme 348
Réduction des loyers externes	Proportion du nombre des immeubles pris à bail ou mis à disposition	29,5%	25%	Diagnostic DIE : 29%
	Montant cumulé des loyers externes (€ HT HC)	37.400K€	31.000K€ soit - 18%	Prises à bail sur le périmètre du SDIR : 23.025K€ Objectif de réduction : 6.400K€ Objectif applicable à l'ensemble du parc
Réduire la vacance	Nombre de bâtiments vacants	1	0	Immeuble administratif "Le Genève", rue Curie à Valence
Réduire l'émiettement du parc	Proportion de multi-occupants	11,20%	17%	Objectif : 86 bâtiments du parc prioritaire au lieu de 56
Modernisation du parc				
Maîtrise des consommations d'énergie	Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (KWh EF)	Base de référence non fiabilisée	-10%	Objectif à atteindre en fonction de : - réduction des m² occupés - projet CAE Lyon - réchauffement climatique
	Consommation moyenne d'énergie finale / m² SUB (KWh EF / m² SUB par an)	Base de référence non fiabilisée	-10%	Objectif à atteindre en fonction de : - réduction des m² occupés - projet CAE Lyon - réchauffement climatique

Avis n°2019-27 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Nouvelle-Aquitaine

Le Conseil n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le schéma directeur immobilier de la région Nouvelle-Aquitaine en raison de son caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Si la connaissance du parc est en cours d'amélioration, les éléments présentés au Conseil ne paraissent pas suffisamment complets pour concevoir une stratégie immobilière. Le Conseil craint également que la stratégie patrimoniale proposée ne relève essentiellement d'une approche «occupant ». Il appelle les services à s'assurer de la pertinence de la segmentation envisagée au regard des intérêts de l'État propriétaire.

Pour autant, il observe que le travail des services atteste d'un progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État. Il salue l'implication des parties prenantes, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leur travaux.

Le Conseil invite le préfet de région à compléter le volet diagnostic du SDIR par une évaluation quantitative et qualitative des besoins immobiliers futurs probables des services, à consolider l'approche méthodologique et à définir des cibles stratégiques plus précises et à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre, du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État, du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région, du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (n°2018-26) ;

Vu le dossier transmis par la préfecture de région Nouvelle-Aquitaine le 18 mai 2019 ;

Après avoir entendu de M. Patrick AMOUSSOU-ADEBLE, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales de Nouvelle-Aquitaine, accompagné de M. Jacques ORTET, responsable régional de la politique immobilière de l'État de Nouvelle-Aquitaine, de Mme Béatrice PRADAYROL-MARTINELLI, cheffe du bureau de l'immobilier et de la gestion budgétaire du SGAR, et de M. Philippe SAMUEL, adjoint au SGAR, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, de M. Jildaz ECOLAN, chef de bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État, et de M. Antoine BOISYVON, lors de sa séance du 23 mai 2019 ;

Sur l'État et ses opérateurs en région Nouvelle-Aquitaine

Considérant que la Nouvelle-Aquitaine qui résulte de la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes est la plus vaste région de France ; qu'elle est constituée de douze départements¹ s'étendant sur 84 061 km² ;

Qu'elle constitue la 4^e région la plus peuplée de France avec près de six millions d'habitants tout en étant celle dont la densité est la plus faible ; que plus d'un quart de la population réside dans le département de la Gironde ;

Qu'elle bénéficie d'un réseau de grandes villes et de villes moyennes réparties sur son territoire formant autant d'unités urbaines qui se complètent ; que la plus grande ville et seule métropole est Bordeaux, agglomération d'environ 900 000 habitants ;

Que la région est composée de territoires hétérogènes à fortes identités correspondant à des bassins de vie et d'emplois ; que cinq aires urbaines sont particulièrement attractives : Bordeaux, Bayonne, Parentis-en-Born, Biscarosse et La-Teste-de-Buch /Arcachon ; que la population des départements de la Creuse et de la Corrèze décroît ;

Considérant que l'État et ses opérateurs occupent 21 178 biens en région Nouvelle-Aquitaine répartis sur 5 311 sites ;

Que le parc bâti de la région Nouvelle-Aquitaine représente une superficie de plus de 8 Mm² de surface utile brute ;

Que les 2 232 immeubles de bureaux représentaient en 2017 environ 1,9 Mm² SUB, selon les indications figurant dans le SDIR² ;

Que les sites multi-occupés, regroupant plusieurs services de l'État, voire d'opérateurs, concernent 3,5 % des surfaces ;

Considérant qu'il était déclaré dans le Document de Politique Transversale « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2019, un ratio de 15,32 m² SUN / Poste de Travail pour les surfaces de bureau occupées par l'État en 2017 dans la région Nouvelle-Aquitaine ;

Considérant qu'il était indiqué dans ce même DPT une valeur de 3,54 Mds€ pour le patrimoine contrôlé par l'État dans la région, dont plus de 900 M€ pour le seul immobilier de bureau ;

¹ Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Creuse, Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Deux-Sèvres, Vienne et Haute-Vienne.

² Pour mémoire le document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2019 affiche un chiffre différent de 1,6 Mm² SUB en 2017.

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

Considérant que le SDIR Nouvelle-Aquitaine a pour objectif de poursuivre et d'amplifier les efforts de modernisation et d'optimisation de l'occupation du patrimoine afin de simplifier l'accès des usagers aux services, de fournir aux agents le cadre le plus adapté à leurs missions et de réduire les coûts immobiliers ;

Considérant que l'élaboration du SDIR, pilotée par le Préfet de Région, est le fruit du travail collaboratif entre les acteurs locaux de la politique immobilière de l'État (PIE), dont les Préfets de département, le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR), la Mission Régionale de la Politique Immobilière de l'État (MRPIE), la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ;

Que, sur la base d'un diagnostic achevé en mai 2016, le comité de l'administration régionale (CAR) a engagé la phase d'élaboration de la stratégie en juillet 2017 ; que cette instance a validé en avril 2018 le SDIR qui a été présenté le 16 avril 2019 en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) ;

Considérant que les services régionaux envisagent la mise en réseau des ressources disponibles de la fonction immobilière, comme le moyen d'intensifier les échanges entre le niveau régional et départemental et les acteurs de terrains, de partager les bonnes pratiques, de créer des synergies et une dynamique de suivi des objectifs fixés par le SDIR ;

Considérant qu'un recensement non exhaustif³ réalisé entre 2016 et 2017 en région Nouvelle-Aquitaine a permis d'identifier 243 ETP (équivalents temps plein) affectés à la gestion immobilière et 178 compétences expertes en bâtiment, en aménagement, en pilotage du parc, ou relevant des domaines juridique, économique et financier ;

Que l'identification des acteurs et de leur difficultés à répondre aux besoins de la PIE a conduit les services à établir une liste de points d'amélioration : fiabilisation et organisation de la mise à jour des données du Référentiel Technique, organisation de réunions régionales d'échanges techniques, organisation au niveau régional de la fonction de « Maîtrise d'Ouvrage Immobilière » ;

Que les services régionaux souhaitent développer des chantiers en matière de connaissance de l'évolution du marché immobilier local, de partenariat entre les collectivités et les acteurs économiques locaux pour croiser les besoins et faire émerger des projets communs ;

Sur le diagnostic immobilier

Considérant que les services ont déterminé un périmètre régional correspondant à 411 immeubles de bureaux d'une surface supérieure à 500 m² SUB occupés par les services de l'État sous l'autorité du Préfet, la direction générale des finances publiques DGFIP, l'Education nationale, la justice, la gendarmerie et la police ; que le diagnostic restitué dans le SDIR concerne ces seules implantations ;

Que ce parc développe 819 057 m² de surface utile brute dont plus du quart est situé en Gironde et principalement dans l'agglomération bordelaise ;

Que les 411 immeubles représentent 18% des 2 232 immeubles de bureaux occupés par l'État et ses opérateurs et 44 % de la surface concernée ;

Que 30 443 postes de travail y sont implantés ;

Que le ratio d'occupation moyen des biens entrant dans le périmètre du SDIR s'établit à 15,2 m²SUN/PdT ; que sur les 411 immeubles, 269 ont un ratio d'occupation supérieur à 12 m²/PdT soit 65 % des bâtiments ;

³ Diverses structures dont le ministère de la Justice et le Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) n'ont pas transmis d'informations.

Que les biens domaniaux représentent environ 80 % des surfaces occupées, les locaux mis à disposition, 7 %, et les locations, 13 % ; que le loyer moyen s'établit à 113 € HT HC/m² SUB avec de fortes disparités entre l'agglomération bordelaise et les autres villes de la région ;

Que l'état de santé de 19 % des bâtiments est estimé peu ou pas satisfaisant, avec de fortes disparités départementales s'échelonnant entre 7 % pour les Deux-Sèvres et 35 % pour le Lot-et-Garonne ;

Que la moyenne des consommations d'énergies finales par bâtiment s'établit à 157 kWh/m²/SUB ; que de fortes disparités sont observées en fonction des bâtiments ;

Que le total des charges de fonctionnement des 193 bâtiments pour lesquelles ces informations sont disponibles s'élèvent à 14,4 M€, soit un coût moyen de 32 €/m² SUB ;

Considérant que la région Nouvelle-Aquitaine compte huit cités administratives⁴ développant une superficie totale de 122 605 m² SUB où sont implantés 4 430 postes de travail, soit une performance d'occupation de 27,7 m² SUB/PdT ;

Que le budget de fonctionnement de ces cités s'élève à 2,9 M€ dont 0,5 M€ correspondent à des dépenses de consommation énergétique ;

Considérant que la déclinaison départementale du SDIR a donné lieu à une extension du périmètre d'étude ;

Qu'il a été décidé d'intégrer une partie des emprises d'une surface inférieure à 500 m² qui représentent plus de 80% des implantations des services de l'État dans la Région ;

Que le périmètre étendu du SDIR comprend 943 immeubles de bureaux développant une superficie totale de 1 176 716 m² SUB et 670 272 m² SUN ; qu'il intègre 42 % (contre 18 % initialement) des 2 232 immeubles de bureaux occupés par l'État et ses opérateurs et 74 % (contre 44 % initialement) de la surface concernée ;

Que 40 128 postes de travail sont implantés sur ce parc ;

Que la performance d'occupation est de 16,7 m² SUN / PdT et 29,3 m² SUB / PdT ;

Considérant que les transactions immobilières sur les surfaces de bureaux connaissent de fortes tensions dans la métropole bordelaise et pour une moindre mesure dans les cités touristiques de la Côte Atlantique (La Rochelle, Arcachon, Bayonne, Biarritz) ; que l'offre de bureaux est supérieure à la demande à Limoges et Poitiers ;

Sur les besoins des services

Considérant que les représentants de la région estiment que la politique immobilière de l'État doit être un des leviers majeurs des transformations en cours : réforme de l'organisation territoriale de l'État, réseau France Services, projet de nouveau réseau de proximité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

Que les services considèrent que le programme « Action publique 2022 » aura un impact sur l'immobilier et la localisation des services ; qu'il s'accompagnera d'une réduction des effectifs et d'une redéfinition de certaines missions qui nécessiteront une mise à jour du SDIR ;

⁴ Une cité administrative se définit comme un ensemble immobilier où sont logés au moins trois services administratifs relevant de départements ministériels différents.

Que si la baisse des effectifs n'est pas chiffrée dans le SDIR, les projets des cités administratives de la région prennent en compte une évolution à la baisse des effectifs d'environ 10 % sur la période de cinq ans ;

Que si le principe d'une modernisation de l'environnement de travail des agents publics est cité dans le SDIR, les modalités de mise en œuvre ne sont pas décrites et les évolutions des modes de travail ne sont pas mentionnées ;

Sur l'approche stratégique

Considérant l'approche stratégique développée :

Que trois objectifs sont prioritaires :

- préserver le parc : anticiper et planifier des travaux pour maintenir l'immobilier domanial à conserver dans un état optimal d'entretien et de fonctionnement ;
- optimiser : maîtriser l'occupation et les coûts, libérer un maximum de surfaces prises à bail ou renégocier les baux des locaux que l'on ne peut libérer ;
- moderniser : améliorer la performance énergétique et le confort des occupants ;

Que les services ont identifié plusieurs actions nécessaires à la mise en œuvre du SDIR :

- affiner le diagnostic par une mise à jour annuelle des données de l'outil référentiel technique (RT) et par l'amélioration de la qualité et de la complétude des informations renseignées ;
- consolider la fonction immobilière régionale par la création d'un réseau de « ressources métiers » ;
- associer les administrations occupantes en réunissant les gestionnaires de bâtiments pour recenser les besoins, échanger sur les réorganisations d'installations possibles afin de densifier les locaux et regrouper des services émiétés ;
- rechercher des opportunités de rationalisation des implantations en relation avec les opérateurs de l'État ou des collectivités locales ;
- recenser prioritairement les travaux à réaliser sur le parc cible de bâtiments à conserver ;

Considérant la déclinaison du plan d'action sur le périmètre régional :

Que l'optimisation du parc sera réalisée en densifiant une partie des biens à conserver, en identifiant des pistes d'amélioration des actifs pérennes, spécifiquement sur 59 immeubles dont l'état de santé est peu ou pas satisfaisant et sur les 98 immeubles les plus énergivores⁵ ;

Que la stratégie de densification des biens à conserver s'applique prioritairement sur 137 immeubles des 322 biens à conserver, dont le ratio d'occupation est supérieur à la moyenne de 14,7 m² SUN/PdT ;

Qu'une attention particulière est portée à 25 immeubles domaniaux situés en zone tendue⁶ ; représentant 72 000 m² SUN, dont le ratio est supérieur à 12 m² SUN/PdT et dont le potentiel théorique de densification est estimé à 991 postes de travail ;

Que des ressources budgétaires du programme 723 seront affectées au financement de ces travaux ;

Qu'il est envisagé de réaliser des cessions d'actifs et la renégociation de certains baux ;

⁵ Ces immeubles d'une SUB supérieure à 2 000 m², représentant 72 % des surfaces SUB à conserver et 80 % des consommations d'énergie finale, parmi lesquels 4 cités administratives dont les travaux de rénovation énergétique vont bénéficier du programme 348.

⁶ Bordeaux et son agglomération, Arcachon, Bayonne, La Rochelle.

Que le SDIR prévoit de densifier l'occupation des cités administratives inscrites dans le cadre du programme 348, pour tendre vers le ratio plafond de 12 m² SUN/PdT ;

Que les services régionaux annoncent associer une ambitieuse programmation de travaux de rénovation énergétique à l'optimisation de l'occupation de ces cités ;

Considérant que le suivi de la mise en œuvre du SDIR est piloté au niveau régional par la CRIP, sous l'autorité du préfet de Région, afin de garantir la cohérence de l'action ;

Qu'au niveau départemental, la CDIP veille à la mise en œuvre des projets immobiliers, et des travaux de gros entretien renouvellement (GER) ; qu'elle organise la mise à jour des données dans l'outil RT ;

Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que la stratégie patrimoniale de la région Nouvelle-Aquitaine se traduit par une segmentation déclinée sur deux périmètres :

Que les 411 bâtiments (819 057 m² SUB) du périmètre régional sont répartis en :

- 322 actifs à conserver, soit 78 % du total ;
- 57 actifs à quitter, soit 14 % du total ;
- 32 actifs intermédiaires, soit 8 % du total ;

Que la segmentation retenue pour les 943 bâtiments (1 176 716 m² SUB) du périmètre départemental est la suivante :

- 680 bâtiments à conserver, soit 72 % du total ;
- 161 bâtiments à quitter, 17 % du total ;
- 102 bâtiments intermédiaires, 11 % du total ;

Considérant qu'il est envisagé de réduire la superficie du parc occupé pendant les cinq années du SDIR ;

Qu'il n'est pas précisé de cible pour le parc correspondant au périmètre « régional » ;

Que les services ont arrêté un objectif de réduction de surface des emprises du périmètre « départemental » de 126 716 m² SUB (80 272 m² SUN) au terme de la période du SDIR ;

Considérant que les prévisions de cessions sur les années à venir, toutes natures d'immeubles confondues, sont de 70 M€ dont 11,5 M € concernent des biens de l'Armée ; que les services estiment à environ 58,5 M€ les produits des cessions des bâtiments de bureaux du périmètre régional sur les cinq années à venir ;

Que deux tiers des cessions sont programmés en 2019 ;

Que 88 % des recettes attendues sont issues de cessions de biens situés dans cinq départements : Charente-Maritime, Vienne, Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques ;

Que les services précisent que des études complémentaires devront être réalisées pour s'assurer de la liquidité des actifs répertoriés « à quitter » ou à défaut, explorer d'autres pistes de valorisation telle que la conservation ou la transformation ;

Considérant que le SDIR donne la priorité à l'installation des administrations dans des locaux domaniaux ;

Que 30 projets en cours et à venir sont identifiés pour regrouper des services, notamment à Royan, Bordeaux, Niort, Bayonne, Poitiers, Soyaux, Confolens, Pau, pour densifier les bâtiments domaniaux et

libérer des locations à Oloron-Sainte-Marie, Poitiers, Châtelleraut, Limoges ; que la création de maisons de l'État est prévue à Cognac, Rochefort, Parthenay, Ussel et Bergerac ;

Que le recours au bail privé peut toutefois être nécessaire ; qu'il est alors recommandé d'optimiser les conditions d'occupation au moment juridiquement opportun de la préparation ou prolongation d'un bail, ou de l'éventuelle renégociation des baux les plus onéreux ;

Qu'il a été fixé un objectif de réduction de 5,5 M€ du coût annuel des loyers en 2022 ;

Sur la stratégie d'intervention

Considérant que les priorités de financement des opérations de travaux sur le parc existant seront arrêtées sur la base des critères suivants : segmentation des actifs, état de santé des bâtiments, nature des interventions, sécurisation, pérennisation et rénovation énergétique du parc, résultat de l'analyse coût/bénéfice, pertinence technique et efficience de la dépense ;

Qu'une campagne de travaux de mise à niveau des immeubles dont l'état de santé est peu satisfaisant et des immeubles énergivores accompagne la démarche de densification ;

Que les départements ont exprimé des besoins de travaux prioritaires dont le coût total est estimé à 42,7 M€ correspondant à :

- 4,6 M€ pour achever le programme de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'Ap) ;
- 11,7 M€ pour réaliser des travaux de gros entretien renouvellement (GER) ;
- 26,4 M€ pour entreprendre des travaux de GER et d'amélioration énergétiques ;

Que la CRIP établi un classement en fonction du respect des critères de priorité ;

Considérant que l'enveloppe annuelle de la région Nouvelle-Aquitaine sur le compte d'affectation spéciale 723 est de 6,63 M€ (montants inscrits en 2018 et 2019) ;

Que les dépenses incompressibles (contrôles réglementaires, maintenance préventive, Ad'Ap) représentent en 2019 plus de 53 % (3,51 M€) de cette enveloppe ;

Que l'enveloppe annuelle dont dispose la région pour la maintenance corrective, les travaux lourds et les GER s'élève environ à 3 M€ ; qu'un financement de 0,8 M€ a été accordé en 2018 pour engager 11 opérations ; que 15 opérations ont été retenues en 2019, pour un montant de 1,1 M€ ;

Considérant que la région bénéficie d'un financement d'environ 84 M€ du programme 348 pour des projets de rénovation de sept de ses huit cités administratives : Agen (10,6 M€), Bordeaux (48 M€), Guéret (4,98 M€), La Rochelle (6,3 M€), Limoges (1,6 M€), Périgueux (6,1 M€), Tulle (environ 7 M€) ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

Considérant que la réalisation de travaux sera privilégiée sur les bâtiments dont l'état est peu ou pas satisfaisant qui révèlent un potentiel important d'économies d'énergie ;

Que la priorité est donnée aux bâtiments du parc cible à conserver d'une surface utile brute supérieure à 2 000 m² qui représentent la majorité des consommations d'énergie finale et pour des opérations de travaux dont le coût est inférieur à 330 €/m² SHON et qui présentent un temps de retour sur investissement inférieur à 50 ans ;

Que les documents transmis font état d'une déclinaison ambitieuse de la feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État », en particulier pour les bâtiments des cités administratives ; que sont envisagés des gains de -73% kWh_{EF} à Agen, de -71 % à Limoges, de -68 % à Bordeaux ;

Sur le tableau de bord du SDIR

Considérant que le tableau de bord du suivi du SDIR sur le périmètre régional s'articule autour de cinq axes principaux et comporte sept indicateurs ;

Que chaque indicateur est affecté d'une valeur initiale au 1er mars 2019 et d'une valeur cible à atteindre, fixée à échéance de 4 ans ;

- Axe 1 : améliorer l'état de santé des bâtiments avec un objectif d'augmentation de la proportion des bâtiments en état de santé satisfaisant de 79 à 82 % ;
- Axe 2 : densifier les espaces de bureaux avec un objectif de diminution du ratio d'occupation moyen de 15,2m²/PdT à 14,5 m²/PdT ;
- Axe 3 : réduire les loyers externes avec une diminution de la proportion du nombre d'immeubles pris à bail de 12% à 10 % ;
- Axe 4 : réduire la vacance, sans valeur ni cible affichée ;
- Axe 5 : maîtriser les consommations d'énergie moyenne avec un objectif de diminution de la consommation unitaire d'énergie finale de 157,8 kWh_{EF} / m²/ an à 140 kWh_{EF} / m² / an ;

Que le suivi des projets immobiliers est structuré par département et commune ; qu'il doit permettre de vérifier que les projets sont bien mis en œuvre ou qu'ils rencontrent des blocages ;

Les représentants de la préfecture de région Nouvelle-Aquitaine, de la mission régionale de la politique immobilière Nouvelle-Aquitaine et la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 23 mai 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

1. Le Conseil prend acte de l'avis favorable de la DIE sur le SDIR de la région Nouvelle-Aquitaine, dont la démarche d'élaboration est conforme à ses prescriptions et dont les orientations stratégiques sont en cohérence avec les objectifs de la politique immobilière de l'État.

Il salue la mobilisation des équipes régionales et départementales et la bonne appropriation des nouvelles modalités de gouvernance de la PIE en région.

Il observe que la situation des opérateurs n'est pas évoquée. Les documents communiqués ne précisent pas si certains d'entre eux sont inclus dans le périmètre du SDIR. Il invite le préfet de Région à intégrer les opérateurs à mesure de l'élaboration de leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) pour atteindre l'objectif fixé en 2016 par le Premier ministre, à savoir une parfaite articulation de ces SPSI avec les SDIR⁷.

2. Le Conseil relève que les services ont identifié un équivalent de 243 emplois temps plein affectés à des tâches immobilières.

⁷ Circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

Pour autant, il prend acte que la fonction immobilière demeure « mal identifiée » et que les moyens humains et compétences sont inégalement répartis entre les services.

Le Conseil estime que l'organisation de la fonction immobilière régionale doit évoluer afin de disposer des moyens et compétences indispensables à la mise en œuvre du SDIR, et plus particulièrement ceux relatifs à la gestion des actifs et à la conduite des opérations immobilières.

Il salue la volonté de mise en réseau de l'ensemble des acteurs de la politique immobilière régionale. Il invite les représentants de la région Nouvelle-Aquitaine à poursuivre le renforcement et la consolidation de la fonction immobilière régionale mais il craint qu'en l'état des organisations, les logiques de structures des entités impliquées ne limitent les possibilités d'évolution.

Sur le diagnostic immobilier

3. Le Conseil comprend le choix des services de la région d'étendre le périmètre d'étude « régional », tel que recommandé par la direction de l'immobilier de l'État, à certaines implantations d'une surface inférieure à 500 m² et/ou d'opérateurs, susceptibles d'être prises en compte dans des opérations de rationalisation du parc.

Cet élargissement de 411 à 943 bâtiments constitue une amélioration, la stratégie mise en œuvre concernant 74 % de la surface de bureau occupée par l'État et ses opérateurs au lieu de 44 % initialement.

Toutefois, la coexistence de deux périmètres distincts au sein d'un même schéma ne facilite pas la compréhension de la stratégie développée, d'autant que nombre d'informations se rapportent à des périmètres différents. Le volet diagnostic du SDIR restitue la situation des seuls immeubles du périmètre régional alors que les objectifs de réduction de surfaces et de consommation énergétique concernent le périmètre départemental.

4. Si le Conseil note que la réalisation du SDIR s'est traduite par une l'amélioration du taux de complétude des données du référentiel technique, il s'inquiète du manque de cohérences de certaines données restituées et déplore l'absence d'informations indispensables à l'élaboration d'une stratégie.

Il constate le manque de cohérence de données essentielles. Il s'étonne que le cumul des surfaces prises en compte dans chaque département (1 230 341 m²SUB) soit supérieur de près de 5 % à la superficie totale (1 176 716 m² SUB) indiquée comme l'état actuel de ce même parc.

Il s'étonne de l'absence d'informations relatives au taux de vacances, à la valeur des actifs, aux effectifs hébergés, aux performances techniques et environnementales des immeubles.

Il constate l'absence d'éléments de diagnostic sur les immeubles qui ont été ajoutés au parc « régional » pour constituer le périmètre stratégique « départemental ». Il se demande s'il s'agit d'un défaut de restitution ou d'une impasse méthodologique ;

Le Conseil réaffirme que la connaissance est un préalable à l'élaboration d'une stratégie. S'il est convaincu qu'un diagnostic exhaustif n'est pas indispensable, il souligne que la maîtrise de quelques données essentielles demeure incontournable. En l'espèce, il s'inquiète que les orientations stratégiques puissent avoir été arrêtées sur la base d'un niveau de connaissance inférieur à celui requis.

Il invite les services à poursuivre le travail d'inventaire, de diagnostic, de fiabilisation et de saisies des données dans les outils de gestion immobilière.

Sur les besoins des services

5. Le Conseil regrette une quantification insuffisante des besoins actuels et futurs des services.

Il souligne les limites d'un travail d'expression du besoin rapporté aux seuls postes de travail. Il déplore que les effectifs hébergés ne soient pas mentionnés.

Le Conseil invite les services à collecter ces informations dans les meilleurs délais, afin de s'assurer de la juste adéquation du nombre de postes de travail et du besoin des services auxquels ils sont mis à disposition.

Il appelle à la vigilance des services s'agissant des données restituées. Il s'étonne que le nombre de poste de travail indiqué pour le périmètre départemental (40 128 PdT) soit inférieur de 4 % à la somme des postes de travail relevés par chaque département (41 549 PdT).

Il déplore qu'aucune projection de l'évolution des effectifs ne soit présentée à l'échelle du SDIR. Il calcule qu'une baisse des effectifs de 10% sur 5 ans, telle qu'envisagée dans le cadre des projets des cités administratives, conduirait, à périmètre fonctionnel constant, aux projections suivantes :

- parc « régional » de 411 immeubles de bureaux : de 30 443 PdT en 2018 à 27 398 PdT en 2022 ;
- parc « départemental » de 943 immeubles de bureaux : de 40 128 PdT en 2018 à 36 115 PdT en 2022.

Le Conseil recommande aux services de s'assurer de la fiabilité des données et de leur cohérence afin d'identifier et exploiter le potentiel de densification de chacun des immeubles occupés.

6. Le Conseil rappelle que les besoins des services doivent également être appréhendés dans une perspective qualitative.

Le Conseil déplore que le développement du télétravail, la création d'espaces de travail collaboratif, de salles équipées pour les visio-conférences, les bureaux nomades, entre autres nouveaux modes de travail, ne soient pas inscrits dans la réflexion pour l'élaboration du SDIR. Il encourage les services à mobiliser le réseau métier pour que les solutions immobilières projetées soient adaptées aux besoins futurs de l'administration.

Afin de mieux accompagner les réformes en cours, le Conseil invite les services à enrichir le volet diagnostic de la présentation des différentes pistes de transformations des services et de leurs conséquences en termes de besoins immobiliers.

Sur l'approche stratégique

7. Le Conseil prend acte de la conformité des axes stratégiques du SDIR aux préconisations de la DIE visant notamment à poursuivre l'amélioration de la connaissance du parc, réduire les dépenses de l'État par l'optimisation et la modernisation du parc, accompagner les évolutions induites par le programme Action publique 2022 et par l'Organisation Territoriale de l'État, et accroître la qualité environnementale, en particulier énergétique, des bâtiments.

Il invite toutefois les services à appliquer avec mesure le principe d'abandon de locations et de regroupement des services au sein d'emprises domaniales.

Il rappelle que le choix entre location et propriété doit résulter d'une approche économique prenant en compte le potentiel de valorisation des actifs détenu au regard de la nature des marchés immobiliers locaux.

8. Le Conseil note que les administrations occupantes sont associées étroitement au travail de rationalisation des implantations qui passe par la recherche de possibilités de regroupement de services de l'État, d'opérateurs, voire de collectivités territoriales.

Le Conseil a pris connaissance avec intérêt de la concrétisation de cette volonté à travers la réalisation d'une trentaine d'opérations en cours ou à venir.

Toutefois, en l'absence d'information sur les enjeux et les résultats attendus de ces projets, il lui est difficile de se prononcer sur leur pertinence et sur l'adéquation de la réponse globale aux enjeux immobiliers de la région.

9. Le Conseil prend acte de la volonté affichée des services d'améliorer la performance d'occupation du parc. Toutefois, il constate que le ratio cible de 14,5 m² SUN/PdT inscrit sur le périmètre régional ne respecte pas la norme plafond de 12 m² SUN/PdT fixée depuis 2009 pour les services et opérateurs de l'État.

Par ailleurs, il ressort de calculs⁸ opérés sur la base de la réduction des surfaces projetées et de l'hypothèse d'une diminution des effectifs de 10 % sur la période du SDIR, que le ratio d'occupation cible du périmètre « départemental » serait de 16,34 m² SUN / PdT, soit une taux d'occupation supérieur de 13 % à l'objectif annoncé dans le tableau de bord régional.

L'absence d'informations relatives aux effectifs hébergés et à leur évolution, les incohérences relevées s'agissant des surfaces et des périmètres considérés, font peser de sérieux doutes quant à la capacité des services à atteindre l'objectif annoncé. Le Conseil s'inquiète d'un risque de dégradation de la performance d'occupation sur la période du SDIR alors même que des investissements importants auront été réalisés, notamment sur le programme 348.

Le Conseil rappelle que la rationalisation du parc demeure le moyen le plus accessible pour atteindre chacun des buts de la politique immobilière de l'État :

- diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État ;
- offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de transition environnementale ;
- favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public.

Sur la stratégie patrimoniale

10. Le Conseil note que l'objectif d'évolution du parc sur la période du SDIR est de diminuer la surface du parc départemental de 126 716 m² SUB, soit une réduction de 10,8%.

Il observe que la segmentation du parc est présentée en nombre de bâtiments et non en surfaces. Il regrette qu'il ne soit pas présenté de projection des surfaces à libérer et des surfaces nouvelles permettant d'apprécier la qualité de la cible au regard des moyens de les atteindre.

Les simulations opérées à partir des données disponibles conduisent à estimer qu'une réduction de surface du double de celle envisagée (126 000m²) serait nécessaire pour atteindre la performance d'occupation cible annoncée de 14,50 m² SUN / PdT.

Il constate les résultats attendus de la mise en œuvre du SDIR reposent principalement sur les projets des cités administratives qui bénéficient de financements exceptionnels (84 M€). Il appelle l'attention des services sur le fait qu'ils ne disposeront probablement pas de tels moyens pour réaliser les autres opérations nécessaires à l'atteinte de la cible.

11. Le Conseil s'interroge sur la capacité des services à mettre en œuvre leur stratégie patrimoniale et à réaliser le programme de cession annoncé.

La création du pôle de gestion domaniale (PGD) de la DRFIP de Nouvelle-Aquitaine en septembre 2017 ne semble pas avoir résolu le problème du manque de compétences dans le domaine de la gestion d'actifs.

⁸ Le nombre de postes de travail sur le périmètre départemental initial s'élèverait à 41 549, 3,5% de plus que les 40 128 affichés. Les surfaces SUN seraient de 698 838 m², 4,3% de plus que les 670 272 m² affichés Cf. addition des chiffres des tableaux par département dans l'annexe du SDIR.

Le Conseil s'étonne que la question de la liquidité des actifs dont la cession est envisagée ne soit pas purgée. Il comprend que chaque actif répertorié comme « à quitter » fera l'objet d'études complémentaires destinées à arrêter un choix entre la vente, la conservation ou la transformation du bien. Le Conseil s'inquiète du caractère tardif de ces études qui devraient nourrir la réflexion du représentant de l'État propriétaire dans le cadre du travail de segmentation du parc et non a posteriori.

Cette explication renforce le sentiment du Conseil que le travail de segmentation opéré relève d'une approche « occupant » et non pas « propriétaire ».

Il semble urgent que le représentant de l'État propriétaire s'assure de la pertinence des choix patrimoniaux opérés. Il serait regrettable qu'il puisse être constaté a posteriori que l'État aurait cédé des biens qu'il aurait été préférable de conserver ou, inversement, que des investissements significatifs auraient été réalisés dans un immeuble qui se révélerait rapidement surdimensionné ou inadapté.

12. Le Conseil relève l'hétérogénéité des marchés immobiliers de la région entre métropole bordelaise en tension et étendues peu densifiées où la demande est inexistante.

Dans un tel contexte, le travail de valorisation est considérable. Au-delà des compétences requises pour identifier le potentiel de valorisation de chaque actif, monter une opération et opérer une transaction, il est nécessaire de bien connaître chaque marché immobilier local ainsi que les intentions des collectivités territoriales qui maîtrisent les règles d'urbanisme.

Le Conseil souligne la nécessité de se faire accompagner de professionnels pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de valorisation d'un portefeuille d'actifs. Il remarque que les travaux de la mission de préfiguration portant sur la valorisation locative des biens de l'État devenus inutiles est susceptible d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées.

Sur la stratégie d'intervention

13. Le Conseil prend acte que la stratégie d'intervention nécessite un effort de rattrapage en matière d'investissement pour porter les actifs « à conserver » à un niveau satisfaisant.

Il relève le travail important réalisé par les services pour identifier les ressources mobilisables mais constate que les crédits budgétaires sont insuffisants pour répondre aux demandes des préfets de départements.

Il observe par ailleurs que la liquidité des actifs dont la cession est envisagée demeurant incertaine, la mobilisation de produits de cession susceptibles de financer la mise en œuvre du schéma régional immobilier reste, à ce stade, hypothétique.

Il remarque que les services se sont organisés pour prioriser les interventions. Les critères retenus semblent cohérents sous la réserve que la pertinence de la segmentation soit confirmée (Cf. observation n°11).

Il note que la région dispose de moyens humains et de compétences limitées pour conduire toutes les opérations projetées. Il s'inquiète que les ressources régionales ne soient monopolisées par la réalisation des opérations du programme 348 et que le suivi des autres opérations n'en soit affecté.

14. Le Conseil s'inquiète que les besoins de travaux indiqués par les préfets de département ne puissent représenter qu'une partie de ce qui serait nécessaire pour l'entretien en bon état d'usage de l'immobilier occupé.

Il note que l'ensemble des interventions représentant un coût total de 42,7 M€ correspond aux seuls « besoins de travaux prioritaires ». Il se demande si cette estimation résulte d'un travail d'expertise ou s'il s'agit d'une liste d'opérations envisagées par les services pour parer aux obligations les plus pressantes.

Le Conseil rappelle que la connaissance du patrimoine est indispensable à la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention sans laquelle il est impossible de garantir la pertinence des investissements réalisés.

Il souligne que la définition et la mise en œuvre d'un véritable plan d'entretien du patrimoine nécessitent des moyens humains et des compétences dont les services de l'État, dans l'organisation régionale actuelle, ne semble pas disposer.

Ce constat doit inviter l'État à accélérer la mise en œuvre du chantier de professionnalisation de sa gestion immobilière.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

15. Le Conseil note que la feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État » serait prise en compte dans la stratégie immobilière régionale.

Le Conseil relève que les travaux d'efficacité énergétique mentionnés concernent en priorité l'amélioration de l'isolation de l'enveloppe du bâtiment (toiture, plancher des combles, simple vitrage, etc.), l'amélioration de l'étanchéité du bâtiment, l'amélioration des protections solaires, puis l'action sur les équipements techniques du système de chauffage, de climatisation et d'éclairage.

Il regrette que les actions relatives au comportement des utilisateurs ne soient pas mentionnées.

Il observe que la qualité des dessertes des immeubles constitue un enjeu environnemental qui doit être traité au regard de chaque contexte local.

16. Le Conseil agréé le principe de ne réaliser des travaux lourds de rénovation énergétique que sur les sites pérennes.

Il note qu'un effort particulier sera engagé sur 98 bâtiments qui représentent 72 % des surfaces utiles brutes du parc cible à conserver et 80 % des consommations d'énergie finale.

Il comprend que les services envisagent respecter les obligations de la loi ELAN par une intervention sur les bâtiments les plus énergivores suscitant une réduction de la consommation annuelle d'énergie du parc domanial d'au moins 15 millions de kWh.

Le Conseil observe toutefois que les hypothèses de ces calculs sont à confirmer dans la mesure où des audits énergétiques demeurent à réaliser ou à mettre à jour pour ceux effectués en 2010.

Sur le tableau de bord du SDIR

17. Le Conseil regrette que le tableau de bord ne se rapporte pas au périmètre étendu du SDIR et que seuls les immeubles de plus de 500 m² périmètre régional initial soient considérés.

Il observe que cette présentation risque de minorer les efforts de rationalisation des services, les petites implantations constituant le socle principal des surfaces à libérer.

Le Conseil invite les services à considérer le tableau de bord comme un instrument de pilotage de leur propre gestion et non comme un simple exercice administratif de restitution.

18. Le Conseil déplore le caractère sommaire du tableau de bord.

Il déplore particulièrement que la surface du parc considéré ne soit pas mentionnée. Les indicateurs d'amélioration de la santé des bâtiments, de densification des espaces de bureaux et de réduction du parc locatif sont rapportés au seul nombre d'immeubles. Il s'inquiète de cette erreur méthodologique qui conduit à considérer indifféremment une emprise de 500 m² et un immeuble de 5000 m².

Ne pas préciser les surfaces du parc considéré présente un deuxième inconvénient majeur : le pilotage de la performance est impossible.

La cohérence des données essentielles telles que surfaces, postes de travail, ratio d'occupation, paraît également difficile à assurer dans de telles conditions. Certaines anomalies identifiées par le Conseil mettent en évidence la nécessité du renforcement du contrôle de gestion.

Le Conseil invite les services de la Région Nouvelle-Aquitaine à établir un tableau de bord considérant le périmètre d'action arrêté au niveau départemental et à définir, avec l'appui de la DIE, des indicateurs pertinents pour piloter la mise en œuvre du SDIR.

.

En conclusion, le Conseil salue le travail et l'implication des services de la région. Il comprend qu'ils se sont attachés à identifier des projets susceptibles de contribuer à l'atteinte des résultats recherchés en matière de préservation, d'optimisation et de modernisation du parc.

Le Conseil craint toutefois que la stratégie patrimoniale proposée relève essentiellement d'une approche « occupant ». Il estime également que certains choix de méthode semblent de nature à induire les gestionnaires en erreur. Il appelle les services à s'assurer de la pertinence de la segmentation envisagée au regard des intérêts de l'État propriétaire.

Si la connaissance du parc est en cours d'amélioration, les éléments présentés au Conseil ne paraissent pas suffisants pour concevoir une stratégie immobilière. Les services sont invités à compléter et fiabiliser l'inventaire des moyens et des besoins immobiliers.

Le Conseil n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le SDIR présenté, au motif du caractère incomplet du document et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009. Il craint que les objectifs du schéma directeur immobilier régional ne soit pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

Annexe 1 : Tableau de bord SDIR Nouvelle-Aquitaine 2018/2022

Axe stratégique	Indicateur	Valeur au 01/02/2019	Cible fixée sur un horizon de 4 ans
Préservation du patrimoine contre le risque d'obsolescence			
Améliorer l'état de santé des bâtiments	Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant (% nombre de biens)	79%	82%
Optimisation du parc			
Densifier les espaces de bureaux	Ratio d'occupation moyen (m ² SUN par poste de travail)	15,2	14,5
Réduire les loyers externes	Proportion du nombre d'immeubles pris à bail	12%	10%
	Montant cumulé des loyers externes (M € HC HT / m ²)	9,45	non déterminé
Réduire la vacance	Nombre de bâtiments vacants	A déterminer	A déterminer
Modernisation du parc			
Maîtriser les consommations d'énergie	Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh EF)	129 230 200	114 000 000
	Consommation moyenne d'énergie finale/m ² SUB (kWh EF/m ² SUB par an)	157,8	140

Source : SDIR Nouvelle-Aquitaine 2018-2022, page 31

Avis n°2019-28 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Hauts-de-France

Le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le schéma directeur immobilier de la région Hauts-de-France en raison du caractère incomplet du volet diagnostic et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Pour autant, il souligne que la qualité du dossier communiqué atteste d'une réelle appropriation des enjeux de la politique immobilière de l'État. Il salue l'implication des acteurs rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leurs travaux, à commencer par ceux visant à compléter et fiabiliser l'inventaire des moyens et des besoins immobiliers.

Le Conseil craint que la mise en œuvre du schéma ne souffre d'un manque de compétences et de moyens. Dans les conditions d'organisation actuelle, il est probable que les résultats ne seront pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics. Il estime que ce risque doit inviter l'État à reconsidérer le modèle de gestion de son immobilier.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (n°2018-26) ;

Vu le dossier transmis par la préfecture de région Hauts-de-France le 11 janvier 2019 ;

Après avoir entendu Mme Cécile DINDAR, secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR) des Hauts-de-France, accompagnée de M. Mickaël BOUCHER, SGAR adjoint, et de Mme Emilie SEGARD, coordinatrice immobilière régionale, ainsi que M. Louis-Armand COLLI, responsable régional de la politique immobilière de l'État accompagné de M. Denis POULET, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice (DIE-SD2) et de M. Jildaz ÉCOLAN, chef de bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 17 janvier 2019 ;

Sur l'État et ses opérateurs en région Hauts-de-France

Considérant que la région Hauts-de-France est constituée de cinq départements¹ qui s'étendent sur près de 32 000km² et comptent environ 6 M d'habitants ;

Considérant les informations du document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2020, relatifs à la situation immobilière des Hauts de France en 2018 :

- le parc immobilier de l'État en région Hauts-de-France représente 8,9 Mm² SUB occupés par l'État (4,7 Mm² SUB) ou ses opérateurs (3,8 Mm²) ou détenu par l'État et occupé par des tiers (0,4 Mm²) ;
- le ratio d'occupation des 1,16 Mm² de bureaux occupés par l'État est de 14,65 m² SUN / PdT ;
- la valeur du patrimoine contrôlé par l'État est estimé à 2,62 Mds€ dont 720 M€ pour le seul immobilier de bureau ;

Sur la démarche et les moyens mis en œuvre

Considérant que le SDIR des Hauts-de-France, réalisé sous l'autorité du préfet de région avec le concours opérationnel du SGAR et de la MRPIE, est le reflet d'un travail collaboratif d'échanges avec les administrations prenant en compte les objectifs de la politique immobilière de l'État et les projets territoriaux ;

Que la conférence régionale de l'immobilier public (CRIP) a lancé la démarche du SDIR en mai 2017 ;
que la CRIP s'est réunie trois fois ;

Que le niveau départemental a été associé avec l'organisation de conférences départementales de l'immobilier public (CDIP) dans chaque département ;

¹ La région Hauts-de-France regroupe les départements de l'Aisne (02), du Nord (50), de l'Oise (60), du Pas-de-Calais (62) et de la Somme (80).

Que la secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR) a piloté la coordination du SDIR et assuré le retour des CDIP et les observations sur le document.

Considérant que les services en charge de l'immobilier de l'État sont organisés en région Hauts-de-France selon un système de têtes de réseaux coordonné par la mission régionale de la politique immobilière de l'État ;

Que les DDT(M) (directions départementales des territoires et de la mer) se réunissent plusieurs fois par an pour former un réseau ; que l'implication de chacune dépend de la taille des services ; que la DDT(M) du Nord anime un réseau des gestionnaires immobiliers qui contribue à améliorer la planification technique et budgétaire ;

Que l'organisation de la fonction immobilière régionale doit évoluer pour tenir compte de l'abandon par les services du ministère de la transition écologique et solidaire des missions relatives à la conduite d'opération ; que si les services des ministères de l'éducation nationale ou de la justice disposent encore de quelques compétences techniques qui pourraient être mobilisées, les compétences en maîtrise d'ouvrage sont à renforcer pour mettre en œuvre les projets du SDIR ;

Considérant que le SDIR Hauts de France est composé de trois tomes ;

Qu'une synthèse régionale présente les conditions d'élaboration, les méthodes, les principes, les résultats, et le tableau de bord du SDIR.

Que la déclinaison territoriale du SDIR est détaillée par département et par agglomération ;

Que cinq annexes complètent ces documents : informations générales (acteurs régionaux, risques, etc.), stratégie patrimoniale, stratégie d'intervention, mise en œuvre et projets ;

Sur le diagnostic immobilier

Considérant que le parc de bureaux occupé par l'État et ses opérateurs comprend 1 624 biens représentant une surface de 1 436 208 m² SUB² ;

Que les services de l'État occupent 79% de ces surfaces (1,13 Mm² SUB), les opérateurs 19% (0,27 Mm² SUB) et que les locaux à vendre représentent 2% de l'ensemble ;

Que six bâtiments occupés en tant qu'immeuble de bureau mais non référencés comme tels dans Chorus ont été intégrés au SDIR ; que les biens suivants ont été exclus du périmètre d'étude :

- les bâtiments du ministère des Armées (141) et des juridictions du ministère de la Justice (69),
- 44 biens inoccupés et mis en vente,
- 267 bâtiments opérateurs, pour lesquels la coordination sera poursuivie dans le cadre des SPSI et dont certaines occupations font l'objet de projets immobiliers de regroupements avec des bâtiments du SDIR,
- 528 bâtiments opérationnels tels que les commissariats, les gendarmeries, les cantonnements de CRS, les centres d'entretien routier,

Considérant que le périmètre du SDIR qui en résulte comprend 581 bâtiments représentant une surface de 656 364 m² ; soit, 35 % des implantations et 45 % des surfaces du parc de bureaux régional ;

² Données SDIR.

Que les bâtiments développent une surface utile nette d'environ 400 000 m² SUN et accueillent 26 256 postes de travail ;

Que les immeubles en multi-occupation représentent 135 192 m² SUB et comprend quatre cités administratives (Amiens, Laon, Lille et Soissons) proposant environ 1 800 postes de travail sur une surface de 44 000 m² SUB ;

Que les deux tiers des surfaces occupées correspondent à des biens domaniaux, 8 % à des biens mis à disposition et que les 333 locations qui représentent 57 % du nombre total de biens, ne développent que le quart de la surface du parc considéré ;

Que le coût annuel des locations est de 17 M€ ; que parmi les 35 baux les plus élevés, il a été identifié 11 contrats particulièrement délicats à résilier qui représentent un coût annuel de 5 M€ ;

Considérant que le ratio d'occupation moyen de ces emprises ressort à 15,2 m² SUN / Pdt ;

Que les concentrations d'occupations diffèrent selon les territoires, avec le poids marqué du Nord et de Lille en région, d'Amiens pour la Somme ; que les zones péri-urbaines ou rurales présentent des petites unités dispersées, aux enjeux moindres en termes de surfaces ou de loyers mais dont les moins bonnes performances d'occupation se révèlent difficiles à améliorer ;

Que les expertises de la MRPIE sur la base des données déclarées et les discussions en CDIP ont montré que la notion de postes de travail (Pdt), de surface utile nette (SUN) n'étaient pas maîtrisées avec précision ; qu'il apparaît nécessaire de poursuivre la fiabilisation des données par des mesurages et des études de faisabilité ;

Que les services en charge du SDIR se sont également étonnés du nombre important de postes de travail déclarés par agent résident (entre 13 et 17 postes pour 10 agents) ;

Que cette difficulté à objectiver les disponibilités immobilières au travers d'indicateurs de densification des immeubles et d'occupation réelle des postes de travail confirme la nécessité de fixer des objectifs de fiabilisation des données et de renforcement des expertises immobilières ;

Considérant que les services ont conduit une enquête sur l'état technique et la performance énergétique de 467 immeubles du parc ;

Que la méthode retenue pour évaluer l'état de santé de chaque bâtiment repose sur l'évaluation de l'état de quatre ensembles de composants : clos-couvert-structure, équipements techniques, aménagement intérieur et aménagement extérieur ;

Que les données collectées sont insuffisantes pour établir l'état technique de 10% de immeubles ; que l'état des deux tiers des immeubles est estimé « satisfaisant » à « très satisfaisant » ; que les immeubles en état peu ou pas satisfaisant représentent le quart des surfaces³.

Que les données collectées et produites dans le cadre des audits du plan de relance de 2009 ont été exploitées pour établir la performance énergétique des bâtiments ; que les données ne sont pas disponibles pour les deux tiers des immeubles ; que 20% des immeubles (36% des surfaces) ont une étiquette énergétique classée de A à D ;

³ Ces chiffres demeurent à confirmer. Si un nombre identique d'immeubles considérés (467) semble indiquer un même périmètre des bilans « état de santé » et « étiquette énergie », la différence du total des surfaces mentionnées (490 332 m² SUB pour le premier et 628 872 m² SUB pour le second) ne le confirme pas.

Sur les besoins des services

Considérant que le SDIR ne mentionne pas les effectifs hébergés dans les immeubles de bureaux ; que la seule valeur renseignée est celle du nombre de postes de travail ;

Que les services ont retenu l'hypothèse retenue d'une baisse annuelle des effectifs de 2 % fondée sur la poursuite de la tendance constatée les années précédentes ; qu'une telle hypothèse ferait évoluer le besoin en poste de travail de 26 256 postes en 2018 à 23 760 postes en 2022 ;

Considérant que les services estiment que la connaissance acquise du patrimoine permettra de faire évoluer très rapidement les stratégies patrimoniales ou d'intervention en fonction de l'évolution des effectifs ou des orientations stratégiques relatives à la réorganisation territoriale des services publics (démarche CAP 2022 et la circulaire du Premier Ministre du 24 juillet 2018 ainsi que les orientations de réorganisation du réseau DGFIP).

Qu'ils observent cependant que l'approche par agglomération préconisée par le guide du SDIR peut se révéler insuffisante pour les cas où la mise en place d'organisations différentes de type « back office / front office » conduit à modifier l'affectation géographique des services et des agents ;

Considérant que le SDIR intègre le développement de nouveaux modes de travail ;

Que le document souligne la nécessité de prendre en compte le développement de nouveaux modes de travail dans tout projet d'aménagement immobilier et d'anticiper dès à présent les tendances qui se dessinent à moyen et long terme : transversalité des relations entre services, travail en mode projet et collaboratif, travail à distance sur plusieurs sites, télétravail, bureaux partagés et flexibles

Que cette injonction est assortie d'un point de vigilance sur la méthode d'élaboration de ces nouveaux espaces de travail et d'accueil du public ; qu'il est recommandé d'associer étroitement les futurs occupants aux projets, d'identifier les mutualisations envisageables et de veiller à la flexibilité des solutions.

Que le SGAR et la PFRA sont en charge du suivi des objectifs du SDIR relatif à l'évolution des modes de travail et aux actions de mutualisation ;

Sur l'approche stratégique

Considérant que les lignes directrices régionales ont été rassemblées autour de trois axes majeurs déclinés en dix vecteurs d'action :

L'optimisation et la rationalisation du parc dans tous les territoires est un premier axe de travail qui considère les performances d'occupation, les organisations fonctionnelles, la valorisation du patrimoine devenu inutile pour l'État, le parc locatif, l'amélioration des performances économique et énergétique, le maintien en bon état du parc immobilier domanial ;

Est également recherchée, la mise en synergie et en cohérence du schéma directeur immobilier régional avec trois autres politiques immobilières promues par l'État : l'accessibilité des bâtiments recevant du public, la mobilisation du foncier public en faveur du logement et la création de maisons de l'État.

La modernisation des conditions de vie au travail et le développement d'une politique de mutualisation volontariste sont les deux vecteurs privilégiés pour améliorer le cadre et les conditions de travail.

Considérant que le SDIR Hauts-de-France est un outil partagé permettant de rationaliser les décisions en matière d'immobilier ;

Qu'il vise à apporter une vision d'ensemble du parc, une stratégie d'évolution, une politique cohérente d'entretien et de valorisation du patrimoine foncier de l'État ;

Que le document sera appelé à évoluer en fonction des résultats d'analyses complémentaires et des évolutions de la réforme de l'organisation territoriale des services de l'État ;

Considérant que 39 agglomérations ont été sélectionnées pour illustrer le SDIR et le décliner sur le plan territorial ;

Que ces 39 agglomérations représentent 80 % des bâtiments, 96 % de la SUB, de la SUN et des postes de travail, 92 % des loyers ;

Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que les services ont suivi la méthode préconisée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) pour procéder à la segmentation du parc :

Qu'il a été tenu compte des critères suivants :

- l'analyse par agglomération,
- la prise en compte de la satisfaction des occupants,
- la hiérarchisation des biens intermédiaires,
- la recherche de la réduction du montant des baux,
- la prise en compte de la liquidité des biens,
- l'état de santé, la qualité thermique ;

Considérant que le travail de segmentation conduit à classer les 581 bâtiments du parc initial considéré en 329 biens à conserver (447 677 m² SUB), 94 biens à quitter (116 930 m² SUB) et 158 biens intermédiaires (91 756 m² SUB) dont la perspective définitive demeure à déterminer par des d'investigations complémentaires ;

Que la stratégie patrimoniale vise à :

- maintenir 57 % des bâtiments du parc occupé, 68 % de sa surface,
- quitter 16% des bâtiments, 18 % en surface,
- occuper 6 nouveaux bâtiments pour 72 000 m² (13 % de surfaces nouvelles) ;
- mettre en œuvre un travail d'expertise pour des bâtiments, dont les perspectives demeurent incertaines (27 % des bâtiments, 14% des surfaces) ;

Que l'objectif d'évolution du parc au cours de la période quinquennale du SDIR est de diminuer la surface du parc de référence de 90 000 m², soit une diminution de 14 % ;

Que les services identifient certaines spécificités :

- les immeubles des préfectures et sous-préfectures sont les moins performants en termes d'occupation et de performance thermique ;
- l'immobilier des sous-préfectures est souvent en mauvais état technique avec des charges de fonctionnement élevées et des besoins de financement importants pour des travaux de mises aux normes et de mise en accessibilité. Si la nature emblématique des sous-préfectures plaide pour un maintien des services de l'État dans ces immeubles, l'optimisation de leur occupation n'est pas toujours envisageable faute d'une demande suffisante ;
- le réseau des finances publiques dispose de grands immeubles domaniaux largement sous-occupés dans les principaux centres urbains et une multitude de petites locations dans des petites villes ou dans des zones rurales. Le SDIR sera appelé à évoluer pour accompagner la mise la mise en œuvre du projet de réorganisation et de redéploiement de ce réseau des grandes agglomérations vers les territoires défavorisés ;

Considérant que le SDIR prévoit la mise en œuvre de plusieurs projets structurants dont les deux plus importants concernent la libération des cités administratives d'Amiens (6 100 m² SUB) et de Lille (24 700 m² SUB) ;

Que l'installation dans les nouvelles cités d'Amiens et de Lille, « pôles des services public du XXI^{ème} siècle », interviendra dans le terme du SDIR, délai en cohérence avec l'échéance du programme 348 qui financera ces projets à hauteur de 225 M€ ;

Que le projet d'Amiens⁴ qui vise à regrouper dix services de l'État et de trois opérateurs sur un site unique est organisé en deux phases :

- la première phase concerne l'installation en 2019 de près de 150 agents dans un immeuble neuf en location ;
- la seconde, plus complexe vise à regrouper plus de 800 agents dans deux immeubles à construire (75 M€) ;

Que le projet lillois (150 M€) prévoit la construction de 35 600 m² SUB pour y installer près de 2 000 postes de travail; que cette opération de regroupement des services de l'État à proximité du futur rectorat et d'un nouveau commissariat de police s'inscrit dans un projet de reconquête d'un quartier du sud de la ville en grande difficulté ;

Que le schéma directeur régional prévoit également de rénover sur le plan énergétique les cités administratives de Laon (11 000 m²) et de Soissons (3 200 m² SUB) ;

Que les services recensent une quinzaine d'autres opérations réalisées ou en cours de réalisation ;

Considérant que le SDIR intègre la stratégie d'optimisation des baux entamée en 2015 qui consiste à renégocier les conditions financières au profit de l'État mais également à obtenir des clauses favorables à l'occupant ;

Que la MRPIE pilote cette opération en association avec le pôle de gestion domaniale (PGD), le service local des domaines (SLD), le pôle d'évaluation domanial (PED), la plate-forme régionale des achats de l'État (PFRA) dont les objectifs en matière d'économies sur les loyers sont fixés par la direction des achats de l'État (DAE) ;

Que la réussite de cette action implique que l'occupant respecte certaines consignes :

- anticiper le renouvellement ou de la nouvelle prise à bail (12 à 18 mois à l'avance),
- envisager des solutions alternatives de relogement pour agir pendant la négociation,
- désigner un interlocuteur unique chargé de mener la négociation avec le bailleur ;

Considérant que le SDIR aborde la question de la stratégie de valorisation ;

Que plusieurs pistes d'améliorations du modèle actuel sont identifiées :

- le principe de vente de biens inoccupés fait de l'État un acteur immobilier singulier. Les services estiment que la mise en place d'un modèle différent anticipant la libération des biens du domaine privé de l'État serait de nature à accroître les produits de cession ;
- l'État rencontre des difficultés pour vendre ses biens dans certaines agglomérations où il n'y a pas de marché de bureau. Les services constatent que les moyens de gestion ne sont pas adaptés pour envisager de mettre en location ces surfaces devenues inutiles. Afin de préserver la valeur des actifs,

⁴ Cf. : avis CIE n°2018-07 du 17 mai 2018 sur le projet immobilier pour la cité administrative d'Amiens.

ils proposent de mettre en place un dispositif de convention d'occupation précaire transférant au preneur les obligations de propriétaire ;

- 42 biens sont inscrits sur la liste régionale des parcelles du domaine privé de l'État ou de ses opérateurs, destinées à être cédées en vue d'y développer une offre nouvelle de logements. Les services remarquent que les projets font défaut et que beaucoup de ces biens sont susceptibles d'y demeurer longtemps ;
- les services souhaitent bénéficier d'une assistance à la commercialisation pour réaliser les multiples transactions suscitées par les projets de cités administratives de Lille et d'Amiens et dont l'ampleur est susceptible de déstabiliser le marché local.

Que les services proposent de définir un projet de valorisation pour chaque bien après identification de sa typologie (logement, bureau, autre), du volume d'actifs que l'État souhaite céder, de l'existence et du type de marché immobilier local ;

Que les services ont caractérisé la problématique de chaque cession envisagée ;

Que les perspectives de cession sur la période du SDIR concernent 38 bâtiments :

- 4 déjà vendus ;
- 2 bâtiments quittés par le rectorat ;
- 4 biens vacants hors périmètre SDIR et 9 biens dans le périmètre du SDIR d'une valeur estimée à environ 6 M€ ;
- 10 bâtiments quittés à l'occasion de l'opération de la cité administrative d'Amiens, estimés à environ 20 M€ (dont 3 hors SDIR) ;
- 9 bâtiments quittés à l'occasion de l'opération de la cité administrative de Lille estimés à 25 M€ ;

Que la réalisation des autres projets du SDIR pourrait conduire à de nouvelles cessions pour un montant d'environ 10 M€ ;

Sur la stratégie d'intervention

Considérant que la stratégie d'intervention vise à définir à un horizon de cinq ans le niveau d'entretien, de maintenance et de remise à niveau du parc domanial en tenant compte des orientations stratégiques patrimoniales ;

Que le besoin global de travaux pour les bâtiments du SDIR est estimé à 120 M€ ;

Que la stratégie consiste à intervenir sur le parc de manière ciblée en fonction du segment patrimonial (à conserver, intermédiaires, à quitter), de l'état de santé, du niveau de performance énergétique et du potentiel de densification ;

Qu'il a été déterminé pour chaque bâtiment les montants à envisager pour quatre catégories de travaux : mise en sécurité des biens et des personnes, pérennité du parc, économies d'énergie et mise en accessibilité ; que les montants de travaux d'accessibilité reprennent ceux de l'agenda d'accessibilité financé dans le cadre programme budgétaire 723 ; que les autres estimations résultent de l'application de ratios établis à partir des audits énergétiques de 2009 et d'une analyse des dépenses sur la période 2015 – 2017 ;

Que la stratégie d'intervention retenue consiste à :

- maintenir les bâtiments en sécurité pour les personnes et les biens pour tout le parc, dans le cadre d'une maintenance rigoureuse,
- remettre à niveau le parc des biens à conserver, prioritairement et des biens intermédiaires dont un des états techniques n'est pas satisfaisant ;

- mettre en performance thermique 1/6 du parc de biens à conserver parmi les biens d'une classe énergétique de E à G ou faisant l'objet d'un projet de densification, dans l'objectif de traiter le parc en 30 ans,
- réaliser le programme de travaux de l'Ad'AP ;

Que le coût de cette stratégie d'intervention est estimé à 63M€ ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

Considérant que les services ont estimé le coût de la mise en performance énergétique à l'échéance du SDIR et à un horizon de 2050 ;

Que les 234 bâtiments pris en considération dans cette étude se répartissent en 149 biens à conserver, 45 biens intermédiaires et 40 biens à quitter ;

Que le coût des travaux à réaliser dans les immeubles à conserver est estimé à 12 M€ d'ici à 2022 et à 144 M€ pour atteindre la cible de 2050 ;

Que les services envisagent de réaliser des petits travaux rapidement amortis (« retour sur investissement rapide ») sur la totalité des biens « à conserver » et d'une classe énergétique de E à G pour un montant de 3,4 M€ ;

Considérant qu'il est fixé un objectif de réduction de 33 % des consommations énergétiques à l'horizon 2022 pour les 502 immeubles du parc prioritaire ;

Que la réduction des surfaces devrait contribuer pour un tiers à cette réduction des consommations énergétiques ;

Que les deux tiers restants correspondraient effectivement à une amélioration de la performance énergétique du parc obtenues par la combinaison d'opérations de remplacement d'immeubles énergivores (cités administratives de Lille et d'Amiens), par des travaux de rénovation de sites existants et par des petites interventions rapidement amorties ; que les hypothèses de calcul pour la maîtrise des consommations d'énergie sont un gain de 30 % pour les bâtiment à étiquette E, 40 % à étiquette F, 45 % à étiquette G, et 70 % à étiquette inférieure.

Considérant qu'il est également fixé un objectif de réduction de l'ordre de 70 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2022 ;

Sur le tableau de bord du SDIR

Considérant que le tableau de bord régional comprend des indicateurs primaires dont les objectifs à atteindre en 2022 sont :

Amélioration de l'état de santé des bâtiments :

- 100 % de bâtiments en état « satisfaisant » pour une valeur initiale de 65 % ;

Optimisation des surfaces et des coûts :

- cible de 14,1 m² SUN / Pdt pour une valeur initiale de 15,2 m² SUN / Pdt ;
- réduction à 18,2 % (valeur initiale de 25 %) la proportion d'immeubles pris à bail avec un montant cumulé de loyers inférieur à 102 M€ (contre 104 M€ en 2017) ;

Réduction de la vacance :

- passer de 27 à 15 immeubles vacants ;

Modernisation du parc :

- réduction de 33 % de la consommation totale d'énergie finale du parc ;
- réduction de 36 % de la consommation moyenne d'énergie finale par m² ;

Que des objectifs complémentaires sont également fixés pour opérer le suivi des contrôles réglementaires, du traitement du risque amiante, de l'accessibilité des ERP et de la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre ;

Les représentants de la préfecture de région Hauts-de-France, de la mission régionale de la politique immobilière et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 17 janvier 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

1. Le Conseil note que les axes stratégiques du SDIR sont conformes aux orientations de la politique immobilière de l'État (PIE).

Il salue la très forte mobilisation des équipes régionales et départementales et la bonne appropriation des nouvelles modalités de gouvernance de la PIE en région.

Il relève l'attention portée au bon équilibre des services de l'État dans les territoires et le souci d'offrir des services de proximité à l'ensemble des publics. Il remarque que l'analyse croisée du diagnostic immobilier et des données du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires a permis d'identifier très précisément 37 bâtiments qui offrent des opportunités pour renforcer la présence des agents de l'État dans les communes classées en « zone de fragilité » et conduire des réflexions sur de nouveaux modes d'organisation du travail.

Il prend acte du travail de recensement des immeubles de bureaux occupés par les opérateurs mais observe que moins de 20 % d'entre eux sont inclus dans le périmètre du SDIR. Il souligne la volonté des services d'intégrer les opérateurs à mesure de l'élaboration de leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Il regrette toutefois que le retard pris dans le déploiement des SPSI de dernière génération ne permette pas d'atteindre l'objectif fixé en 2016 par le Premier ministre, à savoir une parfaite articulation de ces SPSI avec les SDIR⁵ ;

2. Le Conseil salue l'initiative de mise en réseau de l'ensemble des acteurs de la politique immobilière régionale.

Il relève le rôle particulier de la mission régionale de la politique immobilière de l'État qui assure l'animation de ce réseau.

⁵ Circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

Il note que l'implication des services varie selon les moyens ou des compétences dont ils disposent. Il comprend que les efforts produits par chacun d'eux pour élaborer le SDIR ne pourront, en l'état des organisations, être maintenus dans la durée.

Le Conseil partage la conviction des services que l'organisation de la fonction immobilière régionale doit évoluer afin de disposer des moyens et compétences indispensables à la mise en œuvre du SDIR, et plus particulièrement ceux relatifs à la gestion des actifs et à la conduite des opérations immobilières.

Sur le diagnostic immobilier

3. Le Conseil remarque que l'immobilier pris en considération dans le SDIR concerne 7 % des surfaces occupées par les services et opérateurs de l'État en région Hauts-de-France, et 46 % des surfaces de bureaux.

Il note que le périmètre du SDIR a été déterminé après analyse des 1 624 immeubles de bureau du parc occupé par les services et opérateurs de l'État.

4. Le conseil observe que la mise en œuvre de la démarche du SDIR s'accompagne de progrès significatifs dans l'inventaire du parc mais note que beaucoup reste à faire.

Il comprend que la MRPIE doit conduire, en lien avec les services occupants et les chefs de projets immobiliers, un chantier d'expertises nécessaire à l'amélioration de la connaissance du parc. Si ces travaux sont à poursuivre pour 175 bâtiments concernés par des projets immobiliers en cours ou déjà identifiés, ils demeurent à entreprendre pour 182 autres bâtiments, pour valider des projets immobiliers, encore à l'état d'hypothèse.

Le Conseil encourage les services « têtes de réseau », les gestionnaires de bâtiments et la MRPIE à prolonger leurs efforts pour compléter le Référentiel Technique (RT). Il note que la fiabilisation des données dans les outils du SDIR (RT, OAD) devra coïncider avec celle des informations du système Chorus.

5. Le Conseil relève la richesse du diagnostic réalisé sur le périmètre du SDIR.

La qualité du dossier présenté atteste de la finesse d'une analyse multicritères déclinée à l'échelle de la région, du département de l'agglomération et du bâtiment.

Le Conseil a été particulièrement sensible à la prise en compte des enjeux territoriaux, qu'il s'agisse de veiller de garantir l'accès au service public ou de prendre en compte les projets des collectivités⁶.

Sur les besoins des services

6. Le Conseil regrette une quantification insuffisante des besoins actuels et futurs des services.

Il note que les services tablent sur une baisse probable des effectifs d'environ 10 % sur la période. Il souligne cependant les limites d'un travail d'expression du besoin rapporté aux seuls postes de travail.

Il prend acte de l'existence de situations non expliquées où des services disposeraient de 1,7 poste par agent. Il regrette que les informations relatives aux effectifs hébergés ne soit pas mentionnées pour chacun des niveaux d'analyse du diagnostic (région, département, agglomération, bâtiment) et que le rapport ETP/Pdt ne soit pas précisé.

⁶ Cf. : avis CIE n°2018-07 du 17 mai 2018 sur le projet immobilier pour la cité administrative d'Amiens

Le Conseil invite les services à collecter ces informations dans les meilleurs délais afin de s'assurer de la juste adéquation du nombre de postes de travail et du besoin des services auxquels ils sont mis à disposition.

7. Le Conseil rappelle que les besoins des services doivent également être appréhendés dans une perspective qualitative.

Il se félicite de la prise en compte de son observation formulée en 2015⁷ : « La création de pôles d'expertise et la professionnalisation de la prise en charge de la relation client constituent deux axes forts de l'amélioration de la qualité de service. Les structures d'accueil du public et de traitement de fond des dossiers peuvent ne plus être regroupées physiquement. »

Il salue l'intention des services d'intégrer les nouveaux modes de travail dans le cadre des prochaines opérations immobilières.

Le Conseil invite les services à décliner les intentions affichées en enrichissant le volet diagnostic de la présentation des différentes pistes de transformations probables des services et de leurs conséquences en termes de besoins immobiliers, tant sur un plan quantitatif que qualitatif.

Sur l'approche stratégique

8. Le Conseil prend acte de la conformité des axes stratégiques du SDIR aux préconisations de la DIE et observe que le document présenté évite certains des écueils identifiés précédemment⁸.

Il observe avec satisfaction que le principe de l'abandon de locations semble abordé avec mesure par les services de la région.

Il remarque également que les services ont intégré que le choix entre location et propriété doit résulter d'une approche économique prenant en compte le potentiel de valorisation des actifs détenu au regard de la nature des marchés immobiliers locaux.

Il salue la décision de ne pas exclure les immeubles d'une surface de moins de 500 m² du périmètre du SDIR et la volonté de concevoir un outil suffisamment souple pour être évolutif et adaptable.

9. Le Conseil agréé le choix d'une approche stratégique déclinée à quatre niveaux : région, département, agglomération et bâtiment.

Il relève que les services se sont attachés à comparer offres et besoins afin d'identifier le potentiel de densification de chaque immeuble.

Il note que ce travail conduit à identifier des situations singulières où la capacité d'accueil des immeubles occupés est supérieure aux besoins des services, sans qu'il n'existe de solutions immobilières évidentes conformes à la norme d'occupation de la politique immobilière de l'État (12 m² SUN / Pdt) et satisfaisant les objectifs d'efficacité de l'action publique.

Il prend acte des réflexions engagées par la DIE pour assouplir l'approche normative. Il considère qu'une application nuancée de la norme d'occupation doit être contrebalancée par l'introduction d'une norme de coût au poste de travail et la fixation d'objectifs plus ciblés de diminution des surfaces occupées.

⁷ Fiche thématique du Conseil de l'immobilier de l'État de juin 2015 n°4 « [Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?](#) »

⁸ Cf. : avis CIE n°2018-26 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019.

Le Conseil rappelle que la rationalisation du parc demeure le moyen le plus accessible pour atteindre chacun des buts de la politique immobilière de l'État :

- diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État ;
- offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de transition environnementale ;
- favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public.

10. Si le Conseil prend acte de la volonté affichée des services d'améliorer la performance d'occupation du parc, il ne peut que constater que la cible fixée de 14,1 m² SUN / Pdt ne permettra pas de respecter la norme plafond de 12 m² SUN / Pdt fixée depuis 2009 pour les services et opérateurs de l'État.

Sur la stratégie patrimoniale

11. Le Conseil note que l'objectif d'évolution du parc sur la période du SDIR est de diminuer la surface du parc de référence de 90 000 m², soit une réduction de 14%.

Le Conseil salue l'ambition des services mais s'interroge sur leur capacité à tenir les objectifs du SDIR.

Il observe que la différence entre les surfaces des nouveaux bâtiments et les surfaces des immeubles classés « à quitter » représente près de la moitié des surfaces des biens intermédiaires nécessitant des investigations complémentaires.

Il observe le poids important des projets des cités administratives de Lille et d'Amiens dans le bilan intermédiaire de la stratégie patrimoniale. Il remarque que ces deux projets bénéficient de financements exceptionnels conséquents (225 M€). Il appelle l'attention des services sur le fait qu'ils ne disposeront probablement pas de tels moyens pour réaliser les opérations nécessaires à la libération de 45 000 m² supplémentaires.

12. Le Conseil relève que les services se sont attachés à établir les principes d'une stratégie de valorisation. Cette démarche est suffisamment rare pour être soulignée.

Pour autant, il comprend qu'une part significative du travail d'instruction est à réaliser et que la mobilisation de produits de cession susceptibles de financer la mise en œuvre du schéma régional immobilier demeure, à ce stade, hypothétique.

Le Conseil souligne la pertinence des propositions des services en faveur d'un changement d'approche de la valorisation des biens de l'État. Il confirme l'intérêt d'anticiper la libération des biens, de faciliter la mise en location des biens inutiles et de se faire accompagner de professionnels pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de valorisation d'un portefeuille d'actifs. Il remarque que les travaux de la mission de préfiguration portant sur la valorisation locative des biens de l'État devenus inutiles est susceptible d'apporter des réponses aux questions soulevées.

Sur la stratégie d'intervention

13. Le Conseil souligne la qualité du travail effectué pour déterminer la trajectoire de la stratégie d'intervention.

Il note que l'approche par ratio a été réalisée à partir d'un échantillon représentatif à une échelle suffisamment fine pour assurer une relative fiabilité des estimations mais qu'une connaissance insuffisante d'une partie des immeubles ne permet pas de la garantir.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

14. Le Conseil salue les ambitions du SDIR en matière de réduction des consommations énergétiques (-33%) et de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-70%).

Il remarque toutefois que les données demeurent insuffisamment complètes pour confirmer que les objectifs fixés pourront être atteints.

Il appelle l'attention des services sur le fait que les économies d'énergie réalisée par la libération de surfaces ne sont pas prises en compte dans le calcul de la réduction de la consommation d'énergie finale, tel que défini par le décret du 23 juillet 2019.

Il invite les services à collecter rapidement les informations indispensables à l'identification des progrès à accomplir pour satisfaire les exigences de la loi Elan dont il rappelle qu'elles s'imposent au parc tertiaire privé et public.

.

En conclusion, le Conseil salue le travail considérable des services de la région Hauts-de-France dont le résultat atteste d'une réelle appropriation des enjeux immobiliers pour l'accomplissement des missions de service public.

Pour autant, il n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le SDIR présenté, en raison du caractère incomplet du volet diagnostic et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Il salue l'implication des acteurs rencontrés, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leurs travaux, à commencer par ceux visant à compléter et fiabiliser l'inventaire des moyens et des besoins immobiliers.

Le Conseil craint que la mise en œuvre du schéma ne souffre d'un manque de compétences et de moyens. Dans les conditions d'organisation actuelle, il est probable que les résultats ne seront à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics. Il estime que ce risque doit inviter l'État à reconsidérer le modèle de gestion de son immobilier.

Annexe 1 : Tableau de bord du SDIR Hauts-de-France

Axe stratégique	Indicateur		Valeur initiale	Objectif 2022
Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence				
Amélioration de l'état de santé des bâtiments	Bâtiment dont l'état de santé est satisfaisant	Proportion	64,60%	100%
		Nombre	160	185
		m² SUB	309 933	463 981
Optimisation des surfaces et des coûts				
Densification des espaces de bureaux	Ratio d'occupation moyen	m² SUN/Pdt	15,2	14,1
	Surface utile nette	m² SUN	400 275	334 440
	Nombre de postes de travail	Nombre	26 256	23 733
Réduction des loyers externes	Immeubles pris à bail	Proportion	24,90%	18,20%
		Nombre	333	207
		m² SUB	163 216	103 073
	Montant cumulé des loyers externes	(€ HC HT/m²)	104	102,5
		Montant (K€)	16 968	10 564
		m² SUB	163 216	103 073
Réduire la vacance	Nombre de bâtiments vacants	Nombre	27	15
Modernisation du parc				
Maîtrise des consommations d'énergie	Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc	(KWh EF)	192 445 067	128 387 848
	Surface	m² SUB	656 364	567 055
	Consommation moyenne d'énergie finale/m²	(KWh EF/m².an)	293	226

Indicateurs complémentaires

Axe stratégique	Indicateur		Valeur initiale	Objectif 2022
Suivi des contrôles réglementaires	Part des bâtiments pour lesquels les contrôles réglementaires ont été réalisés et sans réserves ou avec réserves levées en cas de conformité, en % de nombres de biens	Proportion	23,30%	100,00%
		Nombre	57	185
		m² SUB	96 968	463 981
Traitement du risque amiante	Part des bâtiments sans amiante ou avec présence d'amiante mais "précaution si présence d'amiante", en % du nombre de biens	Proportion	87,40%	100,00%
		Nombre	508	393
		m² SUB	624 817	557 365
Accessibilité des ERP aux personnes handicapées	Part des ERP accessibles en % du nombre de biens (réglementaire et fonctionnel)	Proportion	36,90%	89,20%
		Nombre	120	290
Maîtrise des consommations d'énergie	Émission totale de gaz à effet de serre	kg CO2/an	19 108 939	5 068 805
	Émission de gaz à effet de serre	(kg CO2/m².an)	29,1	8,9

Avis n°2019-29 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Île-de-France

Le Conseil salue le travail engagé en région Île-de-France et relève la complexité du chantier et les enjeux qui le caractérisent. Il entend que la conduite du changement, de surcroît dans sa composante immobilière, peut ne pas être pleinement compatible avec la durée « standard » d'un SDIR. Toutefois, il rappelle qu'il importe de fixer d'ores et déjà les trajectoires et que la fiabilisation et la complétude des données en constituent la base.

Au demeurant, les objectifs du SDIR n'étant pas conformes au ratio d'occupation en vigueur en zone tendue, le Conseil ne peut pas être favorable au schéma qui lui a été présenté.

Enfin, si le Conseil entend le partage entre administrations centrales, relevant de la DIE, et services déconcentrés, relevant du préfet, il paraîtrait tout à fait opportun qu'un schéma directeur d'implantation des administrations et des projets immobiliers structurants, dont le Conseil soulignait dès 2016 l'importance, soit réalisé et articulé au SDIR.

Il relève avec intérêt les outils développés dans le cadre du SDIR et notamment pour ce qui concerne l'approfondissement de la connaissance du foncier de l'État.

Dans ses conditions, le Conseil encourage la région à poursuivre ses démarches, à établir un schéma de l'immobilier de l'État à l'échelle du Grand Paris et à décliner sa vision dans une approche territorialisée articulant les besoins futurs des services de l'État (y compris au niveau central) avec les grands projets d'infrastructure, dans une logique d'aménagement du territoire.

Vu l'article L.4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, relatif au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre en date du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ; du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ; du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ; du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ; du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ; du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région ; du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ; du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État et du 19 novembre 2019 relative à son application à l'Île-de-France ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu les articles L.111-10-3, R.131-38 et suivants du code de la construction et de l'habitation relatifs à la performance énergétique et environnementale et aux caractéristiques énergétiques et environnementales obligations d'économie d'énergie ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (n°2018-26) ;

Vu le dossier transmis préalablement à la séance ;

Après avoir entendu M. Michel CADOT, préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, accompagné de M. Frédéric ANTIPHON, SGAR adjoint, de Mme Sandrine LE BOUÉDEC, chargée de politique immobilière, de M. Yves LAURENT, chargé de mission PIE, de M. Michel LAFFITTE, responsable régional de la politique immobilière de l'État, de Mme Véronique MONSENEGO, adjointe au RRPIE, de Mme Sophie MARMOUGET, directrice adjointe DRIEA et de M. Jérôme PINAUD, responsable du service des politiques de l'immobilier et du bâtiment, lors de la séance du 19 décembre 2019 qui s'est tenue en l'absence de représentants de la Direction de l'immobilier de l'État et de la Direction du budget ;

Considérant que la région Île-de-France s'étend sur une superficie de 12 013 km² et compte plus de 11,9 millions d'habitants, ce qui en fait la région la plus peuplée de France¹ ;

Qu'elle présente une organisation territoriale complexe articulée autour de 8 départements, la Métropole du Grand Paris (MGP²), 65 intercommunalités, 1 276 communes ; que son périmètre n'a pas évolué dans le cadre de la Loi NOTRe ;

Considérant que la région présente, entre la métropole du Grand Paris (MGP) et les quatre autres départements³, de fortes disparités en termes de concentration et de développement ;

Que le marché immobilier du logement y est tendu⁴, la pression foncière importante et l'usage du foncier contraint par de multiples règles ;

Considérant que la région connaît une forte dynamique de projet initiée par les lois du 3 juin 2010 relative au Grand Paris⁵ et du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁶ ;

Qu'elle accueille de grands projets publics souvent complexes et/ou fortement contraints, en matière de transport, d'organisation de manifestations internationales (Jeux olympiques et paralympiques) et de développement urbain ;

Considérant que la mobilisation du foncier en faveur de la construction de logements est un enjeu majeur (objectif de construction de 70 000 logements par an, déclinée par bassins territoriaux, prévue dans le schéma directeur de la région - SDRIF) ;

Considérant que la région est, en outre, concernée par les évolutions récentes liées à l'organisation territoriale de l'État (circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018), la déclinaison qui en est faite pour l'Île-de-France (circulaire du Premier ministre du 19 novembre 2019) et la mise en œuvre du nouveau réseau de proximité (NRP) des Finances publiques ;

Considérant enfin que l'organisation même des services de la préfecture de région est amenée à se transformer et à se structurer autour de deux pôles « politiques publiques » et moyens (dont l'immobilier sera un des piliers) ;

¹ Densité de population : Paris et communes limitrophes -supérieure à 300 habitants/hectare-, Île-de-France -100 hab./ha. Par comparaison la densité de Lyon est de 105 hab./ha.

² Créée au 1^{er} janvier 2016, la métropole du Grand Paris regroupe les départements de Paris (75), des Hauts-de-Seine (92), de la Seine-Saint-Denis (93) et du Val-de-Marne (94).

³ Seine-et-Marne (77), Yvelines (78), Essonne (91) et Val-d'Oise (95).

⁴ 6 des 8 départements les plus tendus de France sont localisés en Île-de-France.

⁵ Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

⁶ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

Sur l'État et ses opérateurs en région Île-de-France,

Considérant que la région représente de forts enjeux en matière d'immobilier public puisqu'elle concentre la quasi-totalité des implantations des administrations centrales, une part importante des sièges des opérateurs, ainsi que de nombreuses juridictions et implantations militaires et de police ;

Que l'immobilier de l'État en Île-de-France (toutes affectations et typologies confondues) représente, en 2019, 11,3 % des biens du parc national en nombre et 20,5 % de sa surface utile brute ;

Considérant que l'État et ses opérateurs occupent dans la région Île-de-France un parc immobilier de 18,23 Mm² SUB au 31 décembre 2018, dont 10,39 Mm² pour l'État, selon le Document de politique transversale – politique immobilière de l'État (DPT) 2020⁷ ;

Que l'État est également propriétaire de 2 Mm² occupés par des tiers⁸ ;

Que le parc de bureau occupé par l'État (hors opérateurs) représente 4,9 Mm², soit plus du quart du parc immobilier de bureau occupé par l'État ;

Que la valeur du parc (tous types de biens confondus) contrôlé par l'État en Île-de-France est établie à 26 Mds €, soit 40 % de la valeur totale du parc contrôlé par l'État ;

Que la valeur du parc de bureau en Île-de-France représente 15,8 Mds €, soit la majorité du parc immobilier de bureaux contrôlé par l'État toutes régions confondues (58 %) ;

Considérant que les outils de la politique immobilière de l'État (PIE) recensent 134 opérateurs en région Île-de-France implantés dans 777 bâtiments de bureaux, mais qu'une certaine prudence s'impose, les outils étant très variablement renseignés ;

Que seuls 48 SPSI d'opérateurs ont fait l'objet d'un porter à connaissance du préfet de région et ont été analysés par les services régionaux en charge de la PIE ;

Sur la démarche immobilière et les moyens mis en œuvre,

Considérant que l'élaboration du schéma directeur immobilier régional d'Île-de-France s'inscrit dans le cadre général de la PIE, le schéma 2018-2022 présenté au Conseil constituant le premier exercice dans ce format⁹ ;

Considérant que l'élaboration du SDIR en région Île-de-France se place dans un contexte particulier, le Préfet de région ayant reçu mandats du ministre de l'action et des comptes publics pour une approche globale et unifiée en matière de stratégie immobilière, afin de garantir une cohérence d'action et d'arbitrages et de garantie des intérêts de l'État. L'objectif est d'assurer au préfet les moyens d'action adaptés aux enjeux de la région et de la métropole du Grand Paris. Le mandat initial était un mandat de négociation avec la Ville de Paris. Il a été élargi en 2019 au foncier et à la stratégie immobilière en Île-de-France ;

Considérant que l'élaboration du SDIR repose, au niveau régional, sur une collaboration interservices resserrée entre les services de la préfecture de région, la mission régionale de la politique immobilière de l'État (MRPIE), la direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement (DRIEA), les préfets de département, les directeurs départementaux des Finances publiques (DDFiP) et les services

⁷ La comparaison des chiffres du DPT et du SDIR laisse apparaître des différences restant à expliquer.

⁸ Ces tiers sont des établissements publics non opérateurs au sens du jaune budgétaire, des collectivités locales,... (Source : DPT-PIE 2020).

⁹ Le Conseil rappelle toutefois qu'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière a été élaboré précédemment pour la région Île-de-France ; qu'il a sur le sujet produit des recommandations en mars 2010.

déconcentrés ; et, au niveau national, entre la direction de l'immobilier de l'État et la MRPIE, afin de prendre la mesure du contexte régional et des enjeux immobiliers particuliers qui en découlent ;

Considérant que la démarche de diagnostic du parc a été conduite de 2015 à 2017, avec la mise en place de réunions départementales et de formations aux outils de la PIE (référentiel technique –RT- et outil d'aide au diagnostic – OAD-) ;

Considérant que la stratégie immobilière a été élaborée dans un second temps, de 2017 à 2018, par la détermination de la liste des biens du SDIR, la stabilisation du « fichier matrice¹⁰ », la segmentation des biens du périmètre et l'élaboration des stratégies patrimoniale et d'intervention, dans le cadre des travaux départementaux et régionaux itératifs ;

Considérant que le SDIR 2018-2022 a fait l'objet de travaux d'approfondissement avec la DIE entre juin 2018 et juillet 2019 ;

Considérant que le SDIR comporte trois axes stratégiques, déclinés dans une démarche projet, conformes aux orientations de la politique immobilière de l'État, pour lesquels des objectifs à horizon 2022 sont fixés :

- réduire le nombre de sites : - 9 % de biens en nombre et - 8 % en surface,
- réduire le nombre de locations : - 10 % de prises à bail,
- optimiser les sites pérennes : - 10 % de consommation d'énergie¹¹ ;

Sur le diagnostic immobilier présenté dans le SDIR¹²,

Considérant que la région Île-de-France compte 13 929 biens (tous biens confondus, soit 10 % du parc national) sur 19,9 Mm² SUB (22 % du parc national) ; que le parc immobilier régional à usage de bureaux se compose de 2 955 biens (21 % du parc régional) répartis sur 6,1 Mm² SUB (31 % du parc régional) ;

Considérant que le périmètre SDIR (PSDIR) comprend 1 346 biens (46 % du parc immobilier régional à usage de bureau) sur 1,9 Mm² SUB composé des trois périmètres P1, P2 et P3 :

- liste P1 : 416 biens (31 % du PSDIR en nombre) d'une superficie unitaire supérieure à 1 000 m², totalisant 1,6 Mm² (84 % du PSDIR, en surface). Ils se concentrent sur Paris et la petite couronne,
- liste P2 : 204 biens (15 %) d'une superficie unitaire comprise entre 500 et 1 000m², totalisant 0,144 Mm² (8 %),
- liste P3 : 726 biens (54 %) d'une superficie unitaire inférieure à 500 m², totalisant 0,154 Mm² (8 %),

Considérant que le périmètre SDIR intègre les bâtiments de bureau occupés par les services déconcentrés de l'État, excluant les biens occupés par les administrations centrales, les services à compétence nationale, les opérateurs, les autorités administratives indépendantes, les biens occupés par le ministère des armées et les biens spécifiques occupés par celui de la justice ;

Considérant que le ratio d'occupation moyen du PSDIR est annoncé à 14,8m² SUN/PdT¹³, mais qu'il n'est pas calculé pour 46 % des biens (en nombre et en surface) faute de données ; qu'il est supérieur à 16 m² ¹⁴ pour 20 % des biens en nombre, qu'il est conforme à la norme plafond de 12 m² pour 18 % des biens en

¹⁰ Outil développé dans le cadre du SDIR Île-de-France.

¹¹ Ces quelques données ne reflètent pas l'ensemble des indicateurs. Ceux-ci sont présentés ultérieurement (cf. tableau de bord).

¹² Les données SDIR reprises ici peuvent différer des données extraites du DPT et évoquées ci-avant.

¹³ Le ratio d'occupation moyen (méthode retenue pour l'élaboration du SDIR) est le rapport entre le total de la SUN et celui du nombre des postes de travail dans le PSDIR. Il permet de s'affranchir des contraintes techniques n'autorisant pas l'atteinte du ratio cible sur certains bâtiments.

¹⁴ Le ratio est supérieur à 20 m² SUN/PdT pour 134 biens.

nombre ; que le nombre de biens conformes à la nouvelle norme plafond de 10 m² en zone tendue n'est pas renseignée ;

Considérant que les biens du périmètre SDIR ont, en moyenne, une note de préservation de 11,7/20 (au sens du référentiel technique –RT- et de l'outil d'aide au diagnostic –OAD-) mais qu'elle n'est pas calculée pour une part importante du parc : 47 % des biens, en nombre, et 36 % des biens, en surface ;

Considérant que la note d'optimisation est de 9,7/20 (en moyenne) et celle de modernisation de 12/20 (en moyenne) ;

Considérant que ces données globales doivent être interprétées avec une certaine prudence, puisque si le périmètre P1 (biens d'une superficie supérieure à 1 000 m²) est correctement documenté dans les outils de la PIE, en revanche les biens de moindre superficie sont notoirement sous documentés, faisant chuter le taux global de complétude à 206/275 ;

Considérant que le périmètre P1 présente quant à lui un taux de complétude de 245/275 ; qu'il concentre les enjeux majeurs en terme de surface, de valorisation et de pérennité d'implantation ;

Considérant que le périmètre P1 (416 biens) présente un ratio d'occupation moyen de 20 m² SUN/PdT¹⁵, mais que le ratio n'est pas calculé pour 40 % des biens en nombre et 44 % des biens en surface ; qu'il est supérieur à 16 m² pour 22 % des biens en nombre ; qu'il est conforme à la norme plafond de 12 m² pour 14 % des biens ; que la conformité à la norme plafond spécifique aux zones tendues n'est pas renseignée ;

Considérant que les biens du périmètre P1 ont, en moyenne, une note de préservation de 11,6/20 (au sens du RT et de l'OAD) mais qu'elle n'est pas calculée pour plus d'un quart du parc P1 (28 % des biens, en nombre, et 33 % des biens, en surface) ;

Considérant que la note d'optimisation est de 9,8/20 (en moyenne) et celle de modernisation de 11,9/20 (en moyenne) ;

Sur les besoins des services,

Considérant que les besoins des services sont peu qualifiés et quantifiés, qu'il s'agisse du besoin en nombre de postes de travail par rapport aux effectifs actuels ou à échéance de la période quinquennale, alors que la densification des espaces de bureaux est un axe stratégique du SDIR ;

Considérant que la politique immobilière de l'État doit intégrer les incidences de la dématérialisation des procédures à l'usage du public et de la réduction des espaces d'accueil qui en découle ; qu'elle doit également intégrer les nouvelles modalités et conditions de travail (espaces de travail innovants, « co-working », télétravail, travail nomade...) ; qu'il ressort des expérimentations conduites par certains services que de tels dispositifs ne conduisent pas à réduire les surfaces utilisées ;

Que la remise à niveau des outils (matériels informatiques, bureautiques) et les ressources budgétaires nécessaires pour le faire, sont deux conditions sans lesquelles les nouvelles configurations de travail (modalités et espaces) ne pourront pas être mises en œuvre ;

Sur l'approche stratégique,

Considérant que la démarche SDIR ne vise pas l'exhaustivité, mais s'attache, dans une vision d'ensemble, à identifier des perspectives concrètes grâce au dialogue avec les différents acteurs ;

¹⁵ 49 biens présentent un ratio supérieur à 20 m².

Considérant que le SDIR intègre les trois périmètres P1, P2 et P3, soit 1 346 biens, mais que le périmètre cible (P1) constitué de 416 biens d'une superficie unitaire supérieure à 1 000 m² est celui qui cristallise les plus forts enjeux ;

Considérant que le diagnostic, actualisé en 2018, établi sur le PSDIR grâce aux outils de la PIE et sur la base des trois indicateurs définis par la DIE, met en évidence un niveau de préservation moyen, caractérisant un parc plutôt ancien et peu entretenu, dont le niveau d'optimisation est faible et le ratio d'occupation (14,8 m² SUN/Pdt) éloigné de la norme plafond de 12 m² SUN/Pdt ; que le diagnostic resserré sur le P1 présente des niveaux de préservation et d'optimisation équivalents, ainsi qu'un ratio d'occupation moyen de 20 m² SUN/Pdt (voire supérieur à 20 m² SUN/Pdt pour 49 bâtiments) ;

Considérant que le renseignement du RT demeure perfectible, en particulier pour les biens de moindre superficie (-500m²) pour lesquels la documentation initiale était limitée à quelques données élémentaires ; que ces biens sont certes nombreux mais peu représentatifs en superficie cumulée, donc porteurs de moindres enjeux ;

Considérant que les orientations retenues dans le cadre de la démarche de rationalisation immobilière en Île-de-France plaident pour :

- une stratégie de campus administratif¹⁶ permettant « une autonomie aux opérateurs et administrations, tout en leur proposant une animation et des ressources communes et une souplesse de gestion, par densification et/ou des implantations nouvelles »,
- la prise en compte des incidences de l'organisation administrative de la Métropole du Grand Paris et du Grand Paris Express (transports),
- la prise en compte du patrimoine de la préfecture de police de Paris et de la gendarmerie ;

Considérant enfin qu'il est établi que les SPSI des opérateurs et des administrations centrales doivent s'articuler avec le SDIR Île-de-France afin de créer des synergies en matière de mutualisation et de densification ; que le porter à connaissance des projets de SPSI sert cette ambition ;

Que la mise en cohérence du SDIR et des SPSI (opérateurs et AC) relève en région Île-de-France de la MRPIE ; que pour ce faire, la MRPIE s'implique dans le suivi et la validation de ces SPSI ;

Qu'une cartographie propre aux implantations des administrations centrales (élaborée par la DIE en 2018) permet d'identifier les zones cibles de densification et de recherche de synergie ; qu'à titre d'exemple des zones de développement telle Montrouge sont identifiées, alors que des synergies pourraient être recherchées autour des grands pôles comme celui des finances à Bercy ou de la justice au Millénaire ;

Que les données relatives aux opérateurs et les outils actuels ne permettent pas d'élaborer une telle cartographie concernant les opérateurs, mais que leur présence est particulièrement importante dans Paris et en première couronne ;

Sur la stratégie patrimoniale,

Considérant que le périmètre SDIR de 1 346 biens est composé de 635 biens (47 %) appartenant à l'État (1,18 Mm² SUB, soit 59 %) et de 711 biens (53 %) n'appartenant pas à l'État (0,79 Mm² SUB, soit 41 %), ces derniers étant majoritairement de petites implantations ;

¹⁶ Selon les termes du SDIR : « La notion de campus ne se traduit pas automatiquement comme une succession de bâtiments isolés sur un large foncier. Elle peut être imaginée de manière plus dense grâce à des extensions verticales ou horizontales des bâtiments existants. »

Considérant que les travaux d'élaboration de la stratégie patrimoniale ont révélé la nécessité de fiabiliser et de consolider les données de l'OAD afin de passer d'une segmentation initiale théorique issue de l'outil à une proposition enrichie et validée émanant d'un travail collaboratif région/départements ;

Considérant que la segmentation a été élaborée sur la base d'un recensement des 635 biens appartenant à l'État et se traduit par la segmentation suivante au niveau régional : 526 biens sont à conserver (83 % des biens segmentés, en nombre), 23 sont à quitter (3,6 %), 86 biens sont considérés comme étant intermédiaires (13,5 %), leur statut reste à déterminer ; que la répartition des bâtiments de l'État par catégorie est quasiment équivalente en surface : 83% à conserver, 4 % à quitter et 14 % classés en biens intermédiaires ;

Que les 23 biens à quitter sont des biens libérés dans le cadre de regroupement de services, des biens sans affectation dont le réemploi n'est pas ou plus envisagé ; qu'ils représentent 41 448 m² SUB, accueillent plus de 1 000 postes de travail¹⁷ et ont une valeur vénale globale de 54,9 M€ ;

Considérant qu'une réflexion similaire a été conduite sur les 711 biens mis à disposition de l'État ou loués, qu'il occupe ; que 137 de ces biens relèvent de mise à disposition à titre gratuit ou moyennant une faible redevance ; que ce parc s'étend sur plus de 143 000 m² SUB et accueille près de 2 200 postes de travail ; qu'il est considéré comme intéressant d'en conserver l'usage ;

Considérant que 574 biens sont pris à bail (94 biens en P1, 79 biens en P2 et 401 biens en P3) ; que l'optimisation des baux privés représente pour l'État un enjeu majeur, le niveau de loyer étant particulièrement élevé¹⁸ ;

Considérant que la stratégie patrimoniale intègre les paramètres et enjeux que sont les loyers annuels estimés à 26 M€, la valeur des biens domaniaux à céder¹⁹, l'économie des charges afférentes aux biens à quitter et à céder ;

Considérant qu'une liste de projets structurants s'inscrit également dans le cadre de la stratégie patrimoniale portée par le SDIR Île-de-France :

- deux projets soumis à labellisation en CNIP concernant les rectorats de Créteil et de Versailles,
- les cités administratives de Melun, de Cergy et de Nanterre inscrites au programme 348²⁰,
- deux projets portés par la préfecture de région concernant : le site multi-occupant de la Rue Miollis (Paris XVe), labellisé en CNIP, et la Rue des archives (Créteil, 94) en cours de labellisation,
- dix-huit projets labellisés en CRIP ;

Considérant que le montant des projets dits « structurants » s'établit à 389,6 M€ ;

Sur la stratégie d'intervention,

Considérant que la stratégie d'intervention s'inscrit dans la continuité de la stratégie patrimoniale ; qu'elle intègre l'intervention sur les biens de l'État considérés comme étant « à conserver » et l'intervention sur les biens mis à disposition de l'État, pour lesquels il assume les travaux à la charge du propriétaire et considérés comme étant « à conserver » ;

¹⁷ La donnée « nombre de postes de travail » n'étant pas renseignée pour 11 des 23 biens, une certaine prudence s'impose.

¹⁸ Selon le SDIR, l'Île-de-France représente 85 % des gains nationaux en renégociation de baux. Ainsi, 56,4 M€ de gains ont été dégagés selon le bilan de l'action des services dressé fin 201, dont 44 M€ issus d'une installation domaniale et 12,6 M€ de négociations de tous types.

¹⁹ Il s'agit de valeur inscrite au bilan de l'État (valeur Chorus).

²⁰ Cités administratives de Melun (77) : 18,2 M€ et de Cergy (95) : 16,3 M€. Seules les études concernant la Cité administrative de Nanterre (92) sont prévues à l'heure actuelle : 50 000 €.

Considérant que l'estimation du coût global d'entretien et de remise à niveau de la part du parc immobilier à conserver tient compte des exigences inscrites dans le projet de rénovation énergétique des bâtiments de l'État porté par le Gouvernement ;

Considérant que le coût de maintenance du parc a été estimé par les services et, en l'absence d'estimation, par l'application d'un ratio théorique de 50 €/m² SHON ; que l'expression de besoin représente 160 M€ sur 5 ans, soit une moyenne de 32 M€/an (24 €/m² SUB), dont 117 M€ pour le P1 ; que l'expression des besoins concernant les biens occupés mais non domaniaux s'élèvent à 17,2 M€, dont 13,7 M€ pour le P1 ;

Que l'allocation régionale est de 15 M€/an, soit 12 €/m² SUB ;

Considérant que le coût de remise à niveau²¹ du parc immobilier occupé par les services déconcentrés de l'État en Île-de-France a été estimé à 1,580 Md €, dont 1,4 Md€ pour les biens domaniaux et 0,142 Md€ pour les biens mis à disposition pour lesquels l'État assume l'entretien relevant du propriétaire ; que cela représente environ 50 M€/an, soit un coût estimé à 1 213 € TDC / m² SUB²²;

Que les services régionaux en charge de la PIE considèrent cet effort de remise à niveau du parc soutenable, dès lors que sont intégrées la temporalité et la priorisation des interventions de remise à niveau dans le cadre d'une stratégie immobilière 2018-2050, ainsi que les évolutions progressives de la volumétrie du parc ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale,

Considérant que les données de connaissance du patrimoine du périmètre SDIR identifient un nombre important de biens construits avant les années 1990, ce qui induit un écart certain en termes de performance par rapport aux normes actuelles (la période de construction de la moitié des biens se situe entre 1949 et 1969) ;

Considérant qu'afin de tenir compte des exigences de la loi Elan²³ et du décret relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire²⁴ une feuille de route régionale sur la transition énergétique a été élaborée. Elle se décline selon six axes dont la rationalisation des bâtiments²⁵, l'attention portée aux travaux « embarqués » et le changement de comportement des utilisateurs ;

Considérant que le tableau de bord fixe à 10 % la réduction des consommations d'énergie ; que les modalités d'atteinte de l'objectif ne sont pas précisées (part liée aux usages, part liée aux équipements ou aux caractéristiques bâtimentaires) ;

Sur le tableau de bord du SDIR et les outils développés,

Considérant que le tableau de bord porte sur les 1 346 bâtiments du périmètre SDIR ; que les objectifs fixés sont à atteindre fin 2022 :

Évolution du parc immobilier régional en nombre de biens et en surface :

- 1 346 biens en 2018, 1 219 en cible à 2022,

²¹ Le coût de remise à niveau intègre l'objectif de 60 % d'économie d'énergie d'ici à 2050.

²² Le SDIR Île-de-France établit une comparaison avec les moyens consacrés à la rénovation des cités administratives et autres sites multi occupants (P348). Ce programme consacre 1 Md € pour rénover 600 000 m² SUB, soit 1 600 €/m² SUB.

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

²⁴ Décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire.

²⁵ Exemple du projet de la rue Miollis (Paris) dont il est attendu une réduction des consommations d'énergie de l'ordre de 30 %.

- 1 906 474 m² SUB en 2018, 1 754 352 m² SUB en cible à 2022,

Optimisation des surfaces et des coûts par densification et réduction des loyers externes :

- baisse du ratio d'occupation de 14,8 m² SUN / PdT à 13,5 m² SUN / PdT (14,4 m² en 2019),
- réduction de la part des bâtiments présentant un ratio d'occupation supérieur à la norme : de 36 à 30 %,
- réduction de la part de biens pris à bail de 43 % à 38 % (de 574 à 517, en nombre),
- maintien du montant cumulé des loyers externes sur la période à 263 € HTC HT/m² SUB),

Préservation du patrimoine contre le risque d'obsolescence :

- réduction de la part des bâtiments présentant un état de santé pas ou peu satisfaisant : de 230 à 183 (de 17 à 15 %),
- réduction du nombre de bâtiments présentant une note de préservation inférieure à 20 : de 298 à 232 (de 22 à 19 %),

Modernisation du parc :

- baisse des consommations moyennes d'énergie finale : de 142 à 128 kWh EF/m² SUB.an ;

Considérant que le tableau de bord présente également certaines informations complémentaires et objectifs relatifs à :

- l'amélioration du taux de complétude du RT (de 206 à 245),
- le suivi des contrôles réglementaires (augmentation de 14 à 75 % de la part des bâtiments pour lesquels les contrôles ont été réalisés sans réserve ou avec réserves levées),
- le traitement du risque amiante et la part de bâtiments sans amiante ou avec « précaution si intervention » (de 56 à 75 %),
- le nombre d'établissements recevant du public accessibles (de 221 à 254) ;

Considérant que les services en charge de la politique immobilière en région Île-de-France ont développé d'autres outils dans le cadre de leurs missions :

Que la « matrice » est un fichier créé ex-nihilo qui inclut la stratégie patrimoniale, la stratégie d'intervention, ainsi que toutes les informations techniques issues de l'OAD²⁶. Ce fichier constitue l'outil de pilotage et de suivi du SDIR. Il s'agit également de l'outil-socle de partage des données entre services (en charge de la PIE) et services occupants. Il permet de corréler données bâtimentaires et orientations stratégiques. Cet outil est mis à jour selon une procédure non automatisée ;

Que le « tableau régional de suivi de la mobilisation du foncier public » est un outil de connaissance, de suivi et d'accompagnement des évolutions des biens immobiliers bâtis et non bâtis. Il permet d'envisager leur valorisation par cession ou valorisation alternative et est utilisé par les services (préfecture de région, MRPIE, DRIEA, préfets de département, DDFiP et services déconcentrés) ;

Les représentants de la préfecture de région Île-de-France, de la mission régionale de la politique immobilière et la direction de l'immobilier de l'État²⁷, ayant été entendus en leurs explications ;

²⁶ Au-delà des restitutions techniques de l'OAD.

²⁷ La DIE, absente lors de l'audition, a transmis préalablement une note sur le SDIR de la région Île-de-France.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 19 décembre 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre,

1. Le Conseil note avec satisfaction que la démarche SDIR est portée par de nombreux acteurs, qu'il se dégage de la présentation qui lui en a été faite une vision politique de la PIE en Île-de-France, région concentrant de forts enjeux.

Il salue la démarche itérative région-départements et région-direction de l'immobilier de l'État qui prévaut dans l'élaboration du schéma directeur immobilier régional.

2. Le Conseil relève que le SDIR 2018-2022 est un schéma de première génération, dont l'examen initial en CNIP date de 2019.

Il salue le travail effectué par les différents services impliqués dans le processus notamment pour ce qui concerne l'élaboration de l'inventaire et le nombre conséquent d'actifs pris en compte.

Sans méconnaître la spécificité régionale et sa complexité, sans ignorer les enjeux immobiliers qui y sont liés, le Conseil regrette que ce document stratégique n'ait pu être produit plus tôt après la généralisation du processus à l'ensemble des régions en 2015.

3. Le Conseil note l'étendue du parc du périmètre SDIR tant en nombre de biens (1 346) qu'en superficie (1,9 Mm² SUB).

Il observe que des compétences peuvent être mobilisées en région mais s'interroge sur le dimensionnement des services en charge de l'immobilier (en moyens humains) et son adéquation à l'ampleur de la tâche.

Sur le diagnostic immobilier,

4. Le Conseil relève le choix fait par les services d'enrichir le périmètre à toute surface, y compris inférieure à 500 m², afin d'avoir une vision globale de la situation immobilière régionale.

Il prend toutefois acte que le périmètre du SDIR, excluant les bureaux d'administration centrale et des opérateurs, ne couvre que 9,57 % du parc immobilier de la région, même s'il s'étend sur 1,9 Mm², et 30,8 % du parc de bureau de la région.

5. Le Conseil constate que la documentation erratique des petites superficies pose problème. Il invite les services à parfaire l'inventaire, notamment en matière d'occupation des locaux tant la difficulté d'établir des ratios d'occupation est grande en l'absence de certaines données. Il regrette que les effectifs, actuels et prévisibles à échéance du SDIR, ne soient pas pris en compte, même s'il entend que des évolutions contradictoires entre services peuvent exister. Il se demande si l'état de connaissance de l'occupation du parc est suffisant pour établir une stratégie. Les données d'occupation des locaux et l'expression des besoins doivent être affinées.

Il rappelle que le SDIR est un document évolutif et qu'à ce titre, le schéma en cours est appelé à évoluer afin d'intégrer la nouvelle organisation territoriale de l'État, la création des secrétariats généraux communs, le nouveau réseau de proximité de Finances publiques, l'évolution prévisible des effectifs ou encore l'émergence de grands projets.

6. Le Conseil prend acte des outils développés et utilisés pour l'élaboration et le pilotage du SDIR, hors le RT et l'OAD mis à disposition par la DIE.

Il entend l'utilité pour les services de disposer d'un outil complémentaire (la matrice) permettant d'allier données bâtimentaires et données stratégiques afin de partager les informations de pilotage du parc, a fortiori dans une situation complexe et à enjeux comme celle de l'Île-de-France. Il s'étonne qu'il n'existe pas de passerelle automatisée de déversement des données entre les outils et que la matrice ne puisse pas être alimentée au moins pour partie de façon automatique.

Il recommande à la DIE d'expertiser cet outil, en collaboration avec les services de la région Île-de-France et, le cas d'échéant, d'en envisager la mise à disposition d'autres régions pour lesquelles il pourrait être utile (sous réserves de l'accord des « inventeurs » et d'une automatisation du déversement de certaines données).

Il invite la DIE à explorer les outils à mettre en place pour une meilleure connaissance du foncier et notamment des droits à construire afin d'en favoriser la valorisation.

Sur l'approche stratégique,

7. Le Conseil observe que les trois axes stratégiques du SDIR Île-de-France sont en cohérence avec les objectifs de la politique immobilière de l'État : réduire le nombre de sites, réduire le nombre de biens pris à bail et optimiser les sites considérés comme pérennes.

Il prend acte des objectifs quantifiés inscrits au tableau de bord pour chacun des indicateurs retenus et se réjouit que les données initiales aient été complétées d'un point à date (en 2019) permettant de mesurer tant le chemin parcouru que celui restant à parcourir.

8. Le Conseil entend également avec intérêt les grandes orientations retenues dans le cadre de la démarche de rationalisation immobilière en Île-de-France, visant à développer une stratégie de campus administratif permettant « une autonomie aux opérateurs et administrations, tout en leur proposant une animation et des ressources communes et une souplesse de gestion, par densification et/ou des implantations nouvelles », ou encore la prise en compte des incidences de l'organisation administrative de la Métropole du Grand Paris et du Grand Paris Express (transports).

Il invite les services en charge de la PIE à explorer plus avant la stratégie de campus et à préciser les contours de l'organisation particulière envisagée (moyens, structure...), les attributions respectives des représentants de l'État propriétaire et de l'occupant dans ce schéma particulier.

9. Le Conseil regrette que la vision stratégique globale ne soit pas complétée d'une déclinaison territorialisée permettant d'apprécier la stratégie d'implantation des services de l'État au regard des grands projets d'aménagement et de transports, des zones de développement identifiées, par exemple.

Dans ce même esprit, le Conseil relevait déjà en 2016²⁸ concernant la région Île-de-France que : « Les services d'administration centrale sont localisés sur un territoire en pleine mutation. Les services de l'État y occupent 12 Mm², ses opérateurs 10 Mm² [...]. Un déménagement peut être une réponse adaptée aux besoins de l'administration mais également une opportunité pour accompagner le développement de secteurs en devenir. »

Il invitait alors à penser l'implantation des services d'administration centrale dans le cadre du Grand Paris en anticipant les effets à moyen terme de la création ou du renforcement des infrastructures de transport. Cette recommandation demeure d'actualité et s'étend aux services déconcentrés, aux opérateurs de l'État.

L'absence d'une présentation territorialisée du SDIR ne permet pas, à ce stade, d'apprécier la prise en compte d'une approche par territoire que le Conseil appelait de ses vœux pour les implantations des services de l'État (administrations centrales et services déconcentrés) territoire par territoire (bassin de vie - bassin d'emploi) tenant compte des nouvelles opportunités.

²⁸ Cf. avis n°2016-13 relatif aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales.

Il recommande à la région de poursuivre ses réflexions afin de moduler et d'affiner la démarche du SDIR, dans cet esprit.

10. Le Conseil prend acte de la situation particulière de la région et des forts enjeux en matière d'immobilier public puisqu'elle concentre, outre des services déconcentrés, la quasi-totalité des implantations des administrations centrales, une part importante des sièges des opérateurs, ainsi que de nombreuses juridictions et implantations militaires et de police.

Le SDIR excluant de fait les implantations des administrations centrales et celles des opérateurs, il regrette que l'État ne dispose pas d'une vue d'ensemble du parc de bureaux d'Île-de-France (évalué à plus de 6 Mm²).

Il réitère le souhait, exprimé à destination de l'État propriétaire lors de précédents avis²⁹, de disposer d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale permettant de construire une meilleure articulation entre les stratégies ministérielles et celle à construire dans le cadre du SDIR de la région Île-de-France.

Si le SDIR de la région Île-de-France intègre une carte des implantations des administrations centrales, s'il précise s'être enrichi de l'analyse des SPSI des administrations (et des opérateurs) dont il a eu connaissance, les interactions semblent trop souvent modestes. Alors même que le SDIR doit par nature être porteur d'une approche et d'une vision globales, que la mise en cohérence du SDIR et des SPSI (opérateurs et AC) relève en région Île-de-France de la MRPIE, le SDIR ne paraît pas encore avoir atteint un degré de maturité tel qu'il permettrait de révéler de nouvelles opportunités et de créer une dynamique conforme aux objectifs de la PIE.

L'articulation entre SDIR, SPSI des administrations centrales, SPSI des opérateurs, reste à bâtir.

Sur la stratégie patrimoniale,

11. Le Conseil s'étonne que la segmentation des biens aboutisse à proposer la conservation de 83 % des 635 biens considérés (en surface et en nombre de biens) alors même que les notes de préservation, d'optimisation et de modernisation sont moyennes, et que le ratio d'occupation est éloigné de la norme de la PIE. À cet égard, il rappelle son attachement et celui de la DIE à ce que la norme de 10 m² SUN/Pdt soit respectée en zone tendue.
12. Le Conseil relève que le diagnostic resserré sur le P1, périmètre à forts enjeux, présente un ratio d'occupation moyen de 20 m² SUN/Pdt (voire supérieur à 20 m² SUN/Pdt pour 49 bâtiments). Tenant compte de la norme plafond en zone tendue, la superficie occupée pourrait, dans une vision très théorique, être réduite de moitié.

La densification et la réduction des surfaces sont deux pistes qui semblent, à cet égard et selon les éléments présentés, insuffisamment exploitées.

Il encourage les services à affiner, sur ce volet, le schéma directeur immobilier régional et à en tirer les conséquences en matière de ressources budgétaires nécessaires à la conduite de la stratégie d'intervention du SDIR Île-de-France.

13. Le Conseil invite, par ailleurs, les services en région à poursuivre les travaux de connaissance du foncier, notamment des droits à construire, et les encourage à systématiser le questionnement de la conservation et de la valorisation (par toutes formes) du foncier dont l'État dispose.

²⁹ Dito supra et avis n°2018-27 relatif au bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour la période 2019-2023.

Sur la stratégie d'intervention,

14. Le Conseil entend que les ressources budgétaires importantes devraient être mobilisées pour satisfaire, d'une part, les besoins en termes de maintenance et d'entretien du parc cible et, d'autre part, de remise à niveau en intégrant les objectifs environnementaux à horizon 2050.

Il recommande que l'approche conduite par ratio, en l'absence d'estimation, soit précisée et que les chiffres annoncés soient affinés.

Il invite les services à intégrer la réduction des surfaces et la lutte contre la surcapacité, insuffisamment portée dans le schéma actuel, eu égard notamment à la non-conformité du ratio d'occupation moyen du périmètre P1. La réduction des surfaces, dans le respect du ratio d'occupation cible, est un des moyens de compenser la faiblesse des moyens alloués.

15. Le Conseil prend acte de la volonté de promouvoir des campus administratifs modernes. Toutefois, il s'interroge sur le modèle économique de ces projets et les modalités de leur financement, les conditions régissant les relations propriétaire/occupants, la part faite à la multi-occupation et à la mutualisation. Il invite les services en région et la DIE à échanger sur ce projet, sur les expériences capitalisées dans le cadre du programme 348 et sur l'expérimentation relative aux sites multi-occupants.

Il rappelle sa demande au représentant de l'État propriétaire qu'un cahier des charges type soit élaboré afin d'encadrer l'expression des besoins des utilisateurs (cf. avis CIE n°2016-02). Il invite la DIE à prolonger la réflexion en intégrant les nouveaux modes de travail, la multi-occupation et l'interopérabilité des réseaux.

Le Conseil sera attentif aux progrès de la démarche initiée en Île-de-France.

16. Le Conseil prend note que les expérimentations conduites en matière de nouvelles modalités de travail ne conduisent pas à réduire les surfaces utilisées. Il entend également que la remise à niveau des outils informatiques, l'interopérabilité des réseaux, ..., sont des conditions nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles configurations de travail (modalités et espaces).

Dans le cadre de projets de campus administratifs, le Conseil invite les services chargés de la PIE à mesurer et à documenter les incidences immobilières, techniques et financières de la mise en œuvre de nouveaux modes de travail.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale,

17. Le Conseil prend acte de l'intégration des objectifs de réduction des consommations d'énergie à horizon 2050 et de la prise en compte de cette exigence dans l'estimation des ressources budgétaires de remise à niveau du parc.

Il invite, dans un premier temps, les services à parfaire la connaissance des consommations actuelles en s'appuyant notamment sur l'outil de suivi des fluides développé par la DIE.

Il recommande que soient précisées les modalités d'atteinte des objectifs (parts liées à l'évolution des usages, des équipements techniques et des caractéristiques bâtimementaires), ainsi que les actions concrètes envisagées afin de satisfaire les exigences de la loi Elan.

Sur le tableau de bord du SDIR,

18. Le Conseil s'interroge sur les décisions ayant conduit à ne pas retenir d'indicateur relatif à la vacance dans le tableau de bord, alors que la maîtrise de la vacance est l'un des premiers points d'attention à avoir et l'un des leviers de réduction des coûts immobiliers.

Il considère qu'un enrichissement du SDIR sur ce point particulier mériterait d'être envisagé.

19. Le Conseil recommande, eu égard aux ratios d'occupation mentionnés, d'inscrire dans le SDIR une démarche plus ambitieuse, tenant compte des exigences de la norme de la PIE en zone tendue, dont il rappelle qu'elle s'impose aux structures et services ayant fait le choix d'un maintien dans Paris.

Il encourage par ailleurs les services en charge de la PIE à intégrer dans le SDIR et à quantifier des objectifs en termes de réduction du coût immobilier au poste de travail.

.

En conclusion, le Conseil salue le travail engagé en région Île-de-France et relève la complexité du chantier et les enjeux qui le caractérisent. Il entend que la conduite du changement, de surcroît dans sa composante immobilière, peut ne pas être pleinement compatible avec la durée « standard » d'un SDIR. Toutefois, il rappelle qu'il importe de fixer d'ores et déjà des trajectoires et que la fiabilisation et la complétude des données en constituent la base.

Au demeurant, les objectifs du SDIR n'étant pas conformes au ratio d'occupation en vigueur en zone tendue, le Conseil ne peut pas être favorable au schéma qui lui a été présenté.

Enfin, si le Conseil entend le partage entre administrations centrales, relevant de la DIE, et services déconcentrés, relevant du préfet, il paraîtrait en revanche tout à fait opportun qu'un schéma directeur d'implantation des administrations et des projets immobiliers structurants, dont le Conseil soulignait dès 2016 l'importance, soit réalisé et articulé au SDIR.

Il relève avec intérêt les outils développés dans le cadre du SDIR et notamment pour ce qui concerne l'approfondissement de la connaissance du foncier de l'État.

Dans ses conditions, le Conseil encourage la région à poursuivre ses démarches, à établir un schéma de l'immobilier de l'État à l'échelle du Grand Paris et à décliner sa vision dans une approche territorialisée articulant les besoins futurs des services de l'État (y compris au niveau central) avec les grands projets d'infrastructure, dans une logique d'aménagement du territoire.

Annexe : Tableau de bord SDIR Île-de-France

Axe stratégique	Indicateur	État initial au 23/04/2018		Cible fixée à horizon de 5 ans	
		pourcentage des biens	nombre de biens	pourcentage des biens	nombre de biens
Volumétrie du parc immobilier régional					
Evolution du parc immobilier régional Île-de-France	Nombre de biens du parc immobilier régional	-	1 346	91%	1 219
	Surface (m² SUB)	-	1 906 474	92%	1 754 352
Optimisation des surfaces et des coûts					
Densification des espaces de bureaux	Ratio d'occupation moyen (m² par poste de travail)	14,8		13,5	
	Part des bâtiments présentant un ratio d'occupation supérieur à 12m² SUN/Pdt	36%	487	30%	366
Réduction des loyers externes	Proportion du nombre des immeubles pris à bail ou mis à disposition	43%	574	38%	517
	Moyens cumulés des loyers externes (€ HC HT/m² SUB)	263		263	
Réduire la vacance	Nombre de bâtiments vacants	1%	14	-	non déterminé
Préservation du patrimoine contre un risque d'obsolescence					
Amélioration de l'état de santé des bâtiments	Part des bâtiments présentant un état de santé "pas satisfaisant" ou "peu satisfaisant"	17%	230	15%	183
	Part des bâtiments présentant une note de préservation (P) inférieure à 12/20	22%	298	19%	232
Modernisation du parc					
Maîtrise des consommations d'énergie	Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh EF)	197 607 015		-	
	Consommation moyenne d'énergie finale/m² SUB (kWh EF/m²SUB par an)	142		128	
Maîtrise des consommations d'énergie	Emissions de gaz à effet de serre (Kg CO²/m² SUB.an)	32,2		-	
Indicateurs complémentaires					
Connaissance du parc	Note de complétude moyenne sur le parc	206		245	
Suivi des contrôles réglementaires	Part des bâtiments pour lesquels les contrôles ont été réalisés (sans réserve ou avec réserves levées en cas de non-conformité)	14%	187	75%	914
Traitement du risque amiante	Part des bâtiments sans amiante ou avec présence d'amiante mais "précaution si intervention"	56%	753	75%	914
Accessibilité des ERP aux personnes à mobilité réduite	Part des bâtiments classés ERP	44%	589	-	-
	Part des ERP accessibles	37%	221	80%	471

Avis n°2019-17 sur le bilan et les perspectives des schémas pluriannuels stratégiques immobiliers des opérateurs de l'État

L'audition de la DIE sur le bilan des SPSI des opérateurs met en évidence : le faible nombre de SPSI produits (61 sur 484) et validés (45) le plus souvent avec réserves ; la transmission plus que tardive des SPSI à la DIE qui en fait des documents rétrospectifs plus que stratégiques et prospectifs ; la complexité du système d'information de l'immobilier de l'État basé, de fait, sur deux « sous-systèmes » dont la cohérence reste à garantir (chorus-RE-Fx et le référentiel technique / l'outil d'aide au diagnostic). Plus encore, la représentativité des SPSI reçus (superficie traitée par rapport à la superficie globale, nombre d'agents concernés...), les progrès accomplis dans le cadre du déploiement du dispositif des SPSI depuis 2009, les objectifs de validation des 423 SPSI non reçus par la DIE ne sont à aucun moment abordés.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la Direction de l'immobilier de l'État ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 10 septembre 2019, M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de la direction de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous directrice (DIE-SD2), et de Mme Frédérique VICTOR, responsable de l'équipe « immobilier public » du prestataire GFI ;

Considérant que la réalisation de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) a été étendue aux opérateurs de l'État par la circulaire du 16 septembre 2009 ;

Considérant qu'une nouvelle campagne de SPSI a été initiée par circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016. Elle en précise les modalités d'élaboration et de mise en œuvre en s'appuyant sur une

gouvernance renouvelée, une méthodologie renforcée et une exigence de parfaite articulation des SPSI avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;

Que le pilotage est consolidé par deux dispositifs : le suivi renforcé d'un panel d'opérateurs (initié dès 2014) et une procédure de validation encadrant la mise en œuvre d'opérations immobilières des opérateurs ;

Considérant qu'à ce jour, le Conseil s'est prononcé sur la stratégie immobilière de nombreux opérateurs sous tutelle de ministères, mais qu'il n'a pas de vision globale et consolidée des situations et stratégies immobilières de l'ensemble des opérateurs (parc concerné, objectifs poursuivis, évolutions déjà constatées, besoins actuels et à venir,...) ;

Sur le périmètre concerné,

Considérant que 484 opérateurs sont inscrits dans le document annexé¹ à la Loi de finances 2019 ;

Qu'ils occupent, selon les données de la DIE, plus de 57 000 biens bâtis et non bâtis, pour une surface totale de 38,3 Mm² SUB² ;

Que la typologie des biens occupés est variée (cf. tableau ci-dessous) et se compose, notamment, de 30 382 biens bâtis pour une superficie de 36,8 Mm² :

- les bâtiments techniques ne représentent que 17 % de la surface mais 47 % du nombre de biens bâtis (soit 6,25 Mm² pour 14 400 biens répertoriés) ;
- les bâtiments d'enseignement et de sport représentent près de 52 % de la superficie totale de ces biens mais seulement 18 % du nombre des biens bâtis (soit 19 Mm² et 5 412 biens) ;
- les immeubles de bureaux représentent 10% à peine de la superficie totale des biens bâtis et 13 % du nombre des biens bâtis (soit 3,85 Mm² pour 4 013 biens) ;

	Typologie des biens	Nombre de biens	Superficie (m ² SUB)
Biens bâtis	<i>Bât. enseignement ou sport</i>	5 412	19 077 275,24
	<i>Bâtiment agricole ou d'élevage</i>	882	427 932,56
	<i>Bâtiment culturel</i>	568	1 587 068,42
	<i>Bâtiment sanitaire ou social</i>	1 976	3 960 562,69
	<i>Bâtiment technique</i>	14 400	6 257 524,40
	<i>Bureau</i>	4 013	3 853 954,94
	<i>Commerce</i>	116	69 555,51
	<i>Edifice du culte</i>	14	4 065,00
	<i>Logement</i>	3 001	1 581 840,00
	<i>Sous total</i>	30 382	36 819 778,76
Biens non bâtis	<i>Monument et mémorial, espace aménagé, espace naturel, ouvrages d'art réseaux voiries</i>	26 635	1 505 164,00 ³
	Total général	57 017	38 324 942,75

¹ Cf. www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/jaunes-2019/Jaune2019_operateurs.pdf

² Source DIE. On notera par ailleurs que le document de politique transversale Politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2018 précise que les opérateurs de l'État occupent un parc de 30,7 Mm² SUB (au 31/12/2016), sur la base des données Chorus RE-FX.

³ La superficie des biens est exprimée en m² SUB qu'il s'agisse des biens bâtis ou non bâtis, ce qui dans ce dernier cas mériterait d'être explicité si on en considère la définition conventionnelle rappelée dans la fiche de définition et typologie des surfaces de l'État (DIE - version déc. 2018) : « SUB - surface horizontale disponible dégagée de toute emprise sise à l'intérieur des locaux ».

Considérant que 15 % des biens occupés par les opérateurs leur appartiennent. 70 % sont des biens domaniaux mis à disposition ;

Sur l'accompagnement méthodologique et la gouvernance,

Considérant que pour mettre fin à l'hétérogénéité des situations constatées lors de la précédente campagne, la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 précise les conditions d'un accompagnement méthodologique renforcé et d'une gouvernance renouvelée ;

- En ce qui concerne l'accompagnement méthodologique :

Considérant que la DIE met à disposition différents éléments documentaires, méthodologiques et informatiques visant à harmoniser et uniformiser les livrables et les instruments de pilotage ;

Que ces documents, à destination des tutelles et des opérateurs, sont disponibles via le portail de l'immobilier de l'État (circulaire du 19 septembre 2016, guide méthodologique d'aide à l'élaboration du schéma, guide d'accompagnement spécifique pour les biens situés à l'étranger et foire aux questions) ;

Considérant que la DIE met en œuvre un dispositif d'assistance et d'accompagnement, dont un suivi renforcé d'un panel d'opérateurs à enjeux initié en 2014 et pérennisé par la circulaire du 19 septembre 2016 ;

Que ce dispositif a vocation à permettre l'accompagnement privilégié de certains opérateurs par la DIE en étroite association avec le ministère de tutelle. Ce panel d'opérateurs fait l'objet d'une actualisation régulière afin de tenir compte des évolutions des enjeux immobiliers des différents opérateurs ainsi que des recommandations du Conseil de l'immobilier de l'État⁴. À ce titre, la DIE propose au Conseil de resserrer la liste à 30 opérateurs pour 41 actuellement, en intégrant le Campus Condorcet, l'Institut national du cancer (INCa), et les trois universités ayant bénéficié du premier régime de dévolution : Université Toulouse I, Université de Poitiers et Université Clermont Auvergne (UCA)⁵ ;

Considérant qu'un outil interne à la DIE a été développé pour le suivi renforcé de ces opérateurs, permettant de classer les opérateurs par catégories, de situer leur problématique particulière, d'enregistrer les progrès et de suivre la réalisation du plan d'actions ;

Que la DIE constate que certains opérateurs, bien que n'ayant pas encore formalisé de SPSI, conduisent néanmoins des travaux de modélisation du parc, quand d'autres opérateurs, malgré un travail conséquent de relance qualifié de conséquent par la DIE, semblent ne pas s'approprier démarche ;

Que la démarche d'accompagnement conduite par la DIE s'effectue en deux temps : le premier a pour objectif la mise à jour des données dans Chorus, le second concerne plus directement les différentes phases d'élaboration du SPSI ;

⁴ Circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016.

⁵ Sortie de 5 opérateurs pour lesquels la DIE a rendu un avis favorable (Anah, Ademe, Anses, Inrap, EPPGHV), 7 opérateurs sans problématique particulière (CNED, EHESS, ENM, ENSMP, Epide, IFCE, Reims université), 4 opérateurs du ministère de la culture concernés par le sujet des « réserves » pour lequel il est proposé un autre cadre de gestion (CMN, Musée du Louvre, Cnap, Mobilier National).

- En ce qui concerne la gouvernance :

Considérant que la gouvernance rénovée par la circulaire de 2016 impose : un rôle accru des ministères de tutelle (dont la tutelle immobilière) au cours des différentes phases d'élaboration du SPSI ; la délivrance d'un avis systématique et circonstancié par la tutelle ; un avis formel de la DIE pour les opérateurs appartenant au panel de suivi renforcé et pour les nouveaux opérateurs⁶ ; une approbation qui peut être tacite pour les autres opérateurs à l'issue d'un délai de deux mois après réception du dossier complet ;

Que la nécessaire articulation des SPSI avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) impose, puisqu'ils font partie intégrante du périmètre de réflexion, le porter à connaissance des préfets des informations relatives aux besoins des opérateurs et aux moyens dont ils disposent au plan immobilier, ainsi que la participation à la concertation locale dans le cadre du dispositif SDIR ;

Que le rôle essentiel des préfets est mentionné, même si en région Ile-de-France, ce dernier ne maîtrise, selon la DIE, que le tiers du sujet immobilier ;

Sur les systèmes d'information,

Considérant que le système d'information immobilier de l'État est constitué en réalité de deux systèmes : Chorus RE-Fx et le système d'information développé par la DIE ;

Que Chorus RE-Fx est désormais réservé à la gestion de l'inventaire comptable et physique, nécessaire à la certification des comptes de l'État ;

Que le système d'information immobilier de l'État a été développé hors Chorus RE-Fx pour les besoins de la politique immobilière (RT et OAD), tout en gardant les données extraites de Chorus comme données « socle » ;

Considérant que la mise en cohérence des données de ces systèmes s'effectue à partir du numéro d'inventaire unique attribué par le système Chorus, pour chaque bien ;

Considérant que la mise à jour des données essentielles de Chorus RE-Fx nécessite la communication de documents justificatifs afin de satisfaire des exigences de certification ;

Que les échanges entre opérateurs et services du domaine ne sont pas automatisés ;

Que les opérateurs souhaitant actualiser des données de Chorus RE-Fx doivent procéder à un report des informations modifiées sur un tableau Excel qu'ils transmettent aux services du Domaine ;

Que le processus comprend quatre grandes étapes, ou plus si le processus est itératif⁷, dont la durée peut varier d'un mois pour un bâtiment simple à une année, voire plus, dans des cas complexes⁸ ;

⁶ Il s'agit de nouveaux opérateurs par création ou par fusion d'entités préexistantes.

⁷ Envoi par la DIE d'une restitution des données Chorus RE-Fx et d'une grille de collecte à compléter par l'opérateur (1), transmission à la DIE de la grille de collecte complétée par l'opérateur et validée par sa tutelle (2), vérification de la complétude de la grille par la DIE et transmission au GRIO pour saisie manuelle dans Chorus RE-Fx (3), demande de certificat de validation aux opérateur et tutelle des mises à jour réalisées dans Chorus RE-Fx (4).

⁸ Il est donné l'exemple en séance d'un opérateur ayant renoncé à demander la mise à jour de Chorus RE-Fx face aux difficultés qui n'ont pu être surmontées.

Que la complexité du dispositif de validation de mise à jour des données Chorus RE-Fx et la lenteur du processus sont clairement établies ;

Sur le bilan de la campagne en cours,

Considérant que 61 projets⁹ de SPSI d'opérateurs ont été reçus par la DIE, soit 13 % des 484 SPSI attendus ;

Que la DIE a émis 47 avis et validé 45 SPSI assortis, le plus souvent, de deux ou trois réserves¹⁰ ;

Que deux projets de SPSI ont été rejetés, les opérateurs n'ayant pas tenu compte des remarques formulées par le Conseil de l'immobilier de l'État lors de leurs auditions¹¹ ;

Qu'environ 45 % des 484 SPSI attendus, sans être arrivés à la DIE, seraient néanmoins achevés, et au visa de la tutelle, ou en cours d'élaboration. La lenteur des circuits de validation par la tutelle est relevée par la DIE ;

Considérant qu'un nombre important d'opérateurs est regroupé sous la tutelle de trois ministères. Ainsi, 212 SPSI d'opérateurs sous tutelle du ministère en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont attendus, 76 sous tutelle du ministère en charge de la culture et 41 pour le ministère en charge de l'environnement ;

Que la part des SPSI reçus par rapport à ceux attendus varie sensiblement selon les ministères de tutelle, certains dont le ministère de l'intérieur ou celui des affaires étrangères présentant un taux de retour particulièrement bas ;

Que l'exercice est toutefois trop souvent appréhendé par les opérateurs et les tutelles comme un exercice scolaire (contraint) ;

Considérant que la DIE porte toutefois un regard bienveillant sur les SPSI réalisés qu'elle considère quantitativement modestes mais encourageants par la qualité des documents reçus, l'engagement des tutelles influant grandement sur la qualité des documents (volets diagnostic et stratégique) ;

Qu'elle ne rend cependant pas compte de la situation immobilière des opérateurs ou encore du coût global de l'immobilier dont ils disposent dans le cadre de leurs missions ;

Qu'elle fait par ailleurs état d'une articulation satisfaisante entre schémas pluriannuels de stratégie immobilières des opérateurs et schémas directeurs immobiliers régionaux –SDIR-, témoignant de synergies dans certaines régions ;

Considérant, a contrario, que la DIE relève que les schémas pluriannuels sont souvent communiqués très tardivement au regard de la période couverte, voire en fin de période, faisant de ces schémas des documents rétroactifs et non pas prospectifs comme cela devrait être ;

Sur les propositions d'évolution portées par la DIE,

Considérant que la DIE propose d'agir sur trois axes pour pallier les difficultés rencontrées dans l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs portant sur :

- une animation renforcée du réseau en région, sous l'égide des missions de politique immobilière de l'État, et l'organisation de réunions auxquelles les opérateurs seront invités ;

⁹ À la fin juillet 2019.

¹⁰ La nature des réserves n'est pas communiquée.

¹¹ Il s'agit du CNRS (avis n°2016-03) et du Réseau Canopé (avis n°2017-11).

- une rénovation de la procédure de validation des SPSI permettant de réduire les délais d'instruction par diffusion simultanée des projets de SPSI aux différentes instances concernées (tutelle, préfet, DIE, contrôleur budgétaire régional). Ce point a d'ores et déjà été porté à connaissance des opérateurs et tutelles par note du 17 juin 2019 ;
- une réflexion, au sein d'un groupe de travail dédié, sur la possibilité de simplifier le processus de mise à jour des données Chorus RE-Fx. Ces travaux restent à conduire ;

Considérant enfin que la DIE regrette ne pas disposer, dans le cadre actuel régissant l'exercice des SPSI des opérateurs, de « toute la légitimité requise » pour conduire les actions souhaitées ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 septembre 2019 et du 28 novembre 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte du travail de compilation réalisé par la Direction de l'immobilier de l'État afin d'établir un premier bilan des SPSI des opérateurs depuis la généralisation de la procédure (2009). Il prend note de la diversité des types de biens (bâtis et non bâtis) ainsi que du nombre d'opérateurs concernés et de la complexité induite.
2. Le Conseil déplore toutefois le faible taux d'élaboration des schémas (13%) alors que le principe s'impose aux opérateurs depuis une décennie déjà. Il constate l'investissement très variable des tutelles et des opérateurs, voire parfois le manque d'investissement, alors qu'il s'agit là d'un chantier de modernisation de la politique immobilière de l'État.

Il invite donc les tutelles, immobilière et métier, à poursuivre le travail d'accompagnement lorsque celui-ci est engagé afin que la production des schémas s'accélère et gagne en qualité.

3. Le Conseil recommande vivement aux tutelles et opérateurs non encore engagés dans la démarche de prendre la mesure de l'obligation qui leur est rappelée par la circulaire du Premier ministre de 2016 et « à participer, tout comme les administrations d'État, à l'effort commun de rationalisation et de performance immobilière, au service des agents et des usagers ».

Il préconise que la labellisation d'une opération immobilière ne soit permise qu'à compter de sa conformité à un SPSI dûment validé.

De même, il invite le représentant de l'État propriétaire et la Direction du budget, à conduire une réflexion en vue d'inciter fortement à la réalisation d'un SPSI, par exemple en subordonnant le versement des crédits État à cette réalisation.

4. Le Conseil rappelle que ces schémas pluriannuels à vocation stratégique doivent être livrés par les opérateurs avant expiration du précédent SPSI comme le précise la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016, une livraison a posteriori n'ayant que peu de sens.

Il invite la DIE qui fait de ce sujet un des axes de progression identifiés à lui rendre compte des progrès constatés, d'ici un an.

5. Le Conseil relève, comme il le fait régulièrement lors des auditions qu'il conduit, l'écart entre les données Chorus et celles issues du RT et de l'OAD.

Il s'interroge quant aux chiffres annoncés pour ce qui concerne la surface occupée, soit 36,8Mm² SUB, le document de politique transversale – politique immobilière de l'État 2018 établissant ces surfaces à 30,7 Mm² SUB.

Il s'étonne par ailleurs du fait que les données concernant le foncier soient exprimées en m² SUB comme celles concernant les biens bâtis.

Il déplore enfin que le nombre d'agents concernés ne soit pas mentionné, pas plus que ne le sont : le nombre de postes de travail, la valeur des biens considérés, leur état ou encore les coûts immobiliers (globaux et au poste de travail) a minima sur la partie tertiaire (bureaux) qui est sans doute à ce jour la mieux renseignée.

6. Le Conseil constate, en outre, que le bilan de la campagne actuelle ne permet pas d'avoir une vision des progrès réalisés puisqu'aucun indicateur n'est proposé qu'il s'agisse de superficie concernée, de coût global ou de performance immobilière.

Il invite donc la DIE à s'appuyer sur des indicateurs simples que les outils actuels de la PIE permettent de constituer afin de mieux appréhender les résultats de la campagne ainsi que les progrès accomplis. Il invite également les tutelles à en faire un outil de pilotage dans le cadre des conventions d'objectif établies avec les opérateurs.

Il recommande la mise en place de ces indicateurs, dans les meilleurs délais, tout particulièrement dans le cadre du suivi renforcé dont bénéficie un panel d'opérateurs.

7. Le Conseil entend que le système d'information de la politique immobilière de l'État est en fait composé de deux sous-systèmes (Chorus et outils RT/OAD). Il déplore que les incohérences entre les deux SI soient justifiées, pour une part importante, par une procédure complexe, longue et non automatisée de mise en jour de Chorus. Sur ce point particulier, le Conseil constate qu'il n'est pas admissible que l'État propriétaire laisse perdurer une telle difficulté alors même qu'elle est identifiée de longue date.

Il demande à la DIE de prendre toutes dispositions pour y remédier dans les meilleurs délais en explorant les pistes proposées dès 2015, dans le rapport de l'inspection générale des finances relatif à la rénovation de la politique immobilière de l'État et notamment la régionalisation de la fonction de saisie des données immobilières dans Chorus, la professionnalisation de la fonction, la fiabilisation des données immobilières par des campagnes de mesurages et de contrôle, ou par tout autre moyen opérationnel.

En revanche il ne considère pas comme recevable l'option selon laquelle la DIE serait l'interlocuteur unique des opérateurs dans le cadre de la mise à jour des données Chorus et l'emploi d'un formulaire renseigné manuellement.

Il souhaite donc que la DIE lui fasse des propositions allant au-delà de celles évoquées lors de l'audition et témoigne ainsi de sa capacité à s'inscrire pleinement dans la démarche de transformation publique qui s'impose à tous les services de l'État.

8. Le Conseil constate enfin que la prise en compte des questions environnementales, qu'il s'agisse de consommation d'énergie ou d'amélioration de la performance énergétique, ne semble pas constituer un enjeu particulier, ni pour les opérateurs dans le cadre des SPSI, ni pour la DIE qui en présente le bilan. Le Conseil ne peut se satisfaire de cette forme de désintérêt d'un sujet aussi crucial du point de vue environnementale et économique.

Il souhaite donc que chaque SPSI à venir fasse l'objet de l'ajout d'une note spécifique précisant les actions concrètes et modalités envisagées afin de satisfaire les exigences de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et du décret relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire « dit décret tertiaire ».

En conclusion, ce premier bilan des SPSI des opérateurs met en évidence un certain nombre de faiblesses et d'incapacités à inscrire les opérateurs et leurs parcs dans une démarche de modernisation de la PIE qui devrait pourtant s'imposer à tous. L'absence d'indicateurs de performance et le manque d'implication de certaines tutelles posent à cet égard question.

Plus globalement, l'audition révèle crument qu'aussi longtemps que l'hiatus entre les deux systèmes d'information ne sera pas réglé, les incohérences perdureront et le socle de la PIE en sera fragilisé.

Il recommande donc que la mise en cohérence des deux sous systèmes d'information de la politique immobilière de l'État (Chorus-RE-Fx et le référentiel technique / l'outil d'aide au diagnostic) aboutisse dans les meilleurs délais, le traitement manuel de l'actualisation des données n'étant pas à la hauteur d'un parc immobilier de près de 100 Mm².

Avis de suite n°2019-23 sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) présente l'état d'avancement de ses réflexions immobilières depuis sa dernière audition par le Conseil de l'immobilier de l'État en novembre 2017. Un travail considérable demeure à réaliser pour produire un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Le diagnostic est à enrichir de données qualitatives et économiques.

Dans un contexte de forte dégradation de sa situation économique, l'AFPA développe un nouveau projet stratégique reposant sur une refonte de l'offre de services, des changements organisationnels importants et une révision des implantations géographiques de l'agence.

Le Conseil souligne que les enjeux économiques et opérationnels de ce dossier sont particulièrement importants. Il invite l'Afp à envisager d'autres pistes de valorisation de ses actifs que celles faisant appel à des partenaires pour maintenir l'activité de formation dans les locaux aujourd'hui occupés et souligne la nécessité d'associer les collectivités locales à cette réflexion.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État du 29 novembre 2017 (n°2017-25) sur SPSI de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)

Vu le dossier transmis par l'Afp le 16 octobre 2019 ;

Après avoir entendu, M. Vincent CRISTIA, directeur général délégué de l'AFPA, accompagné de M. Dominique COSTIOU, directeur des services généraux, M. François LAVERDURE, directeur de l'immobilier, et de M. Aurélien GAUCHERAND, directeur du programme « village », en présence de M. Romain LEFEVRE (6BEFP) et Mme Zoé OUVRY (1BE) de la direction du budget, et de M. Philippe

BAUCHOT, directeur adjoint de la direction de l'immobilier de l'État accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous directrice (DIE-SD2) lors de sa séance du 17 octobre 2019 ;

Sur la situation économique et sociale de l'agence

Considérant que la situation économique de l'AFPA s'est fortement dégradée depuis la dernière présentation faite au CIE en novembre 2017 ; que des décisions importantes ont été prises s'agissant de l'organisation de l'agence ;

Que la nouvelle organisation en cours de l'AFPA se fonde sur la création de deux filiales dédiées respectivement à l'activité de formation des demandeurs d'emploi et à celle des salariés ;

Que les ressources de la direction de l'agence ont été fortement mobilisées en 2017 pour que le nouveau dispositif puisse être opérationnel en 2018 ; que cette période a été mise à profit pour opérer un diagnostic territorial au niveau de chaque région, que ce diagnostic a permis de dégager des grandes orientations stratégiques pour l'agence qui ont été validées par le Conseil d'administration de l'AFPA en avril 2018 ;

Qu'à la suite de cette décision, un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a été adopté en octobre de cette même année ; que la procédure sociale ouverte en 2018 est toujours en cours, une décision de justice de juin 2019 ayant conduit à suspendre le plan de sauvegarde de l'emploi ; qu'une homologation du plan est attendue avant la fin de l'année 2019 pour une mise en œuvre avant la fin du premier trimestre 2020 ;

Que ce plan social est un préalable au déploiement de la stratégie d'établissement et à son volet immobilier.

Sur le projet stratégique de l'agence

Considérant que l'Afpa projette de développer un nouveau projet stratégique ;

Que ce projet a pour but de renouveler et de moderniser l'offre de services en ouvrant les centres sur leur environnement, en adaptant le modèle pédagogique aux nouveaux usages de la société apprenante et en concevant des offres globales pour les entreprises et les branches ;

Que le remodelage et le redéploiement projeté de l'offre emporte la révision des implantations géographiques de l'agence ;

Que l'ouverture de « villages de l'AFPA » doit permettre de développer des partenariats permettant d'élargir l'offre de service, notamment avec des acteurs qui pouvaient être considérés jusqu'ici comme des concurrents ; que l'immobilier dont dispose l'AFPA permet d'envisager d'accueillir des partenaires dans des conditions demeurant à préciser mais qui permettraient de partager la charge que représente l'exploitation de cet immobilier ;

Que le plan de sauvegarde de l'emploi envisageait initialement la fermeture de 38 centres de formation, la suppression de 1541 postes en CDI à horizon 2020 et la création de 603 postes répondant aux besoins des nouvelles compétences ; que ces chiffres ont été ramenés en juin dernier à 34 fermetures de centres, 1423 suppressions de postes et 629 créations, notamment du fait de la mobilisation de certains acteurs locaux et régionaux ayant amené des solutions pérennes de financement sur 4 sites visés par un projet de fermeture ;

Que sur les 34 sites dont la fermeture est envisagée, 5 correspondent à des locaux sous contrat de bail consentis par des collectivités locales, 12 sont des biens domaniaux et 17 des propriétés de l'AFPA ;

Sur la situation immobilière

Considérant que l'AFPA occupe un peu plus de 8Mm² de foncier et près de 2 Mm² de bâti ;

Que les 220 implantations couvrent l'ensemble du territoire français ;

Que ce patrimoine mixte est essentiellement constitué de sites de grande dimension sur lesquels sont implantés des plateaux de formation pour différents métiers du secteur secondaire et tertiaire ainsi que des locaux d'hébergement et de restauration ;

Que les constructions qui ont, pour la plupart, une quarantaine d'années, présentent des performances techniques médiocres et sont en mauvais état d'entretien ;

Que les locaux d'hébergement des 126 sites concernés représentent 400 000 m² de bâti pour une capacité d'accueil de 14 000 lits et un peu plus de 2 millions de nuitées par an.

Considérant que les représentants de l'agence ont indiqué que la phase diagnostic du SPSI est pratiquement achevée et que l'agence connaît désormais précisément son parc (surfaces, état du bâti, coûts) ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que les travaux conduits en interne aboutissent à définir trois orientations fortes du SPSI qui n'ont à ce stade pas encore été validées par le CA et les tutelles de l'agence :

- la mise en cohérence du projet porté par la cartographie de l'offre avec l'existant permet de définir un objectif cible en termes de surface et de typologie immobilière ;
- tous les plans de masse de tous les établissements sont travaillés afin de modéliser ce que pourrait être la configuration des centres ;
- un objectif de surfaces à céder aura vocation à être fixé au niveau de chaque direction régionale Afp.

Considérant que le schéma directeur en cours d'élaboration doit traiter la question du désengagement des sites totalement libérés mais également permettre d'identifier pour chacun des autres sites, les emprises libérables et les actions à conduire pour les cinq années à venir ;

- que le resserrement autour d'un parc cœur doit permettre de concentrer les investissements ;
- que l'analyse de la dimension économique de l'immobilier doit permettre de rendre prochainement les arbitrages (conservation, cession, à étudier) conduisant à une réduction des emprises au seul parc nécessaire aux activités de l'agence ;

Considérant que la piste privilégiée pour valoriser le patrimoine immobilier est la recherche de partenaires susceptibles d'apporter des solutions au plan immobilier mais également d'enrichir l'offre de services proposée par l'agence ou de produire des services servant l'intérêt général ;

Considérant que le projet « Villages de l'AFPA » vise à améliorer la coordination des différents acteurs de la politique de formation et d'insertion professionnelle mais également à positionner l'agence au cœur des écosystèmes locaux des politiques sociales et de développement des territoires ;

Que l'agence a signé récemment avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque des Territoires, en présence de la ministre du travail, une convention cadre de trois ans qui vise à développer le projet « Villages de l'AFPA », d'ouverture des centres à des partenaires externes ;

Considérant que le devenir des locaux d'hébergement est à étudier ;

Qu'ils sont dans un état de délabrement avancé et que l'Afpa ne dispose pas des moyens d'investissement nécessaires à leur remise en état ;

Que les capacités d'accueil ne sont pas saturées ;

Que l'Afpa est à la recherche de partenaires susceptibles de reprendre ce parc et de gérer le service d'hébergement dont l'agence souhaite se désengager ;

Que l'Afpa a rencontré des professionnels du secteur dans le but de définir un modèle économique viable qui permettrait de développer de tels partenariats ;

Considérant que la politique de cession demeure, compte-tenu de la situation financière de l'agence, un élément structurant du plan de remise à niveau du parc ;

Que les possibilités de valorisation des 116 biens transférés par l'État pourraient toutefois être limitées par des contraintes juridiques liées au respect du droit européen de la concurrence ; que si les grands principes sont posés, les conditions opérationnelles de valorisation de ce parc ne sont, à ce stade, pas totalement maîtrisées ; que la direction du budget accompagne l'Afpa dans la définition des modalités de valorisation des biens qui lui ont été transférés ;

Considérant que l'agence n'est pas en capacité d'estimer la valeur potentielle de chaque actif ;

Que cette valeur est délicate à établir car il n'existe pas toujours de marché immobilier dans les zones dans lesquelles ils se situent, les biens sont singuliers et le bâti en mauvais état ;

Que les valeurs des biens arrêtées à l'occasion du transfert nécessitent d'être confirmées dans la perspective d'une éventuelle mise sur le marché ;

Que le travail d'expertise nécessaire à l'établissement de la valeur vénale de chaque actif va être engagé dans les prochains mois ;

Considérant que les objectifs environnementaux font partie des axes à développer dans le cadre du SDIR ;

Que l'état des locaux suppose la réalisation de travaux coûteux avec un temps très long de retour sur investissement ;

Que l'approche des questions environnementales est complexe pour les locaux hébergeant des activités de formation du secteur industriel (consommation d'énergie des postes de soudure, ouverture incessante des portes des ateliers de mécanique) ;

Que l'AFPA ne participe pas aux groupes de travail qui s'attachent à proposer les indicateurs d'usage du prochain arrêté tertiaire ;

Considérant que la direction de l'immobilier compte 36 personnes réparties entre le siège (10) et les six antennes interrégionales de l'Afpa ;

Qu'une réflexion est en cours pour envisager comment cette direction pourrait être aidée (recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage) pour mener à bien le chantier important à conduire ;

Les représentants de l'Afpa, de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 17 octobre et 19 décembre 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière

1. Le Conseil constate que le SPSI de l'Afpa est toujours en cours d'élaboration.

Pour autant, le Conseil salue les progrès accomplis depuis novembre 2017. Il relève notamment que l'Afpa s'est dotée d'un référentiel national immobilier détaillé par type de dispositif de formation et que la mutualisation des ressources partageables entre formations est étudiée avec attention.

Il prend acte de l'information selon laquelle le diagnostic immobilier devrait être achevé prochainement. Il remarque toutefois que les éléments produits à l'occasion de l'audition des représentants de l'agence ne permettent pas d'en apprécier pleinement l'état d'avancement. Il souligne qu'une connaissance des valeurs et des coûts est indispensable pour bâtir une stratégie viable qui nécessitera une analyse qualitative fine de chacun des actifs.

Il comprend que la définition de la stratégie immobilière est intimement liée à la validation de la stratégie d'établissement et de son volet social.

2. Le Conseil rappelle que la concomitance des calendriers d'élaboration du projet stratégique de l'établissement et de sa stratégie immobilière est un défi mais également un atout.

Il relève que les résultats produits par chacun de ces deux chantiers ont vocation à nourrir les réflexions engagées dans l'autre et qu'il importe que l'Afpa aborde la question immobilière selon un double point de vue de futur utilisateur des locaux et de propriétaire des biens.

Il remarque que les pistes explorées pour la valorisation des biens immobiliers visent à répondre à la fois aux besoins métiers et à l'objectif d'optimisation économique.

Le conseil souligne qu'une telle approche limite nécessairement les possibilités de valorisation du parc immobilier et prive possiblement l'agence de recettes qui pourraient contribuer à financer le projet de refonte de son offre de services.

3. Le Conseil invite la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État à préciser dans les meilleurs délais les modalités de valorisation envisageables pour les 116 biens qui ont été transférés de l'État à l'Afpa.

Il demande que l'étude des services traite plus particulièrement de la question de la nécessité d'un maintien du personnel de l'Afpa sur ces sites.

Il souligne que cette étude juridique est un préalable à la définition d'une stratégie de valorisation pour cette part significative du parc de l'agence.

4. Le Conseil prend acte de l'intention de l'Afpa d'engager prochainement le travail d'expertise nécessaire à l'établissement de la valeur vénale de chaque actif.

Il souligne la nécessité et la complexité de l'exercice.

Il rappelle que ces travaux doivent nourrir l'analyse économique à réaliser pour chaque actif qui orientera les choix stratégiques.

Sur l'approche territoriale

5. Le conseil salue la volonté de positionnement de l'agence au cœur des écosystèmes locaux des politiques sociales et de développement des territoires.

Il observe que le devenir des sites ne peut être étudié sans associer les représentants des collectivités territoriales qui mettent en œuvre ces politiques et qui maîtrisent également les règles d'urbanisme déterminant le potentiel de valorisation de chaque emprise foncière.

Il comprend que les emprises actuelles de l'Afpa peuvent ne pas constituer une réponse satisfaisante à l'offre de formation à développer au sein de chaque territoire. Il remarque qu'il pourrait être doublement utile d'associer les collectivités locales pour, d'une part, identifier les solutions immobilières les plus adaptées et, d'autre part, envisager les possibilités de valorisation de ses biens, y compris celles nécessitant des modifications des règles d'urbanisme.

.

En conclusion, le Conseil salue l'investissement des équipes de l'Afpa mais constate qu'un travail considérable demeure à fournir pour produire un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Le Conseil souligne que les enjeux économiques et opérationnels de ce dossier sont particulièrement importants. Il invite l'Afpa à envisager d'autres pistes de valorisation de ses actifs que celles faisant appel à des partenaires pour maintenir l'activité de formation dans les locaux aujourd'hui occupés. Il souligne la nécessité d'associer les collectivités locales à cette réflexion. Il demande à la direction du budget et à la DIE de préciser les modalités de valorisations des biens transférés par l'État.

Avis n°2019-03 sur le système d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État, sa mise en œuvre et son suivi

Le Conseil a accueilli positivement la présentation claire et étayée du système d'information de l'immobilier de l'État développé par la Direction de l'Immobilier de l'État. Le Conseil préconise toutefois la mobilisation des moyens à la dimension d'un schéma directeur informatique. Le Conseil recommande à la direction de l'immobilier de l'État de travailler sur la fiabilisation des données et la réponse aux nouveaux besoins qui s'expriment au travers d'une cartographie par métiers, enjeux et opportunités stratégiques. Le Conseil estime la formalisation de ce schéma directeur d'autant plus indispensable dans le cadre des missions de préfiguration respectives de trois structures de gestion du parc social résidentiel de l'État, de gestion des sites multi-occupants, de valorisation des biens inutiles aux besoins de l'État, actuellement en cours. La qualité du recueil, de la mise à jour des données, de leur traitement participent, en effet, parmi d'autres éléments, à la réussite des missions puis des structures concernées et à la qualité du pilotage de la politique immobilière de l'État. Tout en observant les progrès réalisés en quantité de taux de complétude des données, le Conseil pose la question de la qualité de la donnée. Le CIE identifie une marge de progression importante qui mérite l'investissement de la DIE.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-06 du 11 février 2015 et n° 2015-29 du 24 juin 2015 ;

Vu le dossier de présentation du système d'information immobilier de l'État du 7 février 2019 ;

Après avoir entendu Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'Immobilier de l'État, accompagnée de Mme Agnès TEYSSIER d'ORFEUIL, sous-directrice de la gouvernance, financement et supports, de M. Philippe DOUX, chef de bureau gouvernance et maîtrise d'ouvrage applicative, de Mme Stéphanie FOURNIER, adjointe du chef de bureau, de M. Eric SCHER, responsable du secteur MOA informatique, de Mme Carine COQUET, responsable du secteur de l'inventaire immobilier du bureau financement et inventaire immobilier, de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État et de M. Olivier MAGNIN, responsable du secteur des opérations immobilières de bureau administration des actifs immobiliers et domaniaux lors de sa séance du 7 février 2019 ;

Sur l'historique de la construction d'un système d'information immobilier de l'État (SIIE)

Considérant qu'en 2007, le comité d'orientation stratégique (COS) Chorus a confié à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) la construction d'un système d'information de l'immobilier de l'État (SIIE), en commençant par l'informatisation de l'inventaire physique et comptable de l'État et de ses opérateurs, dans le Système d'Information Financière de l'État Chorus, au moyen du module immobilier RE-Fx du progiciel SAP, articulé avec le module de comptabilité auxiliaire qui porte l'inventaire comptable des actifs immobiliers (FI-AA) ;

Considérant qu'après sa mise en service en mars 2009, le module immobilier de Chorus a fait ensuite l'objet de très importants travaux de fiabilisation des données, pilotés par le Service France Domaine puis Direction de l'Immobilier de l'État au sein de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), en lien avec l'AIFE, qui ont permis de lever, en 2013, la réserve de certification de la Cour des comptes et d'en faire l'actuel référentiel des données de la politique immobilière de l'État ;

Considérant que des études ont été conduites entre 2009 et 2012 par France Domaine (macro-processus immobiliers, étude d'informatisation des contrats,...). Cependant, les spécificités techniques induites par la conception particulière du module RE-Fx, axé sur une vision de comptabilité auxiliaire et non sur une vision métier des fonctions immobilières, ont orienté la poursuite de la construction du SIIE en dehors de l'environnement de Chorus RE-Fx ;

Considérant que l'AIFE a lancé, en 2013, une procédure de dialogue compétitif pour la réalisation de l'outil de gestion des contrats immobiliers dans un autre progiciel de gestion immobilière que Chorus RE-Fx et que le prestataire retenu a proposé, en 2014, de développer la gestion de ces contrats dans le progiciel ULIS, et que le projet « Chorus contrats immobiliers » (Chorus CI) s'est heurté à des difficultés insurmontables de conception qui ont conduit à son arrêt et à la résiliation du marché, début 2017 ;

Considérant que depuis 2017, à la suite d'un audit de l'IGF-SG et sur décision du ministre, la DIE est mandatée pour poursuivre la construction du système d'information immobilier de l'État en dehors de l'environnement Chorus, tout en conservant le référentiel de l'inventaire physique (RE-Fx) et comptable (FI-AA), articulé avec les applications informatiques de la DIE ;

Sur la construction d'un système d'information immobilier de l'État hors Chorus

Considérant que la DGFIP, pour faire face aux besoins prioritaires de la politique immobilière de l'État sur la période 2009-2016, a réalisé et déployé des outils partagés avec les utilisateurs du parc immobilier (ministères, opérateurs), participant ainsi au développement du système d'information de l'immobilier de l'État :

- l'outil de suivi des cessions (OSC) en 2012 ;
- l'infocentre immobilier en 2013 pour consolider et restituer des données immobilières issues de différentes sources ;
- le Référentiel Technique (RT) en 2015 pour accompagner l'élaboration des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et la mise en œuvre du volet immobilier de la réforme territoriale des services de l'État ;
- l'outil WEB d'aide au diagnostic des parcs immobiliers régionaux (OAD) qui permet en 2015 de combiner des restitutions alphanumériques, graphiques, cartographiques extraites du RT, dans l'espace et le temps ;
- l'outil CDU WEB de suivi des conventions d'utilisation, mis à disposition des services locaux du domaine en 2016 ;
- le Portail extranet immobilier de l'État, destiné à mettre en commun les ressources documentaires, faciliter l'accès aux outils informatiques développés par la DIE ;
- l'infocentre décliné pour des parcs immobiliers spécifiques (universités et grandes écoles, préfecture de police) ;

Considérant que le SIIE est mixte, en associant des modules Chorus RE-Fx et FI-AA appartenant au Système d'Information Financier de l'État (SIFE) et les applications de la DIE, les données de ces dernières étant alimentées par flux hebdomadaire par le référentiel issu de Chorus, à la maille du numéro de bâtiment ou de terrain ; que les données sont hébergées dans un data center dédié exploité par un opérateur privé selon des modalités conformes aux exigences arrêtées par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) ;

Sur l'évolution du système d'information en lien avec l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux

Considérant que l'expérimentation des SDIR était l'occasion de tester différents outils informatiques développés par France Domaine ;

Considérant qu'un outil informatique d'aide au diagnostic permettant une identification simple des sites, un accès aux données immobilières (surfaces, statuts juridiques, état des bâtiments, occupations, ...) et une fonction de synthèse de données a été mis à disposition des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et représentants régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) en charge de l'élaboration des SDIR ;

Considérant que l'outil RT, disponible depuis le 1er juillet 2015, regroupe dans une base unique toutes les données disponibles sur un bâtiment ou un terrain, qu'elles proviennent de l'inventaire physique et administratif (Chorus RE-Fx) ou d'autres sources ; que cet outil en ligne sécurisé permet la saisie et la consultation de données bâtimentaires générales (dimensions, nature de l'occupation), de données techniques (état de santé du bâti, état fonctionnel, accessibilité) et données d'exploitation (contrôles réglementaires, consommation d'énergie, principaux coûts d'occupation) ;

Considérant que l'OAD, outil en ligne sécurisé, met à disposition des utilisateurs différents types d'états de synthèse paramétrables, restitution de données extraites du RT :

- une synthèse présentant une vision « macro » des données réparties sur quatre axes : volume de biens, surfaces, valorisation et diagnostics techniques ;
- des tableaux affichant des données détaillées (deux granularités disponibles : par département/commune et par bâtiment) ;
- des ratios de performance : surface utile nette (SUN)/poste de travail, SUN/ surface utile brute (SUB) et loyer annuel au m² ;
- une fiche bâtimentaire présentant les principales données techniques disponibles pour les bâtiments de bureaux ;
- des cartes d'implantation des bâtiments ou terrains (vision par typologie de bâtiment/terrain), implantation des bâtiments avec représentation de la surface utile brute) et implantation des terrains avec représentation de la contenance cadastrale) ;

Considérant que ces outils en permettant la réalisation de diagnostics du parc immobilier servent de support à la stratégie immobilière en proposant des notations en conformité avec la trajectoire de la PIE du parc concerné ;

Considérant qu'un espace extranet dédié aux RRPIE a été organisé afin de partager les outils et de diffuser l'information sur l'actualité de la politique immobilière de l'État ;

Considérant qu'une fois connu en 2015, l'inventaire physique du parc de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs doit évoluer avec la mise à jour des fiches bâtimentaires par les gestionnaires et aussi par la DIE ;

Sur la gouvernance du système et l'animation du réseau

Considérant qu'environ 7 000 personnes ont actuellement accès au portail web immobilier de l'État ;

Considérant que la gouvernance est assurée par la DIE qui sécurise les applications, organise et anime un réseau itératif ;

Considérant que le numéro de bâtiment ou de terrain est la maille référentielle (numéro RE-Fx Chorus) qui alimente toutes les applications interfacées, cette structuration assurant l'interopérabilité des données immobilières en cohérence avec l'inventaire immobilier de l'État (Chorus FI-AA) ;

Considérant que le SIIE est alimenté par les données du référentiel socle PIE (RE-Fx) et enrichi par les données de gestion immobilière des utilisateurs du RT, le réseau externe DIE, le réseau GRIM, les services immobiliers des ministères et des opérateurs de l'État ;

Considérant que plusieurs processus (fiches navettes ou messagerie) permettent la mise en cohérence des données entre le référentiel Chorus et les applications DIE à la main des services locaux du Domaine, des services techniques et des gestionnaires du référentiel immobilier ministériel (GRIM) ;

Considérant l'animation active du réseau développée par la DIE ; que la DIE anime le réseau des GRIM au niveau national et les RRPIE animent en département le réseau des GARANTS, Gestionnaires immobiliers des services de l'État et des opérateurs ; que les modalités d'animation peuvent prendre différentes formes, s'agissant de Chorus RE-Fx :

- campagne annuelle de vérification des données au bilan de l'État pour les actifs immobiliers orchestrée par la DIE ;
- sessions interministérielles régulières de formation des utilisateurs de l'application RT, à destination des gestionnaires immobiliers des services de l'État et des opérateurs organisées par la DIE ;
- forum d'utilisateurs Chorus Immobilier DGFIP pour le partage d'actualité fonctionnelle et d'expériences ;

et s'agissant du RT et des outils DIE :

- accompagnement par la DIE des correspondants immobiliers des régions, des administrations centrales et des opérateurs dans le cadre de l'élaboration des SDIR et des SPSI pour la saisie dans RT des données indispensables ;
- élaboration par la DIE de fiches méthodologiques et de vidéos de formation mises à disposition des utilisateurs des applications ;
- club utilisateurs RT/OAD interministériel de partage d'expérience, de présentation des dernières évolutions fonctionnelles (progrès dans l'ergonomie, nouveau process de mise en cohérence des données du RT, nouveaux espaces dans l'OAD).

Sur la fiabilisation des données

Considérant que les principes d'enrichissement progressif du SIIE engendrent un cercle vertueux et s'articulent autour de quatre actions, collecte, restitution, contrôle et correction, qui contribuent progressivement à améliorer la qualité d'ensemble des données :

- collecte : 10 000 évaluations sur place en moyenne par an avec une amélioration de 85 à 97% du nombre de sites respectant les fréquences d'évaluation en France entre 2012 et 2017 ;
- restitution : amélioration de 71 à 94% de la disponibilité de la SUB sur les bureaux entre 2012 et 2018 ;
- contrôle : mise en place de 92 contrôles sur Chorus : 54 sur l'inventaire comptable et 38 sur l'inventaire physique ;
- correction : mise en conformité de plus de 150 000 adresses selon le référentiel IGN depuis 2012.

Considérant que la fiabilisation des données d'inventaire a été un sujet pendant les travaux du chantier d'optimisation des baux ; que l'outil mis en place en novembre 2018 permet d'identifier les anomalies et de

développer le plan d'actions qui doit permettre de réduire de 5% à 1 ou 2% le nombre d'anomalies ; que le fait de disposer d'informations précises et cohérentes (30 données par contrat) sur un portefeuille de 30 293 baux, permet d'envisager de constituer un tableau de bord ;

Considérant que la DIE va compléter les actions de gouvernance interne du SIIE (COPIL SIIE semestriels) par une gouvernance interministérielle et que la DIE a prévu de programmer prochainement un comité national de l'immobilier public dédié au SIIE.

Sur les prochaines évolutions en cours et à venir des applications du SIIE

Considérant que les choix technologiques confèrent des avantages en termes de flexibilité que ne possèdent pas les gros systèmes ;

Considérant que la DIE recourt à la méthodologie « agile » pour la réalisation des applications de la PIE, qu'elle conçoit et réalise dans des cycles courts, dans un calendrier entre six et neuf mois, depuis la conception fonctionnelle jusqu'à l'exploitation conformément aux préconisations de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) ;

Considérant que la DIE gère actuellement l'étude et le développement de différents projets au profit de la communauté interministérielle et des opérateurs de l'État :

- un dispositif de gestion documentaire (GED) articulé à la maille bâtiment et partagé ;
- un outil de suivi des fluides interministériel (OSFI), recourant à l'intelligence artificielle pour collecter et traiter automatiquement les données réelles de consommation énergétique et d'eau et les corrélérer aux données bâtimentaires issues du RT, dont le déploiement progressif devrait intervenir à partir du printemps 2019 ;
- un projet de plateforme de services numériques de l'immobilier de l'État mettant à destination de différents publics cibles (grand public, institutionnels, acteurs économiques et agents) trois nouveaux services : « acheter un immeuble de l'État », « accéder aux ventes mobilières de l'État », « louer un immeuble de l'État » ;
- des solutions pour réaliser des saisies automatiques, facilitant la gestion des données dans Chorus Immobilier et les applications du SIIE. Après le rejet par l'AIFE d'une solution proposée par la DIE, deux nouveaux scénarios sont étudiés : la création d'une interface de programmation applicative (API) dans Chorus et le recours à une technologie d'automatisation de tâches reposant sur l'intelligence artificielle (Robotic Process Automation RPA) ;
- une refonte du suivi des redevances domaniales pour améliorer leur rendement ;
- une procédure entièrement dématérialisée de consultation du domaine et des évaluations domaniales à destination des élus locaux ;

Considérant qu'un projet devrait être finalisé, courant 2019, de mise en place d'espaces privés sur la plateforme immobilière de l'État, à destination d'opérateurs privés du marché professionnels (pas de particuliers) qui pourraient y préciser les critères de leurs recherches et ainsi faciliter le travail de valorisation des biens de l'État ;

Considérant que la croissance du SIIE impose de franchir une étape dans son développement, en tant que Responsable de Zone Fonctionnelle (RZF), la DIE travaille avec les urbanistes de la DINSIC afin d'intégrer dans le « plan d'occupation des sols (POS) » du SI de l'État une vision plus précise de la zone fonctionnelle de l'Immobilier de l'État ; que ces travaux ont pour objectif d'améliorer la cohérence des processus immobiliers, des systèmes d'informations sous-jacents, et de l'interopérabilité des données traitées ;

Considérant que la DIE et le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) procèdent à des échanges sur la question de la maquette numérique (BIM Building Information Modeling) ; qu'à ce stade trois premiers axes d'étude sont identifiés : acculturation, retours d'expérience, plateforme KROQI¹ et SIIE ;

Considérant que la DIE étudie le projet d'un tableau de bord d'activité qui permettrait de faire le lien entre l'inventaire, le site de vente immobilier de l'État et les cessions immobilières, et aussi de suivre les contrats immobiliers ;

Sur les besoins en ressources informatiques des trois missions de préfiguration en cours

Considérant que la lettre du 8 février 2019 de mission sur la valorisation locative des biens de l'État inutiles demande de développer des recours à des solutions susceptibles d'apporter des revenus (occupation temporaire, mise en location de longue durée, espaces de travail partagés -coworking-, ...) et suppose une connaissance fine du parc concerné car la première tâche consiste à déterminer le périmètre et établir une liste des biens ;

Considérant que la lettre de mission du 28 janvier 2019 portant sur la gestion du parc résidentiel social de l'État (116 000 logements sur 13 M de m²) relève que la gestion du parc est effectuée par ministère sans que les compétences soient mutualisées ni que le patrimoine soit géré dans une approche globale ; Qu'il en résulte une connaissance du parc médiocre faute de système d'information spécifique sur ce type de logements ; que la mission prévoit aussi la consolidation de la connaissance du parc de logements en matière de transition énergétique et de rénovation thermique et la précision du périmètre hors Défense et Gendarmerie ;

Considérant la lettre de mission du 21 janvier 2019 relative à la gestion des sites multi-occupants aux termes de laquelle les sites concernés doivent être recensés et les coûts afférents à leur gestion courante identifiés pour permettre d'étudier les modalités d'une mutualisation cohérente des locaux et des fonctions ;

Considérant que les trois responsables des missions ont respectivement besoin d'informations sur les biens immobiliers (caractéristiques techniques, coûts des charges de fonctionnement, d'investissement), sur les effectifs accueillis dans les biens objets de leur mission (ETP -équivalents temps plein- et PdT -postes de travail-) et sur les effectifs en charge de la mise en œuvre des actions liées à la gestion des biens immobiliers de l'État ;

Considérant que les lettres de mission signées le 21 janvier 2019, le 28 janvier 2019 et le 8 février 2019 demandent d'évaluer les besoins humains et financiers de la structure ainsi que les redéploiements et suppressions d'effectifs que sa mise en place serait susceptible d'emporter ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 7 février et du 23 mai 2019, formule les observations et les recommandations suivantes :

1. Depuis sa création, le CIE s'est exprimé sur l'urgence pour l'État à disposer d'un outil informatique interministériel, autre que comptable, capable d'assurer une gestion analytique financière et comptable par bâtiment, indispensable à la rationalisation du patrimoine et à l'optimisation du coût global d'utilisation, intégrant les dimensions juridique, physique, réglementaire, technique de la gestion immobilière et aisément accessible à l'ensemble des acteurs interagissant pour la bonne gestion de l'immobilier de l'État. Le CIE

¹ Mise en place par les pouvoirs publics dans le cadre du Plan Transition Numérique dans le Bâtiment (PTNB), KROQI est une plateforme de travail collaboratif publique et gratuite, destinée à tous les professionnels de la construction. Elle propose un ensemble de services visant à rendre plus accessible l'usage du BIM, notamment pour les TPE/PME de la filière. Pour en savoir plus : <https://www.kroqi.fr>

relève avec grande satisfaction que les outils développés par la DIE répondent à ses préconisations et sont aujourd'hui accessibles aux différents acteurs de la PIE.

2. Les membres du Conseil ont loué unanimement l'intérêt de l'architecture du SIIE dont la structure est développée sous forme de trois couches fonctionnelles intégrées : les socles applicatif, décisionnel et portail intranet. Le CIE reconnaît la garantie de sécurité que représente le partage par les différentes applications de cet écosystème, du même référentiel issu de Chorus RE-Fx, qui attribue à chaque immeuble ou terrain un numéro d'immatriculation unique.

Le CIE note positivement que le référentiel immobilier, colonne vertébrale du SIIE, a fait l'objet de travaux de structuration et de fiabilisation. Puis il a été enrichi de nouvelles données structurées au travers d'applications de gestion et la mise en place d'outils décisionnels a permis de valoriser cette information structurée.

3. Le CIE a bien observé que plusieurs dispositifs de maintien en qualité des données ont été mis en place afin de maîtriser la complétude et la justesse des données, comme le contrôle saisie et post saisie de données du socle chorus et la vérification et la synchronisation annuelle des référentiels de bâtiment par comparaison au référentiel base des adresses de l'institut national de l'information géographique (IGN).

Le CIE considère de bon principe d'offrir un service aux utilisateurs, ainsi motivés pour collecter et intégrer les données dans le système d'information. Cette idée enclenche une démarche de progrès notable.

4. Le Conseil constate que l'outil de comptabilité analytique bâtiminaire, dont il a fortement demandé la création pour améliorer la connaissance de la dépense immobilière des bâtiments dont l'État est propriétaire ou locataire, est disponible au sein du SIIE en tant que Solution d'Aide à la Recherche des Bâtiments pour la comptabilité analytique bâtiminaire SARBACAN. Pour faciliter la recherche et la saisie de la référence bâtiminaire (n°RE-Fx) dans le champ de localisation interministériel dans Chorus, indispensable afin de déterminer le coût du bâtiment au m², l'outil permet aux gestionnaires de se constituer une liste personnalisée des références bâtiminaires relevant de leur périmètre géographique. Les gestionnaires peuvent ainsi avoir accès aux dépenses identifiées dans Chorus pouvant être rattachées à un bâtiment, à l'exception regrettable des dépenses de personnel.
5. Pour mettre en œuvre ces projets (31 projets et activités ont identifiées pour 2019), la DIE dispose d'un budget de 3 M€. Le coût d'un projet est compris entre 0,1 M€ et 0,3 M€. Le CIE a bien relevé que cela mobilise fortement les moyens humains de la DIE (équipes internes et 12 ETP externes). Le CIE sera attentif à l'évolution de ces moyens humains indispensables à la poursuite du développement du SIIE.
6. Le CIE, tout en reconnaissant que le SIIE répond aux besoins de la DIE pour piloter la politique immobilière de l'État, relève que si l'interopérabilité des différentes applications est assurée, la question de la connexion avec d'autres systèmes d'information immobiliers demeure à l'étude. Il souligne la marge de progrès à réaliser afin de disposer de toutes les informations disponibles, notamment liées au Plan Local d'Urbanisme, permettant de déterminer la valeur potentielle d'un bien et d'orienter les arbitrages.
7. Le CIE observe que le SIIE intéresse à la fois l'État propriétaire et l'État occupant et que son développement se situe à un moment charnière de son histoire car il s'agit d'obtenir l'adhésion des grands utilisateurs déjà doté d'un SI immobilier. Le CIE estime que le SIIE est en phase de déploiement et d'homogénéisation à l'échelle du système interministériel et prend acte avec satisfaction de l'adhésion de certains ministères. L'intégration récente de la DGFIP est, de ce point de vue, un signal positif. Le travail d'urbanisation engagé avec la DINSIC poursuit l'objectif d'une intégration dans le SI d'État de façon à en faire le système natif de l'ensemble des services de l'État. Le CIE relève l'intérêt de poursuivre et développer les formations des acteurs de la PIE.
8. Le Conseil a bien pris note que la DIE porte un grand intérêt au développement de la stratégie numérique. L'évolution vers une approche de type BIM devra cependant être bien étudiée afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients pour les acteurs de la PIE dans un cadre budgétaire contraint.

9. Le CIE se déclare particulièrement intéressé par le chantier de la DIE sur les possibilités d'amélioration de la qualité des données, qui sera suivi avec grand intérêt. Le Conseil relève que les données déclaratives de surface figurant dans le référentiel technique devraient faire l'objet d'une procédure permettant de les fiabiliser. Le Conseil recommande d'intégrer un complément à la donnée surface qui permettrait d'indiquer quelles données ont été fiabilisées et l'origine de l'information. Le CIE suggère que la définition des surfaces (SHON SUB SUN) soit rappelée à l'ensemble des gestionnaires de parc afin de disposer d'une définition de données partagée par tous les acteurs. Le CIE estime qu'en termes de fiabilité, l'accès informatique à une donnée source constitue une piste prometteuse pour l'avenir. Le déploiement de l'outil de suivi des fluides, pour lequel des données du compteur viennent directement renseigner le RT sur une adresse, fera utilement l'objet d'une évaluation en ce sens au bout d'une année d'existence.

Le Conseil constate que la donnée des effectifs occupants existe mais que, seulement déclarative, elle n'est pas renseignée. Le Conseil recommande à la DIE de poursuivre son chantier de recherche d'une solution visant à disposer dans l'application RT de données d'effectifs à partir d'une donnée source.

10. En écho au développement des outils informatiques le CIE observe que la DIE n'aborde pour l'instant que rarement la problématique de la transition numérique dans ses avis rendus sur les SDIR et SPSI et qu'elle dispose donc d'une marge d'amélioration compte tenu du niveau d'expertise informatique atteint par le service.

En conclusion, le pilotage de la politique immobilière de l'État ne peut être envisagé sans disposer des données requises et des outils permettant leur exploitation. Le Conseil de l'immobilier de l'État prend acte des travaux informatiques accomplis par la DIE permettant l'émergence d'un outil informatique performant, qui donne à l'État propriétaire la capacité d'exister, en pleine cohérence avec les exigences de la comptabilité.

Toutefois, le CIE relève dans le document de politique transversale sur la politique immobilière de l'État (DPT) 2019 que le taux de renseignement des données de ratio m²SUN Pdt n'est que de 51%. Ce résultat est en contradiction avec la mise à disposition des acteurs de la PIE d'un SIIE performant. Le Conseil recommande que la DIE se donne pour objectif d'œuvrer pour la fiabilisation des données en qualité et permettre ainsi d'augmenter la proportion des tableaux intégrés au DPT, directement issus du système d'information. Le CIE observe les progrès réalisés dans l'amélioration des taux de complétude des données, en quantité, mais pose la question de la qualité de la donnée dont il souligne le caractère essentiel pour son exploitation. Le CIE identifie une marge de progression importante qui mérite l'investissement de la DIE.

Le système d'information et les outils de gestion de l'immobilier de l'État ont fortement évolué durant les quatre dernières années. Mais ce qui est mis en place aujourd'hui demeure perfectible. Le Conseil déclare sa conviction que la complétude et la qualité de la donnée sont essentielles. Les efforts doivent donc continuer pour fiabiliser les données qui alimentent un outil permettant de disposer d'une image exhaustive de qualité. L'outil de pilotage de la politique immobilière de l'État souhaité par le Conseil, avec un tableau de bord extrait régulièrement des données du SIIE et communiqué aux acteurs clefs, n'est pas encore opérationnel, ce que le Conseil regrette.

Les chantiers en cours de création de trois structures représentent une opportunité unique d'évolution dans la collecte et le suivi des données pour atteindre les objectifs de perfectibilité et de complétude, dans un cadre le plus exhaustif possible.

Soucieux de soutenir la DIE dans sa démarche d'adaptation des applications, le CIE préconise la réalisation d'une cartographie des besoins d'informations immobilières actuellement couvertes ou non et un programme de travail pour les priorités à atteindre en fonction des arbitrages rendus à l'issue des missions de préfiguration.

Le Conseil se déclare particulièrement attentif à l'évolution des outils informatiques mis à disposition des services et souhaite pouvoir connaître annuellement l'avancée des chantiers et suivre les orientations d'un véritable schéma directeur informatique en réponse aux besoins des utilisateurs immobiliers.