



Conseil de l'immobilier de l'État

Rapport d'activité

[2020-2021]

Mars 2022

Député, membre de la commission des finances et rapporteur spécial, la présidence du CIE, que j'assume maintenant depuis plus de quatre 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, et notamment de l'aménagement du territoire, de la transformation numérique, de la transition écologique ou encore de la modernisation des services publics.

À titre exceptionnel, le présent rapport d'activité couvre deux années civiles, 2020 et 2021, en raison des perturbations de l'activité du Conseil liées à la crise sanitaire.

En 2020, le CIE n'a ainsi pu tenir que dix auditions. Elles ont porté, dans l'ensemble, sur des thèmes récurrents : un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale d'un ministère, des SPSI de deux opérateurs, un schéma directeur immobilier régional (SDIR), les actions et les résultats en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs, les biens immobiliers de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale d'un ministère et audition de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) sur le même sujet, le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » 2020, le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » 2020. En outre, le Conseil a ouvert, en son sein, une réflexion approfondie sur l'immobilier de l'État et les transformations des services publics, qui s'est concrétisée, par la suite, par une audition dédiée réunissant les cinq entités principalement intéressées (direction de l'immobilier de l'État, direction de la transformation publique, direction interministérielle du numérique, agence nationale de la cohésion des territoires, direction générale de l'administration et de la fonction publique).

Comme cela était annoncé dans le rapport d'activité 2019, le CIE a produit en 2020, à l'issue de son cycle d'auditions, un avis de synthèse sur les biens immobiliers de l'État mis à disposition d'associations en charge de l'action sociale au bénéfice des agents des ministères.

L'année 2020 a aussi été marquée par une profonde modification de la composition du Conseil, actée par un décret du 20 avril 2020. Outre la réduction du nombre de ses membres, l'expertise du Conseil a été profondément enrichie de nouveaux profils : la transformation numérique, la transition écologique, le logement et le patrimoine monumental de l'État. Les compétences et les connaissances des personnalités qualifiées nommées à ce titre permettront d'accroître encore la pertinence des avis du CIE sur des questions où les enjeux pour l'État sont particulièrement forts.

Sans abandonner le cœur des missions du Conseil, j'ai souhaité qu'il aborde des thèmes peu explorés jusqu'alors ou porteurs d'innovations : évaluation et valorisation des actifs immobiliers de l'État, patrimoine monumental et culturel de l'État, usage de la maquette numérique, immobilier de la transformation publique.

En 2021, le Conseil a réalisé 31 auditions. Elles ont porté sur l'évaluation et la valorisation des biens immobiliers de l'État situés en France et à l'étranger, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'un ministère et de la direction générale de l'aviation civile, un point d'avancement sur les SPSI d'administration centrale de l'ensemble des ministères, les SPSI de cinq opérateurs, le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » 2021, le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » 2021, la transition environnementale du parc occupé par l'État et ses opérateurs, la stratégie de valorisation des biens immobiliers, le rapport d'activité de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) pour 2019, les rapports 2019 et 2020 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME), la présentation du plan et de la démarche BIM pour l'immobilier de l'État, le suivi et l'exécution du programme 348 relatif aux cités administratives et sites multi-occupant, l'examen du futur siège de l'agence française de développement et du projet de Paris-Santé campus dans les bâtiments du Val-de-Grâce, les projets relatifs au devenir du Palais de l'Île-de-la Cité, le recours à la maquette numérique (building information modeling – BIM) pour l'immobilier de l'État, le lancement d'un cycle d'audition sur l'immobilier de l'enseignement supérieur-recherche, la stratégie de l'État pour ses biens immobiliers situés à l'étranger, le lancement d'un cycle d'audition sur le patrimoine monumental et culturel de l'État (inventaire, préservation, valorisation) et, enfin, le schéma directeur des réserves des opérateurs du ministère de la culture.

Comme je l'ai déjà fait observer les années passées, le bilan de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État est insatisfaisant. Les constats déjà dressés 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. Le CIE continue de s'étonner que l'inventaire du parc domanial ne soit pas davantage fiabilisé et exhaustif, alors même que les outils informatiques existent. Le CIE note aussi le peu de progrès constatés en matière d'amélioration de la performance énergétique depuis son premier avis rendu en 2012 alors même que les enjeux sont cruciaux 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.

Comme l'a rappelé le Premier Ministre, dans sa circulaire du 24 juillet 2018, la fonction immobilière 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 sur l'ensemble du territoire et pour mieux valoriser son patrimoine dans un contexte général de réduction des superficies de bureau liées au développement sans précédent du télétravail.

Je continue à souhaiter que le CIE accompagne et conseille les services de l'État et de ses opérateurs, tant à l'occasion des auditions 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.

En 2022, il conviendra que le CIE tire les pleins enseignements de deux grands événements qui ont eu un impact considérable sur la fonction immobilière en 2020 et 2021. Il s'agit tout d'abord des crédits dédiés du Plan de relance, pour 2,7 milliards d'euros, qui devraient permettre l'amélioration des performances énergétiques et immobilières d'un grand nombre de bâtiment publics, dans un laps de temps restreint. Il importera en particulier de s'assurer que l'argent public a été bien dépensé et que les investissements engagés répondent au critère de rationalité économique qui avait été présenté à l'appui des projets soutenus. Il s'agit ensuite de la crise sanitaire que la France a traversée en 2020 et 2021 et du développement considérable du télétravail qui doit se concrétiser, à l'instar de ce qui est constaté dans le secteur privé, par une réduction des surfaces mises à disposition des services de l'État et de ses opérateurs. La crise sanitaire a aussi montré que les modèles ne sont pas immuables et que le parc immobilier de l'État doit évoluer. De nouvelles réponses immobilières sont à concevoir pour assurer la résilience du service public et accompagner, de manière efficace et efficiente, les transformations de l'activité des services et opérateurs de l'État.

De même, le CIE sera attentif au bilan à tirer de l'expérimentation de l'Agence pour la gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) sur l'évolution des organisations et sa capacité à devenir le bras armé de la direction de l'immobilier de l'État. Le statut non administratif de cette structure devrait favoriser la constitution d'une équipe de gestionnaires d'actifs et de maîtrise d'ouvrage qui fait défaut au représentant de l'État propriétaire.

Les évolutions de l'action de l'État dans les territoires restent au cœur des préoccupations des Français mais aussi du Gouvernement et du Parlement. Elles 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 chacun de ces enjeux par la politique immobilière de l'État, notamment à l'occasion des travaux sur l'immobilier de la transformation publique que je tiens à mener tout particulièrement.

Jean-Paul MATTEI

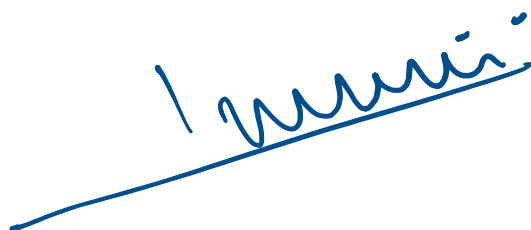




Table des matières

1.	<i>Vie du Conseil de l'immobilier de l'État</i>	8
1.1	Les missions du Conseil de l'Immobilier de l'État	8
1.2	Le président et les membres du Conseil de l'Immobilier de l'État	8
1.3	L'activité du Conseil de l'Immobilier de l'État	10
2.	<i>Le pilotage de la politique immobilière de l'État</i>	12
3.	<i>L'immobilier de la transformation publique</i>	16
4.	<i>L'évaluation et la valorisation du patrimoine de l'État</i>	22
5.	<i>L'immobilier de l'État à l'étranger</i>	24
6.	<i>La stratégie immobilière des opérateurs de l'État</i>	26
7.	<i>Les grands projets</i>	30
8.	<i>La stratégie immobilière des administrations centrales des ministères</i>	32
9.	<i>Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)</i>	33
10.	<i>L'immobilier mis à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères</i>	34
11.	<i>Conclusion</i>	35
12.	<i>Table des avis du Conseil de l'immobilier de l'État</i>	36
	Avis n°2021-11 sur l'expérimentation menée au sein de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE)	38
	Avis n°2020-04 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) ..	46
	Avis n°2021-08 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) 2021	54
	Avis n°2020-05 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020	61
	Avis n°2021-07 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2021	68
	Avis n°2020-10 sur l'immobilier de la transformation publique.....	73



Avis de suite n°2020-06 sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs	85
Avis de suite n°2021-15 sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs	98
Avis de suite n°2021-12 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)	109
Avis n°2021-01 sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine	118
Avis n°2021-02 sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger	127
Avis de suite n°2020-02 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021 (SPSI) du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	135
Avis de suite n°2020-07 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2019-2023 de la Chancellerie des universités de Paris (CUP)	143
Avis n°2021-05 sur la stratégie immobilière du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022	152
Avis n°2021-09 sur la stratégie immobilière de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)	159
Avis n°2021-20 sur la stratégie et la fonction immobilières d'Université de Paris (UP)	171
Avis n°2021-16 sur la politique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en matière de patrimoine immobilier de ses opérateurs.	180
Avis n°2021-18 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2021–2025 de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)	190
Avis n°2021-03 sur la stratégie immobilière de Pôle emploi et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022	201
Avis n°2021-06 sur la stratégie immobilière de la Bibliothèque nationale de France (BnF) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2018-2022	209
Avis de suite n°2021-13 sur le schéma directeur immobilier des réserves du ministère de la culture (SDIRÉC) ..	220
Avis n°2021-10 sur la stratégie immobilière et le projet de siège de l'Agence française de développement (AFD).	228
Avis de suite n°2021-14 sur le devenir du Palais de l'Île-de-la-Cité	235
Avis n°2020-03 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2019-2023 de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)	244
Avis de suite n°2021-04 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2020-2025 d'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)	253
Avis n°2021-17 sur le bilan à mi-parcours des SPSI des administrations centrales pour la période 2019-2023	263



Avis n°2020-01 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Réunion.....	273
Avis n°2020-08 sur l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale du ministère de la justice.....	289
Avis général n°2020-09 sur l'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'action sociale des ministères	295

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 16 octobre 2006 le Conseil de l'immobilier de l'État mentionné à l'article D. 2411-1 du code général de la propriété des personnes publiques a été reconduit pour une durée de cinq ans à compter du 8 octobre 2021 (décret n°2021-1296 du 5 octobre 2021 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État).

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 adresse au ministre chargé du domaine des recommandations stratégiques et des avis pour améliorer la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. L'article D.4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit, en outre, que le CIE invite régulièrement la direction de l'immobilier de l'État à lui présenter un point d'avancement de la démarche de modernisation. Un bilan annuel doit lui être présenté.

Afin qu'il puisse se prononcer sur leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, le Conseil 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 contexte de la crise sanitaire actuelle, les années 2020 et 2021 font exception, sous forme d'un rapport bisannuel.

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, le président de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) rend compte de l'activité de l'instance qu'il préside au Conseil.

Jusqu'au 18 décembre 2019, date du décret mettant fin à l'existence de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières (CTQ), le président de cette dernière rendait compte de son activité au Conseil. Dès lors que les travaux de la CTQ se sont déroulés sur pratiquement l'intégralité de l'année 2019, son président a présenté en 2020, devant le Conseil, le rapport d'activité pour 2019.

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

Par décret n°2020-454 du 20 avril 2020 la composition du Conseil a été enrichie de personnalités qualifiées dans les domaines du logement, de la transition écologique et solidaire, du patrimoine et de la transformation numérique. Le Conseil est donc composé, outre son président, de 14 membres, désignés par arrêté du ministre chargé du domaine.

Outre son président, ainsi que les deux députés et les deux sénateurs mentionnés à l'article L.4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, le conseil comprend :

- un représentant de la chambre des notaires de Paris ;
- deux personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences dans le domaine de l'immobilier, issues du secteur public et des entreprises privées ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- deux personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences dans le domaine de l'immobilier, issues du secteur public ou du secteur privé, l'une désignée sur proposition du président de l'Assemblée nationale, l'autre désignée sur proposition du président du Sénat ;
- une personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences dans le domaine du logement ;
- une personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences dans le domaine de la transition écologique et solidaire ;
- une personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences dans le domaine de la transformation numérique ;
- une personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences dans le domaine du patrimoine.

Par arrêté du ministre de l'action et des comptes publics du 14 septembre 2020, le président et les membres du Conseil, hors représentants des deux chambres, ont été nommés pour 5 ans.

COMPOSITION DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Membres	Qualités
M. Jean-Paul MATTEI	Président
Mme Nadia BOUYER	Personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences dans le domaine du logement
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. Rémi FÉRAUD	Représentant parlementaire (sénateur)
Mme Pascale FONTENEL-PERSONNE	Représentante parlementaire (députée)
M. Franck HOVORKA	Personnalité qualifiée dans le domaine de la transition écologique et solidaire
Mme Charlotte HUBERT	Personnalité qualifiée dans le domaine du patrimoine
M. François JOLIVET	Représentant parlementaire (député)
Mme Christine LAVARDE	Représentante parlementaire (sénatrice)
M. David LAYANI	Personnalité qualifiée dans le domaine de la transformation numérique
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. Michel THIOLLIÈRE	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées

Conseil de l'immobilier de l'État

Pour mémoire, avant la reconstitution du Conseil, ce dernier a compté parmi ses membres jusqu'à la fin du premier trimestre 2020 : maître Éric AZOULAY (représentant le Conseil national des barreaux), Michel JOUVENT, François LEMASSON, Michèle MONTIÈS-COURTOIS, Pascal PLOTTEGHER (au titre de personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier) et Xavier PRIGENT (représentant l'Ordre des géomètres-experts).

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

Durant la période couverte par ce rapport, de janvier 2020 (avis n°2020-01¹) à décembre 2021 (avis n°2021-20²), le CIE a réalisé trente-et-une auditions ayant donné lieu, pour la plupart, à un avis transmis au ministre chargé des domaines et publié, à l'issue d'une procédure de consultation, sur le site du Conseil de l'immobilier de l'État.

Dans la prolongation des travaux conduits les années précédentes, le Conseil a clos deux cycles d'auditions. Le premier concerne les auditions relatives aux **schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) 2018-2022**. Il s'est achevé par l'audition des représentants de la région Réunion. Le second porte sur **l'immobilier de l'État mis à disposition de l'action sociale des ministères**. Le ministère de la justice a été entendu et un avis général a été produit après l'audition de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) sur cette thématique.

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 à l'audition du ministère de l'agriculture, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), de la direction générale de l'aviation civile (service à compétence nationale du ministère de la transition écologique) et de la direction de l'immobilier de l'État pour un bilan à mi-parcours des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales sur la période 2019-2023.

Trois avis ont été rendus concernant des grands projets. Ils portent sur la stratégie immobilière et le projet de siège de l'Agence française de développement (AFD), le devenir du Palais de l'Île-de-la-Cité et du site domanial du Val-de-Grâce.

Le Conseil a poursuivi l'audition d'**opérateurs sur leur stratégie immobilière** : le centre national de la recherche scientifique (CNRS), Pôle emploi, le bureau de la recherche géologique et minière (BRGM), la Bibliothèque nationale de France (BnF), l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), la Chancellerie des universités de Paris (CUP) et Université de Paris.

Il a entendu deux ministères sur des sujets transverses concernant l'immobilier des opérateurs sous leur tutelle : la première audition concernant la politique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en matière de patrimoine immobilier de ses opérateurs, la seconde le schéma directeur immobilier des réserves (SDIRÉC) du ministère de la culture.

Trois auditions ont été consacrées à **l'immobilier de l'État à l'étranger**, la première sous l'angle d'une séance dédiée au rapport d'activité 2019-2020 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations de l'État à l'étranger (CIME), la deuxième à l'occasion de la présentation par le MEAE du schéma directeur pluriannuel pour l'immobilier de l'État à l'étranger et la troisième sur le thème de l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger.

Pour ce qui concerne le parc immobilier en France, la question de **l'évaluation et de la valorisation** a été abordée lors d'une audition de la DIE et à l'occasion de la présentation du rapport d'activité 2019 de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) par son président. Cette dernière audition est conforme aux dispositions prévues par le décret instituant le CIE.

¹ Avis n°2020-01 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Réunion.

² Avis n°2021-20 relatif à la stratégie immobilière d'Université de Paris.

Conseil de l'immobilier de l'État

En matière de **pilotage de la politique immobilière de l'État (PIE)**, le Conseil a procédé à l'audition annuelle de la direction de l'immobilier de l'État prévue par décret (bilan des travaux et perspectives). Il a aussi entendu conjointement la DIE et la direction du budget lors d'auditions relatives au compte d'affectation spéciale – gestion du patrimoine immobilier de l'État (en 2020 et en 2021) et au document de politique transversale – politique immobilière de l'État (en 2020 et en 2021).

Dans la suite des auditions des 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, le Conseil a entendu la direction de l'immobilier de l'État et le pilote de l'expérimentation menée au sein de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE). L'expérimentation étant à ces balbutiements, une audition de suite sera programmée.

Afin de nourrir ses réflexions en matière **d'immobilier de la transformation publique**, le Conseil a entendu des représentants de la direction de la transformation publique (DITP), de la direction interministérielle du numérique (DINUM), l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le directeur général territoires et ruralités de l'ANCT, de la direction générale de la fonction publique (DGAFP) et de la direction de l'immobilier de l'État.

Il a consacré une séance de travail à la démarche BIM au service de l'immobilier de l'État et au bilan de la mise en œuvre du programme 348 de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants.

Il a également entendu en 2020, puis en 2021, la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique afin de suivre l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs.

Enfin, le Conseil a souhaité initier en 2021 un nouveau cycle d'auditions consacré au **patrimoine immobilier protégé, de l'État et de ses opérateurs**.

En réunissant la direction générale des patrimoines du ministère de la culture, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), le centre des monuments nationaux (CMN) et la direction de l'immobilier de l'État (DIE), l'audition d'ouverture a été l'occasion d'aborder la politique de protection du patrimoine au sein du ministère de la culture. Concernant le patrimoine immobilier de l'État, les enjeux et modalités de valorisation, la question de la maîtrise d'ouvrage et de la préservation du patrimoine et l'inventaire, et en particulier l'identification du patrimoine protégé, ont été plus précisément évoqués.

Le Conseil poursuivra ses travaux en 2022 sur ce champ lors de séances thématiques dont les prochaines porteront sur l'inventaire du parc protégé de l'État et sur les questions de transition environnementale du patrimoine protégé.

2. Le pilotage de la politique immobilière de l'État

Une dynamique prometteuse insufflée par la nouvelle équipe de direction de l'immobilier de l'État

Le 24 septembre 2020, six mois après sa prise de fonction, le directeur de l'immobilier de l'État présentait sa vision stratégique au CIE en termes de forces, faiblesses, menaces, opportunités. Il constatait que l'État était à mi-chemin d'une professionnalisation de sa fonction immobilière et pointait les limites de certains outils de la PIE, tels les loyers budgétaires. La suppression de ce dispositif le conduisait à envisager d'explorer deux moyens d'inciter les décideurs à prendre en compte l'immobilier :

- les convaincre que l'immobilier est un levier de transformation managériale ;
- mettre en place de véritables loyers, étant observé que si la mise en œuvre de ce dispositif pourrait être relativement simple, le coût de transition serait important.

Le directeur de l'immobilier de l'État estimait que les progrès accomplis avec des moyens limités permettaient d'appréhender avec optimisme la mise en œuvre des sept propositions de chantiers qu'il envisageait de soumettre au ministre :

- élaborer une feuille de route relative aux ressources humaines de la politique immobilière de l'État, avec l'appui d'expertises extérieures (CSTB, CEREMA) ;
- poursuivre le développement d'outils numériques au service de la PIE. Un schéma directeur était alors en cours d'élaboration ;
- mettre en œuvre une feuille de route environnementale et inscrire un plan de relance dans une perspective de long terme ;
- redéfinir des lignes directrices de la PIE à l'aune des mutations du travail portant l'ambition d'une approche plus fine que la seule application de la norme de « 18 m² SUB / Pdt » et favoriser les expérimentations ;
- développer des outils par lignes de métier immobilier avec, comme première étape, l'expérimentation d'un nouvel outil opérationnel dans le cadre des suites données aux missions « foncières » ;
- conduire un chantier interministériel sur la fonction de maître d'ouvrage ;
- engager une réflexion relative au réseau de gestion du Domaine.

Le 14 octobre 2021, le directeur de la DIE présentait le bilan de l'activité de sa direction selon quatre priorités stratégiques :

1. mieux connaître le patrimoine immobilier : le perfectionnement de la connaissance comptable par la prise en compte des travaux en cours sur les immobilisations, le développement de nouveaux outils contribuant à améliorer la connaissance tels que l'Outil de suivi des fluides interministériels (OSFI), la création d'un espace BIM sur le portail de l'immobilier de l'État et la mise à disposition prochaine d'une DTAthèque permettant de gérer le risque amiante.
2. optimiser la gestion immobilière : vertus pédagogiques du dispositif de labellisation, économie de 32 M€ de loyers suscitée par la renégociation de 500 baux, diminution du nombre de concessions de logement, travaux sur l'immobilier tertiaire de demain, mise en place d'une revue d'actifs, expérimentations de baux emphytéotiques comme alternative à la cession dont les produits étaient en net recul (-528 M€ par rapport à 2019).
3. accroître la performance énergétique du parc : rénovation énergétique des bâtiments de l'État dans le cadre du plan de relance du programme 348 et du programme Tigre.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. professionnaliser la fonction immobilière au sein de l'État : succès des formations proposées par la DIE, travaux d'animation de la communauté de 11 000 personnes impliquées dans la gestion de l'immobilier de l'État.

Il considérait que le pilotage du programme 348 et du volet immobilier de l'État du plan de relance constituait une étape décisive sur le chemin de la reconnaissance des compétences de la DIE. Au-delà de sa capacité à animer une communauté au niveau interministériel, sa légitimité à conduire des projets d'envergure est établie.

Il identifiait trois défis à relever : l'amélioration de la performance énergétique, la gestion dynamique du parc, son adaptation aux nouveaux modes de travail. Il estimait que deux voies pouvaient être suivies :

- responsabiliser les acteurs locaux en leur accordant l'autonomie de gestion et le retour des produits de cessions. C'est le modèle qu'il juge le plus pertinent (dévolution des universités) mais qui comporte l'inconvénient de priver l'État de la faculté de modifier la réallocation des crédits ;
- centraliser les compétences dans une fonction immobilière très puissante.

Il indiquait que la DIE avait engagé deux chantiers afin de mettre le gouvernement en position de statuer sur le rôle que la direction doit jouer à l'avenir :

- une expérimentation de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) destinée à démontrer l'utilité d'une gestion opérationnelle ;
- un benchmark européen visant à identifier les différents modèles adoptés par les autres pays européens.

Au terme de cet exposé le Conseil saluait unanimement la dynamique insufflée par la nouvelle équipe de direction de l'immobilier de l'État. Il soulignait l'importance des enjeux à relever et s'interrogeait sur les obstacles susceptibles d'être rencontrés.

Les questions de gouvernance, la clarification des rôles des acteurs et la professionnalisation de la fonction immobilière lui apparaissaient demeurer des priorités. Il s'étonnait notamment que la direction de l'immobilier ne soit pas associée aux réunions organisées par les secrétaires généraux des ministères sur l'adaptation des modes de travail après la crise.

Il rappelait aussi les enjeux et les attentes vis-à-vis de l'expérimentation de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE).

Une expérimentation décisive pour l'avenir de la politique immobilière de l'État

Dans le cadre du programme Action publique 2022, l'État s'était fixé de nouvelles priorités en matière de politique immobilière pour accompagner la transformation publique. Trois missions de préfiguration relatives à la création de structures « foncières » ont été initiées dans le champ de la gestion du parc résidentiel social pour toutes les fonctions de gestion locative, de la gestion en syndic des sites multi-occupants et de la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État.

Deux ans après le lancement de ces missions, le Conseil a tenu deux séances de travail ayant pour thèmes la stratégie de valorisation (25 mars 2021) et l'immobilier de services (15 avril 2021).

La direction de l'immobilier de l'État a présenté son projet de création de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) par transformation de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société anonyme dont le capital est détenu par l'État.

Le Conseil soutenait et encourageait l'expérimentation d'un tel outil opérationnel pour mettre en œuvre les propositions formulées dans le cadre des missions de préfiguration de « foncières ». L'État s'engagerait ainsi sur une voie qui pourrait permettre d'aboutir, sous certaines conditions, à une solution conforme aux attentes et recommandations du Conseil de l'immobilier de l'État. Pour autant, il s'agissait de pistes qui demeuraient à

Conseil de l'immobilier de l'État

préciser et à consolider, les propositions portées par la DIE et l'AGILE étant encore éloignées de ce que le Conseil attendait.

À l'issue des auditions, trois préoccupations majeures se faisaient jour.

L'expérimentation ne pouvait être limitée à une durée de 18 mois, cette durée étant incompatible avec les temps de l'immobilier. La phase d'expérimentation devait dès lors être envisagée comme un préambule à une deuxième phase, une démarche de plus long terme.

Le Conseil remarquait que si l'agence n'était pas dotée rapidement des compétences lui permettant de mener à bien ses différentes missions, le risque d'un échec était grand.

Le Conseil ne pouvait se satisfaire que la valorisation des biens inutiles en alternative à la cession ne fasse pas partie des missions de l'AGILE. Il invitait l'État à faire évoluer les statuts de l'agence et à réunir les conditions afin qu'elle puisse, dans une deuxième phase d'expérimentation, s'attacher à la valorisation de ces biens.

Le Conseil estimait qu'il serait regrettable que les contraintes pesant sur l'expérimentation et les limites imposées rendent impossible l'atteinte des résultats attendus. Dans cette hypothèse, l'État devrait envisager un nouveau cadre expérimental plutôt que renoncer à la transformation, tant attendue, de la manière d'envisager et de conduire sa politique immobilière.

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2021-11 sur l'expérimentation menée au sein de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État \(AGILE\)](#)

Une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État à envisager

Invité le 6 février 2020 à présenter la situation du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE), le directeur général des finances publiques, accompagné de représentants des directions du budget et de l'immobilier de l'État, a dressé le constat des limites de l'architecture budgétaire de la politique immobilière de l'État et évoqué le projet d'une évolution.

Le Conseil constatait que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » n'était pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État qu'il était supposé devenir. Des règles de gestion contraignantes et des dispositions dérogatoires demeuraient un obstacle à l'atteinte de cet objectif. Sa contribution trop marginale au financement de la PIE tendait à diminuer à mesure que les biens exceptionnels valorisables se faisaient rares.

Le Conseil a invité la direction générale des Finances publiques et la direction du Budget à envisager l'évolution du CAS-GPIE dans le cadre plus large d'une refonte des instruments budgétaires et des outils de la politique immobilière de l'État. Il a formulé le souhait que les conclusions de leur réflexion commune lui soient présentées avant que des décisions soient prises.

Le 4 mars 2021, le Conseil prenait acte que la direction générale des finances publiques et la direction du budget avaient ajourné leurs travaux pour tenir compte des nouvelles priorités induites par la crise sanitaire. Il soulignait que les observations formulées en 2020 demeuraient d'actualité et identifiait trois axes prioritaires de réflexion dans l'optique d'une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État :

1. la constitution d'un socle d'indicateurs de performance des programmes budgétaires immobiliers,
2. le respect des principes de gouvernance de la fonction immobilière dans l'architecture budgétaire,
3. la traduction budgétaire du principe de non gratuité de l'occupation des biens domaniaux.

Conseil de l'immobilier de l'État

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2020-04 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » \(CAS-GPIE\)](#)

[Avis n°2021-08 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » \(CAS-GPIE\) 2021](#)

Un document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) à remodeler

Le 6 février 2020, la direction de l'immobilier de l'État a présenté au Conseil le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) pour l'année 2020. À l'issue de cette audition, le Conseil rappelait son attachement à la production de cet unique document d'information à l'échelle interministérielle présentant le parc immobilier contrôlé par l'État et ses opérateurs, et l'effort financier qu'ils y consacrent. Il constatait et encourageait les évolutions récentes. Il relevait toutefois que le DPT demeurerait une photographie du parc avec des données brutes peu commentées.

Le Conseil regrettait que le DPT ne constitue ni un document d'appui à la définition d'une stratégie, ni davantage l'outil qui permettrait d'éclairer les choix de l'État propriétaire. Il déplorait qu'il ne réponde pas au souhait exprimé à de multiples reprises que l'État dispose d'un instrument de pilotage de son parc. Il observait en conclusion que le document de politique transversale pouvait d'autant moins permettre le pilotage par l'État propriétaire que ce dernier n'était pas clairement identifié.

Le 4 mars 2021, la direction de l'immobilier de l'État présentait au Conseil le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) pour l'année 2021. À l'issue de cette audition, le Conseil réitérait son attachement à la production de ce document d'information. Il prenait acte des évolutions récentes, des efforts de fiabilisation du contenu et de l'enrichissement de nouvelles données.

Il constatait néanmoins que l'État ne disposait toujours pas d'un document d'appui à la définition d'une stratégie immobilière.

Le Conseil soulignait que la formalisation d'objectifs chiffrés était indispensable et celle d'indicateurs de pilotage ne pouvait être reportée davantage. Il encourageait la démarche engagée par la DIE mais l'appelait à mesurer avec une grande prudence la pertinence des indicateurs de pilotage qu'elle retiendrait.

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2020-05 sur document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État \(DPT-PIE 2020\)](#)

[Avis n°2021-07 sur document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État \(DPT-PIE 2021\)](#)

3. L'immobilier de la transformation publique

En bouleversant vies personnelle et professionnelle, la crise de la Covid 19 a confirmé que les modèles ne sont pas immuables. Résultat d'une accumulation d'héritages successifs, le parc immobilier de l'État doit évoluer. De nombreux immeubles occupés par les services et opérateurs de l'État ont été conçus dès leur origine, ou restructurés au détour d'opportunités historiques, pour répondre spécifiquement à des besoins fonctionnels désormais dépassés. Le devoir d'exemplarité environnementale de l'État impose de réduire les consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Garantir l'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire suppose de remodeler la carte de leurs implantations.

La politique immobilière de l'État (PIE) est appelée à contribuer au projet de transformation publique dont les quatre piliers sont la modernisation des services publics, la transformation numérique, la transition écologique et solidaire et l'aménagement du territoire.

Concevoir l'immobilier de la transformation publique

Souhaitant initier une réflexion prospective sur l'immobilier de la transformation publique, le Conseil a réuni en novembre 2020 des représentants de la direction de la transformation publique (DITP), de la direction interministérielle du numérique (DINUM), de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), de la direction générale de la fonction publique (DGAFP) et de la direction de l'immobilier de l'État. Chacun des services était invité à présenter l'état de ses réflexions à partir de quatre questions structurantes : Quelle vision des services publics à 2030 ? Quelles étapes intermédiaires ? Quels freins et les leviers identifiés ? Quels apports de l'immobilier ?

Au terme de ces échanges, le Conseil de l'immobilier de l'État invitait à considérer la dimension immobilière de chaque projet de transformation, et d'inscrire la transformation publique au cœur de la politique immobilière de l'État. Il constatait que l'adaptation des activités au contexte de la crise sanitaire de la Covid 19 avait permis d'appréhender les bénéfices potentiels du travail à distance, mais aussi mis en relief l'importance de ce qui se joue sur le lieu de travail. Afin de concevoir l'immobilier public de demain, il estimait nécessaire de s'interroger sur la trajectoire de chaque « métier », de doter l'État propriétaire de compétences et moyens opérationnels et d'identifier une structure experte dans le domaine de l'environnement de travail susceptible d'accompagner les porteurs de projets.

Il observait que l'adaptation de l'immobilier de l'État aux besoins des services publics de demain posait le double défi de l'ampleur de la tâche et de l'innovation. Il recommandait de privilégier la voie de l'expérimentation pour faire évoluer progressivement les espaces de travail des services publics et la représentation que chacun en a.

Opérer la transition environnementale

Depuis 2012, le Conseil s'est attaché à suivre les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement puis la prise en compte des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte dans les bâtiments publics, dans le cadre d'auditions régulières de la direction de l'immobilier et du ministère de la transition écologique.

À travers l'audition de 2020, le Conseil avait souhaité faire le point sur les évolutions du cadre législatif et réglementaire et appréhender les mesures mises en œuvre pour la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs. Après avoir entendu les représentants de la direction de l'immobilier de l'État et du ministère de la transition écologique (MTE), le Conseil s'interrogeait sur la lisibilité du volet « immobilier de l'État » de la stratégie environnementale comme enjeu majeur de politique publique. Il réaffirmait la nécessité d'un pilotage unique et d'un approfondissement des données de connaissance du parc afin de mettre en place un plan d'action 2050 avec des échéances périodiques alignés avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) en termes de consommation énergétique et d'émission de gaz à effet de serre (GES). Il invitait les acteurs de la PIE à tirer les enseignements des programmes mis en œuvre et à capitaliser les retours d'expériences des actions conduites en matière de maîtrise de la consommation énergétique finale (et du coût associé), de l'impact en énergie primaire et en émission de GES associée.

Conseil de l'immobilier de l'État

Un an plus tard, le Conseil prenait acte que la direction de l'immobilier de l'État portait désormais la stratégie de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, avec le support du MTE. Il constatait qu'une dynamique interministérielle était enclenchée. Il invitait à envisager une évolution de la gouvernance sur la base d'une cartographie d'ensemble précisant rôles et moyens des acteurs. Il recommandait de définir un cadre méthodologique pour que diagnostics et trajectoires soient arrêtés selon des modes de calculs identiques. La DIE était encouragée à élargir le périmètre d'étude de la trajectoire énergétique de l'immobilier présentée et à établir un plan d'actions détaillé pour tenir les engagements européens de 2030.

Enfin, le Conseil observait que les engagements environnementaux pris par la France auprès de ses partenaires européens pourraient demeurer hors de portée tant que l'État propriétaire n'aura pas été doté de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre d'une véritable politique d'entretien du parc. Il plaidait pour un plan d'entretien du parc sur trente ans et invitait à expérimenter des modèles innovants pour relever le défi qui s'impose à l'État.

Construire l'immobilier de la transformation publique

Le programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (P348) poursuit trois buts principaux : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques. Le milliard d'euros alloué dans le cadre du grand plan d'investissement est destiné à financer la rénovation ou la construction de 39 cités représentant une surface de 600 000 m² SUB.

La DIE présentait en mai 2021 l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme. Le Conseil prenait note de l'abandon d'un projet et de la répartition des 38 maintenus en 27 opérations de rénovation, 4 de reconstruction et 7 mixtes combinant rénovation et construction neuve. Il saluait la mobilisation de la direction de l'immobilier de l'État et des équipes projets pour lancer les opérations dans un cadre novateur pour les services de l'État et dans un contexte de crise sanitaire. Il invitait à une gestion renforcée des risques de dérives des calendriers. Il observait que le dispositif inédit de suivi et d'accompagnement déployé par le responsable de programme permettait d'espérer l'atteinte des objectifs de performance et budgétaire fixés. Il invitait toutefois la DIE à fiabiliser son tableau de bord pour assurer un pilotage fin du programme.

Enfin, le Conseil observait que le programme 348 était une opportunité à saisir pour engager une action de professionnalisation de deux domaines de la gestion immobilière : la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des immeubles.

Lire en annexe :

[Avis n°2020-10 sur l'immobilier de la transformation publique](#)

[Avis de suite n°2020-06 sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs](#)

[Avis de suite n°2021-15 sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs](#)

[Avis de suite n°2021-12 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants \(programme 348\)](#)

Accompagner la transition numérique de l'immobilier de l'État

L'immobilier opère aussi sa propre transformation numérique.

Le Conseil de l'immobilier de l'État a consacré sa séance du 6 mai 2021 au développement des maquettes numériques dans la gestion de l'immobilier public et à la diffusion des pratiques d'ingénierie concourante induites, démarche plus connue sous l'acronyme « BIM » (Building information management). Un format

Conseil de l'immobilier de l'État

différent de celui des auditions habituelles du CIE a été adopté pour faciliter les échanges. Une table ronde était organisée en quatre temps :

- le ministère de la transition écologique a exposé la politique publique du « Plan BIM 2022 » ;
- le centre technique et scientifique du bâtiment (CSTB) et la direction de l'immobilier de l'État (DIE) ont détaillé les concepts, usages et enjeux du « BIM », en général et en particulier pour l'immobilier de l'État,
- le CSTB, le ministère des Armées et les services du Premier ministre ont successivement témoigné de leurs pratiques ;
- la DIE a présenté la stratégie de développement du BIM pour l'immobilier de l'État.

La transition numérique dans le bâtiment, un impératif écologique

Le défi de la transition environnementale de l'immobilier impose de maîtriser les données liées aux cadres bâtis. Les réglementations fixent progressivement des obligations de résultats en matière de performance énergétique. Les gouvernements de plusieurs pays ont commencé à rendre obligatoire l'usage du BIM : pour les bâtiments publics en Angleterre, pour la conception et l'exploitation des grands ouvrages publics aux Pays-Bas, au Danemark, au Canada (Québec)... A la suite des travaux du « plan transition numérique dans le bâtiment » (20 M€) décidé en 2014, le gouvernement français a lancé en 2018 un « Plan BIM 2022 » (10 M€) dans le but d'engager tous les acteurs de la filière de la construction vers l'utilisation de la maquette numérique du bâtiment et la maîtrise du BIM. Dans ce cadre, l'État met à leur disposition une plateforme web « KROQI » associée à un écosystème d'applications.

Le BIM, une démarche collaborative

Plus qu'une technologie à laquelle il peut être assimilé à tort, le BIM est une démarche collaborative fondée sur le partage d'un objet numérique entre les différents acteurs de la conception, de la construction-déconstruction et de l'exploitation d'un bâtiment.

Le BIM est indissociable de l'ingénierie concourante dont on peut estimer qu'elle représente 80% de la valeur ajoutée de la démarche. Cette méthode de conception consiste à engager simultanément tous les acteurs dès l'origine d'un projet. L'ingénierie concourante est appelée à remplacer progressivement l'ingénierie séquentielle qui procède par étapes successives, à l'instar du cadre de conception des ouvrages publics défini par la loi « MOP » (Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée). Une démarche séquentielle nécessite de multiples processus itératifs pour élaborer des solutions prenant en compte les contraintes et enjeux propres à chaque acteur du projet. Une approche concourante permet d'identifier en amont les zones de complexité et d'interdépendance des métiers.

Pour l'essentiel des acteurs de l'immobilier public qui souhaitent engager une démarche BIM, le premier défi à relever est celui du changement de modèle d'ingénierie. Le passage de pratiques séquentielles à une approche concourante nécessite de concevoir un nouveau cadre de coopération et d'accepter une évolution des jeux d'acteurs. Une réflexion sur la transformation des métiers doit accompagner le lancement de travaux d'élaboration d'un objet immobilier numérique.

La maquette BIM et le jumeau numérique

Les technologies, logiciels et outils numériques permettent d'élaborer des objets numériques d'intermédiation proposant une représentation modélisée de l'ouvrage construit ou à construire et un accès à des bases de données regroupant l'ensemble des informations s'y rattachant. Afin de mieux cerner les enjeux associés, le Conseil propose de distinguer deux types d'objets numériques d'intermédiation selon la nature des données traitées :

- la **maquette BIM** qui contient des données statiques actualisables et de la documentation liées au bâtiment,
- le **jumeau numérique** qui contient des données dynamiques actualisées en temps réel, ou quasi temps réel, issues de systèmes, dans et autour du bâtiment faisant appel aux technologies de

Conseil de l'immobilier de l'État

l'exploitation (opérationnel technologie (OT)), de l'information (Information Technology (IT)) et à l'internet des objets (Internet of Things (IoT)). Créé par association de la maquette BIM et de données dynamiques et d'usages, le jumeau numérique peut être considéré comme un double digital vivant de l'actif physique.

La distinction sémantique permet d'éviter la confusion entre ce qui relève très concrètement du BIM, et ce qui relève plus globalement du Data Management. Elle est indispensable pour orchestrer une gestion différenciée des deux types de données. Des solutions numériques complémentaires des logiciels BIM peuvent être mises en place pour, d'une part, remonter toutes les informations utiles et les corrélérer, et d'autre part, partager celles-ci entre tous les systèmes d'information et acteurs utiles. Un référentiel unique est un préalable au déploiement massif d'interfaces de programmation d'application (API- application programming interface) qui limitent les intermédiations et évitent les défauts d'interopérabilité des systèmes. Le choix du format d'échange des données est déterminant. On observera que la plupart des pays ayant créé des obligations d'usage du BIM ont fait le choix d'un format gratuit et libre de droits (OpenSource).

Pour être en mesure de capitaliser sur l'ensemble des données produites et construire la base de données la plus fiable et la plus fine possible d'un bâtiment ou d'un patrimoine complet, le processus BIM doit être structuré et coordonné. Le cadre organisationnel doit être défini et partagé par les différents intervenants en amont du projet. Toutes ses dimensions sont à aborder et chaque choix stratégique doit être formalisé : matrice des responsabilités, délimitation des périmètres d'usage, calendrier de réalisation et de partage de maquettes échelonnées dans le temps, plan d'assurance qualité, plan logiciel... Les données susceptibles d'être intégrées dans l'objet numérique d'intermédiation sont d'autant plus abondantes que les sources d'informations sont nombreuses. La juste adéquation entre moyens mobilisés et exploitation des données doit être étudiée avec le plus grand soin.

Du BIM conception au BIM exploitation

Le partage d'une maquette BIM peut tout aussi bien contribuer à la bonne conception qu'au maintien des performances du bâtiment sur l'ensemble de son cycle de vie. On parlera de BIM conception dans le premier cas et de BIM exploitation dans le second.

L'élaboration d'une maquette BIM est le plus souvent envisagée dans le cadre de travaux de construction ou de rénovation. Elle peut être engagée au cours des phases de programmation, de conception ou de réalisation. La qualité de la conception et de la réalisation des ouvrages est améliorée par la visualisation d'un objet en trois dimensions. Son partage facilite la communication entre les intervenants. La maquette BIM conception renforce la maîtrise des délais et des coûts de construction et permet une meilleure prise en compte des enjeux de développement durable. Elle apporte une plus grande fluidité dans le processus. La fiabilité des informations est garantie par une saisie unique.

La maquette BIM conception ne doit cependant pas être considérée comme une fin en soi.

La phase exploitation représente les neuf dixièmes du cycle de vie d'un ouvrage et les trois-quarts de son coût global. Ces proportions sont appelées à croître avec l'objectif de neutralité carbone en 2050. La gestion, l'exploitation et la maintenance d'un ouvrage et de ses installations nécessitent une grande quantité d'informations. Il est donc primordial de se doter de moyens efficaces pour les collecter, les structurer, les mettre à jour et les stocker, et ce tout le long du cycle de vie. Après la livraison de l'ouvrage, la mise à jour régulière d'une maquette BIM et des données alphanumériques associées permet d'optimiser l'exploitation de l'immeuble et ouvre de multiples possibilités dans la perspective du développement d'un immobilier de services. La démarche BIM prend toute sa valeur en passant du BIM conception au BIM exploitation.

Si l'émergence et l'appropriation du BIM exploitation sont trop récentes pour tirer des enseignements définitifs, les premiers retours d'expériences permettent d'envisager une réduction de l'ordre du quart des coûts de maintenance par la rationalisation et l'optimisation des espaces et leur utilisation, une meilleure productivité des équipes de gestion, la réduction des risques liés à l'exploitation, la diminution des coûts d'intégration de nouveaux services et de ceux imputables aux défauts d'interopérabilité des systèmes. Au-delà des bénéfices économiques, des améliorations substantielles peuvent être attendues en termes de performance, de durabilité, de qualité de services et d'attractivité.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les données utiles à l'exploitation sont présentes sur toutes les phases de vie d'un ouvrage. Sans BIM, ces données ne sont plus accessibles à la livraison de l'ouvrage alors même qu'elles sont connues durant les étapes de conception et de réalisation. La demande des maîtres d'ouvrage pour intégrer du BIM dans leurs projets immobiliers est en forte croissance. Or, l'utilisation des maquettes produites est trop souvent limitée aux seules étapes de conception ou de réalisation de travaux. Si la maquette BIM conception ne demeure pas inexploitée à la livraison de l'ouvrage, sa transformation en maquette BIM exploitation nécessite, faute d'anticipation, de nouveaux investissements significatifs. Démarrage dès la conception, intégration progressive et continuité de l'information sans rupture sont les clés permettant de tirer toute la valeur du BIM.

Stratégie de développement du BIM pour l'immobilier de l'État.

Attendu que l'ingénierie concourante est apparue à la fin des années quatre-vingts aux États-Unis dans les industries de la défense, il n'est pas surprenant que le ministère en pointe dans le développement du BIM soit celui des Armées. Le service d'infrastructure de la défense (SID) est engagé depuis 2014 dans une démarche de transition numérique. Un groupe de travail pluridisciplinaire a été constitué dès 2015 pour traiter des questions du BIM. Le CSTB est associé aux travaux du SID et d'un réseau d'une cinquantaine de référents BIM. La démarche d'accompagnement des services s'appuie sur la production et la diffusion d'outils et de documentation : charte BIM, guide réglementaire, contrat-type, plateforme et manuels du CSTB. Le SID envisage une transition numérique progressive qu'il souhaite accompagner par la production de fiches et de guides thématiques. Alors que les premières expérimentations recensées du BIM se concentraient sur la conception, le SID a pour ambition de définir une feuille de route stratégique pour le déploiement de solutions BIM de gestion et d'exploitation.

Des expérimentations ont été réalisées dans le cadre des opérations du programme 348. Le CSTB a réalisé une maquette BIM conception pour étudier la faisabilité d'un chantier de rénovation du centre administratif départemental de Nanterre. L'opération nécessitait de traiter des questions techniques relatives à la structure du bâtiment, à la sécurité incendie, à l'accessibilité et à la performance énergétique, mais également les sujets d'organisation liés à la réalisation de travaux en site occupé. La maquette a été modélisée à partir d'un relevé au laser de l'existant. Le BIM a permis d'opérer des choix à partir de la simulation de plusieurs scénarios de rénovation.

Le projet de rénovation de l'îlot Ségur-Fontenoy a été lauréat en 2015 du BIM d'argent dans la catégorie « projet en rénovation supérieur à 40 000 m² ». Les services du premier ministre (SPM), qui ont hérité de la maquette BIM avec la gestion de cet ensemble immobilier, ont décidé d'étendre la modélisation à d'autres immeubles du parc géré (70 000 m²). Deux cabinets de géomètres ont procédé au relevé de huit hôtels particuliers. La modélisation est un support à la programmation des travaux de rénovation de ces ouvrages souvent remarquables et à la gestion de leur occupation. Les informations techniques renseignées constituent le socle d'un projet visant à mettre en place une gestion de la maintenance assistée par ordinateur.

La direction de l'immobilier de l'État souligne la nécessité d'une démarche progressive au regard des spécificités de l'immobilier de l'État. Si le développement du BIM s'inscrit dans la continuité des actions de politique immobilière engagées par la DIE (recherche d'efficience, amélioration de la qualité des données, développement de l'offre de service numérique) plusieurs freins sont identifiés : complexité du parc, multitude d'acteurs, ressources interministérielles limitées, couverture incomplète du système d'information immobilier, positionnement de la DIE. La DIE envisage une démarche en quatre phases successives s'inscrivant dans le moyen et long terme : mobilisation, cadrage, mise en œuvre et déploiement.

A l'issue de la commission nationale de l'immobilier public du 12 décembre 2017, la DIE a annoncé la constitution d'un groupe de travail interministériel chargé de déterminer une doctrine pour la mise en œuvre du BIM dans les bâtiments de l'État et de ses opérateurs. Une démarche portée conjointement par la DIE et le ministère de la transition écologique (MTE) a été présentée en CNIP du 14 octobre 2020. Sur ce sujet, la DIE se positionne comme accompagnatrice des initiatives des ministères et des opérateurs et non comme un donneur d'ordre. Elle centralise et met à disposition les informations disponibles (outils, retours d'expériences...) au travers d'un espace BIM immobilier de l'État, disponible pour tous les acteurs publics qui peuvent adhérer au portail de l'immobilier de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

La DIE a pour projet de définir une feuille de route pour le développement d'une démarche BIM interministérielle selon trois axes : organiser l'information de l'immobilier de l'État, soutenir les démarches immobilières en BIM, maîtriser les conditions techniques des supports.

Une transition numérique pour un immobilier de l'État, durable, performant et agréable à vivre

La construction harmonisée d'un bâtiment physique et de son modèle numérique nécessite une implication des différents acteurs du cadre bâti mais aussi du digital. Converger ensemble vers ce même objectif requiert de partager collectivement une même représentation des enjeux spécifiques à chaque famille de métier : maîtres d'œuvre et entreprises de la construction, exploitants, maîtres d'ouvrage et d'usage des immeubles, experts du digital... Si l'exercice est loin d'être simple pour des acteurs privés, il peut revêtir une certaine complexité dans le cadre contraint de la gestion de l'immobilier de l'État.

Le premier défi de la transition numérique de l'immobilier consiste à sortir d'un traitement compartimenté des questions qui se posent à chacun. L'intégration du numérique dès l'origine d'un projet est indispensable pour que BIM et Data Management puissent être pleinement mis au service de bâtiments durables, performants et agréables à vivre.

4. L'évaluation et la valorisation du patrimoine de l'État

Le décret du 16 octobre 2016 applicable au Conseil immobilier de l'État jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 20 avril 2020 prévoyait que le président de **la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État** (dite CTQ) était membre de droit du CIE et qu'il rendait compte au Conseil au moins une fois par an de l'activité de l'instance qu'il présidait. Le décret du 18 décembre 2019 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif a mis fin à l'existence de la CTQ au 20 décembre 2019. La Commission a donc arrêté ses travaux à cette date.

En dépit de la suppression de la CTQ et dès lors que les travaux ont porté sur quasiment toute l'année 2019, le président de la CTQ a présenté devant le CIE le rapport d'activité de cette même année.

La CTQ était obligatoirement consultée a priori sur les projets de cessions de gré à gré qui relevaient de la compétence du ministre en charge du domaine. Elle s'assurait a posteriori que les opérations importantes de cession, d'acquisition et de prise à bail réalisées par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) l'avaient été dans des conditions incontestables au regard des objectifs de transparence, de valorisation et de qualité des procédures mises en œuvre.

La CTQ était informée des cessions et acquisitions supérieures ou égales à 2 M€ en Ile-de-France et à 1 M€ dans les autres régions et des prises à bail pour un loyer supérieur à 1 M€ par an en Ile-de-France et à 0,5 M€ dans les autres régions. La CTQ pouvait enfin être saisie par le ministre en charge du domaine de toute question relative à la qualité des projets d'opérations immobilières de l'État portant sur des cessions, des acquisitions ou des conclusions de baux.

Le nombre d'informations transmises, qui avait diminué de manière significative en 2015 (63 informations contre 83 en 2014) et fortement chuté en 2016, 2017 et 2018 (respectivement 43, 47 et 32 informations reçues), s'est stabilisé en 2019 (pour trois trimestres) à 29 informations.

Le nombre de dossiers examinés par la CTQ s'était élevé à 18 en 2017 comme en 2016. Pour 2018, il avait évolué à la baisse pour atteindre 15 dossiers. En 2019 (pour trois trimestres), la CTQ a examiné 11 dossiers. Le rapport de la CTQ détaille par type de saisine les observations et avis qu'ont appelé de sa part les transactions soumises à son examen.

La CTQ observe, de façon récurrente, que toutes les cessions avec appel d'offres ont été réalisées à un prix souvent supérieur à l'évaluation domaniale ; ainsi sur les deux cessions les plus importantes financièrement que la CTQ a examinées : +65 % dans un cas et +124 % dans l'autre.

Sur d'autres dossiers examinés, la CTQ :

- appelle à nouveau l'attention sur les cessions sans appel d'offres ;
- relève la nécessité d'encadrer les frais de dépollution, qui constituent un « élément d'incertitude » ;
- constate que la maîtrise du PLU et l'exercice du droit de priorité par une commune lui permettent de peser sur le prix de cession d'un bien immobilier, hors concurrence ;
- souhaite que la réalisation des cessions importantes en région parisienne soit menée dans un « cadre stratégique global », dépassant la seule dimension financière ;
- réitère son souhait de voir la procédure d'acquisition davantage documentée ;
- invite, dans la cadre d'un dossier de renouvellement de bail dans Paris, les administrations occupantes à respecter les orientations gouvernementales de relocalisation en périphérie ;
- critique des montages complexes qui excluent toute capacité de négociation ;
- estime que le recours au crédit-bail immobilier est peu favorable à l'État dans un contexte de taux d'intérêt bas.

À l'issue de l'audition, le Conseil de l'immobilier de l'État a émis le souhait les attributions de la CTQ puissent être reprises par une autre commission ou un service de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Par ailleurs, le ministre chargé du domaine a souhaité disposer d'un avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur **les modalités de valorisation du parc immobilier de l'État situé en France**. Les travaux engagés dans ce cadre ont conduit le CIE à s'intéresser à la mission d'évaluation assurée au nom de l'État par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et ses services dits du « Domaine ».

Le Conseil relevait que le rattachement de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) à la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et le rattachement de la DIE à la DGFIP ne permettaient pas de garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières vis-à-vis du représentant de l'État propriétaire qui les porte. Il estimait qu'un repositionnement de la DIE s'avérerait nécessaire.

Il observait que le projet d'évolution de la norme comptable définissant les modalités d'évaluation des bâtiments à usage d'habitation et de bureau était porteur de belles promesses pour la gestion immobilière de l'État. Il appelait à une mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Enfin, le Conseil recommandait d'externaliser les prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État en France afin d'améliorer le pilotage de la valorisation du parc immobilier et la protection de ceux qui portent la responsabilité des transactions opérées au nom de l'État.

Le président du Conseil a souhaité, quant à lui, appréhender les termes dans lesquels se pose la question de **la valorisation du patrimoine immobilier de l'État situé à l'étranger**.

Le Conseil observait que si la gestion de l'immobilier occupé par les services et opérateurs de l'État en France et à l'étranger était guidée par les mêmes impératifs de transparence et de préservation des intérêts de l'État, leurs déclinaisons opérationnelles différaient.

Il remarquait que le dispositif organisationnel en place pour l'immobilier à l'étranger permettait de respecter le principe d'indépendance des missions de contrôle et d'expertise immobilière. Il agréait le plan d'actions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) visant à améliorer la connaissance de son parc et invitait la DIE à consolider les inventaires physique et comptable de l'immobilier de l'État à l'étranger.

Le Conseil soulignait que l'approche de l'évaluation devait être renouvelée pour être pleinement au service du projet de modernisation de l'action diplomatique. Les cibles des campagnes d'évaluations à venir devaient être définies en fonction des priorités d'un schéma stratégique global de l'immobilier à l'étranger. La référence à des standards internationaux d'évaluation était recommandée pour préciser le cadre contractuel des prestations d'expertise de biens situés à l'étranger.

Enfin, s'inquiétant que les représentants du MEAE et de la DIE puissent ne pas partager la même représentation de leurs rôles respectifs dans la gestion de l'immobilier situé à l'étranger, le Conseil appelait à une clarification de la gouvernance.

Lire en annexe :

[Avis n°2021-01 sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine](#)

[Avis n°2021-02 sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger](#)

5. L'immobilier de l'État à l'étranger

Trois auditions ont été consacrées à **l'immobilier de l'État à l'étranger** sur la période 2020-2021. La première portant sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger est présentée dans le chapitre précédent en miroir de l'avis relatif à la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine.

La deuxième audition a été consacrée à la présentation du rapport d'activité 2019-2020 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations de l'État à l'étranger (CIME). La troisième audition a eu pour objet la présentation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères du schéma directeur pluriannuel pour l'immobilier de l'État à l'étranger.

Sur les travaux de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations de l'État à l'étranger (CIME) :

En application du décret n°2020-454 du 20 avril 2020 modifiant la composition du Conseil de l'immobilier de l'État, le président de la CIME, M. Dov ZERAH, a rendu compte de l'activité de la Commission devant le Conseil le 25 novembre 2021 et a présenté les rapports d'activité 2019 et 2020.

La CIME s'est réunie dix fois en 2019 et onze fois en 2020 pour examiner respectivement 188 et 186 dossiers.

La CIME s'est prononcée sur différents types de dossiers : principalement sur des prises à bail et des conventions d'occupation précaire (COP) ou des conventions de sous-occupation (CSO) mais également sur des cessions, des labellisations de projets immobiliers, des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), des acquisitions, des avances du Trésor. Ces dossiers ont été présentés par le MEAE, qui représente depuis 2019 l'unique origine administrative des dossiers.

Il est rappelé que, depuis le 1^{er} janvier 2019, 215 biens immobiliers de ministères présents à l'étranger ont été transférés en gestion au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Le CIE a réaffirmé que cette évolution devrait permettre une meilleure vision globale des rationalisations possibles. En application du décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, les ambassadeurs gèrent le parc immobilier en local en qualité de représentant de l'État propriétaire à l'étranger.

Le CIE a regretté que les avis délivrés, bien que majoritairement favorables (89 % en 2019 et 94 % en 2020), ne comportent ni analyse qualitative, ni motivation.

La procédure de labellisation des projets immobiliers de plus de 5 M€, mise en place en 2018, a été appliquée en 2019 pour un dossier (rénovation du Lycée français du Caire). Aucun dossier de labellisation n'a été présenté à la CIME en 2020. Le CIE a toutefois pris acte que les opérations labellisables lancées suite au relèvement des crédits seront soumises aux règles prévues en la matière.

Le CIE a salué le choix de la DIE, membre de droit de la CIME, de réserver sa participation aux séances relatives aux dossiers à fort enjeu (+5 M€) dès lors que les délibérations de la CIME peuvent valablement avoir lieu.

Le montant des cessions de biens immobiliers s'est élevé à 4,1 M€ en 2019 et à 9,6 M€ en 2020. Le Conseil a déploré que seuls 14 SPSI aient été validés alors que le MEAE compte des implantations dans 169 pays. Le Conseil a apprécié que sa recommandation en faveur de la mise en place d'indicateurs ait été en partie prise en compte, mais il a regretté que le tableau ne présente que les ratios d'occupation de quelques biens, par ailleurs selon une présentation non harmonisée, exprimée tantôt en surface utile brute (SUB), tantôt en surface utile nette (SUN). Il a réitéré sa demande d'indicateurs permettant de piloter la politique immobilière de l'État à l'étranger.

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la présentation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères du **schéma directeur pluriannuel pour l'immobilier de l'État à l'étranger** :

Les travaux présentés permettent de pointer les spécificités de l'immobilier de l'État à l'étranger, les biens, ayant, outre leur fonction ordinaire, celles de contribuer au rayonnement et à l'influence de la France mais aussi à la sécurité et à la sûreté de ses ressortissants. Le Conseil retient que les critères habituels de la performance immobilière du parc de l'État et de ses opérateurs sur le territoire national sont à adapter pour tenir compte de ces enjeux supplémentaires mais également des pratiques immobilières propres à chaque pays.

Pour autant, les travaux ont surtout mis en évidence des anomalies qui appellent une clarification concernant l'identification du ou des gestionnaires du parc qui n'est pas géré par le MEAE (1,48 million de m²), la préservation des intérêts de l'État propriétaire et les prérogatives des principaux acteurs.

À ce stade, le Conseil considère indispensable que les dispositifs et règles de gestion de l'immobilier de l'État à l'étranger soient précisés. La distinction des rôles du propriétaire et de l'occupant constitue la pierre angulaire de la politique immobilière de l'État. Le Conseil est convaincu que leur incarnation par deux entités distinctes demeure la meilleure garantie contre les dérives de gestion constatées par le passé.

Tel est le sens du message porté par le Conseil et adressé au ministre chargé des domaines.

6. La stratégie immobilière des opérateurs de l'État

Les opérateurs de l'État, comme les administrations centrales des ministères (chapitre 8), sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie immobilière répondant aux critères de la politique immobilière de l'État. Elle doit se traduire dans un schéma pluriannuel de stratégie immobilière comme le prévoient les circulaires du 16 septembre 2009 et du 19 septembre 2016.

Au cours des dernières années, de nombreux 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 par le Conseil dans le cadre de sa mission d'évaluation de l'avancement de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. Ces auditions se sont poursuivies sur la période 2020-2021.

Dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Conseil a entendu le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), la Chancellerie des universités de Paris (CUP), le Bureau de recherche géologiques et minières (BRGM) et l'institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

Il a par ailleurs entendu le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur sa politique en matière de patrimoine immobilier des opérateurs sous sa tutelle.

Sur la stratégie immobilière du **Centre national de la recherche scientifique (CNRS)** 2017-2021 : le Conseil n'a pu émettre d'avis favorable en 2020, considérant que le SPSI ne répondait pas aux critères d'élaboration et de présentation d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Les progrès réalisés en termes de mutualisation de locaux et d'équipements scientifiques, de gestion du parc de logements, doivent être complétés par une approche qualitative. La production d'un document prospectif articulant les enjeux métiers et la situation immobilière est un préalable à l'élaboration d'une stratégie immobilière. Une démarche de professionnalisation de la fonction immobilière est à engager.

Lire en annexe :

[Avis de suite n°2020-02 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021 \(SPSI\) du Centre national de la recherche scientifique \(CNRS\)](#)

Sur la stratégie immobilière de la **Chancellerie des universités de Paris (CUP)** pour la période 2019-2023 : le Conseil formulait un avis de suite défavorable en 2020. Il relevait toutefois les progrès accomplis en termes de connaissance du parc et une volonté manifeste d'améliorer la gestion immobilière. Pour autant, le Conseil pointait quelques incertitudes quant à la capacité de l'opérateur à valoriser le patrimoine qui lui est confié. Il invitait l'opérateur à apprécier les moyens affectés à chacune de ses missions et les tutelles à s'interroger sur la poursuite, par l'opérateur, de la gestion directe d'actifs.

Lire en annexe :

[Avis de suite n°2020-07 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière \(SPSI\) 2019-2023 de la Chancellerie des universités de Paris \(CUP\)](#)

Sur la stratégie immobilière du **Bureau de Recherche Géologiques et Minières (BRGM)** et son SPSI pour la période 2018-2022 : le Conseil constatait une politique immobilière menée en pointillés et une longue vacance entre deux SPSI (2010-2015 et 2018-2022). Il invitait à étendre l'inventaire quantitatif et qualitatif à la totalité du parc, à le compléter, à formaliser le diagnostic sur les aspects fonctionnels, techniques économiques et environnementaux, avant de procéder à la segmentation du parc.

S'agissant de la principale implantation du BRGM (site d'Orléans), que le Conseil qualifie d'impasse économique, il est proposé une approche globale, intégrant un second opérateur de l'enseignement supérieur-recherche situé à proximité immédiate afin que soient étudiées les pistes de mutualisation entre opérateurs dans un schéma directeur de site. Cette approche suppose une forte implication du ministère en charge de

Conseil de l'immobilier de l'État

l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce dernier, le BRGM et le CNRS sont invités à s'inscrire dans une réflexion ambitieuse de ce que pourrait être un campus accueillant les activités des deux opérateurs.

Afin de tenir compte de la situation de l'établissement, le Conseil préconisait qu'il soit inscrit, par la direction de l'immobilier de l'État, au panel des opérateurs en suivi renforcé. En l'état, le Conseil émettait un avis défavorable sur la stratégie immobilière du BRGM en 2021.

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2021-05 sur la stratégie immobilière du Bureau de recherches géologiques et minières \(BRGM\) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022](#)

Sur la stratégie immobilière de **l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)** : né de la fusion en 2020 de l'institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), ce nouvel opérateur a présenté en 2021 au Conseil les grandes orientations stratégiques qui guideront l'élaboration de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Dans un avis de 2021, le Conseil considérait que le volet immobilier de la fusion des deux organismes était insuffisamment exploré. Il invitait d'ailleurs la DIE à accompagner les établissements concernés sur ce point particulier. Il recommandait en outre au ministère en charge de la recherche et de l'innovation, ces deux domaines étant en pleine mutation, d'établir un schéma directeur des établissements de recherche et d'innovation à l'échelle du Grand Paris.

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2021-09 sur la stratégie immobilière de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement \(INRAE\)](#)

Sur la stratégie immobilière **d'Université de Paris (UP)** : cet établissement public d'enseignement supérieur à caractère scientifique (EPCSCP) est expérimental au sens de l'ordonnance. Né de la fusion de l'université Paris-Descartes et de l'université Paris-Diderot, et de l'intégration de l'institut de physique du globe de Paris (IPGP) en tant qu'établissement composante, Université de Paris existe depuis le 1er janvier 2020.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière n'ayant pas encore été formalisé selon les normes de la politique immobilière de l'État, le Conseil retient que la stratégie dynamique qui lui a été présentée pourrait être contrariée par une fonction immobilière insuffisamment structurée, l'incapacité des services à mener les chantiers en cours et à venir et des financements qui ne sont pas à la hauteur des besoins identifiés. Au-delà de ces réserves, Université de Paris est encouragé à poursuivre les réflexions engagées, sans négliger la prise en compte de la transition environnementale, au titre de l'exemplarité attendue de l'État et de ses opérateurs.

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2021-20 sur la stratégie et la fonction immobilières d'Université de Paris](#)

Dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Conseil a enfin souhaité entendre le ministère de tutelle - **ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**- afin d'apprécier la politique conduite en matière de patrimoine immobilier de ses opérateurs en 2021.

Depuis sa création, le Conseil a marqué un intérêt particulier pour le patrimoine des établissements de l'enseignement-supérieur recherche. Ce dernier s'étend sur plus de 18 millions de mètres carrés et concentre des enjeux forts : de valorisation, d'adaptation à l'évolution des méthodes pédagogiques et à la crise sanitaire, de transformation numérique, de performance environnementale.

Pour autant, à l'issue de l'audition en 2021, le Conseil constatait que les établissements paraissaient peu concernés par l'élaboration d'une stratégie immobilière et la mise en œuvre d'une gestion dynamique du parc qu'ils occupent. Le ministère de tutelle, sous couvert du respect de l'autonomie des établissements, semblait cantonner son action à un accompagnement dont les effets peinaient à se faire sentir.

Conseil de l'immobilier de l'État

À compter de cette audition le Conseil a ouvert un nouveau cycle d'auditions pour 2022, lequel permettra d'aborder l'ensemble des enjeux évoqués ci-dessus. La question du logement étudiant et de la mobilisation du foncier public en faveur de sa construction sera également à l'ordre du jour d'une séance de ce cycle.

Lire en annexe :

[Avis n°2021-16 sur la politique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en matière de patrimoine immobilier de ses opérateurs](#)

Outre les opérateurs du champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, le Conseil a entendu Pôle emploi sur sa stratégie immobilière et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2018-2022, la Bibliothèque nationale de France sur sa stratégie immobilière et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2018-2022 et le ministère de la culture sur le schéma directeur immobilier des réserves (SDIRÉC).

Le Conseil a également entendu la direction générale de l'aviation civile (DGAC), service à compétence nationale du ministère de la transition écologique. Les problématiques immobilières de cette direction générale s'apparentent moins à celles d'une administration centrale à laquelle elle appartient, qu'à celles d'un opérateur spécialisé. La restitution de la présentation de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) est donc intégrée au présent chapitre consacré aux stratégies immobilières des opérateurs.

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de la **direction générale de l'aviation civile (DGAC)**, le Conseil de l'immobilier de l'État saluait la qualité du projet de SPSI pour la période 2021-2025 et invitait à en renforcer les volets économique et environnemental. Il estimait que l'immobilier pouvait contribuer à relever le double défi auquel la DGAC était confrontée : améliorer la qualité de son offre de service qualitative et réduire son endettement. Au-delà de la maîtrise des dépenses immobilières et de la production de recettes par une politique active de valorisation du parc, le Conseil invitait la DGAC à considérer l'immobilier comme un levier de diversification de son offre de service.

Lire en annexe :

[Avis n°2021-18 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière \(SPSI\) de la Direction générale de l'aviation civile \(DGAC\)](#)

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de **Pôle emploi** : dans un avis de suite en 2021, le Conseil saluait une fois encore la démarche engagée par l'opérateur, dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État.

Il l'encourageait à enrichir plus encore la bonne connaissance du patrimoine occupé par la création d'un indicateur supplémentaire relatif au coût au poste de travail. Il invitait également l'opérateur à poursuivre les travaux engagés concernant les plans de déplacement et à quantifier les impacts environnementaux induits par l'activité de la structure.

À l'occasion de cette audition, le Conseil invitait, en outre, la direction de l'immobilier de l'État à mettre à disposition des services et opérateurs, des outils permettant d'identifier les valeurs locatives de marché et les plafonds fixés dans le cadre de la PIE.

Lire en annexe :

[Avis n°2021-03 sur la stratégie immobilière de Pôle emploi et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022](#)

Sur la stratégie immobilière de la **Bibliothèque nationale de France (BnF)** : après avoir constaté que le patrimoine occupé par la Bibliothèque nationale de France était spécifique, comprenant des espaces de conservation et de restauration des collections, des espaces d'accueil du public, des espaces administratifs, le Conseil relevait que ce patrimoine était épars, l'implantation des collections peu rationnelle et les espaces dédiés aux réserves menacés de saturation.

Conseil de l'immobilier de l'État

Pour concilier les besoins métiers et des solutions immobilières performantes, la BnF a présenté au Conseil un schéma directeur immobilier à 10 ans adossé à un schéma d'implantation des collections (SIC). Pour autant, ce schéma ne s'inscrivait pas dans le cadre conventionnel d'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière. A fortiori, il n'était pas partagé au sein du dispositif de gouvernance de la politique immobilière de l'État. Les arbitrages à rendre sur les différents projets présentés par la BnF ne pourront écarter ni son ministère de tutelle, ni le représentant de l'État propriétaire.

Lire en annexe :

[Avis n°2021-06 sur la stratégie immobilière de la Bibliothèque nationale de France \(BnF\) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022](#)

Sur le **schéma directeur immobilier des réserves de la culture (SDIRÉC)** : après avoir entendu le ministère de la culture sur le sujet des réserves en 2018, le Conseil l'entendait lors d'une audition de suite en 2021. Il saluait alors la démarche engagée afin d'établir un schéma directeur immobilier des réserves de la culture et de mettre fin à un traitement en silo où chacun recherche au fil de ses besoins de nouvelles solutions immobilières. En effet, les locaux de réserves dédiés à la conservation des collections sont identifiés comme un enjeu transverse aux 80 opérateurs et aux 20 services à compétences nationales (SCN) du ministère de la culture.

Si un large inventaire a permis d'identifier plus de 740 sites et près de 780 000m² dédiés à cette activité, pour autant, il ne s'agit que d'une première étape. L'avis de 2021 rappelait que les besoins à court, moyen et long termes demeuraient à exprimer. Le coût de la fonction de conservation devait être documenté, par blocs fonctionnels afin de rendre compte de la grande hétérogénéité des objets conservés. Un volet environnemental restait à créer afin de rendre compte des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à l'activité et de fixer des objectifs pour les maîtriser.

Lire en annexe :

[Avis de suite n°2021-13 sur le schéma directeur immobilier des réserves de la culture \(SDIRÉC\)](#)

7. Les grands projets

L'Agence française de développement (AFD) a présenté au Conseil en juin 2021 un projet d'acquisition d'un nouveau siège parisien afin d'y réunir l'ensemble des services du groupe jusqu'alors répartis sur quatre sites parisiens dont deux en pleine propriété, auxquels s'ajoutent le site occupé par sa filiale PROPARCO ainsi que les locaux de sa nouvelle filiale Expertise France. Dans cette perspective, l'AFD s'est engagée en 2020 à acquérir, dans le cadre d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA), un bien parisien développant 50 000 m² SUB pour un montant d'investissement supérieur à 924 millions d'euros.

Le Conseil s'est demandé si ce projet immobilier fort ambitieux et notoirement surdimensionné est bien adapté à la situation de l'Agence. Il a invité l'AFD et ses tutelles à s'entourer des compétences utiles afin d'expertiser les modalités de valorisation des surfaces inutiles, à l'aune des nouvelles modalités de travail, des incidences de la crise COVID et des tendances du marché tertiaire en Île-de-France.

Le devenir du **Palais de l'Île-de-la-Cité** était étudié en 2015 par le Conseil dans la perspective du transfert de services judiciaires et de police vers la cité judiciaire des Batignolles. En mai 2019, le Conseil prenait acte de l'arbitrage interministériel entérinant le maintien d'un usage partagé entre les services judiciaires, de police et culturels préexistants et du double objectif de la nouvelle affectation des espaces : réduire les interfaces immobilières entre les différents occupants et créer un circuit de visite culturel unique reliant la Conciergerie et la Sainte Chapelle.

Un état d'avancement des études et travaux de l'opération de réhabilitation du Palais était présenté en juillet 2021. L'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) précisait avoir abandonné l'idée initiale d'une superposition d'interventions spécialisées au profit d'un programme de travaux pour la période 2020-2030 dont chaque chantier intégrera travaux de mises aux normes, d'aménagement et de réhabilitation.

Le Conseil observait que si les avantages d'une opération globale sur un périmètre prioritaire ciblé étaient multiples, le principal inconvénient de la nouvelle approche résidait dans l'absence de considération de la moitié de l'ensemble immobilier exclue du périmètre des travaux. Il craignait que l'absence de vision globale ne conduise à des choix malheureux et n'expose l'État à des dérives budgétaires. Au regard de l'importance des enjeux fonctionnels, économiques, environnementaux et politiques de ce site emblématique, il recommandait d'établir un schéma directeur global du projet de réhabilitation du Palais pour la période 2021-2050.

L'implantation de **PariSanté Campus sur le site de l'ancien hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce**, par décisions présidentielle, était saluée par le Conseil en novembre 2021.

Le CIE relevait le double intérêt d'une expérimentation préalable sur un lieu préfigurateur : conforter l'adhésion des entités publiques et des entreprises privées dans un contexte de concurrence accrue, et préciser les contours du modèle de campus projeté par une mise en situation réelle. Dans cette dernière perspective, il recommandait de se doter des outils d'analyse permettant d'apprécier les rapports entre la nature des services immobiliers rendus et la valeur ajoutée de l'animation de la communauté scientifique.

Le Conseil soulignait que l'opération immobilière du Val-de-Grâce se devait d'être exemplaire en tous points, y compris au plan environnemental. Dans son avis n°2021-19 rendu au Ministre, il invitait à réexaminer la pertinence du recours au contrat de concession pour sa réalisation.

Lire en annexe :

Avis n°2021-10 sur le projet de nouveau siège de l'AFD

Avis n°2021-14 sur le devenir du Palais de l'Ile-de-la-Cité

8. La stratégie immobilière des administrations centrales des ministères

Le 14 octobre 2021, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) a présenté au Conseil le bilan à mi-parcours des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales pour la période 2019-2023.

Selon les chiffres communiqués par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), les administrations centrales occupaient 1,5 million m² en surface utile brute (SUB) de bureaux situés à 95 % en Ile-de-France. Cet immobilier, dont la part domaniale (1,1 million m²) était valorisée à 7 milliards d'euros, représentait un coût annuel de 700 millions d'euros.

Le Conseil a noté que trois des onze SPSI d'administrations centrales seulement avaient été validés par la DIE. Il estimait que cette production incomplète des schémas, comme le constat de ratios d'occupation dépassant 30 % des ratios cibles, traduisait une faible adhésion au dispositif.

Il regrettait que les SPSI des administrations centrales demeurent des schémas d'utilisateurs. Il estimait que la DIE n'était pas suffisamment associée aux stratégies patrimoniales des occupants :

- bien qu'ayant salué la qualité du document, le Conseil n'a pas émis d'avis sur le SPSI 2020-2025 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) qui n'avait pas été soumis préalablement à la DIE ;
- le Conseil a formulé un avis défavorable sur le SPSI 2019-2023 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) considérant que la stratégie envisagée ne garantissait pas une prise en compte optimale des intérêts de l'État propriétaire.

Le Conseil souhaitait que la DIE assume davantage le pilotage interministériel des SPSI des administrations centrales. Il invitait à la publication annuelle d'un tableau de bord de pilotage des stratégies immobilières d'administration centrale. Il renouvelait sa demande d'établissement d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale en Ile-de-France.

Le Conseil saluait les initiatives de la DIE pour améliorer la gestion de l'immobilier de l'État. Il suggérait de porter à dix ans la période de référence des SPSI et recommandait d'engager une réflexion sur l'immobilier d'administration centrale de demain pour mieux appréhender les enjeux immobiliers de la transformation publique.

Lire en annexe :

[Avis n°2020-03 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière \(SPSI\) 2019-2023 de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de l'alimentation \(MAA\)](#)

[Avis de suite n°2021-04 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière \(SPSI\) 2020-2025 d'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères \(MEAE\)](#)

[Avis n°2021-17 sur le bilan à mi-parcours des SPSI des administrations centrales pour la période 2019-2023](#)

9. Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

En 2018, le Conseil a émis un avis général sur les six schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) qui lui avaient été présentés. En 2019, sept SDIR lui ont été soumis mais le CIE 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 injustifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail (SUN / PdT).

LE SDIR de la Réunion est le seul SDIR qui a été présenté au Conseil en 2020 et 2021.

Si le Conseil a salué le travail réalisé par les services dans cette région eu égard à la taille réduite de l'équipe et à son fort renouvellement, il n'a pas émis d'avis favorable sur le SDIR de la Réunion. Il estimait que la connaissance du parc méritait d'être approfondie et que le périmètre d'étude devait être élargi. Il encourageait la poursuite des travaux de fiabilisation de l'inventaire notamment, des données techniques caractérisant le patrimoine et des données d'exploitation utiles dans le cadre de la transition énergétique. Il invitait à une restructuration de la fonction immobilière en région, en tenant compte de la particularité du territoire, son isolement géographique, et de la nécessité de préserver les intérêts de l'État propriétaire.

[Lire en annexe :](#)

[Avis n°2020-01 sur le schéma directeur immobilier régional \(SDIR\) 2018-2022 de la région Réunion](#)

10. L'immobilier mis à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères

Fin 2018, le Conseil de l'immobilier de l'État engageait une réflexion sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations en charge de l'action sociale des ministères. À ce titre, il a procédé à l'audition de six ministères de 2018 à 2020 ainsi que de la direction générale de l'administration et de la fonction publique en novembre 2020. Le Conseil avait clairement identifié trois grandes thématiques sur lesquelles il a concentré l'essentiel de son analyse ; à savoir : l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration collective, d'activités de loisirs et de logement des agents.

Le Conseil tirait un certain nombre d'enseignements de ce cycle d'auditions.

D'une façon générale, le Conseil relevait l'absence d'un recensement exhaustif des biens immobiliers de l'État mis à disposition d'associations d'action sociale. Les rares inventaires n'ont été réalisés par les ministères auditionnés qu'en raison de leur convocation devant le Conseil. Encore convient-il de préciser que ces rares inventaires se sont révélés incomplets, ne précisant, notamment, ni les caractéristiques des biens, ni les consommations énergétiques, ni la valeur du parc ainsi mis à disposition. De même, le Conseil regrettait la non-exhaustivité de la mention des titres d'occupation dans les outils de gestion de l'immobilier de l'État et invitait les services intéressés à finaliser les conventions de mise à disposition.

Dans ces conditions, le Conseil constatait que la charge assumée par l'État par ces mises à disposition de son patrimoine ne pouvait être chiffrée, alors même qu'il s'agissait d'une contribution non négligeable au service des politiques sociales ministérielles.

S'agissant de l'immobilier mis à disposition pour les prestations de restauration collective, qui constitue une part très importante des superficies, le Conseil a plus particulièrement recommandé l'élaboration d'indicateurs. Ces derniers permettraient de déterminer le juste dimensionnement des espaces techniques et des salles de restauration au regard du nombre de repas effectivement servis. Il a aussi invité à l'élaboration d'un référentiel de conception et de dimensionnement spécifique pour tenir compte, d'une part, de l'évolution des modes de travail, d'autre part, de la recherche d'une utilisation optimale des locaux et, enfin, de la nécessité de respecter les normes d'hygiène et les mesures sanitaires en période de pandémie.

S'agissant du logement des agents, le Conseil a noté que le recours au droit de réservations auprès des bailleurs sociaux était largement plébiscité par les ministères. Il a entendu que le recours au parc domanial pouvait constituer une composante majeure de la politique de ressources humaines, en termes d'attractivité dans les zones en tension et de fidélisation des agents, mais il a demandé à ce que l'efficacité et l'efficience de ces arguments soient documentées.

S'agissant de l'immobilier mis à disposition pour les prestations de loisirs, le Conseil a pointé le caractère vieillissant du parc et s'est interrogé sur son adéquation aux besoins des bénéficiaires, au risque d'offrir des prestations moins attractives et plus onéreuses que celles proposées par des professionnels du tourisme. Il a appelé à une réflexion quant à la détention des actifs et à la cession de ceux qui seraient inutiles ou inadaptés aux besoins actuels en matière de loisirs.

Lire en annexe :

[Avis n°2020-08 sur l'immobilier mis à disposition des associations d'œuvres sociales du ministère de la justice](#)

[Avis général n°2020-09 sur l'immobilier mis à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères](#)

11. Conclusion

Les avis rendus par le Conseil, suite aux auditions qu'il a tenues en 2020 et 2021, ont permis au Conseil d'éclairer le ministre en charge du domaine sur la stratégie immobilière de l'État et sa mise en œuvre.

Les auditions se sont inscrites dans la continuité des actions antérieures, puisque le Conseil a entendu des représentants des administrations centrales de ministères sur leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (ministères de l'agriculture et de l'Europe et des affaires étrangères), des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État sur le SDIR Réunion, ainsi que des représentants de nombreux opérateurs sur leur SPSI (CNRS, Pôle Emploi, BRGM, BNF, INRAE). Si l'observation de ces deux procédures majeures de la PIE lui ont permis de mesurer les progrès réalisés en matière de rationalisation de la fonction immobilière, il constate néanmoins que des efforts restent à produire pour améliorer la connaissance du patrimoine immobilier contrôlé par l'État, proposer des évolutions de la doctrine immobilière, prendre en compte l'évolution des effectifs et les nouvelles méthodes de travail et, enfin, améliorer la gouvernance de la politique immobilière de l'État.

De même, le Conseil a poursuivi le cycle de ses auditions « annuelles », notamment : le suivi du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État », l'examen du document de politique transversale « politique immobilière de l'État », l'audition conjointe de la DIE et du MTES sur la transition environnementale.

Les auditions ont permis de clore en 2020 le champ thématique inauguré en 2019 de l'immobilier mis à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères, par l'audition d'un dernier département ministériel et l'audition de la DGAFP sur ce sujet. Les conclusions tirées de toutes ces auditions ont été exposées dans un avis général, annexé au présent rapport.

Comme annoncé dans le précédent rapport d'activité, le Conseil s'est intéressé aux méthodes et pratiques d'évaluation et de valorisation de l'immobilier de l'État, tant en France qu'à l'étranger.

Le Conseil a aussi réalisé des auditions sur l'immobilier des universités. Cette thématique sera activement poursuivie en 2022, notamment dans la perspective de la troisième vague de dévolution à intervenir cette même année.

De même, le Conseil, qui a manifesté son intérêt pour la question du patrimoine monumental et protégé de l'État, reconduira cette démarche en 2022.

Enfin, le Conseil souhaite progresser, en 2022, sur l'élaboration d'un tableau de bord de pilotage du parc immobilier de l'État et s'intéressera également aux systèmes d'information de la politique immobilière de l'État.



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

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

<u>Avis n°2021-11 sur l'expérimentation menée au sein de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE)</u>	38
<u>Avis n°2020-04 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE)</u>	46
<u>Avis n°2021-08 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) 2021</u>	54
<u>Avis n°2020-05 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020</u>	61
<u>Avis n°2021-07 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2021</u>	68
<u>Avis n°2020-10 sur l'immobilier de la transformation publique</u>	73
<u>Avis de suite n°2020-06 sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs</u>	85
<u>Avis de suite n°2021-15 sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs</u>	98
<u>Avis de suite n°2021-12 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)</u>	109
<u>Avis n°2021-01 sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine</u>	118
<u>Avis n°2021-02 sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger</u>	127
<u>Avis de suite n°2020-02 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021 (SPSI) du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)</u>	135
<u>Avis de suite n°2020-07 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2019-2023 de la Chancellerie des universités de Paris (CUP)</u>	143
<u>Avis n°2021-05 sur la stratégie immobilière du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022</u>	152
<u>Avis n°2021-09 sur la stratégie immobilière de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)</u>	159
<u>Avis n°2021-20 sur la stratégie et la fonction immobilières d'Université de Paris (UP)</u>	171
<u>Avis n°2021-16 sur la politique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en matière de patrimoine immobilier de ses opérateurs.</u>	180
<u>Avis n°2021-18 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2021-2025 de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)</u>	190

Conseil de l'immobilier de l'État

<u>Avis n°2021-03 sur la stratégie immobilière de Pôle emploi et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022</u>	201
<u>Avis n°2021-06 sur la stratégie immobilière de la Bibliothèque nationale de France (BnF) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2018-2022</u>	209
<u>Avis de suite n°2021-13 sur le schéma directeur immobilier des réserves du ministère de la culture (SDIRÉC)</u>	220
<u>Avis n°2021-10 sur la stratégie immobilière et le projet de siège de l'Agence française de développement (AFD).</u>	228
<u>Avis de suite n°2021-14 sur le devenir du Palais de l'Île-de-la-Cité</u>	235
<u>Avis n°2020-03 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2019-2023 de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA)</u>	244
<u>Avis de suite n°2021-04 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2020-2025 d'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)</u>	253
<u>Avis n°2021-17 sur le bilan à mi-parcours des SPSI des administrations centrales pour la période 2019-2023</u>	263
<u>Avis n°2020-01 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Réunion</u>	273
<u>Avis n°2020-08 sur l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale du ministère de la justice</u>	289
<u>Avis général n°2020-09 sur l'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'action sociale des ministères</u>	295

Avis n°2021-11 sur l'expérimentation menée au sein de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE)

L'AGILE, agence de gestion de l'immobilier de l'État (ex-SOVAFIM), est l'outil opérationnel choisi pour mettre en œuvre les expérimentations proposées à l'issue des missions de préfiguration de fonciarisation initiées en 2019. Le Conseil soutient et encourage cette démarche.

Prévue pour une durée de 18 mois, l'expérimentation concernera la gestion des sites multi-occupants, d'une part, et la valorisation des biens de l'État par le photovoltaïque, d'autre part. Pour autant, la durée semble d'ores et déjà une contrainte majeure, incompatible avec les temps de l'immobilier.

Cette période doit être entendue comme préparatoire à une phase ultérieure. Elle doit être mise à profit pour préparer l'élargissement du champ de l'expérimentation et l'étendre à la valorisation des biens inutiles. Il s'agit là d'un enjeu majeur de la politique immobilière de l'État.

Le basculement vers un immobilier de services pour mieux accompagner la transformation publique constitue un second enjeu majeur.

Les conditions de montée en compétence de l'agence sont à préciser afin de permettre la constitution d'une équipe pluridisciplinaire et opérationnelle apte à traiter, dans les meilleurs délais, les différentes problématiques évoquées.

Le Conseil estime qu'il serait regrettable que les contraintes pesant sur l'expérimentation et les limites imposées rendent impossible l'atteinte des résultats attendus. Dans cette hypothèse, l'État devra envisager un nouveau cadre expérimental plutôt que renoncer à la transformation, tant attendue, de la manière d'envisager et de conduire sa politique immobilière.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis n°2019-08 relatifs aux 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 ;

Vu les dossiers transmis préalablement aux auditions par la direction de l'immobilier de l'État, et après avoir entendu lors de ses séances du 25 mars et du 15 avril 2021 :

- le directeur de l'immobilier de l'État,
- l'adjointe au directeur de l'immobilier de l'État,
- l'expert de haut niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État,
- le président de la SOVAFIM,
- le pilote de l'expérimentation : agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE),
- le président de l'ex-commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État,
- le responsable de la mission de préfiguration d'une structure de valorisation alternative à la cession,
- le responsable de la mission de préfiguration d'une structure de gestion des sites multi-occupant des biens de l'État.

Après en avoir délibéré le 27 mai 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

L'État s'est fixé de nouvelles priorités en matière de politique immobilière pour accompagner la transformation publique dans le cadre du programme Action publique 2022. Parmi celles-ci figurent :

- la diversification des moyens permettant la valorisation du patrimoine de l'État,
- la rénovation des cités administratives.

Concomitamment des outils ont été envisagés pour sortir d'une gestion administrative et internalisée et pour assurer une gestion professionnelle du parc immobilier de l'État. À ce titre, la création de foncières a été annoncée lors du 2^e comité interministériel de la transformation publique (CITP), à l'image des foncières créées par des acteurs publics ou privés disposant de parcs immobiliers de taille importante. Trois missions de préfiguration relatives à la création de structures ont été initiées suite au CITP, dans le champ de :

- la gestion du parc résidentiel social pour toutes les fonctions de gestion locative (mission 1),
- la gestion en syndic des sites multi-occupants (mission 2),
- la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État, en alternative à la cession (mission 3).

Le Conseil a suivi ces travaux et salué la volonté du gouvernement de rechercher des solutions innovantes afin que la politique immobilière de l'État (PIE) produise enfin les résultats attendus. Il s'est déclaré favorable à la poursuite des travaux des missions de préfiguration dans le cadre d'une expérimentation des dispositifs. Pour autant, quelques préalables ont été identifiés en termes de connaissance : du parc concerné pour le résidentiel, des coûts immobiliers pour les sites multi-occupants et du stock des actifs valorisables.

En méthode, le Conseil préconisait de parachever les travaux d'inventaire avant toute expérimentation.

Il soutenait que le recours à la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), structure existante, pouvait permettre un basculement rapide des projets dans une phase opérationnelle. Il invitait, en outre, à étudier sans tarder la faisabilité de créer des filiales dédiées et le transfert de biens à la structure.

Enfin, il recommandait de mettre à profit les expérimentations de fonciarisation de certaines fonctions immobilières pour repenser plus largement le cadre administratif de la politique immobilière de l'État.

Deux ans après le lancement des missions de préfiguration, le Conseil entend la DIE sur la création de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) par transformation de la SOVAFIM, société anonyme dont le capital est détenu par l'État.

1. Une expérimentation incomplète en l'absence de la valorisation des biens inutiles

Fort de la conviction qu'un outil opérationnel, sous forme d'une agence, permettrait à la gestion de l'immobilier de l'État de gagner en efficacité, AGILE a été créée.

Ses missions sont organisées en trois volets : l'exploitation-maintenance et la rénovation des sites de l'État (central et déconcentré, dont les sites multi-occupés par différentes entités), l'accompagnement dans les programmes de développement d'installations photovoltaïques et l'assistance dans le cadre de la réalisation de nouveaux bâtiments de l'État.

Une expérimentation d'une durée de 18 mois est initiée sur deux volets : la gestion en syndic des sites multi-occupants et la valorisation des actifs de l'État. L'enjeu est de démontrer la rentabilité du modèle au terme de l'expérimentation.

Le Conseil se déclarait favorable au modèle d'agence de valorisation que la mission de préfiguration proposait en 2019, dans la mesure où une telle agence disposerait de la légitimité, des compétences et des moyens de porter un portefeuille d'actifs à valoriser, de réaliser des investissements et de procéder à des arbitrages sur le type de valorisation.

Conseil de l'immobilier de l'État

Pour autant, selon les éléments transmis au Conseil, la valorisation n'est abordée dans le cadre de l'AGILE que sur le plan des « valorisations complémentaires » essentiellement relatives au développement de projets d'installations photovoltaïques sur des terrains et délaissés routiers et l'implantation d'installations photovoltaïques sur des biens immobiliers de l'État. L'AGILE reprendrait ainsi une activité développée antérieurement par la SOVAFIM.

Aux dires de la DIE, l'expérimentation de valorisation serait étendue, dans un deuxième temps, à la sous-location de cités administratives et d'espaces vacants. La valorisation des biens devenus inutiles serait, quant à elle, renvoyée à une possible phase ultérieure.

Le Conseil se réjouit de la création de l'AGILE, pour autant, il ne peut se satisfaire du fait que le sujet majeur de la valorisation des actifs inutiles ne s'inscrive pas dans le dispositif mis en place.

Recommandation n°1 à l'attention du ministère chargé des domaines :

Intégrer la valorisation des biens inutiles dans l'objet de l'AGILE afin que l'agence puisse porter une expérimentation en ce domaine.

En l'absence d'une expérimentation sur la valorisation telle qu'envisagée tant dans le cadre de la mission de préfiguration que par le Conseil, deux actions ont cependant été menées en parallèle à l'initiative de la DIE :

- la première s'est déroulée en régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur pour structurer la fonction de gestionnaire d'actifs en matière de valorisation ;
- la deuxième, au niveau national, a eu pour objet d'élaborer une méthode et de construire des outils partageables en matière de valorisation, au service de la PIE.¹

Les travaux menés en régions ayant été qualifiés de concluants par la DIE, il importe qu'un bilan documenté soit établi. Le Conseil demande à en être destinataire. Il rappelle toutefois que ces travaux ne peuvent se substituer à l'expérimentation de valorisation des biens inutiles dans le cadre de l'agence AGILE, dont il exhorte l'État à ne pas faire l'économie.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Établir un bilan documenté de l'expérimentation de valorisation conduite en régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2. Une expérimentation de la gestion des sites multi-occupants sur un périmètre restreint

S'agissant de la gestion des sites multi-occupants², l'objectif est que l'AGILE apporte un appui aux services de l'État en région, en fonction des besoins. Le pilotage de l'expérimentation se fera au niveau national et au niveau régional, en association avec le ministère de l'intérieur.

¹ Au titre des outils qu'elle développe, la DIE cite des fiches d'actifs et fiches pratiques pour la construction du vivier, des grilles d'analyse, etc.

² L'expérimentation devrait être circonscrite à deux régions et une quinzaine de sites.

Conseil de l'immobilier de l'État

L'expérimentation vise à répondre aux questions concernant :

- le modèle économique pertinent et viable,
- le mode de facturation entre la structure gestionnaire de site et les occupants,
- l'organisation optimale permettant de rendre les services attendus,
- la montée en charge et les modalités de généralisation.

Les trois critères de réussite évoqués par le DIE sont : d'ordre politique, en disposant d'une vision claire de l'action de l'État en matière de services immobiliers, d'ordre technique, en proposant des prestations de qualité aux usagers, et d'ordre économique, en opérant dans un contexte de maîtrise des coûts.

Le rôle de l'AGILE et ses modes d'intervention ne sont pas prédéterminés mais dépendront des contextes et des besoins identifiés localement. Ils pourront aller de la gestion d'un site sur mandat du préfet, avec autorité sur les fonctionnaires et les prestataires, à une simple assistance à la mise en place de contrats avec mandat de conseil.

Le Conseil rappelle qu'une gestion professionnelle a pour objectifs :

- d'assurer la conformité réglementaire,
- de produire un environnement de travail contemporain,
- d'assurer une gestion locative optimisée et rigoureuse,
- de garantir une qualité de service aux bâtiments et aux personnes élevées,
- d'améliorer la productivité et de réduire les coûts.

Pour autant, et sous réserve de confirmation, l'expérimentation envisagée à ce stade se concentre sur les seules vérifications réglementaires.

Le Conseil s'interroge sur le périmètre des prestations retenues. La seule tâche de mise en conformité des installations locales ne saurait justifier la création d'une agence nationale. L'enjeu principal de l'expérimentation, du point de vue du Conseil, est d'appréhender le basculement vers un immobilier de services pour mieux accompagner la transformation publique. Dans cette perspective, trois domaines de la gestion quotidienne des immeubles sont à aborder :

- la transition vers un immobilier durable dont l'exploitation nécessite un renforcement des compétences pour piloter les installations techniques et un enrichissement du dialogue exploitant – utilisateurs pour atteindre les objectifs environnementaux qui s'imposent aux services de l'État ;
- la contribution de l'immobilier au développement de nouveaux modes de travail dans le cadre d'une approche globale impliquant directions métiers et autres directions supports (informatique et ressources humaines) avec, comme corollaire, la transformation des équipes en charge de l'exploitation des locaux en prestataires de services aux bâtiments et aux occupants ;
- le déploiement d'un immobilier partagé entre services et opérateurs de l'État qui, au-delà de la mutualisation de services communs, implique un changement de modèle d'affectation des ressources. Il ne s'agit plus de confier des surfaces (m²) à une administration pour une longue période mais de mettre à disposition de ses agents les moyens immobiliers (postes de travail) nécessaires à leur activité, au gré de l'évolution de leurs besoins.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère chargé des domaines et du ministère de l'intérieur :

Élever le développement d'un immobilier de services au rang de priorité de l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion des sites multi-occupants.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil prend acte que l'expérimentation prévoit de comparer le coût immobilier actuel et celui estimé du nouveau dispositif projeté. Il met en garde contre un calcul trop simplificateur. La professionnalisation de la gestion immobilière a un coût. L'analyse économique doit intégrer les bénéfices et économies espérés du nouveau modèle. Les avantages d'une solution publique au regard de solutions privées qu'offre actuellement le marché sont également à expliciter.

En tout état de cause, le périmètre restreint de l'expérimentation ne permettra pas de développer une politique d'achat sur un volume suffisant pour démontrer que le modèle de gestion peut susciter une réduction significative du coût immobilier.

Enfin, le Conseil estime qu'il est essentiel que l'approche de l'AGILE épouse les principes d'une démarche de qualité de services. Le calibrage des prestations doit être opéré en concertation avec leurs futurs bénéficiaires et en prenant en compte la qualité des prestations préexistantes, qu'elles soient ou non réalisées dans un cadre formalisé. Ce travail préalable doit aboutir à la production d'un référentiel de services précisant engagements et garanties. Démontrer la pertinence du modèle, suppose que les situations de départ soient connues, les données physiques, réglementaires, contractuelles et économiques, partagées, les objectifs à atteindre fixés et qu'un tableau de bord permette d'en piloter et suivre la mise en œuvre.

Recommandation n°4 à l'attention de l'AGILE :

Produire, en concertation avec les futurs bénéficiaires des prestations, un référentiel de services précisant engagements et garanties.

3. Une expérimentation dont le calendrier interroge

Le Conseil salue la démarche engagée et s'en réjouit.

Cependant, il constate que le projet approuvé par le ministre de l'économie se place dans un cadre temporel extrêmement contraint. Commençant au printemps 2021, il s'achèvera à l'automne 2022.

Les dix-huit mois annoncés semblent incompatibles avec le temps long de la gestion de l'immobilier, a fortiori lorsque des projets de construction sont envisagés.

Le calendrier est un obstacle dirimant à l'obtention de résultats probants. Les bénéfices espérés d'un nouveau modèle de gestion des sites multi-occupants pourront difficilement se concrétiser dans les délais impartis. Les opérations de valorisation alternative par le développement du photovoltaïque s'inscriront à grande peine dans le cadre de l'expérimentation.

Le Conseil s'inquiète qu'une contrainte de calendrier puisse obérer la démarche et les chances de voir, enfin, la gestion de l'immobilier public prendre le tournant qu'il appelle de ses vœux de longue date.

Il invite à sérier les attendus selon leur compatibilité avec le calendrier annoncé et à définir des phases complémentaires et ultérieures.

Il rappelle qu'il recommandait, avant le lancement des expérimentations, de constituer des équipes projets en charge de parachever l'inventaire et de procéder aux études complémentaires indispensables à la confirmation de la pertinence des modèles théoriques proposés dans le cadre des missions. Ces opérations préalables n'ayant pas été conduites, les travaux engagés sont à considérer comme préparatoires.

Dès lors, les dix-huit mois d'expérimentation doivent avoir pour buts de poser le cadre du fonctionnement de l'agence, d'identifier les enjeux, de définir les objectifs et de déterminer les modalités des travaux à conduire.

Conseil de l'immobilier de l'ÉtatRecommandation n°5 à l'attention de l'AGILE :

Définir un calendrier réaliste dont l'expérimentation de dix-huit mois ne constitue qu'une première phase.

Pour ce qui concerne la valorisation des actifs inutiles, le Conseil recommande que la phase actuelle soit mise à profit pour établir une revue des actifs et la liste des biens valorisables.

Dès lors que les conditions seront réunies, une expérimentation spécifique portant sur la valorisation des biens inutiles, en alternative à la cession, devra être initiée selon un calendrier qui lui sera propre.

Recommandation n°6 à l'attention de l'AGILE :

Mettre à profit la phase actuelle pour préparer une expérimentation future relative à la valorisation des biens inutiles.

4. Un cadre à consolider pour réunir les conditions de la réussite de l'expérimentation

L'existence de la SOVAFIM et la volonté d'un basculement rapide des projets dans une phase opérationnelle ont été déterminantes dans le choix de constituer une agence opérationnelle, aux côtés de la DIE et au service de la PIE. Du point de vue de la DIE, l'objet de l'AGILE est compatible avec les missions qui lui sont confiées.

Du point de vue du Conseil, l'objet de l'AGILE doit évoluer afin de permettre l'élargissement de l'expérimentation à la valorisation des biens inutiles. Car l'enjeu majeur de la PIE que constitue la valorisation alternative à la cession ne peut demeurer hors du champ des travaux menés (cf. point 1).

Par ailleurs, le transfert d'actifs immobiliers n'est pas envisagé à ce stade, ce qui n'est pas rédhibitoire pour tirer un certain nombre d'enseignements des travaux engagés. Toutefois, le Conseil rappelle qu'il s'agit d'une option qu'il souhaite voir expertisée à court terme. Le temps de l'expérimentation doit être mis à profit sur ce point afin de prévoir les évolutions utiles de l'agence au regard des missions qui lui seront confiées.

Enfin, la question des compétences nécessaires à l'agence pour exercer ses missions mérite d'être posée. L'AGILE a pu bénéficier de la préexistence de la structure SOVAFIM et de ses effectifs, toutefois il s'agit là d'une équipe restreinte (5 personnes).

Un projet de recrutement de 10 personnes compétentes dans les champs de l'exploitation-maintenance et du photovoltaïque est évoqué. Le Conseil regrette que la durée des missions proposées soit limitée aux dix-huit mois de la période d'expérimentation. Il redoute que ces contrats courts puissent constituer un obstacle au recrutement des profils appropriés. Afin de s'assurer des compétences nécessaires, il préconise le recrutement de profils expérimentés sur une durée plus longue que celle envisagée.

Dans l'optique d'une expérimentation future en matière de valorisation, une montée en puissance de l'agence doit être organisée dans les meilleurs délais afin que l'AGILE dispose des compétences requises pour assumer pleinement cette mission.

Recommandation n°7 à l'attention du ministère en charge des domaines et de l'AGILE :

Déterminer les conditions réalistes permettant la montée en compétence de l'agence pour assumer les premières missions de l'expérimentation et celles ultérieures, relatives à la valorisation des actifs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Afin d'être en mesure de produire les effets espérés en matière de gestion de l'immobilier de l'État, l'AGILE doit évoluer du point de vue de son objet, de ses compétences et des moyens dont elle dispose.

Le Conseil rappelle qu'il avait invité l'État à étudier la faisabilité de filiales dédiées au sein de l'agence, comme cela existe dans le champ spécifique du photovoltaïque. Dans la perspective d'une généralisation des dispositifs, il en réitère le souhait.

Enfin, l'expérimentation doit aboutir à préciser les positionnements et rôles respectifs de l'AGILE et de la direction de l'immobilier de l'État ; l'enjeu étant de définir les contours d'une organisation globale et performante constituée d'entités complémentaires, au service de la PIE.



En conclusion, le Conseil se réjouit que la direction de l'immobilier de l'État soit en passe d'être dotée d'un bras opérationnel par transformation de la SOVAFIM. Cette mutation et la création de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) font écho aux décisions du 2^e CITP d'assurer une gestion professionnelle du parc immobilier de l'État.

L'État s'engage ainsi sur une voie qui pourrait permettre d'aboutir, sous certaines conditions, à une solution conforme aux attentes et recommandations du Conseil de l'immobilier de l'État. Pour autant, il s'agit de pistes qui demeurent à préciser et à consolider, les propositions portées par la DIE et l'AGILE étant encore éloignées de ce que le Conseil attendait.

À l'issue des auditions, deux préoccupations majeures se font jour. D'une part, l'expérimentation ne peut être limitée à une durée de 18 mois, cette durée étant incompatible avec les temps de l'immobilier. La phase d'expérimentation doit d'ores et déjà être envisagée comme un préambule à une deuxième phase, une démarche de plus long terme.

En outre, le Conseil ne peut se satisfaire que la valorisation des biens inutiles en alternative à la cession ne fasse pas partie des missions de l'AGILE. Il invite l'État à faire évoluer les statuts de l'agence et à réunir les conditions afin qu'elle puisse, dans une deuxième phase d'expérimentation, s'attacher à la valorisation de ces biens.

Concomitamment, le Conseil remarque que si l'agence n'est pas dotée dans les meilleurs délais des compétences lui permettant de mener à bien ses différentes missions, le risque d'un échec est grand. L'agence doit s'armer dans les meilleurs délais, y compris dans les différents métiers de la valorisation.

Il serait regrettable que les contraintes pesant sur l'expérimentation et les limites imposées rendent impossible l'atteinte des résultats attendus. Dans cette hypothèse, l'État devra envisager un nouveau cadre expérimental plutôt que renoncer à la transformation, tant attendue, de la manière d'envisager et de conduire sa politique immobilière.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du ministère chargé des domaines :

Intégrer la valorisation des biens inutiles dans l'objet de l'AGILE afin que l'agence puisse porter une expérimentation en ce domaine.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Établir un bilan documenté de l'expérimentation de valorisation conduite en régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère chargé des domaines et du ministère de l'intérieur :

Élever le développement d'un immobilier de services au rang de priorité de l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion des sites multi-occupants.

Recommandation n°4 à l'attention de l'AGILE :

Produire, en concertation avec les futurs bénéficiaires des prestations, un référentiel de services précisant engagements et garanties.

Recommandation n°5 à l'attention de l'AGILE :

Définir un calendrier réaliste dont l'expérimentation de dix-huit mois ne constitue qu'une première phase.

Recommandation n°6 à l'attention de l'AGILE :

Mettre à profit la phase actuelle pour préparer une expérimentation future relative à la valorisation des biens inutiles.

Recommandation n°7 à l'attention du ministère en charge des domaines et de l'AGILE :

Déterminer les conditions réalistes permettant la montée en compétence de l'agence pour assumer les premières missions de l'expérimentation et celles ultérieures, relatives à la valorisation des actifs.

Avis n°2020-04 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE)

Le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » est appelé à évoluer pour devenir l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État (PIE).

Sa contribution marginale au financement de la PIE tend à diminuer à mesure que les biens exceptionnels valorisables se font rares. Des règles de gestion contraignantes et des dispositions dérogatoires sont à amender. Le périmètre des dépenses du programme est à recadrer, la base des recettes à diversifier. Si la refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État s'impose, le principe d'affectation des recettes à des dépenses de même nature du compte d'affectation spéciale est à conserver.

Le CIE invite l'État à repenser l'instrument budgétaire dans le cadre d'un renouvellement global des outils de sa politique immobilière.

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 (CIE) ;

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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu le directeur général des finances publiques (DGFIP) accompagné de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État (DIE), de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, de la sous-directrice de la gouvernance, du financement et supports, du chef du bureau de la doctrine et stratégie immobilière de l'État et du chef de la section gestion budgétaire du CAS, en présence du sous-directeur de la 1ère sous-direction du budget, accompagné du chef du bureau 6BEFP, et du chef de bureau 1BE, lors de sa séance du 6 février 2020 ;

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 6 février 2020³, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) a été créé en 2006⁴ pour être l'instrument interministériel budgétaire et comptable de la nouvelle politique immobilière de l'État.

Il est alimenté par les recettes de cession d'actifs immobiliers de l'État et finance des opérations de rationalisation immobilière. Depuis la suppression du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » intervenue en 2017, des dépenses d'entretien à la charge du propriétaire sont également financées sur le CAS-GPIE et ses recettes ont été étendues aux redevances d'occupation du domaine de l'État.

5. Une baisse tendancielle de la contribution du CAS au financement de la PIE

³ Nota bene : Le présent avis tient compte d'informations collectées postérieurement à l'audition de la DIE, et notamment, celles liées à la crise sanitaire du « COVID 19 ».

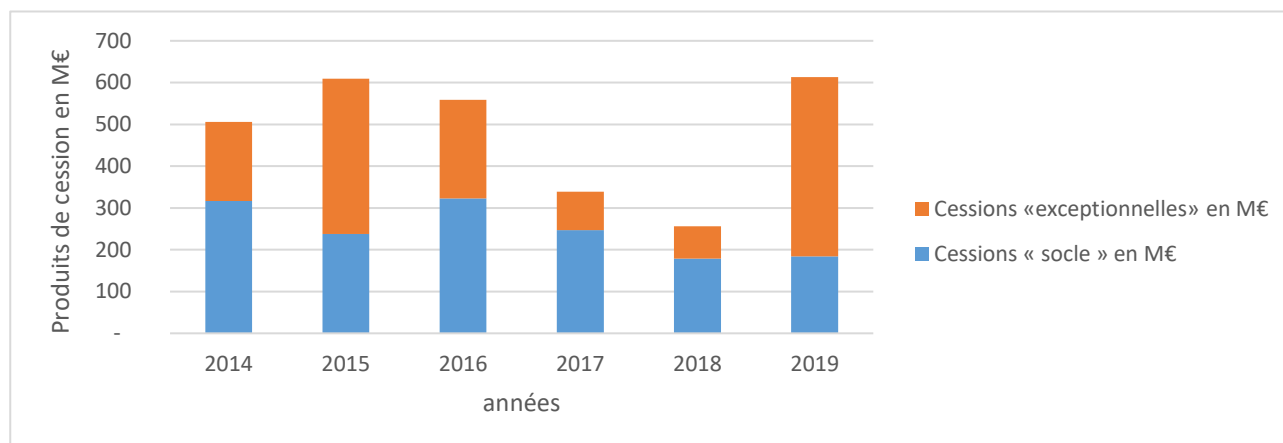
⁴ Article 47 de la loi de finances n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Conseil de l'immobilier de l'État

À la clôture de l'exercice budgétaire 2019, le CAS-GPIE présente un excédent de 343 millions d'euros, conséquence d'un montant exceptionnel de 729 millions d'euros⁵ de recettes.

Depuis sa création, le niveau de recettes du CAS-GPIE se révèle fortement dépendant de la vente de quelques biens prestigieux. En 2019, les cessions de l'îlot de Saint-Germain (368 M€) et de l'hôtel de Seignelay (61 M€) représentent à elles seules plus de 70 % des 613 millions d'euros encaissés au titre des cessions. L'histogramme ci-dessous distingue les contributions au programme des cessions « exceptionnelles » et de celles qualifiées de « socle »⁶ par la DIE.

Graphique n°1 : Produits des cessions « socle » et « exceptionnelles » entre 2014 et 2019



Sources DIE : comptabilité de l'État et rapports annuels de performance

Les biens attractifs se faisant rares⁷ et les cessions « socle » tendant à diminuer depuis 2013, il est à craindre que le niveau de recettes du CAS-GPIE ne s'inscrive durablement à la baisse à laquelle concourent plusieurs dispositifs mis en place depuis sa création.

Deux modifications structurelles intervenues en 2017 contribuent à la baisse des crédits disponibles pour financer les opérations de rationalisation immobilière. D'une part, les recettes nouvelles des produits de redevances domaniales (107 M€ en 2019) n'ont pas compensé les dotations du programme 309 (160 M€ en LFI 2015). D'autre part, la possibilité ouverte au ministère des Armées de mobiliser les ressources du CAS-GPIE pour financer les investissements des infrastructures opérationnelles de la défense nationale réduit d'autant la part affectée aux opérations immobilières. Les droits de tirage du ministère des Armées représentant au 31 décembre 2019 autant que ceux de tous les autres ministères réunis, les conséquences de cette disposition dérogatoire ne peuvent être négligées.

Le dispositif de décote « DUFLOT », mis en œuvre dans le cadre de la mobilisation du foncier public en faveur du logement social, se traduit également par une diminution notable des crédits de la politique immobilière de l'État. L'effort financier consenti par l'État en 2018 à l'occasion de ces cessions décotées s'élève à 71 millions d'euros, soit 30 % des produits de cession encaissés cette même année.

Depuis 2009, en application du dispositif de restructuration des sites de défense, l'État peut céder à l'euro symbolique aux communes intéressées les emprises reconnues inutiles par le ministère des armées. La perte

⁵ Progression de 84 % par rapport à 2018 et dépassement de 78 % du montant inscrit en loi de finances initiale 2019.

⁶ Si la DIE ne définit pas la notion de « socle », les montants indiqués semblent indiquer que les cessions supérieures à 25 M€ sont considérées comme exceptionnelles.

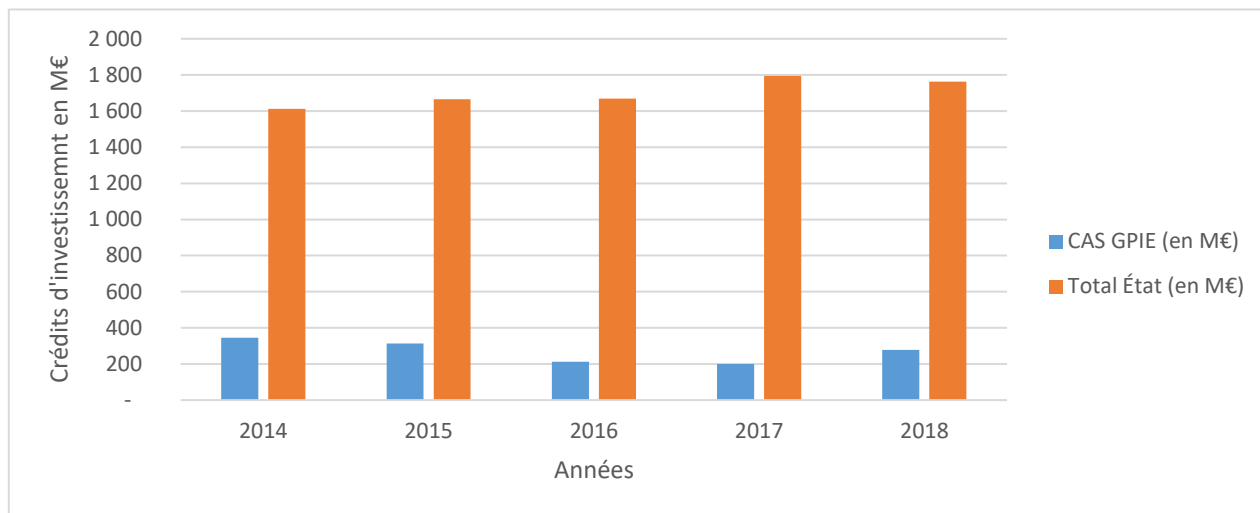
⁷ La DIE considère que plus des trois quarts des 1 847 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2019 sont difficiles ou très difficiles à céder. Ces biens développent une superficie de 2,8 millions de mètres carrés pour une valeur estimée à 1,1 Md€ environ.

Conseil de l'immobilier de l'État

de recette qui en résulte pour le CAS-GPIE est estimée à 268 M€ sur la période 2009-2018 et à 19,4 M€ en 2019⁸.

La baisse des recettes se traduit logiquement depuis 2014 par une diminution de la part d'investissement immobilier portée par le CAS au regard de l'effort global de l'État.

Graphique n°2 : Contribution du CAS-GPIE à l'effort d'investissement immobilier de l'État entre 2014 et 2018



Sources DIE : comptabilité de l'État

Or, la mise en œuvre des réformes en cours et l'accompagnement des transitions numériques et environnementales devraient accroître les besoins d'investissement immobilier de l'État.

Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) recensent des besoins de financement significatifs pour atteindre un niveau de qualité satisfaisant du parc de bureaux. Des crédits d'investissement devront être également mobilisés pour créer les secrétariats généraux communs et installer les « Maisons France service » prévues dans le cadre de réforme de l'organisation territoriale de l'État du 12 juin 2019.

Les recettes du CAS-GPIE n'étant pas suffisantes pour couvrir les besoins identifiés, l'État mobilise d'autres programmes. Créé en 2018 dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), le programme 348 a ainsi été doté d'un milliard d'euros sur cinq ans pour rénover les cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants.

La DIE présente des prévisions pour la période 2018-2022 qui correspondent à une estimation prudente des recettes espérées de 380 millions d'euros et à des dépenses respectant les plafonds des règles budgétaires. Les documents produits ne permettent pas d'identifier l'écart qui pourrait exister entre les moyens et les besoins de financement du programme. Il apparaît cependant indispensable de disposer d'une telle projection pour piloter la stratégie de l'État propriétaire dans les prochaines années.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

⁸ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Établir un état prévisionnel des moyens et des besoins de financement relevant du périmètre du CAS-GPIE pour les cinq prochaines années.

6. Des règles de gestion et des dispositifs dérogatoires en contradiction avec la finalité première de l'outil

Bien que responsable du programme CAS-GPIE, la DIE ne maîtrise pas pleinement l'affectation des crédits.

Les projets demeurent à l'initiative des services occupants qui établissent leur programmation en fonction de leurs propres critères et des droits de tirage dont ils disposent sur le programme. Le droit à un retour sur les produits de cession encourage les ministères occupants à se considérer encore comme de quasi propriétaires. En 2020, cinq structures⁹ bénéficient de dérogations à la disposition générale du CAS de droit au retour à 50 % du montant des cessions, et recouvrent 100 % du produit des cessions des biens de l'État. Les crédits mutualisés en sont diminués d'autant.

En application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le CAS doit respecter sur l'année budgétaire plusieurs plafonds en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le financement d'une opération immobilière significative suppose de cumuler les droits acquis pendant plusieurs années. Cette contrainte ôte au fonctionnement du CAS la souplesse de gestion requise. Des opérations pourtant nécessaires sont susceptibles d'être différées, voire réalisées dans un autre cadre budgétaire, hors du périmètre d'influence de la DIE.

Si les règles de gestion du CAS disposent que les recettes sont constatées et que des crédits peuvent être ouverts dans la limite des recettes encaissées, la possibilité existe de préfinancer des opérations immobilières gagées par des cessions à venir. La mise en œuvre du dispositif n'est pas sans risque¹⁰. Dans l'hypothèse où les cessions ne se concrétisent pas, il est prévu un mécanisme de remboursement par le budget général. Or, la contribution du budget général au CAS-GPIE est limitée à 10 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, soit environ 38 millions d'euros par an. Au 31 décembre 2020, les avances consenties aux ministères occupants au-delà des droits de tirage disponibles représentaient un total de 264 millions d'euros.

À court terme, des inquiétudes pèsent sur les avances consenties au ministère de l'intérieur et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Pour 2020, la DIE identifie un besoin complémentaire d'avance de 231 millions d'euros. La capacité du programme à financer dans les prochaines années d'autres opérations que celles bénéficiant des avances n'est pas avérée. Le recours au mécanisme de préfinancement est susceptible de croître avec la raréfaction de la ressource budgétaire. Sa mise en œuvre doit être encadrée pour éviter que le programme ne devienne une variable d'ajustement du budget général. Les modalités d'accès et les critères d'attribution des préfinancements doivent être partagés en toute transparence par l'ensemble des acteurs de la PIE ; les rôles respectifs de la DIE et de la direction du budget doivent être précisés.

Il importe de distinguer dans le bilan du CAS GPIE, les dépenses immobilières de celles qui ne répondent pas à la définition première du programme. En tout état de cause, il convient de s'interroger sur la pertinence du maintien de la mesure dérogatoire opérée au détriment de la politique immobilière de l'État et dont bénéficient les infrastructures opérationnelles de la défense nationale jusqu'au 31 décembre 2025.

⁹ Ministère des armées, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Voies navigables de France, Office national des forêts, Direction générale de l'aviation civile.

¹⁰ Rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances 2020 Tome III les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales Annexe n°15b compte d'affectation spéciale gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État

Faire du CAS GPIE l'outil budgétaire de la stratégie de l'État propriétaire en amendant les pratiques dérogatoires et en mutualisant recettes et dépenses.

7. Un outil à repenser dans le cadre d'une évolution globale des outils de la PIE

Le CAS GPIE devrait être l'outil budgétaire de la stratégie de l'État propriétaire. Pourtant, il ne représente qu'un dixième des 3,8 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) ouvertes au titre des dépenses de l'État propriétaire en 2020. Depuis 2016, une procédure de labellisation permet à la DIE de connaître les projets immobiliers de bureau, de logement et d'enseignement portés par les opérateurs et les services de l'État, hors ministère des Armées. Faute de piloter l'ensemble des programmes finançant les opérations correspondantes, la DIE n'est pas en mesure de concevoir et mettre en œuvre un schéma stratégique global de l'État propriétaire.

Si une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier s'impose, il convient de souligner que le dispositif dérogatoire d'affectation des recettes aux dépenses d'une même nature d'un compte d'affectation spéciale est adapté à l'objectif de dynamisation de la gestion patrimoniale. En confier la pleine responsabilité au représentant de l'État propriétaire, c'est lui donner les moyens de développer une politique de valorisation susceptible de dégager les ressources nécessaires pour adapter le parc aux besoins immobiliers des agents et des usagers des services publics.

Le périmètre des dépenses du CAS GPIE est à préciser. Les dépenses d'une autre nature qu'immobilière sont à exclure pour que les résultats de la stratégie patrimoniale demeurent lisibles. Une segmentation par portefeuille d'actifs pourrait également être explorée dans le cadre de l'expérimentation d'un modèle de gestion comparable à celui d'une foncière.

Une mission est en cours pour étudier les modalités d'une meilleure valorisation locative des biens inutilisés, y compris par leur occupation temporaire. Les scénarios étudiés combinent différents modes de gestion, internalisée ou externalisée, et de détention directe, par un établissement public ou une foncière. Ce changement de modèle vise à inscrire la politique de valorisation de l'État dans un temps long. Sauf à envisager un mécanisme de capitalisation des loyers, les recettes du CAS GPIE s'en trouveront affectées à court terme.

Repenser l'équilibre du financement du CAS GPIE suppose une diversification et un élargissement de la base de ses recettes. La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale¹¹ recommande en particulier une extension de la part des redevances domaniales affectée au programme.

La PIE est au carrefour de plusieurs politiques publiques : logement, développement durable, modernisation des services publics, aménagement du territoire. S'il est parfois difficile de discriminer les contributions des différents programmes budgétaires à chacune de ces politiques, plusieurs dispositions semblent accessibles pour améliorer la performance publique et son évaluation :

- les décotes consenties sur les cessions de l'État pourraient être compensées par une contribution équivalente du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » au profit du CAS GPIE. La disposition serait de nature à faciliter l'appréciation de l'effort global en faveur de la politique du logement et à limiter la rétention des actifs immobiliers valorisables,

¹¹ Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi après engagement de la procédure accélérée de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019,

Conseil de l'immobilier de l'État

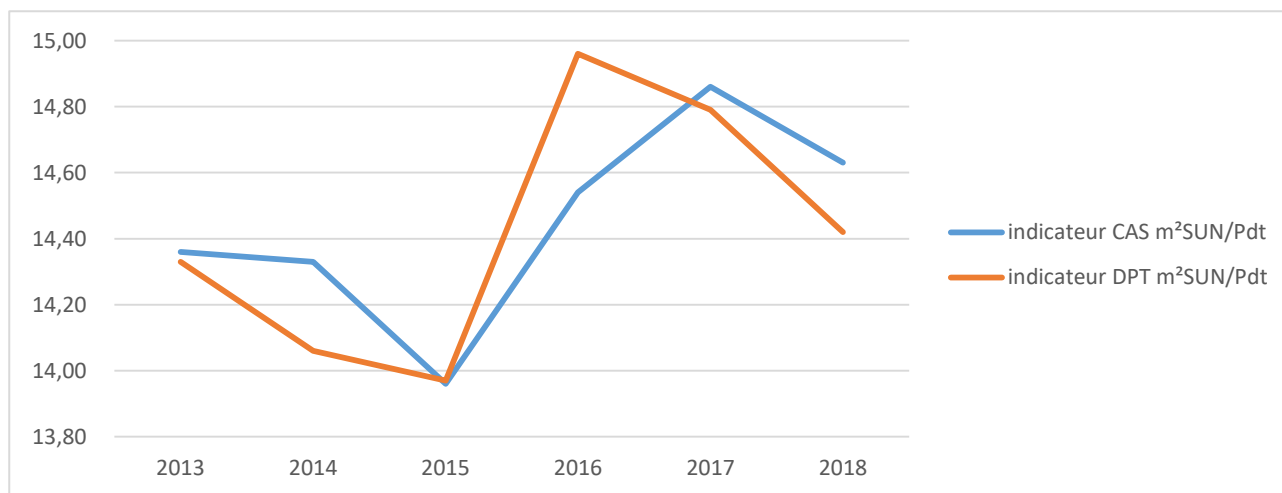
- il serait logique, que le CAS GPIE bénéficie d'un retour, au-delà des produits de cessions, sur les économies de fonctionnement suscitées par les opérations de rationalisation financées par le programme,
- dans une dynamique vertueuse, les économies produites par des travaux d'amélioration énergétique devraient donner lieu à compensation sur le CAS GPIE pour financer de nouvelles opérations contribuant à l'amélioration de la performance énergétique du parc.

L'adaptation du CAS GPIE est à envisager dans le cadre plus large d'un renouvellement des outils de la politique immobilière de l'État.

Le constat de l'inefficacité d'un jeu d'écriture non contraignant a conduit l'État à mettre fin en 2019 au mécanisme de loyers budgétaires expérimenté à partir de 2006. Or, la facturation d'un loyer en contrepartie de la mise à disposition de locaux demeure le dispositif le plus couramment mis en place pour optimiser le coût de la fonction immobilière des grandes entreprises du secteur privé. Les services occupants sont en mesure de déterminer le meilleur équilibre entre besoins métiers et moyens immobiliers, les directions immobilières d'opérer des arbitrages au regard de la rentabilité des actifs et de la stratégie d'entreprise. Faute d'imputation réelle du coût immobilier, la distinction entre l'État propriétaire et l'État occupant semble vouée à n'être qu'une construction théorique.

La réduction du volume du parc de bureaux est le moyen le plus accessible pour atteindre les objectifs d'une plus grande fonctionnalité, d'un meilleur entretien et d'une maîtrise du coût immobilier. Onze années après son édicition par le Premier ministre, l'administration ne respecte toujours pas la norme plafond de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail. Surtout, les éventuels progrès ne peuvent être appréciés, les informations restituées se révélant insuffisamment fiables et complètes.

Graphique n°3 : Comparaison des ratios d'occupation selon le DPT PIE et le CAS GPIE entre 2013 et 2018



Source : Annexes loi de finances 2013 à 2018 : projets annuels de performances du CAS « GPIE » et DPT « PIE »

Le directeur général des finances publiques a évoqué devant le Conseil l'hypothèse de la définition de nouvelles règles d'application souple pour la PIE. Il est observé que si l'approche normative gagnerait à être nuancée, le développement d'une approche multicritères appréciée au cas d'espèce nécessite un système d'information d'une robustesse qui devrait rester encore de nombreuses années, hors de portée des services de l'État.

Il devrait revenir à la DIE de définir les opérations prioritaires du CAS GPIE selon des critères de performances. La part mutualisée étant largement mobilisée par les travaux d'entretien, la DIE ne semble disposer que de

Conseil de l'immobilier de l'État

peu de marges de manœuvre pour imposer ses priorités¹². Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les présentations budgétaires actuelles des programmes immobiliers rendent moins compte des résultats obtenus que des moyens mobilisés.

La finalité du programme voudrait que ses financements soient orientés en fonction des performances des opérations, en termes de valorisation et d'optimisation du parc, de respect des obligations environnementales, d'adaptation aux besoins de services. Une réflexion est à engager sur les indicateurs de performance du CAS GPIE.

La crise sanitaire mondiale provoquée par la pandémie de COVID-19 aura de multiples conséquences pour l'immobilier de l'État. Les budgets et les calendriers des opérations programmées sont à adapter pour tenir compte des nouvelles conditions de réalisation des chantiers. Le montant cumulé de 84 M€ de produits de cession enregistré au 30 juin 2020 confirme que l'objectif, pourtant peu ambitieux, de 280 M€ inscrit en loi de finances pour 2020 sera difficile à atteindre.

Si la portée relative de ces premiers effets peut être anticipée, il en va différemment de ceux résultant de l'accélération des transformations des services publics suscitée par la crise. La généralisation du télétravail remet en question le modèle du bureau de l'administration, l'organisation des services de l'État sur les territoires évolue et des moyens financiers substantiels sont dégagés pour la mise en œuvre des actions de lutte contre le changement climatique. Le parc immobilier de l'État est appelé à évoluer en profondeur pour accompagner la transformation publique engagée. Le renouvellement des outils de la politique immobilière de l'État est inéluctable.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge la politique immobilière de l'État

Engager une réflexion sur une refonte globale des outils de la politique immobilière de l'État.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État constate que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » n'est pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État qu'il était supposé devenir. Des règles de gestion contraignantes et des dispositions dérogatoires semblent faire obstacle à l'atteinte de cet objectif.

Le CAS GPIE est appelé à évoluer. Sa contribution trop marginale au financement de la PIE tend à diminuer à mesure que les biens exceptionnels valorisables se font rares. Le périmètre des dépenses du programme est à recadrer, la base des recettes à diversifier. Une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier s'impose. Pour autant, le compte d'affectation spéciale est à conserver, son principe de fonctionnement apparaissant adapté à une gestion dynamique d'actifs immobiliers.

Les instruments budgétaires de l'immobilier de l'État sont à repenser dans le cadre d'un renouvellement de l'ensemble des outils de la PIE et en prenant en compte les conséquences immobilières de la transformation publique engagée.

Le Conseil souhaite que la direction générale des Finances publiques et la direction du Budget lui présentent les conclusions de leur réflexion commune sur les évolutions du CAS GPIE, avant que des décisions ne soient prises.

¹² Entendus en 2019 à l'occasion de l'examen des SPSI du ministère de la culture et de la communication (MCC) et du MEAE, les représentants de la DIE ont indiqué que l'état d'avancement des projets était le critère privilégié pour déterminer les priorités de financement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir un état prévisionnel des moyens et des besoins de financement relevant du périmètre du CAS GPIE pour les cinq prochaines années.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État

Faire du CAS GPIE l'outil budgétaire de la stratégie de l'État propriétaire en amendant les pratiques dérogatoires et en mutualisant recettes et dépenses.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge la politique immobilière de l'État

Engager une réflexion sur une refonte globale des outils de la politique immobilière de l'État.

Avis n°2021-08 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) 2021

Après examen de la situation du CAS-GPIE en 2020, le Conseil déplorait que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ne soit pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État (PIE) qu'il était supposé devenir. Il appelait à une refonte des instruments budgétaires et plus largement des outils de la politique immobilière de l'État.

Les travaux relatifs aux évolutions du CAS-GPIE engagés en 2020 par la direction générale des Finances publiques et la direction du Budget ont été ajournés pour tenir compte des nouvelles priorités induites par la crise sanitaire.

Le Conseil, dont les observations formulées en 2020 demeurent d'actualité, recommande trois axes de réflexions dans l'optique d'une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État : la constitution d'un socle d'indicateurs de performance, le respect des principes de gouvernance de la fonction immobilière de l'État et la traduction budgétaire du principe de non-gratuité de l'occupation des biens domaniaux.

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 (CIE) ;

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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°[2020-04](#) du 6 février 2020 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) 2020 ;

Vu l'annexe au projet de loi de finances 2021 relative au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et après avoir entendu, lors de sa séance du 4 mars 2021, le directeur de l'immobilier de l'État, l'adjointe au directeur, la sous-directrice de la gouvernance, du financement et des supports, le chef du bureau financement et inventaire immobilier et le sous-directeur de la politique budgétaire et des finances publiques, à la direction du budget, le Conseil formule les observations et recommandations suivantes :

Placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) a été créé en 2006¹ pour être l'instrument interministériel budgétaire et comptable de la nouvelle politique immobilière de l'État.

¹ Article 47 de la loi de finances n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le programme est alimenté par les recettes de cession d'actifs immobiliers et les redevances d'occupation du domaine de l'État. Il finance des opérations de rationalisation immobilière et les dépenses d'entretien à la charge du propriétaire.

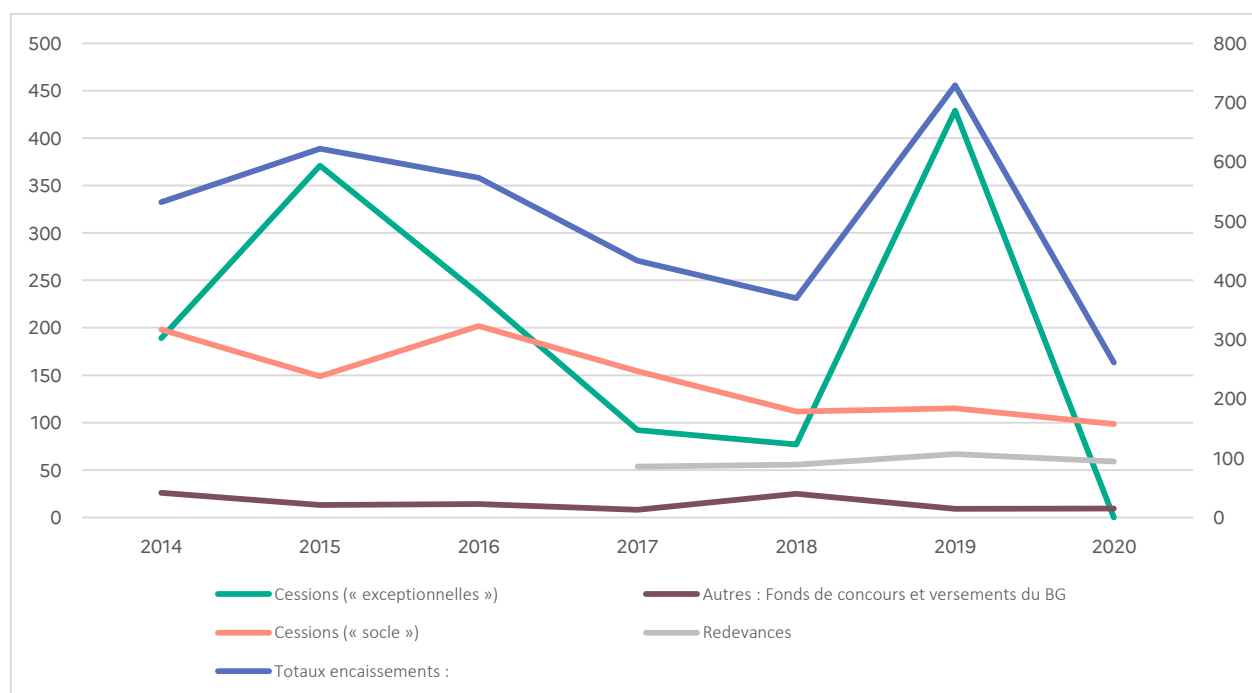
Après examen de la situation du CAS-GPIE en 2020, le Conseil déplorait que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ne soit pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État (PIE) qu'il était supposé devenir. Il relevait une contribution très marginale du programme au financement de la PIE tendant à diminuer à mesure que les biens exceptionnels valorisables se font rares. Il identifiait des règles de gestion contraignantes et des dispositions dérogatoires faisant obstacle à l'atteinte de l'objectif initial. Le Conseil appelait au recadrage des dépenses et à la diversification des recettes du programme dans le cadre d'une refonte des instruments budgétaires et plus largement des outils de la politique immobilière de l'État.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction du budget (DB) avaient annoncé en 2020 avoir engagé des réflexions sur les évolutions du CAS-GPIE. Les travaux ayant été ajournés pour tenir compte des nouvelles priorités induites par la crise sanitaire, les observations formulées par le Conseil en 2020 demeurent d'actualité.

1. Un programme budgétaire trop marginal pour rendre compte des progrès de la politique

La baisse tendancielle des recettes du programme s'est accrue en 2020 sous l'effet du ralentissement des transactions immobilières. Le résultat de l'exercice 2020 connu postérieurement à la publication du document budgétaire constate un montant de recettes de 261,5 M€ au lieu des 380 M€ inscrits initialement. Il se décompose en 157,5 M€ de produits de cessions, 94,4 M€ de redevances, 4,2 M€ des fonds de concours et 5,4 M€ de versements du budget général correspondant à des remboursements d'avances consenties sans droits de tirage acquis.

Figure 1 : Évolution des recettes du CAS-GPIE en M€ de 2014 à 2020



Source : Direction de l'immobilier de l'État - 4 mars 2021

Conseil de l'immobilier de l'État

La décomposition des recettes proposée par la DIE met en évidence la part prépondérante des cessions exceptionnelles dans l'équilibre du programme. Sans élargissement de la base des recettes du programme, il apparaît inéluctable que la raréfaction de tels biens conjuguée à une baisse continue des produits du « socle » de cessions n'aboutissent à l'abondement d'autres ressources budgétaires pour financer de nouvelles opérations immobilières structurantes.

La direction de l'immobilier de l'État s'est ainsi vue confiée récemment la responsabilité de deux autres programmes budgétaires représentant un montant d'investissement cumulé de 3,7 milliards d'euros :

- créé en 2018 dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), le programme 348 est doté d'un milliard d'euros pour rénover les cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants ;
- une enveloppe de 2,7 milliards d'euros du plan « France relance » engagé en 2020 est dédiée au financement de 4 214 projets de rénovation énergétique de bâtiments de l'État et d'établissements publics.

L'unicité du pilotage de ces programmes compense en partie les inconvénients de la diversification des financements. Pour autant, les critères de performance demeurent propres à la logique de chaque programme. S'agissant du grand plan d'investissement et du plan « France relance », leur caractère non pérenne induit un calendrier de travail resserré et des délais de réalisation exceptionnels pour des opérations de maîtrise d'ouvrage publique.

Dans ce contexte, la capacité à mettre en œuvre rapidement les projets s'est imposée comme premier critère de sélection. Si la DIE indique être confiante quant à la pertinence des projets immobiliers retenus, la contribution des investissements à l'atteinte des différents objectifs de la politique immobilière de l'État demeure à confirmer à l'aide d'indicateurs adaptés.

La DIE observe que l'urgence d'une transformation du CAS-GPIE est moindre qu'en 2020, la capacité opérationnelle de l'État en matière de conduite d'opération étant saturée pour les prochaines années par les projets du grand plan d'investissement et du plan « France relance ».

Ce sursis est à mettre à profit pour dessiner les contours d'une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État.

Le manque de lisibilité de la politique immobilière de l'État est en partie imputable au nombre important de programmes budgétaires (plus de soixante) contribuant à son financement. Son pilotage et la mesure des résultats produits se trouveraient facilités par l'hébergement de l'ensemble des crédits immobiliers au sein d'un même programme budgétaire. Leur transfert sur un CAS-GPIE rénové est une hypothèse à étudier. S'il est concevable que les bénéfices attendus d'un dispositif aussi radical ne compensent pas la complexité de sa mise en œuvre, une réduction significative du nombre de programme contribuant au financement de la PIE demeure incontournable et ne semble pas hors de portée.

Dans cette perspective, il convient de définir sans attendre un socle d'indicateurs commun à l'ensemble de ces programmes budgétaires afin d'affermir le pilotage de la politique immobilière de l'État.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un socle d'indicateurs de performance commun aux programmes budgétaires contribuant au financement des opérations immobilières de l'État.

2. Des dispositifs dérogatoires en contradiction avec la finalité première de l'outil

Dans son avis n°[2020-04](#) du 6 février 2020, le Conseil invitait à amender les pratiques dérogatoires et à mutualiser recettes et dépenses afin que l'État propriétaire dispose avec le CAS-GPIE de l'outil budgétaire indispensable à la réalisation de ses missions.

Jusqu'en 2020, le ministère des Armées bénéficiait d'une mesure dérogatoire qui lui permettait de financer les infrastructures opérationnelles de la défense nationale avec les recettes immobilières versées au CAS-GPIE. Le CIE avait invité à y mettre fin. Une décision tout autre a été prise dans le cadre de la loi de finances 2021 : « *En 2021, l'intégralité des crédits immobiliers du ministère des Armées seront inscrits sur les programmes du budget général (mission défense), afin de faciliter la gestion des opérations immobilières.* »² Cet arrangement ponctuel est en contradiction avec le principe de mutualisation des recettes et des dépenses visant à doter la DIE des moyens budgétaires lui permettant d'assumer son rôle de représentant de l'État propriétaire.

Le Conseil invite à ne pas reconduire la disposition dérogatoire dans le cadre de la prochaine loi de finances. Il craint qu'une telle décision puisse consacrer l'autonomie de gestion immobilière du ministère des Armées. Loin d'être symbolique, la mesure a pour effet d'amputer de 40%³ le périmètre de responsabilité de la DIE en tant que représentant de l'État propriétaire. Elle pourrait également être interprétée par d'autres ministères comme un signe d'encouragement à revenir à un modèle de gestion plus autonome tel qu'il existait au début du siècle. Les dernières auditions conduites par le Conseil semblent indiquer qu'une telle tentation demeure.

Les concepteurs de la future architecture budgétaire de l'immobilier de l'État devront éviter deux écueils :

- une règle générale rendue illisible par des exceptions non marginales,
- la délégation d'une responsabilité impossible à assumer faute d'une maîtrise des moyens budgétaires correspondants.

Si des régimes dérogatoires doivent être envisagés, il convient d'explicitier les motifs de leur création, de s'assurer qu'ils ne sont pas contraires aux principes généraux de la politique et de prévoir des conditions de gestion particulières garantissant le respect de ces mêmes principes.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une nouvelle architecture budgétaire de l'immobilier de l'État épousant les principes de gouvernance de la fonction immobilière de l'État.

3. Une séparation des rôles d'occupants et de propriétaire en mal de traduction budgétaire

Depuis quinze ans, le Conseil est un observateur privilégié de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État. Comme pour toute réforme structurelle, la nouvelle approche implique un changement de paradigme.

L'appropriation des modalités d'actions par les acteurs du changement suppose une évolution des représentations. L'aménagement dérogatoire du CAS-GPIE au bénéfice du ministère des Armées peut être interprété comme la dernière manifestation d'un partage insuffisant des enjeux de la séparation des rôles d'occupants et de propriétaire qui constitue la pierre angulaire de la politique immobilière de l'État.

² Annexe au projet de loi de finances 2021 relative au compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État, page 10

³ Le ministère des Armées dispose de 25 Mm² SUB sur les 59 Mm² SUB occupés par les services de l'État

Conseil de l'immobilier de l'État

Les bénéfices attendus de ce principe fondateur sont simples :

- une responsabilisation de l'occupant sur le bon usage des locaux occupés et sur la juste adéquation entre les moyens mobilisés et les besoins des missions de service public qui lui sont confiées ;
- une responsabilisation du propriétaire sur la constitution d'un parc immobilier répondant aux besoins des services et sur une valorisation optimale des biens qui lui sont confiés.

Les intérêts des deux acteurs étant susceptibles de diverger, la séparation des fonctions permet d'opérer des choix stratégiques en tenant compte de leurs points de vue respectifs.

Or, faute d'imputation réelle du coût immobilier, la distinction entre État propriétaire et État occupant semble, à ce stade, vouée à n'être qu'une construction théorique.

La traduction budgétaire du principe de non-gratuité de l'occupation des biens domaniaux doit constituer le cœur des réflexions engagées en vue d'une refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière.

La réforme des loyers budgétaires n'a été que partiellement mise en œuvre. En l'absence d'activation des mécanismes incitatifs prévus initialement, la méthode employée s'est révélée inefficace et coûteuse. Son remplacement suppose un dispositif d'une autre nature qu'un simple jeu d'écriture comptable qui n'a d'impact réel ni sur les décisions des gestionnaires, ni sur le financement de la politique immobilière de l'État.

Si la direction du budget estime que le mécanisme de retour de produits de cession dont bénéficient les ministères qui occupent les locaux de l'État crée une incitation à la cession, l'appréciation de la direction de l'immobilier de l'État est plus nuancée. Dans l'attente d'une réforme structurelle d'ampleur, son directeur identifie trois axes d'amélioration des outils actuels :

- faire en sorte que les décisions de la DIE ne soient pas biaisées par le système d'intéressement des ministères en abandonnant le financement des opérations nouvelles par les produits de cessions ;
- octroyer de plus amples marges de manœuvre aux responsables régionaux ;
- afin d'éviter la détention de biens vacants pendant de longues périodes, contraindre les administrations occupantes à informer le gestionnaire d'actifs de la libération future des locaux occupés, au moins trois ans avant leur départ. Un forfait gardiennage de trois ans à la charge de l'occupant est une possibilité à étudier.

La direction du budget envisage favorablement le maintien du CAS-GPIE dans la mesure où l'instrument budgétaire permet de financer des opérations exceptionnelles plus facilement que sur le budget général où de tels montants singuliers créent des ressauts de dépenses difficiles à contrôler.

Le Conseil y voit un autre avantage : le principe d'affectation des recettes à des dépenses de même nature est susceptible de favoriser le développement d'une gestion dynamique d'actifs immobiliers. Il observe toutefois l'intérêt moindre du dispositif dans l'hypothèse d'un maintien d'un intéressement des occupants aux produits de cession. Il invite plutôt à envisager un dispositif incitatif qui transformerait les rapports DIE / occupants en une relation vertueuse de type bailleur/ preneur.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État

Placer la traduction budgétaire du principe de non gratuité de l'occupation des biens domaniaux au cœur du projet de refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière de l'État.



En conclusion, le Conseil déplore que le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » ne soit pas l'instrument budgétaire et comptable de la politique immobilière de l'État qu'il était supposé devenir. Un nouvel examen en 2021 de la situation du CAS-GPIE confirme la nécessité de la refonte des instruments budgétaires et des outils de la politique immobilière de l'État qu'il recommandait en février 2020.

Les travaux relatifs aux évolutions du CAS-GPIE engagés par la direction générale des finances publiques et la direction du budget ayant été ajournés pour tenir compte des nouvelles priorités induites par la crise sanitaire, le Conseil souligne que les observations formulées en 2020 demeurent d'actualité.

Il identifie trois axes prioritaires de réflexion dans l'optique d'une refonte de l'architecture budgétaire de l'immobilier de l'État :

- la constitution d'un socle d'indicateurs de performance des programmes budgétaires immobiliers,
- une architecture budgétaire respectant les principes de gouvernance de la fonction immobilière,
- la traduction budgétaire du principe de non gratuité de l'occupation des biens domaniaux.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un socle d'indicateurs de performance commun aux programmes budgétaires contribuant au financement des opérations immobilières de l'État.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une nouvelle architecture budgétaire de l'immobilier de l'État épousant les principes de gouvernance de la fonction immobilière de l'État.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État

Placer la traduction budgétaire du principe de non gratuité de l'occupation des biens domaniaux au cœur du projet de refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière de l'État.

Avis n°2020-05 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020

Créé à la demande des parlementaires en 2013, le document de politique transversale (DPT) est une somme unique de données immobilières ayant vocation à informer les parlementaires sur la politique immobilière de l'État

Le DPT ne constitue cependant pas l'outil qui permettrait d'éclairer l'État propriétaire dans une optique décisionnelle. Malgré la restitution de quelques indicateurs, il ne répond pas au souhait exprimé à de multiples reprises par le Conseil de disposer d'un tableau de bord au service du pilotage du parc.

Le Conseil invite à limiter le nombre de données en les sériant selon leur degré d'utilité et à établir trois niveaux de contrôle des données du DPT : contrôle de la qualité intrinsèque, contrôle de cohérence, contrôle de vraisemblance. Il recommande de fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés et de choisir des indicateurs de performance pertinents dans la perspective de la construction d'un véritable instrument de pilotage de la politique immobilière de l'État.

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 (CIE) ;

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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le document de politique transversale – politique immobilière de l'État 2020, annexé au projet de loi de finances 2020 ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et après avoir entendu, lors de sa séance du 6 février 2020, le directeur général des finances publiques, accompagné de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État et de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, le Conseil formule les observations et recommandations suivantes :

La politique immobilière de l'État (PIE) est une politique transversale à laquelle contribuent soixante-deux programmes budgétaires, dont seulement trois sont pilotés par la DIE.

Créé à la demande des parlementaires en 2013, le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) constitue l'une des annexes générales du projet de loi de finances. Ce document a vocation à rendre compte aux parlementaires de la consistance du parc, de son état et des moyens qui lui sont consacrés. Le DPT-PIE vise à offrir un panorama global de la PIE et restituer la vision stratégique de l'État en la matière, à l'échelle interministérielle.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil entend annuellement la direction de l'immobilier de l'État⁴, désignée chef de file par le Premier ministre pour l'élaboration du document de politique transversale. Il a formulé un avis (n°2019-05), en 2019, dont l'une des principales recommandations, outre le nécessaire contrôle de la cohérence des données et leur fiabilisation, réitérait une demande portée par le Conseil dès son installation en 2006. Il s'agit de la constitution d'un tableau de bord immobilier synthétique. Pourtant, malgré les efforts de la direction de l'immobilier de l'État et les évolutions récentes du DPT, l'outil qui permettrait d'éclairer l'État propriétaire dans une optique décisionnelle n'existe pas encore.

1. Des données pléthoriques d'une utilité, pour partie, relative

La création du DPT répond, pour partie, à la nécessité d'informer le Parlement sur l'utilisation des moyens alloués et sur les résultats obtenus. Le DPT 2020 présente des informations caractérisant le parc immobilier collectées par la direction de l'immobilier de l'État et des données budgétaires produites par la direction du budget. Cependant, la nature des informations restituées, leur présentation et le rapport entre la quantité de données et leur possible exploitation, interroge.

À titre d'exemple, les données relatives aux crédits des opérateurs de l'État consacrés à la politique transversale mériteraient d'être présentées par opérateur et non, comme cela est le cas, au niveau de détail du numéro de compte de l'opérateur. Ainsi, le CNRS compte à lui seul 40 numéros de compte, ce qui induit 40 lignes de données, et l'université de la Rochelle 69 lignes. Ces informations apparaissent dans un tableau de près de 47 pages (pages 86 à 133) sans qu'un sous-total des crédits consacrés par chacun des opérateurs et qu'un total de la contribution de l'ensemble des opérateurs ne soient proposés au lecteur. Ces données pléthoriques ne sont pas exploitables dans le cadre du DPT.

Dans un autre registre, les données présentées par programme (pages 135 à 274) sont d'un tel niveau de détail qu'elles trouveraient sans conteste place dans un rapport annuel de performance à l'échelle d'un programme ou d'une administration, alors qu'elles ne contribuent pas utilement à la compréhension du patrimoine et de l'effort consenti par l'État à l'échelle interministérielle de la PIE.

Une réflexion sur la base de ces deux exemples devrait permettre de sérier les données en fonction de leur utilité, de leur représentativité et de l'exploitation qui peut en être faite. L'attention particulière des services en charge de la constitution du DPT pourrait alors se porter sur les données essentielles à la connaissance du sujet et au pilotage du parc, afin d'en garantir la qualité.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Limiter le nombre de données contenues dans le DPT en les sériant selon leur degré d'utilité pour la connaissance des enjeux et de la stratégie de la politique immobilière de l'État et des moyens qui y sont consacrés.

⁴ « La DIE, relevant de la direction générale des finances publiques, définit et s'assure de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs » cf. DPT 2020, page 11.

2. Une connaissance du patrimoine de l'immobilier de l'État perfectible

Les données restituées dans le chapitre intitulé « tableau de bord immobilier » (pages 18 à 133) proviennent, pour une part, de Chorus RE-Fx⁵, Chorus FI-AA⁶ et Chorus-comptabilité générale et, pour une autre part, d'outils développés par la direction de l'immobilier de l'État et partagés avec les administrations parmi lesquels le référentiel technique (RT), l'outil de suivi des cessions interministériel (OSC), PABWeb (application de gestion des prises à bail)⁷, l'infocentre immobilier⁸.

Les nouveaux outils du système d'information de la politique immobilière de l'État ont permis la collecte en masse de données. En cela, la connaissance des caractéristiques du parc et des moyens consacrés est en voie de progression comme le Conseil le souligne depuis plusieurs exercices.

Cependant, l'examen des schémas pluriannuels de stratégie immobilière et des schémas directeurs immobiliers régionaux sont autant d'occasions pour le Conseil de l'immobilier de l'État de relever des différences, parfois significatives, entre les données d'inventaire communiquées par les services auditionnés et celles provenant des outils de la PIE. Une interrogation majeure persiste donc quant à la fiabilité des données communiquées au parlement.

Les écarts parfois importants constatés dans le DPT d'une année à l'autre ne sont pas analysés et commentés. Certaines données semblent erronées, sans qu'une piste soit évoquée pour y remédier.

Ces constats doivent conduire la DIE à s'interroger sur la qualité des données inscrites dans le DPT et cela à trois niveaux.

Le premier niveau est celui de la qualité intrinsèque de la donnée, dont le contrôle peut s'avérer complexe, mais néanmoins utile, s'agissant des données déclarées par les ministères et les opérateurs.

Le deuxième niveau concerne le contrôle de la cohérence des données entre elles, sur un même exercice. Ce contrôle doit être automatisé pour les informations contenues dans les outils développés par la DIE. Les données pourront, en outre, être comparées avec des données équivalentes, qu'elles soient publiques ou privées.

Le troisième niveau consiste en un contrôle de vraisemblance des données sur deux exercices, a minima, afin de s'assurer que ces évolutions reflètent, de façon objective, les trajectoires réelles.

Recommandation 2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir trois niveaux de contrôle des données du DPT : contrôle de la qualité intrinsèque des données, contrôle de cohérence des données entre elles, contrôle de vraisemblance des données sur plusieurs exercices.

⁵ Module de gestion de l'inventaire immobilier.

⁶ Module de comptabilité auxiliaire des immobilisations.

⁷ Le partage de cet outil de la DIE avec les ministères a vocation à être effectif dans le cours de l'année.

⁸ Outil interministériel permettant de collecter, consolider et restituer les informations immobilières provenant de différentes sources de données : inventaire, OSC, selon le DPT.

3. Une stratégie immobilière difficile à percevoir à partir du seul DPT

Le DPT présente les quatre objectifs stratégiques de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs, qui sont : la modernisation (objectif 1), la rationalisation et la performance (objectif 2), la valorisation (objectif 3) et, enfin, la professionnalisation de la fonction immobilière (objectif 4). Chaque objectif est ensuite détaillé à travers quelques enjeux majeurs (pages 11 à 14).

Les objectifs et les enjeux qui les qualifient sont présentés de manière littéraire. En revanche, ils ne sont pas quantifiés. L'absence d'un état initial et d'objectifs de résultats, et non de moyens, mesurables et temporellement définis ne permet pas au lecteur d'apprécier la situation et son évolution.

L'objectif de modernisation (objectif 1) vise à mettre à disposition un parc adapté aux besoins qu'il s'agisse d'exercice des métiers, de conditions de travail des agents et d'accueil du public, un parc durable et flexible.

L'offre d'accès aux nouvelles technologies, l'amélioration de la performance énergétique et la réponse aux besoins liés aux nouvelles formes de travail sont les principales déclinaisons énoncées dans le champ de la modernisation du parc. Elles ne sont pas assorties d'objectifs cibles quantifiés, d'indicateurs de restitution, d'un échéancier de réalisation.

Le double objectif de rationalisation et de performance (objectif 2) suppose l'optimisation des occupations des administrations et la réduction des coûts.

L'adaptation de la taille du parc aux besoins des services et la réduction des coûts de fonctionnement sont les déclinaisons retenues par la DIE. Là encore, il reste à préciser les objectifs de résultats, à quantifier les cibles, à détailler les indicateurs de restitution et à établir un échéancier.

L'objectif de valorisation (objectif 3) invite à la préservation de la valeur du patrimoine de l'État grâce à un entretien régulier, en créant de la valeur autour de ce patrimoine et en le cédant au meilleur prix quand les biens ne sont plus utiles au service public.

La valorisation des biens devenus inutiles et la contribution par la libération de foncier public en faveur du logement social sont les principales déclinaisons en termes de valorisation. Les objectifs de résultats, les indicateurs de restitution et les échéanciers de réalisation sont à établir.

La professionnalisation de la fonction immobilière (objectif 4) impose d'accroître la maîtrise des compétences techniques et stratégiques nécessaires à la mise en œuvre des trois précédents objectifs de la PIE. Là encore, objectifs de résultats et indicateurs sont à construire.

Plus généralement, il importe que les objectifs fixent des obligations de résultats plutôt que de moyens, qu'ils soient quantifiés et mesurables, ce qui impose disponibilité et fiabilité des données.

Enfin, le DPT doit rendre compte et argumenter le choix des objectifs de résultats et des indicateurs de performance, y compris du point de vue méthodologique.

Recommandation 3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés afin de rendre compte de la stratégie de l'État et de sa mise en œuvre.

4. Un tableau de bord de pilotage du parc à construire

Depuis 2015, les outils informatiques⁹ de la PIE permettent la saisie des données bâtimentaires et de gestion, parmi lesquelles des items¹⁰ considérés comme essentiels à la connaissance du parc, objet des efforts d'actualisation et de suivi.

Afin de structurer la connaissance du parc, la DIE a retenu 13 indicateurs de pilotage¹¹ et de suivi organisés en trois axes : la préservation des biens contre le risque d'obsolescence, l'optimisation du parc en termes de surfaces et de coûts d'utilisation et la modernisation du parc, tant en matière de développement durable que de développement technologique, de confort et d'adaptation à l'usage.

Au sein d'un chapitre intitulé « tableau de bord immobilier », le DPT-PIE restitue quatre de ces indicateurs : l'état de santé¹², l'état d'accessibilité¹³, le ratio d'occupation¹⁴, la performance énergétique¹⁵. L'effort d'entretien du parc immobilier par l'État propriétaire est également renseigné afin de mesurer les dépenses de gros entretien-renouvellement consacrés par m² de surface utile brute¹⁶.

L'enrichissement du DPT par l'adjonction d'indicateurs répond, pour partie, à la demande récurrente du Conseil de disposer d'un tableau de bord de pilotage du parc de l'État. Malgré cela, le « tableau de bord immobilier » proposé par la DIE se limite à restituer des informations. Il ne constitue pas un tableau de bord de pilotage comme le recommande le Conseil de l'immobilier de l'État.

La logique ayant prévalu au choix de ces indicateurs mériterait d'être explicitée au regard des enjeux stratégiques de la PIE. L'enrichissement doit être poursuivi, notamment pour ce qui concerne la réduction de la vacance, de la superficie occupée, des coûts immobiliers.

Au-delà du choix des indicateurs, l'assiette sur laquelle est effectué le calcul semble souvent peu représentative. Le taux de complétude des données permettant de calculer les indicateurs est parfois faible (56 % pour le ratio SUN/PdT, 40 % pour l'état de santé du bâtiment), sans qu'il soit systématiquement fait état d'une cible à atteindre et/ou d'un échéancier.

Concernant le ratio d'occupation exprimé en m² SUN par poste de travail, il est fixé à 12 m² par circulaire du premier ministre dès 2009¹⁷. Pourtant, il est communément admis que la surface utile brute, parce qu'elle correspond à la surface achetée ou louée, serait la surface pertinente pour établir un ratio d'occupation. Moins sujette à interprétation que la SUN, la SUB est également la surface de référence de l'inventaire et une donnée essentielle sur laquelle se concentrent les efforts de fiabilisation lors de la collecte des données. L'évolution du ratio sur la base de la SUB en place de la SUN mérite d'être explorée ; son inscription dans une circulaire, ainsi que la définition de cibles en zone tendue et non tendue seraient à prévoir.

S'agissant de la consommation d'énergie, les données comparées de 146 kWh_{EF} / m² SUB par an (DPT-2019) et 88 kWh_{EF} / m² SUB (DPT2020) interrogent tant la fluctuation est forte et peu réaliste¹⁸. Le développement de l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFi) devrait permettre de préciser cette

⁹ Référentiel technique (RT) et outil d'aide au diagnostic (OAD).

¹⁰ Nombre de postes de travail (1), surface utile nette totale (2), surface utile brute totale (3), loyer du bâtiment (4), état de santé général (5), état d'accessibilité général (6), présence d'amiante (7), facilité d'accès pour le personnel (8), présence d'une enquête de confort d'usage (9), contrôles réalisés (10), état du dernier contrôle réalisé (11), réserves levées (12), charges de fonctionnement (13), consommation d'énergie finale annuelle (14), consommation d'eau annuelle (15), tri des déchets (16).

¹¹ État de santé, contrôles réglementaires, présence d'amiante, état d'accessibilité, proximité des transports, occupation (SUN/PdT), performance (SUN/SUB), loyer, charges, performance énergétique, consommation en eau, tri des déchets, confort d'usage.

¹² 36 % du parc en état très satisfaisant, 47 % satisfaisant, 14 % peu satisfaisant et 3 % pas satisfaisant.

¹³ 45 % de parc accessible, 55 % du parc non accessible en nombre de bâtiments, 38 % et 62 % en surface utile brute.

¹⁴ 14,42 m² SUN par poste de travail.

¹⁵ 88 kWh_{EF} / m² SUB par an de consommation en énergie finale.

¹⁶ Soit 30 € par m² SUB des bâtiments contrôlés par l'État.

¹⁷ Circulaire du 10 janvier 2009. Il est selon le DPT 2020 de 14,42 m² SUN / PdT.

¹⁸ Cf. avis du CIE n°2019-10 sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

information essentielle dans le contexte de l'obligation de réduction des consommations d'énergie qui s'impose à l'État¹⁹. L'indicateur doit être conforté et inscrit au tableau de bord.

Les prémisses d'un tableau de bord ayant été esquissés dans le cadre du DPT, il importe que la DIE réoriente sa démarche et qu'elle bâtit, en complément du DPT, un véritable tableau de bord de pilotage du parc immobilier de l'État. Cet instrument de pilotage sera composé d'objectifs de résultats, d'indicateurs de performance et d'échéanciers. Il présentera les éléments d'appréciation pour juger de la situation et orienter les décisions dans une quête de progrès et de performance durable.

Le tableau de bord de pilotage sera actualisé, a minima, deux fois l'an et aussi souvent que nécessaire. Quelques extraits choisis pourront venir enrichir le DPT.

Recommandation 4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Choisir les indicateurs de performance pertinents au regard des objectifs et des enjeux, dans la perspective de la construction d'un véritable instrument de pilotage de la politique immobilière de l'État.



En conclusion, le Conseil rappelle son attachement à la production du DPT-PIE s'agissant de l'unique document d'information à l'échelle interministérielle présentant le parc immobilier contrôlé par l'État et ses opérateurs, et l'effort financier qu'ils y consacrent. Malgré les évolutions récentes constatées et encouragées, les quelques ajouts de commentaires, le DPT reste une photographie du parc avec des données brutes peu commentées.

Le DPT ne constitue pas un document d'appui à la définition d'une stratégie. Les objectifs chiffrés que l'État devrait se fixer sont absents. Il n'est pas davantage l'outil qui permettrait d'éclairer l'État propriétaire, dans une optique décisionnelle, et ne répond pas au souhait exprimé à de multiples reprises par le Conseil de disposer d'un instrument de pilotage du parc.

Au-delà des recommandations que le Conseil peut produire sur la structure même du document de politique transversale, le DPT rend compte de la complexité systémique de la politique immobilière de l'État, politique transversale à laquelle plus de 60 programmes concourent, sans réel contrôle de l'État propriétaire.

Enfin, le Conseil observe que le document de politique transversale peut d'autant moins permettre le pilotage par l'État propriétaire que ce dernier n'est pas clairement identifié.

¹⁹ 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, qui ont codifié l'article 175 de la loi n°2018-1021 dite « loi ELAN » et le décret n°2019-771 dit « décret tertiaire ».

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Limitier le nombre de données contenues dans le DPT en les sériant selon leur degré d'utilité pour la connaissance des enjeux et de la stratégie de la politique immobilière de l'État et des moyens qui y sont consacrés.

Recommandation 2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir trois niveaux de contrôle des données du DPT : contrôle de la qualité intrinsèque des données, contrôle de cohérence des données entre elles, contrôle de vraisemblance des données sur plusieurs exercices.

Recommandation 3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés afin de rendre compte de la stratégie de l'État et de sa mise en œuvre.

Recommandation 4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Choisir les indicateurs de performance pertinents au regard des objectifs et des enjeux, dans la perspective de la construction d'un véritable instrument de pilotage de la politique immobilière de l'État.

Avis n°2021-07 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2021

Créé à la demande des parlementaires en 2013, le document de politique transversale (DPT) est la seule source d'information rendant compte de la politique immobilière de l'État à l'échelle interministérielle. En constante évolution, le document s'est enrichi de nouvelles données, de commentaires et de plusieurs graphiques.

Pour autant, ce document ne constitue pas un outil de pilotage pour l'État. Il ne palie pas davantage l'absence d'un tableau de bord que, de longue date, le Conseil appelle de ses vœux.

La démarche initiée par la DIE pour construire un tel outil mérite d'être saluée. Les objectifs chiffrés et les indicateurs de performance pertinents au regard des enjeux de la politique immobilière de l'État demeurent cependant à construire.

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 (CIE) ;

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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°[2020-05](#) sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020 ;

Vu le document de politique transversale – politique immobilière de l'État 2021, annexé au projet de loi de finances 2021 ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et après avoir entendu, lors de sa séance du 4 mars 2021, le directeur de l'immobilier de l'État, l'adjointe au directeur, la sous-directrice de la gouvernance, du financement et des supports, le chef du bureau financement et inventaire immobilier et le sous-directeur de la politique budgétaire et des finances publiques, à la direction du budget, le Conseil formule les observations et recommandations suivantes :

Créé pour informer le Parlement des moyens alloués à la politique immobilière de l'État et des résultats obtenus, le document de politique transversale (DPT-PIE) s'inscrit depuis quelques années dans une démarche d'évolution et de progression.

Le Conseil entend annuellement la direction de l'immobilier de l'État, désignée chef de file, en charge de l'élaboration de ce document annexé au projet de loi de finances.

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur le DPT-PIE 2020, le Conseil a formulé les quatre recommandations suivantes :

- limiter le nombre de données contenues dans le DPT en les sériant selon leur degré d'utilité pour la connaissance des enjeux et de la stratégie de la politique immobilière de l'État et des moyens qui y sont consacrés (recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État).
- établir trois niveaux de contrôle des données du DPT : contrôle de la qualité intrinsèque des données, contrôle de cohérence des données entre elles, contrôle de vraisemblance des données sur plusieurs exercices (recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État).
- fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés afin de rendre compte de la stratégie de l'État et de sa mise en œuvre (recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État).
- choisir les indicateurs de performance pertinents au regard des objectifs et des enjeux, dans la perspective de la construction d'un véritable instrument de pilotage de la politique immobilière de l'État (recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État).

1. Un contenu à reconsidérer

Face à la profusion d'informations dont l'utilité pose parfois question, le Conseil recommandait dans son avis précédent de limiter le nombre de données contenues dans le DPT.

Malgré des efforts réalisés afin de privilégier les données globales et significatives à l'échelle de la politique immobilière de l'État, la majeure partie du DPT-PIE 2021 demeure constituée de données présentées par programme. Ces restitutions portent sur quelques programmes mais ne sont pas comparables entre elles. Leur niveau de détail est d'un grand intérêt pour la connaissance de la contribution de certains programmes à la PIE. A contrario, ces données ne contribuent en rien à la vision globale de cette politique transversale. Or elles occupent plus de 130 pages d'un document qui en compte 254. Le Conseil réitère donc sa recommandation visant à n'inclure dans le DPT-PIE que les données significatives à l'échelle de la politique immobilière de l'État.

La fiabilisation des données constitue par ailleurs un des chantiers engagés par la DIE, que le Conseil souhaite voir pérennisé.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Sérier les données à faire figurer dans le DPT selon leur degré d'utilité pour la connaissance des enjeux et de la stratégie de la politique immobilière de l'État et des moyens qui y sont consacrés.

2. Une démarche en quête de sens

La production du DPT-PIE, annexé au projet de loi de finances, a pour objectif d'informer le Parlement sur la politique immobilière de l'État et sur les crédits mobilisés en faveur de cette politique transversale.

La stratégie immobilière est difficilement perceptible à partir du seul DPT du fait de l'absence d'objectifs de résultats chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés.

De la même façon, la contribution de la politique immobilière de l'État à la transition environnementale est insuffisamment renseignée dans le DPT, en termes d'objectifs et de résultats. Sur ce dernier point, le

Conseil de l'immobilier de l'État

développement de l'outil de suivi des fluides devrait permettre d'enrichir les données de connaissance en matière de consommation d'énergie.

Si le Conseil prend acte du travail conséquent réalisé par la direction de l'immobilier de l'État pour collecter et mettre en forme ces données, chaque année, le DPT n'atteint que partiellement son objectif.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fixer des objectifs de résultats chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés afin de rendre compte de la stratégie immobilière de l'État et de l'avancement de sa mise en œuvre.

3. Un outil de pilotage en devenir

De longue date, le Conseil déplore l'absence de tableau de bord qui soit, pour l'État propriétaire, un véritable outil de pilotage de la PIE. Il considère qu'à défaut d'un tableau de bord indépendant, le DPT doit permettre de réunir les indicateurs nécessaires au pilotage, ce qui n'est pas le cas jusqu'alors.

Les indicateurs établis dans les précédentes éditions sont présentés dans un nouveau format. L'insertion des données antérieures permet d'apprécier les évolutions. La présentation est enrichie de données complémentaires que sont le rapport SUB/poste de travail, la surface utile brute des biens multi-occupés par les services de l'État, ou encore la valeur comptable des bureaux remis au Domaine mais non réemployés depuis plus de 36 mois.

Pour autant, le document de politique transversale-PIE 2021 ne constitue toujours pas un document d'appui à la définition d'une stratégie.

L'insertion de la trame d'un « tableau de bord immobilier » (p252 du DPT-PIE 2021) pourrait être considérée comme le début d'une démarche en ce sens. Il reste cependant toute une réflexion à conduire sur les indicateurs qui doivent composer un tel tableau de bord. Le Conseil se propose de participer à cette réflexion, en collaboration avec la direction de l'immobilier de l'État et, le cas échéant, la direction du budget, afin de définir des indicateurs de performance pertinents au regard des objectifs et des enjeux de la politique immobilière de l'État.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Poursuivre les réflexions engagées pour bâtir un tableau de bord qui soit un véritable instrument de pilotage.



En conclusion, le DPT étant la seule source de données à l'échelle interministérielle, le Conseil réitère son attachement à la production de ce document d'information. Il prend acte des évolutions récentes, des efforts de fiabilisation du contenu et de l'enrichissement de nouvelles données.

Le constat demeure cependant : l'État ne dispose toujours pas d'un document d'appui à la définition d'une stratégie immobilière.

La formalisation d'objectifs chiffrés est indispensable et celle d'indicateurs de pilotage ne peut être reportée davantage. Le Conseil encourage la démarche engagée par la DIE mais l'appelle à mesurer avec une grande prudence la pertinence des indicateurs de pilotage qu'elle retiendra.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Sérier les données à faire figurer dans le DPT selon leur degré d'utilité pour la connaissance des enjeux et de la stratégie de la politique immobilière de l'État et des moyens qui y sont consacrés.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés afin de rendre compte de la stratégie immobilière de l'État et de l'avancement de sa mise en œuvre.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Poursuivre les réflexions engagées pour bâtir un tableau de bord qui soit un véritable instrument de pilotage.

Avis n°2020-10 sur l'immobilier de la transformation publique

L'immobilier de l'État est un facteur déterminant de la transformation publique.

Le Conseil de l'immobilier de l'État invite à considérer la dimension immobilière de chaque projet de transformation, et réciproquement, à mettre l'immobilier de l'État au service de chacun des piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

Il suggère d'inscrire la transformation publique au cœur de la politique immobilière de l'État et de confier à la direction de l'immobilier la responsabilité de conduire un projet de transformation des espaces de travail des services de l'État. Un repositionnement préalable de la direction est toutefois souhaitable.

En bouleversant vies personnelle et professionnelle, la crise de la Covid 19 a confirmé que les modes de travail ne sont pas immuables. L'adaptation des activités au contexte sanitaire a permis d'appréhender les bénéfices potentiels du travail à distance, mais aussi mis en relief l'importance de ce qui se joue sur le lieu de travail. Concevoir l'immobilier public de demain nécessite de s'interroger sur la trajectoire de chaque « métier », de doter l'État propriétaire de compétences et moyens opérationnels et d'identifier une structure experte dans le domaine de l'environnement de travail susceptible d'accompagner les porteurs de projets.

L'adaptation de l'immobilier de l'État aux besoins des services publics de demain pose le double défi de l'ampleur de la tâche et de l'innovation. L'expérimentation est la voie à privilégier pour faire évoluer progressivement les espaces de travail des services publics et la représentation que chacun en a. Faciliter son développement suppose de définir un cadre méthodologique et de diffuser une culture de l'erreur apprenante.

Le CIE propose de rendre compte chaque année de l'avancement de ce chantier prioritaire.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu les dossiers transmis préalablement et postérieurement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 26 novembre 2020 :

- le chargé de mission expert de la direction de la transformation publique (DITP),
- le responsable du bureau applications et projets informatiques de la direction interministérielle du numérique (DINUM),
- la secrétaire générale de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le directeur général territoires et ruralités de l'ANCT,
- le chef de service parcours de carrières et politiques salariales et sociales de la direction générale de la fonction publique (DGAFP),
- la directrice adjointe de l'immobilier de l'État et la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Un immobilier de l'État à mettre au service du projet de transformation publique

L'immobilier de l'État est un facteur déterminant de la transformation publique considérée des points de vue respectifs du fonctionnaire, de l'utilisateur des services publics, du contribuable et du citoyen.

Le parc immobilier de l'État résulte d'une accumulation d'héritages successifs. De nombreux immeubles occupés par les services et opérateurs de l'État ont été conçus dès leur origine, ou restructurés au détour d'opportunités historiques, pour répondre spécifiquement à des besoins fonctionnels désormais dépassés. Le mouvement de transformation numérique impose de concevoir des solutions immobilières innovantes pour accompagner l'émergence des nouveaux métiers des services publics.

Selon une étude prospective réalisée en 2018 par la DITP¹, « plus de 70% des effectifs parmi les 3,5 millions d'agents des fonctions publiques d'État et hospitalière pourraient voir l'exercice de leur métier sensiblement voire radicalement transformé grâce au numérique ». L'étude souligne que les évolutions seront probablement profondes et que les gains attendus de la disponibilité des informations et de l'automatisation de tâches répétitives permettront un recentrage des agents sur le cœur de leur métier. Les projections suggèrent une pluralité d'activités pour chaque famille de métier dont les lieux d'exercice sont à repenser. Au-delà de ces critères fonctionnels, les premiers enseignements de la crise sanitaire invitent à concevoir des dispositifs immobiliers adaptables résilients et à veiller à la bonne articulation de l'espace-temps de travail et de l'espace-temps de vie personnelle des agents.

L'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire est une priorité gouvernementale. D'évidence, le développement des échanges dématérialisés ne signifie pas la fin des interactions entre agents et usagers des services publics. Au contraire, il est porteur de la promesse d'une plus grande proximité et d'une amélioration de la qualité des interactions. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'envisager un découplage organisationnel, et donc géographique, entre services « front office » spécialistes de la relation « client » et services « back office » disposant de l'expertise pour traiter les demandes au fond. Elles ouvrent la possibilité de nouvelles implantations des services selon leur nature, au plus près des zones d'habitation des agents pour le « back-office » ou des cœurs de ville pour le « front-office ».

Des modèles innovants d'accès aux services publics émergent. Les nouvelles approches en rupture avec l'organisation « en silo » des services administratifs conduisent à envisager autrement la question immobilière. Le modèle « un service public, un bâtiment public » est remis en question, de nouvelles solutions immobilières sont mises en œuvre. Dans le cadre d'une approche centrée sur l'utilisateur, le statut de l'immeuble devient accessoire. La sélection des maisons France Services est ainsi effectuée selon des critères géographiques et qualitatifs². Le projet France services porte l'ambition de rompre avec l'image terne des guichets de services publics en proposant des lieux de vie agréables et conviviaux. L'immobilier s'affirme ici comme un levier essentiel de la transformation de la relation de l'utilisateur au service public.

Si la réduction des dépenses publiques ne constitue pas la finalité de la transformation publique engagée, il n'en est pas moins attendu une rationalité économique des projets et des évolutions suscitant des économies budgétaires. Or, les dépenses immobilières annuelles de l'État s'élèvent à 7 milliards d'euros et la valeur comptable du parc immobilier qu'il contrôle est estimée à 66 milliards d'euros. La dimension immobilière des projets de transformation ne peut donc être négligée au regard du poids financier des décisions immobilières et de la durée des engagements qu'elles suscitent. Chaque investissement immobilier doit au contraire être appréhendé comme une opportunité pour engager ou accompagner des projets de services publics innovants.

Dans un contexte où événements climatiques et sanitaires invitent à imaginer des modèles de développement plus durable, il convient de rappeler que les secteurs de l'immobilier et de la mobilité représentaient en 2018

¹ Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain ! Etude prospective, DITP, novembre 2018.

² Le projet France services vise à permettre à chaque citoyen quel que soit l'endroit où il vit, en ville ou à la campagne, d'accéder aux services publics en moins de 30 minutes et d'être accueilli dans un lieu unique, par des personnes formées et disponibles, pour effectuer ses démarches du quotidien.

Conseil de l'immobilier de l'État

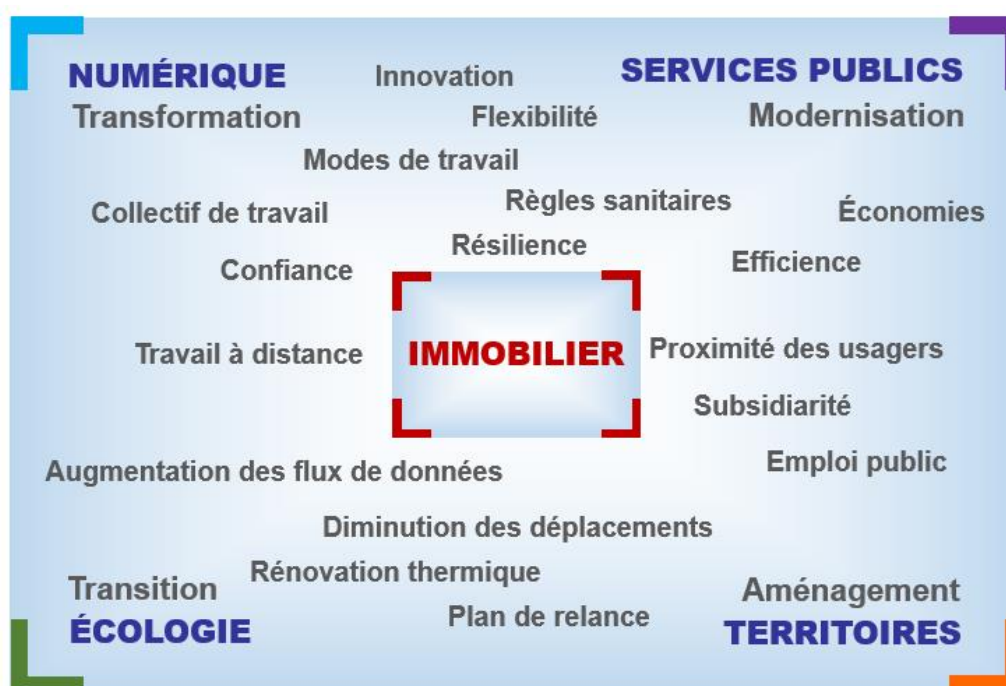
77% de la consommation énergétique de la France et étaient responsables de 62 % de la production de CO₂ et de la moitié des gaz à effet de serre³.

De par sa dimension (90 millions de m² bâti occupés par les seuls services et opérateurs de l'État), de par sa localisation (des emplacements souvent convoités), de par sa consistance (un patrimoine culturel et historique sans égal) et de par les enjeux socio-économiques qu'il emporte (3,6 millions d'emplois), l'immobilier de l'État ne peut plus être appréhendé selon ses seules dimensions fonctionnelle, technique, juridique ou budgétaire. Il doit s'envisager comme un levier stratégique contribuant à enrichir, au cœur des villes et des territoires, l'offre de solutions et de services à valeur ajoutée proposée par les partenaires publics et privés du service public pour répondre aux attentes du citoyen.

Les décisions immobilières de l'État doivent intégrer de nouveaux paramètres : nouveaux usages et partages dans la ville de demain, mixité des fonctions dans une ville « du quart d'heure »⁴, densification pour limiter la consommation de foncier, reconstruction sur l'existant obsolète d'un immobilier durable non ancré dans un usage déterminé et aisément réversible.

La politique immobilière de l'État est une politique transversale appelée à concourir à l'atteinte des objectifs de transformations portés par quatre piliers que sont la modernisation des services publics, la transformation numérique, la transition écologique et solidaire, et l'aménagement du territoire. Les interactions entre ces différents champs d'actions sont nombreuses et complexes.

Figure n°1 : Objets d'interactions entre immobilier et piliers de la transformation publique



Document SG-CIE

³ Sources : CGDD, [Bilan énergétique de la France pour 2018](#), Insee, [Émissions de CO₂ par activité en 2018](#), CITEPA, [rapport Secten](#)

⁴ Moreno, Carlos, Droit de cité : de la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure », Éditions de l'Observatoire, Collection Essais, 2020. Selon l'auteur, la ville du quart d'heure, c'est celle où l'on trouve, à moins de quinze minutes de chez soi, les fonctions essentielles : travailler, se ravitailler, se soigner, apprendre et pratiquer des loisirs. Décliné dans un contexte métropolitain, le concept invite à parler de territoire de la demi-heure.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le graphique représente des objets d'interactions porteurs d'enjeux immobiliers. Ils ne sont ni hiérarchisés ni exhaustifs. L'illustration doit être considérée comme une invitation à s'interroger sur le rôle que peut jouer l'immobilier dans chaque projet de transformation envisagé.

Faire l'impasse sur cette question, c'est se priver d'un levier potentiel mais surtout prendre le risque de négliger un obstacle. De ce point de vue, les positions immobilières conservatrices peuvent être des freins puissants à la mise en œuvre des transformations projetées.

Recommandation n°1 à l'attention de tous les acteurs de la transformation publique

Considérer l'immobilier comme un levier de transformation dans tout projet de réforme.

La politique immobilière de l'État souffre d'une image erronée auprès du grand public, souvent réduite à la vente de « bijoux de famille ». Au sein des administrations, elle est trop souvent perçue comme une contrainte normative - les fameux 12 m² SUN / PdT- tenant insuffisamment compte des enjeux de service et du contexte local. Un travail de communication est à entreprendre pour faire évoluer les représentations vers une vision positive et partagée.

Les objectifs de la politique immobilière de l'État tels que définis en 2006 méritent d'être revisités pour intégrer les changements intervenus depuis. L'affirmation du rôle essentiel de l'immobilier dans le projet de transformation publique porté par le gouvernement constituerait un signal fort à même de donner une nouvelle impulsion à la politique immobilière de l'État, qui, à l'instar de la transformation publique, ne concerne pas le seul périmètre des activités de bureau.

Recommandation n°2 à l'attention de tous les acteurs de l'immobilier de l'État

Prendre en compte les incidences des décisions immobilières selon les quatre piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

2. Des conditions requises pour développer des solutions immobilières innovantes

Adapter l'immobilier de l'État aux besoins des services publics de demain est un défi dont l'immensité ne doit pas conduire au renoncement mais à l'humilité. Il s'agit d'une tâche de longue haleine à conduire pas à pas, avec méthode.

Si le parc immobilier est trop vaste pour disposer de moyens à la mesure du chantier à conduire, la définition d'une stratégie globale doit permettre de définir des priorités.

Si les objets immobiliers qui le composent sont trop singuliers pour qu'une recette unique puisse être appliquée, une approche particulière par type d'actif n'exclut pas une méthode commune.

Si une norme simplificatrice ne peut s'appliquer à chaque contexte local, un cadre partagé laissant suffisamment de marges de liberté doit permettre à chacun de développer des solutions particulières conformes aux orientations générales.

Si prédire aujourd'hui ce que seront les besoins immobiliers des services publics de demain est une gageure, les travaux de la DITP et de la DINUM démontrent qu'il est possible d'esquisser des scénarios probables par familles de métiers.

Conseil de l'immobilier de l'État

En bouleversant vies personnelle et professionnelle des Français, la crise de la Covid 19 a démontré que les modes de travail ne sont pas immuables. Véritable test de résilience des services public, cette crise a été pour ses agents l'occasion d'expérimenter de nouvelles pratiques, d'innover pour assurer la continuité des missions du service public. En plaçant le cœur de mission au centre des réflexions, ce travail d'innovation sous contrainte a mis en lumière le caractère essentiel ou relatif de chaque solution immobilière.

Le développement à marche forcée du travail à distance a permis de prendre collectivement conscience qu'il est possible de travailler autrement et que cette possibilité peut être mise à profit pour améliorer les conditions de vie des agents et le service rendu. Les observateurs du marché de l'immobilier de bureaux francilien s'attendent à une contraction de la demande du fait d'un moindre besoin de surfaces, conséquence du développement du travail à domicile ou dans des tiers-lieux.

La crise sanitaire est un formidable accélérateur de changements. Elle est également le révélateur de ce qui se joue sur le lieu de travail. Indépendamment des difficultés liées aux insuffisances actuelles des infrastructures et technologies de l'information, l'expérience montre que toutes les activités ne se prêtent pas au télétravail. Et surtout, sur la durée, la nécessité se fait jour, y compris pour les travailleurs dont les tâches sont en théorie toutes réalisables à distance, de revenir sur le « lieu de travail ». Il en va de la préservation du collectif de travail et de la santé des individus, considérée comme « un état complet de bien-être physique, mental et social ».⁵

Autre externalité positive de la crise sanitaire, le plan de relance lancé à l'automne 2020 est une opportunité pour l'immobilier de l'État. Une enveloppe de 2,7 milliards d'euros est réservée pour rénover les bâtiments de l'État. Même si ce n'est pas la finalité première du programme, il importe que les investissements réalisés servent aussi le projet de transformation publique. Il est donc nécessaire que chaque service de l'État prépare l'après-crise à partir d'une question simple : quelle solution immobilière pour quel type d'activité ?

La direction de l'immobilier de l'État a conduit en 2020 une réflexion sur l'immobilier public de demain dont le caractère novateur et la richesse méritent d'être salués. Fruit d'un partage de constats et d'idées entre des acteurs publics, des experts du monde académique et des praticiens du secteur immobilier, ce travail centré sur les activités de bureau décrit les limites du parc immobilier actuel, tire les premiers enseignements du développement massif du télétravail occasionné par la crise sanitaire et propose des pistes d'évolutions souhaitables de l'immobilier public. Elle est invitée à poursuivre ses travaux par un élargissement du périmètre d'étude et la production d'une analyse partagée avec la communauté interministérielle identifiant forces et faiblesses, atouts et menaces. Il s'agit là d'un préalable à la définition d'une stratégie permettant d'envisager des déclinaisons opérationnelles.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État

Produire, en collaboration avec la communauté interministérielle, une analyse stratégique visant à identifier les leviers et freins immobiliers de la transformation publique.

Dans un contexte où les univers administratifs demeurent très cloisonnés, développer une telle approche transverse suppose de traiter préalablement la question de la gouvernance.

Au sein des grandes entreprises, ce sujet stratégique relève du comité de direction où les enjeux propres à chaque domaine professionnel sont portés par le représentant de chaque direction spécialisée : immobilier, ressources humaines, informatique, finances et directions métiers. Confier la responsabilité du projet à l'une de ces directions n'exclut pas la collaboration des autres entités. Si la comitologie varie selon la nature du projet, il est un principe intangible propre aux organisations efficaces : la direction générale décide des orientations et arbitre les éventuelles divergences. Si cette description schématique et sans doute idyllique,

⁵ Organisation mondiale de la Santé (OMS), préambule à la constitution de l'OMS, Conférence internationale sur la santé, New-York, 19-22 juin 1946.

Conseil de l'immobilier de l'État

de la gouvernance des organisations du secteur privé n'est pas directement transposable à l'État, quelques principes fondamentaux méritent d'être retenus :

- unicité de la direction de projet,
- instance collégiale permettant le partage et la confrontation des points de vue,
- légitimité du décideur qui est aussi l'arbitre.

Il serait légitime de confier le pilotage d'un projet de transformation des espaces de travail des services de l'État à la direction de l'immobilier de l'État. Son rattachement à la direction générale des finances publiques pose cependant trois questions :

- l'immobilier étant un sujet très marginal pour la DGFIP⁶, en quoi le pilotage d'un tel chantier bénéficierait-il du rôle d'intermédiaire de son directeur entre le ministre et le directeur de l'immobilier ?
- le lien de subordination introduit-il un doute sur le point de vue porté, les intérêts de la direction immobilière et de la DGFIP ne pouvant, notamment dans la relation propriétaire/occupant, toujours converger ?
- la capacité d'action de la DIE qui dispose des moyens opérationnels sans autorité hiérarchique ne risque-t-elle pas de souffrir d'une trop grande dépendance du réseau DGFIP ?

Le Conseil regrette une fois encore que le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 portant création de la direction de l'immobilier de l'État n'ait pas doté cette dernière de l'ensemble des attributs, légitimité, compétences et moyens, qui auraient fait d'elle une direction immobilière de plein exercice assumant, au plan stratégique et au plan opérationnel, les prérogatives de représentant de l'État propriétaire. Il appelle au repositionnement de la direction de l'immobilier de l'État et à une clarification de son rôle.

Le choix gouvernemental de réunir sous l'autorité d'un même ministre trois directions concourant à la transformation de l'État, la direction générale de la fonction publique (DGAFP), la direction interministérielle du numérique (DINUM) et la direction de la transformation publique (DITP), est à la fois un signal fort de la volonté de conduire le changement et le moyen de développer une approche globale du projet de transformation.

Le repositionnement de la DIE doit permettre le développement de synergies entre la structure en charge du pilotage de la politique immobilière de l'État et le ministère qui porte le projet de transformation publique.

Recommandation n°4 à l'attention des ministres en charge de la PIE et de la transformation publique

Repositionner la DIE dans le but de lui déléguer la mission de transformation des espaces de travail des services et opérateurs de l'État.

Concilier impératif de cohérence d'ensemble et principe de subsidiarité suppose de définir un cadre méthodologique national d'intervention facilitant le développement local de projets innovants.

Si disposer d'une référence normative est indispensable au pilotage de l'action publique, un des défauts actuel de la politique immobilière de l'État est d'avoir érigé la norme de 12 m² en doctrine. Il convient d'éviter cet écueil.

⁶ Les effectifs des missions domaniales ne représentent que 2% des 100 000 agents de la DGFIP. [Rapport d'activité 2019 de la DGFIP](#)

Conseil de l'immobilier de l'État

Le cadre a vocation à donner du sens à l'action. La finalité du projet doit y être affirmée, sa déclinaison en buts, expliquée, ses objectifs, précisés. La démarche implique de retenir des indicateurs fixant des obligations de résultats et non de moyens.

La DITP met à disposition des agents de l'administration une boîte à outils constituée de guides et de fiches à utiliser dans la conception de projets de transformation⁷ parmi lesquels des méthodes de prospective et d'anticipation pour comprendre les facteurs d'évolution de son activité, des outils du design de services publics et des jeux sérieux pour mener ses projets innovants de manière ludique. Les outils numériques sont expliqués, libres de droit et personnalisables pour permettre à chacun de les adapter à ses besoins. Des outils spécifiques à la conduite de projets de transformation de locaux de travail pourraient utilement compléter cette boîte à outil.

Dans le cadre de travaux relatifs aux évolutions possibles de l'espace de travail du service public⁸ conduits en 2015, le Conseil de l'immobilier de l'État opérait un double constat :

- le processus de création de dispositifs immobiliers innovants est itératif, les réponses architecturales apportées aux évolutions de l'activité réinterrogeant à leur tour l'activité de travail ;
- les projets de l'administration sont marqués par le cadre de la commande publique qui s'y applique.

Il estimait néanmoins que le cadre réglementaire préserve la possibilité d'expérimenter de nouvelles approches de conception. Les travaux de la DITP l'ont confirmé depuis. Faciliter l'émergence de projets innovants nécessite cependant l'engagement de deux chantiers prioritaires.

Le premier est un travail d'analyse qui vise à proposer des modalités techniques et juridiques de réalisation de projets innovants dans le secteur public. Les délais actuels de réalisation des opérations immobilières – il n'est pas rare que s'écoule une dizaine d'années entre l'expression d'une idée et la livraison de l'ouvrage en résultant- sont difficilement compatibles avec les ambitions du projet de transformation publique.

Le second, d'ordre culturel, n'est pas propre à l'immobilier. Il s'agit d'engager une réflexion sur la notion de risque qui est inhérente à tout projet d'innovation avec pour enjeu d'appréhender un résultat non conforme, non pas comme un prétexte à sanction, mais comme une source d'enseignements. Si la culture de l'erreur apprenante est peu diffusée au sein de la société française, elle est encore plus rare dans la fonction publique dont l'aversion au risque est un trait culturel prononcé. Or, repenser l'espace de travail implique de faire une série de choix stratégiques qui comportent chacun leur part de risques.

L'approche doit être pragmatique. Les méthodes et moyens de conception sont à adapter aux enjeux de chaque projet. L'expérimentation est un moyen accessible pour faire évoluer progressivement les espaces de travail des services publics et la représentation que chacun en a. Le recours à l'appel à projets tel que le pratique la DITP est une piste à explorer pour multiplier les expérimentations. Le dispositif favorise le partage de retour d'expérience et la valorisation des réussites⁹.

Le bon exemple immobilier est photogénique. Il est un atout non négligeable pour communiquer sur les enjeux et résultats de la politique de transformation engagée.

⁷ [Boîte à outils - Comment Faire, la boîte à outils de la DITP \(modernisation.gouv.fr\)](https://modernisation.gouv.fr/boite-a-outils-comment-faire-la-boite-a-outils-de-la-ditp)

⁸ [Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? CIE, 2015](#)

⁹ [Cas d'usage - Comment Faire, la boîte à outils de la DITP \(modernisation.gouv.fr\)](https://modernisation.gouv.fr/cas-dusage-comment-faire-la-boite-a-outils-de-la-ditp)

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Permettre et encourager l'expérimentation de nouvelles solutions immobilières.

3. Une co-construction occupants – propriétaire à outiller et à accompagner

Si la rationalisation du parc est un moyen incontournable pour atteindre les objectifs de la politique immobilière, il n'en constitue pas la finalité. Le dialogue actuel entre représentants de l'État propriétaire et services occupants est trop souvent circonscrit à une négociation de m² ou de crédits budgétaires, au point de masquer les enjeux de long terme. Richesse du dialogue et qualité des solutions sont liées. Un processus de conception de solutions immobilières innovantes exige que chaque acteur y soit représenté.

De ce point de vue, le double rôle de propriétaire et d'occupant endossé par le préfet est un obstacle à l'enrichissement des problématiques. En témoignent certaines décisions prises dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE)¹⁰.

L'usage est à placer au cœur de la nouvelle approche. Le représentant de l'État occupant doit cependant veiller à ne pas confondre expression d'un souhait et besoin réel du futur bénéficiaire du projet. Innover nécessite de s'extraire partiellement de la situation existante. Le risque de reproduction est grand lorsque la conception de la solution projetée s'envisage principalement à partir de la situation immobilière existante. Constituer un référentiel d'exemples de situations de travail et d'aménagements d'espaces est susceptible d'enrichir la réflexion commune. Simuler des situations futures probables à partir de ces exemples peut faciliter l'appropriation des problématiques et l'émergence de réponses. Pour autant, la mesure de quelques éléments factuels de la situation existante demeure un bon moyen d'objectiver les déterminants de la situation de travail.

Il est recommandé d'associer futurs bénéficiaires du projet, agents et usagers, au processus de conception. Si l'assistance de spécialistes en analyse de l'activité ou en architecture est souhaitable, la conception d'un nouvel espace de travail ne relève pas des seuls experts et doit intégrer pleinement ceux à qui il est destiné.

Le débat sur l'allocation des espaces ne peut être esquivé. La connaissance de la consommation des ressources immobilières de chacun facilite l'appropriation de nouveaux critères d'affectation des surfaces. Pour que les réponses apportées soient acceptables par tous, il est indispensable de motiver les choix au regard des résultats attendus de la transformation, tant pour le bénéfice de l'entité administrative concernée que pour ses agents.

L'horizon du travail prospectif est à fixer en fonction de la nature du projet. Si un simple aménagement peut être amorti en quelques années, la durée de vie espérée d'un immeuble neuf ou restructuré est d'au moins trente ans.

Recommandation n°6 à l'attention des représentants de l'État occupant

S'interroger sur la trajectoire « métier » pour définir le besoin immobilier futur.

¹⁰ Avis [CIE n°2015-29](#) du 24 juin 2015 sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

Conseil de l'immobilier de l'État

Comprendre l'importance du dialogue propriétaire / occupant dans la recherche de solutions suppose d'accepter le principe qu'il n'existe pas de solution immobilière parfaite et que celle-ci ne peut résulter que d'un compromis.

Si le propriétaire se doit d'offrir une solution adaptée à l'occupant, il doit également considérer d'autres critères que ceux privilégiés par l'occupant. Au-delà de la réponse au besoin immédiat de l'utilisateur, il doit prendre en compte les caractéristiques des marchés immobiliers pour produire des actifs pertinents. Ses choix stratégiques intègrent les risques de destruction de valeur liés aux différentes dimensions de l'obsolescence immobilière : territoriale, sociologique, économique, architecturale, technique et réglementaire.¹¹

La dualité des points de vue est à l'œuvre dans chacune des problématiques immobilières de la transformation publique :

- le choix de l'emplacement est affaire d'accessibilité mais également d'aménagement du territoire,
- la réduction de l'impact environnemental des bâtiments ne peut résulter que de la conjugaison des efforts du propriétaire et de l'occupant¹²,
- la digitalisation des activités métiers nécessite de doter l'immobilier d'infrastructures adaptées,
- l'adoption de nouveaux modes de travail modifie l'activité de gestion des immeubles. Il ne s'agit plus d'entretenir et de mettre à disposition des locaux mais d'offrir une gamme de services.

L'apport du représentant de l'État propriétaire ne peut être que modeste dans la détermination des caractéristiques fonctionnelles de biens aussi singuliers que les centres pénitentiaires ou d'opérations militaires. S'agissant d'immeubles moins spécifiques destinés à héberger des activités communes à plusieurs membres de la communauté interministérielle, il lui revient de prendre des positions sur le marché immobilier en dépassant le cadre des demandes particulières de chaque utilisateur dans l'objectif d'apporter une réponse d'ensemble pertinente.

Envisager une telle approche nécessite une évolution des outils de la politique immobilière tels que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) dont la forme actuelle conduit à confier l'élaboration de la stratégie à l'utilisateur. Elle implique également de renforcer le rôle opérationnel de l'entité incarnant l'État propriétaire.

Développer des projets immobiliers suppose une maîtrise d'ouvrage compétente. Au sein de l'État, les compétences sont rares et dispersées dans les services immobiliers des services centraux, des services déconcentrés et des opérateurs. Leur regroupement au sein d'une structure opérationnelle disposant d'antennes locales est souhaitable. Sans mutualisation, il est à craindre que la fonction immobilière d'État demeure trop en retrait des marchés immobiliers et des projets d'aménagements pilotés par les collectivités territoriales pour que l'immobilier de l'État puisse jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre du volet territorial de la transformation publique.

Recommandation n°7 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Doter le représentant de l'État propriétaire d'un réseau d'unités opérationnelles couvrant l'ensemble du territoire.

¹¹ [Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ? Fiche 2](#) Les Thématiques du Conseil de l'immobilier de l'État, 2016

¹² Avis de suite CIE 2020-09 du 2^e septembre 2020 sur l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Mettre l'immobilier de l'État au service de la transformation publique implique une approche systémique, de nouvelles méthodes et outils de conception et une évolution profonde des relations entre occupant et propriétaire. Il s'agit d'un projet de transformation en soi qui nécessite d'être accompagné et suivi.

Entre représentants de l'occupant et du propriétaire se dessine en creux un rôle d'intermédiaire qui fait aujourd'hui défaut. Les directions immobilières des grandes entreprises du secteur privé assistent d'autant plus facilement les directions utilisatrices dans leurs réflexions sur leurs besoins immobiliers que ceux-ci concernent quelques grandes familles de métiers. La grande diversité des missions des services et opérateurs de l'État appelle un accompagnement d'une autre nature.

Une comitologie déclinée aux niveaux stratégique, de pilotage et opérationnel doit permettre une représentation de chacun des enjeux par des acteurs légitimes : structures ministérielles portant chacune des politiques impactées, structures locales en charge de leur mise en œuvre, opérateurs spécialisés. Le Conseil suggérait en 2019 d'associer l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) à ce type de travaux. Bénéficier 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'international.¹³

Les enjeux justifient que l'État dispose en son sein d'une entité nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail susceptible d'apporter son expertise aux futurs bénéficiaires des projets immobiliers et de collaborer étroitement avec les directions du ministère de la transformation.

Recommandation n°8 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Confier à une structure nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail une mission d'accompagnement des projets immobiliers des services et opérateurs de l'État.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État observe que l'immobilier peut être un levier -ou un frein- à la mise en œuvre des projets de la transformation publique.

Il invite à considérer la dimension immobilière de chaque projet de transformation, et réciproquement, à mettre l'immobilier de l'État au service de chacun des piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

Il suggère d'inscrire la transformation publique au cœur de la politique immobilière de l'État et de confier à la direction de l'immobilier de l'État la responsabilité de conduire un projet de transformation des espaces de travail. Le repositionnement préalable de cette direction apparaît toutefois souhaitable.

Il appelle à s'interroger sur la trajectoire de chaque « métier », à doter l'État propriétaire de compétences et moyens opérationnels adaptés, et à confier une mission d'accompagnement des projets immobiliers à une structure nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail.

Il recommande de privilégier l'expérimentation. Il invite à faciliter son développement par la définition d'un cadre méthodologique et le développement d'une culture de l'erreur apprenante.

¹³ Avis de suite [CIE n°2019-04](#) du 23 mai 2019 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil de l'immobilier de l'État considère que ce chantier doit être une priorité. Il propose d'en mesurer les progrès à travers l'examen de chacun des dossiers immobiliers qui lui sont soumis et de rendre périodiquement compte de son avancement à l'issue d'un rendez-vous annuel réunissant les structures administratives de la transformation publique.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de tous les acteurs de la transformation publique

Considérer l'immobilier comme un levier de transformation dans tout projet de réforme.

Recommandation n°2 à l'attention de tous les acteurs de l'immobilier de l'État

Prendre en compte les incidences des décisions immobilières selon les quatre piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État

Produire, en collaboration avec la communauté interministérielle, une analyse stratégique visant à identifier les leviers et freins immobiliers de la transformation publique.

Recommandation n°4 à l'attention des ministres en charge de la PIE et de la transformation publique

Repositionner la DIE dans le but de lui déléguer la mission de transformation des espaces de travail des services et opérateurs de l'État.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Permettre et encourager l'expérimentation de nouvelles solutions immobilières.

Recommandation n°6 à l'attention des représentants de l'État occupant

S'interroger sur la trajectoire « métier » pour définir le besoin immobilier futur.

Recommandation n°7 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Doter le représentant de l'État propriétaire d'un réseau d'unités opérationnelles couvrant l'ensemble du territoire.

Recommandation n°8 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Confier à une structure nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail une mission d'accompagnement des projets immobiliers des services et opérateurs de l'État.

Avis de suite n°2020-06 sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs

Depuis 2012, le Conseil s'est attaché à suivre les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement puis la prise en compte des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte dans les bâtiments publics, dans le cadre d'auditions régulières de la direction de l'immobilier et du ministère de la transition écologique.

À travers l'audition de 2020, le Conseil souhaite faire le point sur les évolutions du cadre législatif et réglementaire et appréhender les mesures mises en œuvre pour la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs.

Le Conseil s'interroge sur la lisibilité du volet « immobilier de l'État » de la stratégie environnementale comme enjeu majeur de politique publique. Il affirme la nécessité d'un pilotage unique et d'un approfondissement des données de connaissance du parc afin de mettre en place un plan d'action 2050 avec des échéances périodiques alignés avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) en termes de consommation énergétique et d'émission de gaz à effet de serre (GES).

Il invite les acteurs de la PIE à tirer les enseignements des programmes mis en œuvre et à capitaliser les retours d'expériences des actions conduites en matière de maîtrise de la consommation énergétique finale (et du coût associé), de l'impact en énergie primaire et en émission de GES associée.

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°2020-454 du 20 avril 2020 modifiant la composition du Conseil 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 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°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 et [n°2019-10](#) du 10 septembre 2019 relatifs à l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs ;
- [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) ;
- [n°2019-05](#) du 23 mai 2019 et [n°2020-05](#) du 6 février 2020 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2019 ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par le ministère de la transition écologique et par la direction de l'immobilier de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu lors de sa séance du 24 septembre 2020 :

- le directeur de l'immobilier de l'État accompagnée de son adjointe, de la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » et du chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État »,
- le chef du bureau des évaluations économiques, de la réhabilitation et de l'Outre-Mer de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la transition écologique (MTE) et le chef de projet « rénovation énergétique des bâtiments publics »,

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

L'amélioration de la performance énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont des enjeux majeurs de politique publique, au regard desquels l'État et ses opérateurs ont un devoir d'exemplarité¹. L'immobilier public y est soumis à différents égards : les consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre lié au cadre bâti, les mobilités des agents et des usagers induites par la localisation des bâtiments et, plus largement, la contribution à l'aménagement de villes et territoires durables.

Dans ce contexte, le Conseil entend chaque année, de façon conjointe, la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique : la première car elle est en charge de la définition de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs, qu'elle s'assure de sa mise en œuvre, le deuxième en tant que chef de file de la lutte contre le changement climatique.

Dans son dernier avis sur le sujet (n°[2019-10](#)), le Conseil appelait l'attention du ministre en charge du domaine sur le peu de progrès constatés en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier de l'État depuis son premier avis de 2012. Il relevait 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. Il s'interrogeait sur la démarche interministérielle ayant conduit à établir une feuille de route relative à la transition énergétique (2017-2018), sur son efficacité au regard du temps consacré à son élaboration et à la faiblesse des résultats constatés. Le Conseil s'interrogeait enfin sur la capacité de l'administration dans son architecture actuelle (organisationnelle, technique, budgétaire) à s'emparer du sujet et à faire face aux enjeux de la transition chantier d'ampleur qu'est celui de la transition énergétique.

La présente audition a vocation à faire un point à date sur l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs et plus généralement sur la prise en compte de la transition environnementale.

1. Un volet « immobilier de l'État » de la stratégie environnementale à rendre plus lisible

Face au changement climatique, la France s'est inscrite dans une démarche de transition énergétique² formalisée par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)³, conformément à ses engagements internationaux.

Afin d'engager cette démarche de transition et, à terme, de tendre vers la neutralité carbone liée à la consommation d'énergie, trois leviers complémentaires sont inscrits dans la SNBC : la décarbonation des énergies (par le recours aux énergies renouvelables par exemple), l'efficacité énergétique (en offrant le même service tout en consommant moins) et la sobriété (par une consommation moindre).

¹ Que ce soit dans la SNBC ou dans la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=EN>

² L.222-1 A du code de l'environnement résultant de l'article 173 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³ Adoptée par décret n°2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas carbone et révisée par décret n°2020-457 du 21 avril 2020.

Tous les cinq ans, la SNBC fait l'objet d'un processus de révision : « la révision de la stratégie permet notamment l'adaptation du scénario de référence aux évolutions, notamment des connaissances (techniques, économiques, sociales et géopolitiques). Cette révision s'appuie sur une évaluation rétrospective de la mise en œuvre de la stratégie nationale bas-carbone. S'appuyant sur un ensemble d'indicateurs régulièrement actualisés, elle porte sur le respect des tranches annuelles indicatives du budget carbone de la période en cours, le respect des trajectoires du scénario de référence de la stratégie et le niveau d'intégration des orientations dans les politiques publiques. Cette évaluation permet d'identifier les éventuels écarts à la trajectoire et aux objectifs cibles et d'analyser leurs causes.⁴ »

Par la SNBC, la France se fixe pour objectifs d'atteindre la neutralité carbone sur le territoire à l'horizon 2050⁵ et de réduire les émissions de gaz à effet de serre de -40% en 2030 par rapport à 1990⁶.

Dans le secteur du bâtiment, le scénario de référence retenu par la SNBC intègre : un renforcement progressif de la réglementation environnementale pour la construction neuve, avec l'adoption d'un critère relatif aux émissions de GES sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment, ainsi que la rénovation massive des bâtiments, avec pour cible l'atteinte d'un niveau BBC⁷ équivalent pour ce secteur en 2050, y compris pour ce qui concerne les logements énergivores. En termes d'enjeux, le secteur des bâtiments résidentiels et tertiaires est responsable de 28% des émissions nationales, dont les émissions liées à la production d'énergie consommée dans les bâtiments, mais hors émissions liées à la construction/déconstruction⁸.

Le scénario de référence s'appuie sur la décarbonation des énergies, le recours à des équipements plus efficaces dans les bâtiments, la baisse des besoins énergétiques par un meilleur pilotage, le recours à des systèmes de gestion intelligents et enfin des comportements individuels plus vertueux.

Pour accompagner la stratégie nationale, une « feuille de route nationale transition énergétique pour les bâtiments de l'État » a été élaborée et co-signée en février 2018 par la DHUP, la DIE et la déléguée interministérielle au développement durable. Cette démarche, circonscrite aux bâtiments abritant des activités de bureau (si surface supérieure à 2 000 m²), aux locaux d'enseignement et de formation a permis d'identifier de nombreuses initiatives exemplaires dans les territoires⁹. Elle n'a, a contrario, pas abouti à la quantification des consommations d'énergie et des émissions de GES du périmètre étudié pour l'État et ses opérateurs.

Afin de traduire les enjeux sociétaux et environnementaux de la transition énergétique, le dispositif législatif et réglementaire¹⁰ s'est étoffé dans le champ de l'immobilier tertiaire. Des objectifs ambitieux de réduction des consommations d'énergie finales et des émissions de gaz à effet de serre sont fixés dans le parc tertiaire public et privé, d'au moins 40 % de réduction de la consommation d'énergie finale des bâtiments en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010¹¹.

La stratégie qui doit être élaborée pour atteindre ces objectifs de réduction des consommations d'énergie et des émissions de GES reprend les quatre familles d'actions énoncées dans le scénario de référence de la SNBC que sont : la performance énergétique des bâtiments (1), l'installation d'équipements performants et de dispositifs de contrôle et de gestion active de ces équipements (2), les modalités d'exploitation des équipements (3) et l'adaptation des locaux à un usage économe en énergie et le comportement des occupants (4) ; l'ensemble des acteurs (propriétaire, gestionnaire-exploitant, occupant) ayant un rôle à jouer¹². La

⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

⁵ Objectif conforme au plan climat, visant à répondre aux engagements internationaux de la France dans le cadre des accords de Paris.

⁶ Réduction des émissions de 49% en 2030 par rapport à 2015

⁷ Bâtiments basse consommation.

⁸ Soit 90Mt CO₂eq en 2017 (chiffres SNBC).

⁹ Au sens de la feuille de route, sont exclus du périmètre : logements, bâtiments techniques, centres de recherches et autres bâtiments qui ont des usages spécifiques (prisons, hangars, bases navales ou aéroportuaires, ...).

¹⁰ Articles L.111-10-3 et R.131-38 à 43 du code de la construction et de l'habitation, issus de la codification de l'article 175 de la loi n°20181021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN ; 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 dit « décret tertiaire » ; arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

¹¹ Dispositif Eco-énergie tertiaire.

¹² Les résultats du concours CUBE 2020 (3e édition) pour 24 bâtiments de l'État montrent une économie d'énergie de 9% par an, en intervenant sur les habitudes des occupants et un pilotage plus efficace des équipements techniques du bâtiment

Conseil de l'immobilier de l'État

libération de surfaces est également un levier d'action. Elle contribue à la sobriété par une consommation moindre de surfaces et des énergies nécessaires à ces surfaces.

De façon globale et concrète, les objectifs suivants s'imposent à l'ensemble du parc de l'État et de ses opérateurs :

- pour le parc de bureaux, bâtiments d'enseignement ou de sport, bâtiments sanitaires ou sociaux, bâtiments culturels, logements¹³ : une réduction de la consommation énergétique de 7 200 GWh d'énergie primaire sur la période 2021-2030 ;
- pour le parc des bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m², et des ensembles de bâtiments ou parties de bâtiments partageant une même unité foncière ou bâti, cumulant plus de 1 000 m² de surfaces dédiées aux activités tertiaires : l'atteinte de 40% d'économie d'énergie en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050¹⁴ ;
- la construction de bâtiments à haute performance environnementale et à énergie positive¹⁵ et la mise en œuvre de la nouvelle réglementation environnementale pour la construction des bâtiments neufs (RE2020) à son entrée en vigueur.

Les données recueillies dans le cadre de l'audition ne quantifient pas les objectifs de réduction des consommations d'énergie finale, primaire et des émissions de GES, qu'il s'agisse ou non de tertiaire.

Concernant le tertiaire, les enjeux et les bénéfices attendus sur la base des leviers d'action évoqués précédemment restent à être formalisés. Sur cette base, les objectifs de réduction des consommations et des émissions des GES pourront être précisés.

La réduction des consommations énergétiques s'inscrit comme un effort supplémentaire par rapport au travail d'entretien et de rénovation qui était prévu par ailleurs dans un but de conservation du patrimoine. Les investissements d'entretien ne seront en effet pas suffisants pour atteindre la réduction envisagée et nécessiteront d'être complétés par des travaux de fond (isolation thermique, amélioration des vitrages, etc.).

En termes de programmation budgétaire, il serait utile d'évaluer la part de l'effort supplémentaire nécessaire à l'atteinte des objectifs, au-delà des dépenses d'entretien.

Concernant le parc non tertiaire, il doit de la même manière être qualifié (logement, autre) et quantifié ; les obligations réglementaires en termes de performances énergétiques précisées et les objectifs que se fixe l'État, déclinés.

La libération des surfaces est par ailleurs un puissant levier d'action, dont la part prise dans l'atteinte des objectifs doit aussi pouvoir être appréciée¹⁶, indépendamment du fait que les économies d'énergies qu'elles suscitent ne sont pas prises en compte dans le cadre du dispositif éco-énergie tertiaire. À titre d'exemple, l'économie liée à la réduction des surfaces dans le cadre du programme 348 mériterait d'être mieux valorisée, par la DIE, dans une approche globale de la problématique.

D'une façon globale, la stratégie environnementale de l'État, sur son volet immobilier et les objectifs attenants, déclinés par domaine d'action et par type d'immeubles, doivent être inscrits dans un document stratégique

(<https://www.cerema.fr/system/files/documents/2018/11/Plaqueette%20Cube%20web.pdf>), elle est en moyenne de 12% sur l'ensemble des candidats au concours Cube en 2018. Selon l'Ifpeb, la réduction de la facture énergétique pourrait même atteindre 20% (<https://www.construction21.org/france/articles/h/cube2020-lifpeb-recompense-la-performance-energetique-par-les-usages.html>).

¹³ Conformément à l'article 5 de la Directive européenne efficacité énergétique, visant l'exemplarité des bâtiments occupés par les services de l'État. Cet objectif est inscrit dans le Plan National Intégré Énergie Climat (PNIEC) de la France.

¹⁴ Ne sont pas soumis à cette obligation les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments dans lesquels est exercée une activité opérationnelle à des fins de défense, de sécurité civile ou de sûreté intérieure du territoire.

¹⁵ Cette obligation a été introduite par la loi TECV pour la maîtrise d'ouvrage publique.

¹⁶ Pour mémoire, le programme 348 de rénovation des cités administratives et autres sites multi occupants permet de libérer près de 250 000 m² SUB, hors cités administratives, avec un gain attendu de 67,8 GWhEP, soit 48% de l'objectif des gains énergétiques totaux attendus du P348.

Conseil de l'immobilier de l'État

unique. Ce plan stratégique 2050, comportant des échéances périodiques alignées avec la SNBC en termes de consommation énergétique et d'émission de GES, n'est pas un document figé. A l'image de la SNBC, il doit être révisé périodiquement afin de permettre l'adaptation du scénario de référence aux évolutions notamment techniques, économiques, sociales.

Le Conseil sera attentif à ce que la présentation de ce document soit un point clé des futures auditions annuelles de la DIE et du MTE.

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE et du ministère de la transition écologique :

Établir un plan stratégique précisant les enjeux, caractérisant les objectifs par domaine d'action et les assortissant d'indicateurs de suivi portant sur les réductions d'énergie finale, primaire et d'émissions de GES.

Ces indicateurs pourront être systématiquement demandés lors de travaux et notamment dans le cadre du plan de relance.

2. Un pilotage unique à affirmer

Dans le champ de l'immobilier public, la pluralité des domaines d'intervention impose la mobilisation et le concours du propriétaire, de l'exploitant et des occupants. Il en est de même dans le volet immobilier de la transition environnementale comme en témoigne la variété des leviers d'actions identifiés précédemment.

À la complexité du champ s'ajoute la particularité systémique de la politique immobilière de l'État en tant que politique transversale à laquelle l'État propriétaire concourt pour une part minoritaire des soixante programmes mobilisés¹⁷. Sur le sujet, et en diverses occasions déjà, le Conseil relevait à quel point l'architecture actuelle (organisationnelle, technique et budgétaire) pesait sur la capacité de l'État propriétaire à piloter sa politique immobilière et appelait à une évolution structurelle d'envergure. Il relevait également le frein que cela pouvait constituer pour le pilotage de la transition environnementale.

Le Conseil regrette une fois encore que le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 portant création de la direction de l'immobilier de l'État n'ait pas doté cette dernière des qualités et moyens qui auraient fait d'elle une véritable direction immobilière. Une direction immobilière dotée des attributs du propriétaire et de la capacité d'assister les utilisateurs serait, en conséquence, en mesure de porter le sujet de la transition environnementale.

En l'absence d'une telle structure, le Conseil relève que, lorsqu'il s'agit de porter les « engagements pour des services publics écoresponsables »¹⁸, l'État opte pour une gouvernance sous la présidence du secrétariat général du Gouvernement.¹⁹

¹⁷ Cf. avis du CIE n°2020-05 sur le document de politique transversale – politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020.

¹⁸ Circulaire du Premier ministre du 25 février 2020. Dans ce cadre, les engagements de l'État en faveur de mobilité durable des agents, d'achats responsables, de réduction de la consommation des énergies dans les bâtiments publics, d'économie circulaire et du numérique responsable, sont déclinés en mesure. Le pilotage des mesures de réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments publics est assuré par la DIE ou le CGDD-SIG.

¹⁹ Elle est dotée d'un comité de suivi interministériel composé de représentants de : la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de secrétariats généraux des ministères, de préfetures, du commissariat général au développement durable, de la direction de l'immobilier de l'État, de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, de la direction interministérielle du numérique. L'animation du réseau des correspondants ministériels est assurée par le CGDD.

Conseil de l'immobilier de l'État

A l'image des travaux conduits dans le cadre des services publics écoresponsables, le Conseil souligne la nécessité d'un pilotage global de la transition environnementale appliqué à l'immobilier de l'État.

Le pilote coordonnateur devra être le garant de la mise en œuvre d'un plan stratégique, y compris sur des aspects échappant au champ de compétence de la DIE, qu'il s'agisse d'évolution des services publics et des modes de travail, d'aménagement du territoire, de mobilités, d'usages... Il devra également être en capacité de rendre compte des progrès réalisés en matière de réduction des consommations d'énergies et des émissions de gaz à effet de serre. Il conduira ses travaux en prenant appui sur les directions et services compétents, notamment au sein du MTE, de la DGAFF, ...

La mission de pilotage doit être de dimension interministérielle.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Faire désigner un pilote unique du plan stratégique « transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs » afin de disposer de la légalité et de légitimité requises pour être en capacité de conduire une approche globale du sujet et de rendre compte de l'ensemble des enjeux et de leur mise en œuvre.

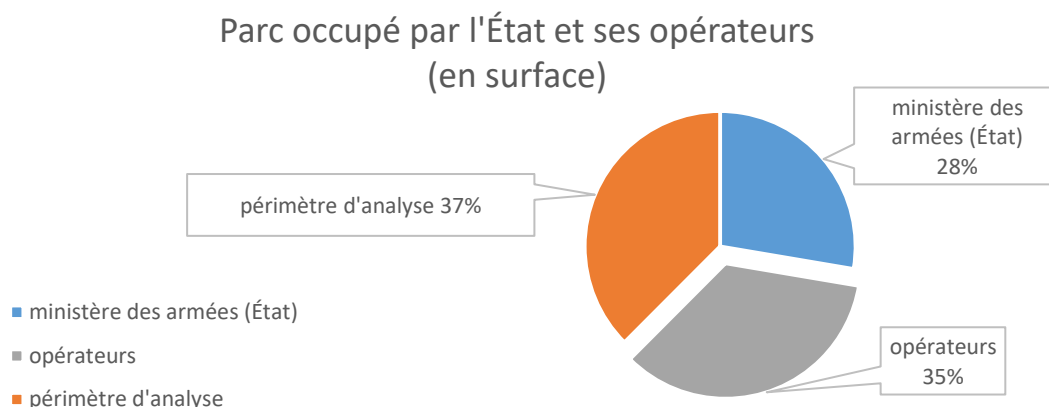
3. Une connaissance des données de consommation du parc à approfondir

Comme la connaissance des caractéristiques du parc est un préalable à l'élaboration de toute stratégie immobilière, celle des consommations d'énergie et des émissions de GES est nécessaire à l'élaboration de son volet environnemental, qu'il s'agisse d'immobilier tertiaire ou de logement.

Le parc occupé par l'État et ses opérateurs s'étend sur 89,59 millions de m² SUB²⁰ et 188 000 bâtiments. La direction de l'immobilier de l'État estime, sur la base des données du référentiel technique (RT), à 50 000 le nombre de biens potentiellement soumis au dispositif éco-énergie tertiaire (sur près de 60Mm²), dont 30 000 biens occupés par le ministère des Armées (plus de 18Mm²).

²⁰ Dont 21,96 millions de m² de bureaux, 45,33 millions de m² de locaux d'activité, de 15,45 millions de m² de logements, de 3,93 millions de m² de locaux culturels ou culturels et de 2,93 millions de m² d'infrastructure. Source : Document de politique transversale – politique immobilière de l'État 2020 (DPT-PIE 2020).

Afin d'affiner la liste des biens concernés, le patrimoine des opérateurs et celui occupé par le ministère des armées²¹ sont exclus du périmètre d'analyse en première approche (cf. schéma suivant).



Sources : SG-CIE (données DPT-PIE 2020)

Sur le périmètre d'analyse, un détournage a permis de constituer une liste de 11 530 bâtiments relevant du dispositif éco-énergie tertiaire. L'ensemble couvre près de 20 millions de m² ²².

Le Conseil constate que, malgré le travail effectué, l'identification des biens concernés ne porte que sur le périmètre d'analyse (37% du parc) et qu'elle est inexistante sur les quelques 55 millions de m² restant qui sont occupés par l'État et ses opérateurs (hors parc de logement). Les données de connaissance du parc doivent donc être massivement collectées et fiabilisées, y compris pour les opérateurs, afin que le périmètre des biens assujettis au dispositif éco-énergie tertiaire soit fiabilisé.

Concernant les données initiales de consommation, l'État a développé l'outil interministériel de suivi des fluides (OSFi), auquel ont adhéré les ministères (hors ministère des Armées disposant de son propre outil). La première phase de déploiement de l'outil constitue un progrès certain, puisqu'elle a permis d'identifier et d'intégrer 25 000 points de livraison²³.

A ce stade du déploiement, les consommations énergétiques sont renseignées dans l'OSFi pour 54% des bâtiments de la première liste de biens concernés par le dispositif éco-énergie tertiaire, soit 6 200 bâtiments. Cependant, les consommations ne sont considérées comme cohérentes que pour 3 264 bâtiments²⁴, ce qui constitue pour le Conseil une source particulière d'inquiétude en termes de connaissance du parc et de ses consommations d'énergie (cf. schéma suivant).

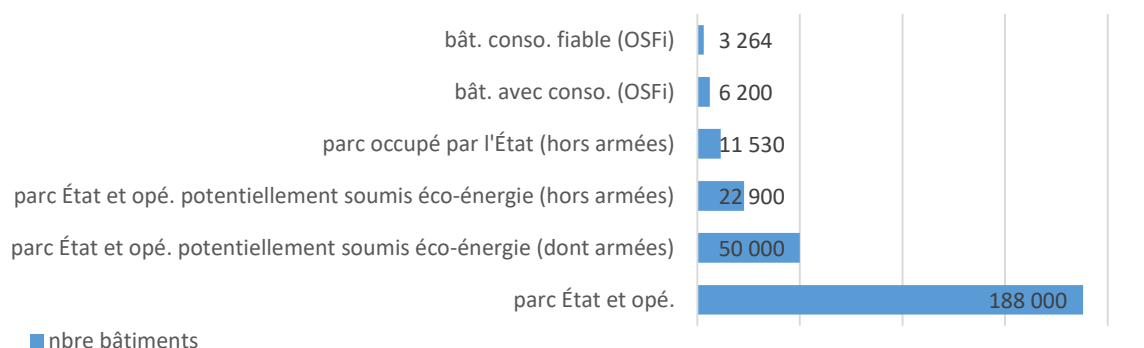
²¹ Ces deux ensembles distincts représentent respectivement 31 millions de m² (opérateurs) et 25 millions de m² (ministère des armées). Le premier est écarté du champ de l'étude, le RT étant insuffisamment renseigné ; le second l'est en l'attente de précisions quant aux bâtiments potentiellement exemptés au motif qu'y serait exercée une activité opérationnelle à des fins de défense.

²² Soit 22,2% du parc occupé par l'État et ses opérateurs.

²³ Soit environ 60 000 bâtiments sur les 188 000 bâtiments mentionnés par le DPT-PIE 2020.

²⁴ Selon la DIE, concernant les autres bâtiments : 363 bâtiments présentent des consommations surfaciques supérieures à 500 KWhEF/m².an et 2 573 bâtiments présentent des consommations surfaciques inférieures à 50 KWhEF/m².an.

Périmètres concernés (nbre de bâtiments)



Sources : SG-CIE (données DIE, DPT)

L'appropriation des outils de la PIE (RT-OAD et OSFi) par les services occupants constitue donc un enjeu majeur pour atteindre le niveau de connaissance requis afin d'asseoir une stratégie, qu'il s'agisse des caractéristiques techniques du parc ou des données de consommations. Il y a urgence à donner les moyens à la DIE et à la DAE ²⁵, de poursuivre rapidement et largement le déploiement.

Ces données devront permettre, à court terme, de raisonner sur la consommation au poste de travail et au poste de travail occupé.

À ce stade, la complétude des données doit être priorisée vers les bâtiments pour lesquels un programme de travaux est envisagé afin d'y intégrer les travaux supplémentaires permettant d'atteindre l'objectif optimum de performance énergétique.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fiabiliser le dispositif de collecte et de suivi des données immobilières figurant dans le RT et l'OSFi.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Demander systématiquement la mise en place d'un suivi des consommations énergétique finale et primaire lors de travaux, afin de s'assurer de la bonne trajectoire sur les objectifs 2050.

Par ailleurs, il est nécessaire que l'État dispose d'une vision consolidée des consommations de la globalité de son parc immobilier. Celui occupé par le ministère des armées (pour la part soumise au dispositif éco-énergie

²⁵ La DIE et la direction des achats de l'État sont en charge du déploiement de l'outil.

Conseil de l'immobilier de l'État

tertiaire) n'y fait pas exception. La remontée des informations dans les outils de la PIE est donc primordiale. L'interopérabilité des outils utilisés doit donc être garantie.

S'agissant de la connaissance des consommations d'énergie et des trajectoires pour satisfaire les obligations du dispositif éco-énergie tertiaire (y compris Armées et opérateurs), la mobilisation des services occupants est primordiale si l'on considère l'obligation qui leur est faite de renseigner la plateforme de communication des données « OPERAT²⁶ ». Ces données porteront sur l'activité tertiaire exercée, les données relatives aux bâtiments et à leurs consommations, l'année de référence, le calcul des trajectoires permettant l'atteinte des objectifs réglementaires ainsi que les éventuels dossiers techniques justifiant de leur non-atteinte²⁷. La réussite de processus sous-tend l'existence d'une organisation et de compétences techniques dont il conviendra que la DIE s'assure et rende compte au Conseil régulièrement lors des auditions annuelles.

Enfin, en ce qui concerne le parc de logement, si ce dernier n'est pas régi par le dispositif éco-énergie tertiaire, il n'échappe pas pour autant aux obligations en matière de maîtrise des consommations et des émissions de GES. Il importe donc qu'un inventaire fiable permette de connaître la substance de ce parc (quantité, qualité) ainsi que ses consommations d'énergie et émissions de GES. La DIE conçoit le RT-OAD comme un outil permettant le recueil des données. Le Conseil sera vigilant quant aux données que la DIE produira sur le sujet.

Par ailleurs, la nécessaire campagne à venir de révision des diagnostics de performance énergétique (DPE) pour donner suite à la mise en application de la réforme de ceux-ci mi 2021 conformément au décret du 17 décembre 2020, sera une occasion de prioriser l'action vers les logements identifiés à ce jour comme énergivores.

Enfin, une analyse de la réduction des émissions de GES en utilisant la valeur tutélaire du carbone préconisée dans le rapport « Quinet II »²⁸ permettrait aux acteurs de valoriser les actions entreprises, non seulement sur la base de l'efficacité de l'investissement (valeur du kwh économisé) mais également en intégrant une valorisation des émissions de GES évitées.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place des modalités de remontées des données de consommations d'énergie, quels que soient les outils utilisés.

Recommandation n°6 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Organiser l'interopérabilité des systèmes d'informations de collecte des données et de gestion des plans d'entretien, de rénovation ou de travaux.

²⁶ Plateforme en cours de création par l'ADEME.

²⁷ Renseignement initial à compter de 2021, puis chaque année pour les consommations, selon facture.

²⁸ [La valeur de l'action pour le climat | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](https://www.strategie.gouv.fr/fr/la-valeur-de-l'action-pour-le-climat)

4. Des enseignements à tirer et des retours d'expériences à capitaliser

De manière globale, l'inventaire du parc montre une tendance à la baisse des surfaces²⁹, dont il faudrait pouvoir mesurer les conséquences en termes de diminution des consommations d'énergies et d'émissions de gaz à effet de serre. De même, la rotation du parc domanial et locatif doit permettre d'intégrer cette préoccupation.

Par ailleurs, la politique immobilière de l'État mobilise 7,3 milliards d'euros³⁰ par an. L'effort d'investissement se situe autour de 1,67 milliard d'euros (dépenses d'investissement immobilisées : projets immobiliers structurants, acquisitions, constructions, gros entretien-renouvellement).

Des programmes d'intervention spécifiques, sous forme d'appels à projets, constituent d'autres vecteurs sur lesquels l'État et ses opérateurs s'appuient pour mettre en œuvre la transition écologique dans le parc immobilier public.

Dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI), le programme de rénovation des cités administratives et autres sites multi-occupants (P348) a financé 39 opérations dont 4 opérations de reconstruction et 6 alliant rénovation et reconstruction. L'enveloppe globale est de 1 milliard d'euros, dont ¼ consacré à des travaux énergétiques, pour un objectif annuel de 139 GWhEP économisés, dont 48% correspondent à des libération de sites³¹ et une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 9 millions KgeqCO2.

Dans le cadre de l'appel à projets du programme TIGRE³², 583 opérations de natures diverses³³ ont été retenues et financées pour un montant total de 14,5 millions d'euros. La somme des économies d'énergies attendues est de 57 GWhEP/an³⁴. Toutefois, l'état initial des consommations n'est pas connu ; l'absence de données initiales de consommation obère toute possibilité future de mesurer la réduction des consommations d'énergie et des émissions de GES.

Un bilan de ces programmes doit être dressé afin de mesurer l'efficacité des investissements en termes de rentabilité. Les données permettront d'enrichir un cadre de référence à constituer et précisant par type d'actions : objectifs, indicateurs d'efficience et valeurs de référence.

Ce socle de connaissances ainsi mis à disposition des porteurs de projets permettra de fonder une stratégie et de guider les acteurs dans leurs choix afin d'éviter des investissements non pertinents. Un cadre de référence sera d'autant plus utile que, si la DIE représente l'État propriétaire, elle ne contrôle pas, a contrario, l'essentiel des programmes. Seul 1/6^e de l'effort d'investissement de l'État est supporté par le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine de l'État » (CAS immobilier)³⁵.

Il est par conséquent indispensable que la direction de l'immobilier de l'État établisse des références objectives des coûts et gains énergétiques. Ces références doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs de la PIE afin que puisse être apprécié le retour sur investissement des travaux d'amélioration de la performance énergétique et environnementale du parc. Le RSI devra être apprécié selon les leviers d'actions choisis.

Ce cadre doit être un outil d'aide à la décision concernant les projets d'investissements futurs. Il a vocation à être enrichi au fur et à mesure des données du plan France relance. La temporalité du lancement de ce dernier (automne 2020) n'a pas permis de disposer, a priori, d'un tel cadre de référence. Toutefois, rien ne s'oppose

²⁹ Cf. DPT 2021, page 13 : -2,3% en surface entre 2017 et 2019.

³⁰ Dépense immobilière moyenne de l'ensemble des programmes de l'État entre 2012 et 2018.

³¹ Les premiers résultats portent à 141GWhEP les gains énergétiques attendus, soit un ratio de 7,01€/KWhEP gagné (sur la base de l'investissement global de 988 millions d'euros) ou un ratio de 1,77€/KWhEP gagné (sur la base des seuls travaux énergétiques estimés à 250 millions d'euros).

³² TIGRE : travaux immobiliers à gains rapides en énergie.

³³ Les opérations sur l'éclairage représentent 45% du nombre total d'opérations financées, sur le chauffage (production, régulation, distribution, émission) 29%, sur l'enveloppe (isolation) moins de 4%, sur le pilotage des équipements moins d'1%.

³⁴ Soit un ratio moyen de 0,25€/kWhEP gagné selon des données transmises par la DIE postérieurement à l'audition.

³⁵ Données DPT-PIE 2020.

Conseil de l'immobilier de l'État

à ce qu'il soit utilisé à tout moment afin de s'assurer du bon usage des deniers publics, y compris dans le cadre des projets retenus afin de garantir la pérennité des investissements envisagés³⁶.

Le document de référence trouvera son utilité dans tous les futurs travaux de rénovation du parc immobilier de l'État. Il aura vocation à orienter les porteurs de projets dans le choix des travaux à effectuer et à accompagner les services de l'État dans l'instruction des dossiers qui leur sont soumis.

Par ailleurs, si la vocation du plan de relance est bien de produire un effet sur le secteur économique du bâtiment, il est néanmoins primordial que les maîtres d'ouvrages publics s'assurent que les travaux envisagés n'obèrent pas les évolutions probables en termes de besoins, de modes de travail, d'aménagement du territoire.

Enfin, le recours au financement des certificats d'économie d'énergie, dispositif sans doute insuffisamment exploité, doit également faire l'objet d'un retour d'expérience permettant d'en mesurer l'efficacité et de lever d'éventuelles difficultés d'accès en s'appuyant sur les ministères particulièrement engagés, dont le ministère des Armées. La massification du recours à ce dispositif est une piste que le Conseil souhaite voir explorée plus avant, sans préjudice des évolutions qui pourraient être proposées ultérieurement³⁷.

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir un cadre de référence (valeurs de référence et indicateurs d'efficience selon la nature des actions et des projets) sur la base des programmes réalisés et en cours.

Recommandation n°8 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place une valorisation systématique du kwh économisé et le carbone évité.



En conclusion, si des actions récemment engagées montrent la dynamique dont l'État fait preuve (P348, TIGRE ou OSFi), le volet transition environnementale de la PIE, au sens large, manque pourtant de lisibilité et d'objectifs globaux. La transition environnementale est un enjeu de société qui semble se limiter à la seule mise en œuvre du dispositif éco-énergie tertiaire. Le parc hors tertiaire ne doit pas être écarté du périmètre traité, qu'il s'agisse de sa connaissance, de l'élaboration d'objectifs ou encore du suivi des actions.

Concernant le parc tertiaire, la question de la définition des objectifs d'économies d'énergie et de réduction des GES par domaine d'intervention (évolution des comportements, exploitation, investissement et réhabilitation, ou encore gestion d'actifs) est également primordiale. Ce chantier dont les acteurs de la PIE ne peuvent faire l'économie reste à conduire.

³⁶ Ratio moyen projeté de 1,45€/KWhEP, sur la base d'un investissement de 4 milliards d'euros et d'une prévision de réduction de 2 760GWhEP.

³⁷ Selon la DIE, une mission d'inspection générale des finances est chargée de l'évaluation du dispositif. Elle rendra compte courant 2021.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les programmes récents (P348, TIGRE) doivent permettre, par l'exploitation des retours d'expériences, de préciser des objectifs, des seuils, des critères simples et compréhensibles par tous, au service des maîtres d'ouvrage et des instances de gouvernance dans le cadre de projets à venir.

Par ailleurs, l'effort d'investissement que l'État consent doit être assorti de garanties de performance. La certification des opérations est une voie possible, à défaut de contrats de performance énergétique, de nature à garantir la bonne mise en œuvre des projets et le suivi des performances énergétiques. Une réflexion pourrait être menée sur la consommation d'énergie non pas au regard des surfaces occupées, mais en fonction du nombre d'occupants.

La question de l'achat d'énergie, du recours aux énergies durables, de la production, voire de l'autoconsommation, sont des sujets qui doivent davantage être pris en considération.

Plus largement, le volet « transition environnementale » de la PIE doit être apprécié à l'aune de l'évolution des modes de travail, de l'évolution de l'usage des bâtiments et de l'évolution de l'administration sur les territoires, à échéances régulières. La question de l'implantation des services publics de demain sera à considérer en tenant compte des problématiques de mobilité, d'urbanisme, voire d'aménagement du territoire.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE et du ministère de la transition écologique :

Établir un plan stratégique précisant les enjeux, caractérisant les objectifs par domaine d'action et les assortissant d'indicateurs de suivi.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Faire désigner un pilote unique du plan stratégique « transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs » afin de disposer de la légalité et de légitimité requises pour être en capacité de conduire une approche globale du sujet et de rendre compte de l'ensemble des enjeux et de leur mise en œuvre.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fiabiliser le dispositif de collecte et de suivi des données immobilières figurant dans le RT et l'OSFi.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Demander systématiquement la mise en place d'un suivi des consommations énergétique finale et primaire lors de travaux, afin de s'assurer de la bonne trajectoire sur les objectifs 2050.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place des modalités de remontées des données de consommations d'énergie, quels que soient les outils utilisés.

Recommandation n°6 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Organiser l'interopérabilité des systèmes d'informations de collecte des données et de gestion des plans d'entretien, de rénovation ou de travaux.

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir un cadre de référence (valeurs de référence et indicateurs d'efficience selon la nature des travaux et des projets) sur la base des programmes réalisés et en cours.

Recommandation n°8 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place une valorisation systématique du kwh évité et du carbone évité.

Avis de suite n°2021-15 sur la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs

La direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique (MTE) sont entendus dans le cadre d'une audition annuelle conjointe sur le volet « immobilier de l'État » de la politique publique de transition environnementale. Le Conseil prend acte que la direction de l'immobilier de l'État porte désormais la stratégie de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, avec le support du MTE.

Une dynamique interministérielle est enclenchée. Une évolution de la gouvernance est à envisager sur la base d'une cartographie d'ensemble précisant rôles et moyens des acteurs. Un cadre méthodologique est indispensable pour que diagnostics et trajectoires soient arrêtés selon des modes de calculs identiques.

La DIE est encouragée à élargir le périmètre d'étude de la trajectoire énergétique de l'immobilier présentée. Un plan d'actions détaillé est à arrêter dès 2022 pour tenir les engagements européens de 2030.

Le Conseil observe que les engagements environnementaux pris par la France auprès de ses partenaires européens pourraient demeurer hors de portée tant que l'État propriétaire n'aura pas été doté de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre d'une véritable politique d'entretien du parc.

Le Conseil plaide pour un plan d'entretien du parc sur trente ans dont les crédits seraient sanctuarisés et répartis uniformément sur la période. Il invite à expérimenter des modèles innovants reposant sur le transfert de droits réels afin de dégager des compléments de financement pour relever le défi qui s'impose à l'État.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2012-18](#) du 12 septembre 2012, [n°2014-34](#) du 10 décembre 2014, [n°2016-29](#) du 25 janvier 2017, [n°2018-04](#) du 14 février 2018, [n°2019-10](#) du 10 septembre 2019 et [n°2020-06](#) du 24 septembre 2020 relatifs à l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs ;
- [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) ;
- [n°2019-05](#) du 23 mai 2019 et [n°2020-05](#) du 6 février 2020 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2019 ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État, co-signé du ministère de la transition écologique et après avoir entendu lors de la séance du 22 septembre 2021 :

- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de la sous-directrice et de l'adjoint du bureau « stratégie et expertise de l'immobilier de l'État, également d'un membre du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État ;
- le chef du bureau des évaluations économiques de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 22 septembre 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Un pilote identifié, une dynamique enclenchée, une gouvernance à consolider

Dans son avis en date du 24 septembre 2020, le Conseil recommandait au ministre en charge du domaine de désigner un pilote unique du plan stratégique « transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs ». Il estimait indispensable que ce pilote dispose de la légitimité requise pour développer une approche globale du sujet et rendre compte de la mise en œuvre de chacun des plans d'actions afférents.

A l'issue de l'audition du 22 septembre 2021, le Conseil comprend que le plan stratégique est désormais porté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Il s'en félicite et relève que le document de présentation de la « transition environnementale du parc immobilier de l'État » engage conjointement le ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) représenté par la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de la transition écologique (MTE) représenté par le bureau des évaluations économiques, de la réhabilitation et de l'Outre-Mer de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Le pilote coordonnateur de la transition environnementale appliquée à l'immobilier de l'État doit être le garant de la mise en œuvre du plan stratégique global, indépendamment des prérogatives respectives des services en charge de chacune des actions engagées. Il doit être en capacité de rendre compte des progrès réalisés à l'échelle de l'État. La reconnaissance par la communauté interministérielle de la légitimité de la direction de l'immobilier de l'État à conduire ce plan stratégique est une condition indispensable à sa réussite. L'établissement d'une cartographie des actions et des acteurs s'avère indispensable.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir une cartographie des actions, acteurs, périmètres d'actions et programmes budgétaires de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Le Conseil salue l'esquisse d'un premier plan stratégique relatif à la réduction des consommations d'énergies et des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'exploitation de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs. Il invite son pilote à y intégrer progressivement les impacts environnementaux d'autres dimensions de cet immobilier :

- la construction et la déconstruction des ouvrages,
- la mobilité induite par les choix d'implantation des services publics,
- les différentes contributions à la lutte contre les conséquences du changement climatique (limitation de l'artificialisation des sols, réduction des îlots de chaleur, préservation de la biodiversité...).

L'éclatement de la dépense immobilière de l'État en une soixantaine de programmes budgétaires ne facilite pas le pilotage global du plan d'actions. Le fait que les économies réalisées par une opération d'investissement bénéficient à un autre programme budgétaire que celui qui l'a financé est un frein à la mise en place d'un cercle de gestion vertueux. Pour autant, la direction de l'immobilier pilote plusieurs programmes budgétaires susceptibles de financer l'amélioration de la performance environnementale de l'immobilier. Si les ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) gestion du patrimoine immobilier de l'État (P 723) tendent à se raréfier, les crédits exceptionnels mis à disposition dans le cadre du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (P348) et du volet immobilier de l'État du programme 362 « Écologie » du plan de relance ont permis d'engager massivement des opérations de rénovation et d'amélioration de la performance environnementale du parc. Une dynamique est désormais enclenchée. Une refonte de la structure budgétaire apparaît toutefois indispensable pour assurer une conduite de la politique sur le long terme.

Conseil de l'immobilier de l'État

La réussite du plan d'actions ne peut s'envisager sans un dispositif renforcé de veille technologique et réglementaire. Au travers de la procédure de labellisation de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) qu'elle préside, la DIE s'assure du respect des obligations réglementaires environnementales des opérations projetées. Des outils complémentaires sont à concevoir pour élargir ce contrôle aux autres dimensions de la contribution de l'immobilier de l'État à l'engagement de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Près de dix ans après l'émission d'un avis sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics (CIE n°2012-18), le Conseil ne peut que constater la lenteur et le retard de l'État et de ses opérateurs au regard des échéances des engagements de la France.

La mise en place d'un dispositif spécifique de veille est d'autant plus essentielle que le cadre réglementaire de la transition environnementale ne cesse d'évoluer et que le recours à des solutions innovantes est indispensable pour atteindre les objectifs fixés. L'obligation d'exemplarité de l'État impose une approche proactive. Cela signifie de prendre en compte dès aujourd'hui les mesures en préparation à Bruxelles¹ qui sont susceptibles de modifier plus ou moins profondément les normes et réglementations en vigueur.

Le Conseil prend acte avec satisfaction de la volonté de la DIE de développer de nouvelles approches. Il soutient l'expérimentation par l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) d'une offre de développement de solutions photovoltaïques. Il comprend que la direction conduit également, en lien avec la commission européenne, une analyse comparative des fonctions immobilières d'État. Il étudiera avec attention les résultats de ces travaux qui lui seront présentés en 2022.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une évolution de la gouvernance de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs permettant d'assurer un pilotage efficient, global et proactif.

2. Une volonté de faire, des moyens limités, une approche à professionnaliser.

La direction de l'immobilier de l'État revendique un rôle moteur auprès des ministères, des services déconcentrés et des opérateurs dans l'impulsion et l'animation du projet de transition environnementale de leur parc immobilier. Les effectifs de la DIE mobilisés par cette activité représentent 2,5 équivalent temps plein. Force est de constater que ces ressources ne sauraient suffire pour assumer pleinement la mission de pilotage de la transition environnementale de l'immobilier de l'État.

Malgré ces moyens limités, il convient de saluer l'émergence d'une dynamique interministérielle. La DIE et la DHUP coaniment un réseau de correspondants dits « energy managers » en cours de désignation au sein de chaque ministère et régions². La DIE met à disposition de ce réseau une plateforme d'échange « Osmose », un cursus de formation et un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage spécialisée. Les premiers jalons couverts par les energy managers sont la mise en œuvre de réseaux métiers et de procédures sur les opérations. La DIE observe que le niveau de mise en place des réseaux et leur maturité sur la question du management de l'énergie demeurent à ce stade, très hétérogènes.

L'établissement du diagnostic du parc occupé se poursuit. La DIE a mis à disposition des administrations occupantes un outil de suivi des fluides (OSFi). Il doit permettre de disposer d'une meilleure connaissance de la consommation des fluides, préalable à l'élaboration d'une stratégie. Les informations saisies à ce stade représentent 72 % des dépenses gaz et électricité du parc. Le travail de récupération des données n'a pas permis de recueillir les informations pour l'ensemble du parc. La DIE va poursuivre ses travaux afin d'augmenter le taux de couverture de l'outil. Un interfaçage de l'OSFi avec Chorus est en cours de

¹ La Commission européenne pourrait proposer de décarboner la totalité du parc immobilier européen d'ici à 2050, avec une première échéance de neutralité en émissions des constructions neuves à compter de 2030.

² En septembre 2021, 78% des Energy Managers du réseau à constituer avaient été nommés.

Conseil de l'immobilier de l'État

développement. L'automatisation de la saisie des consommations énergétiques permettrait d'améliorer la complétude et la fiabilité des données.

Comme tous les autres propriétaires, bailleurs, occupants, privés et publics, l'État et ses opérateurs ont l'obligation de déclarer sur la plateforme numérique de l'Observatoire de performance énergétique de la rénovation et des actions du tertiaire (OPERAT) leurs actions de réduction des consommations d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire. La date limite pour saisir les données de référence et les consommations énergétiques annuelles de 2020 et 2021 est fixée au 30 septembre 2022. A ce stade, le parc de l'État et de ses opérateurs assujetti au dispositif éco énergie tertiaire (DEET)³ est estimé à 58 000 bâtiments pour 68 Mm² SUB. Malgré les efforts de la DIE, ce périmètre demeure en cours de fiabilisation et la collecte des données insuffisante. Aucune donnée n'a été transmise s'agissant du parc occupé par le ministère des Armées ou par l'administration déconcentrée en Outre-Mer et en régions Bretagne, Grand-Est et Ile-de-France. Cette absence est d'autant plus regrettable que ni la taille du parc concerné, ni les enjeux économiques et écologiques des secteurs géographiques concernés, ne peuvent être négligés.

Les outils de gestion sont à adapter pour tenir compte des évolutions réglementaires. Par exemple, la réglementation environnementale (RE 2020) des bâtiments neufs fixe de nouvelles exigences de performance énergétique et environnementale des constructions neuves et introduit une analyse de cycle de vie⁴. Le cahier des charges de la procédure de labellisation doit y faire référence.

L'amélioration du cadre méthodologique doit être une priorité pour la direction de l'immobilier de l'État. Le Conseil identifie de multiples approximations dommageables s'agissant des périmètres ou des unités des valeurs communiquées dans les documents transmis. Poser un cadre de référence est une première étape vers une professionnalisation du pilotage de la transition environnementale. Pour assurer une cohérence entre données de référence, actualisées et cibles projetées, il est désormais indispensable d'opérer, à l'échelle d'une implantation comme à celle de l'ensemble du parc, un suivi systématique des consommations d'énergie finale, des consommations d'énergie primaire et des émissions de gaz à effet de serre. Ce suivi doit distinguer la part relative à l'ambiance thermique générale et à la ventilation des locaux (CVC) ainsi qu'aux usages spécifiques énergétiques propres à l'activité ainsi qu'aux autres usages immobiliers tels que la production d'eau chaude sanitaire et d'éclairage (USE).

Il convient également de normaliser⁵ la surface de référence, en théorie la surface de plancher, qui constitue le dénominateur commun des indicateurs de suivis : kWh_{ep} / m².an, kWh_{ef} / m².an, kg CO₂eq/m² SDP.an.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction immobilière de l'État :

Poser le cadre méthodologique de la transition environnementale de l'immobilier de l'État et généraliser le suivi des consommations en énergie finale, en énergie primaire et des émissions de gaz à effet de serre.

³ Les obligations associées au DEET peuvent être atteinte soit par la réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires de l'État de - 40 % en 2030, - 50 % en 2040 et - 60 % en 2050 en valeurs relatives, par rapport à la consommation d'une année de référence à choisir entre 2010 et 2022, soit par le respect de valeurs absolues correspondant à la consommation énergétique attendue des bâtiments de même catégorie d'activité construits récemment avec les meilleures techniques disponibles.

⁴ La RE2020 fixe des exigences compatibles avec la SNBC visant à diminuer les émissions du secteur de la construction d'au moins 30 % en 2031. Dans la première phase (2022-2025), l'enjeu essentiel sera l'appropriation par l'ensemble de la filière constructive de la méthode d'analyse en cycle de vie. Les exigences augmenteront par palier (2025, 2028 puis 2031), induisant un recours de plus en plus important aux différents leviers de décarbonation.

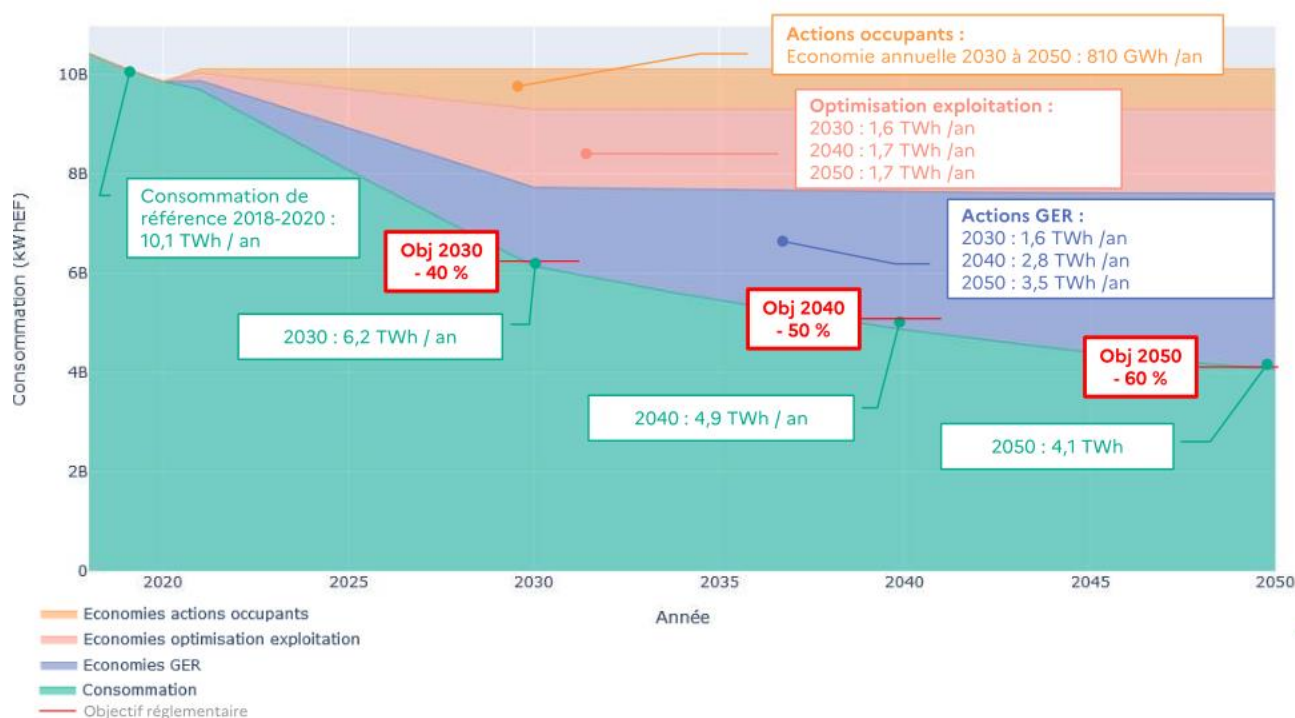
⁵ Cette surface n'étant pas toujours disponible, il conviendrait de définir des valeurs conventionnelles de conversion en surface de plancher des surfaces connues : surface hors œuvre nette, surface utile brute, surface locative...

3. Une ébauche de trajectoire, un périmètre d'étude à étendre, une méthodologie à affiner.

Dans son dernier avis, le Conseil affirmait la nécessité de mettre en place un plan d'action 2050 avec des échéances périodiques alignées avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) en termes de consommation énergétique et d'émission de gaz à effet de serre.

Le Conseil salue la volonté de la direction de l'immobilier de l'État d'établir une trajectoire pour une transition énergétique du parc. Les premiers travaux présentés portent sur la trajectoire d'économies d'énergie.

Tableau 1 : Trajectoire d'économies d'énergie du parc estimée par la DIE



Source : Direction de l'immobilier de l'État – 21 septembre 2021

La DIE affiche une certaine prudence par rapport à cette estimation, considérant qu'il est complexe d'estimer la cible et la trajectoire. Cette première tentative appelle plusieurs observations d'ordre méthodologique de nature à améliorer sensiblement la qualité des travaux.

La première remarque a trait au périmètre considéré qui est insuffisamment défini. La consommation de référence (10,1 TWh/EF / an) étant inférieure à la consommation totale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs (13 TWh/EF / an), il peut en être déduit qu'il s'agit d'une approche partielle. Le périmètre est donc à préciser, l'étude à compléter.

La référence aux cibles du DEET semble suggérer que l'étude se limite au parc tertiaire. Dans cette hypothèse plusieurs paramètres semblent devoir être intégrés :

- la distinction des locaux selon le statut d'occupation : la responsabilité de l'entité publique occupante n'est pas la même si le bien est loué ou détenu en propriété,
- la moindre performance de la partie du parc, non identifiée à ce stade, susceptible de bénéficier d'une modulation des objectifs DEET pour des motifs architecturaux, techniques ou économiques,
- la réduction du parc attendue des opérations d'optimisation de l'occupation : l'estimation du coût des actions d'amélioration de la performance du parc conservé doit tenir compte de la diminution des surfaces occupées.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil considère que l'impact des évolutions des modes de travail devrait être significatif sur la conception, le dimensionnement, la configuration, les usages et les consommations d'énergie des immeubles de bureaux. La DIE indique que les enseignements des changements imposés par la crise sanitaire ne pourront être tirés avant plusieurs mois, notamment s'agissant de l'optimisation de l'occupation des surfaces tertiaires. Le Conseil s'en étonne et rappelle ses travaux de 2015 relatifs aux réponses immobilières aux nouveaux besoins des services administratifs liés à l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux évolutions de la société et aux transformations des services publics. Il invite la direction de l'immobilier de l'État à envisager la mise en place d'un indicateur de coût carbone afin de mieux appréhender l'ensemble des paramètres environnementaux des évolutions en cours.

La DIE précise ne pas avoir tenu compte dans son calcul de la libération des surfaces par densification. Les gains énergétiques résultant de ces libérations sont à intégrer dans une approche plus globale. De même, dans l'hypothèse où le périmètre correspondrait aux seules emprises assujetties au DEET, il convient de compléter l'estimation des éléments suivants :

- les consommations énergétiques des biens conservés exclus du périmètre du DEET,
- les gains attendus du renouvellement du parc qui ne sont pas comptabilisables dans le calcul des objectifs du DEET.

Le parc de logement ne semble pas être pris en compte à ce stade. Or, si les seuils du dispositif éco énergie tertiaire ne s'y appliquent pas, l'établissement d'une trajectoire n'est pas sans enjeux. Les nouveaux seuils du diagnostic de performance énergétique (DPE) entré en vigueur au mois de juillet 2021 serviront de référence pour retirer progressivement les logements énergivores du marché résidentiel. Ne seront plus considérés comme décents⁶, les logements de classe G à partir de 2025, de classe F dès 2028 et de classe E à partir de 2034. Il semble urgent d'identifier les impacts de cette disposition sur le parc de logement de l'État ainsi que ses effets socio-économiques collatéraux.

Le périmètre d'étude est à étendre afin d'établir une trajectoire globale pour une transition énergétique de l'ensemble du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs. Une approche segmentée est recommandée pour tenir compte des spécificités propres à chaque type d'immobilier.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction immobilière de l'État :

Etablir une trajectoire pour une transition énergétique de l'ensemble du parc constituée de la somme des trajectoires des différents segments de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

4. Une échéance en 2030, un diagnostic à consolider, un plan d'actions à arrêter dès 2022.

Inscrit dans le plan national intégré énergie climat (PNIEC) de la France, l'objectif de réduction de la consommation énergétique de 7,2 TWh d'énergie primaire sur la période 2021-2030 s'impose à l'ensemble du parc de l'État et de ses opérateurs. Le plan d'actions permettant d'atteindre l'objectif de cette première échéance est à définir sans tarder.

Au plan environnemental comme au plan immobilier, la connaissance demeure un préalable à l'élaboration de toute stratégie. Les données de consommation de référence sont à établir au plus vite. Plus leur consolidation sera tardive, moins l'objectif de réduction sera accessible dans les délais impartis. Les éléments de calendrier

⁶ La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a intégré le critère de performance énergétique dans la définition de la décence d'un logement. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience précise les performances attendues pour un logement décent.

Conseil de l'immobilier de l'État

évoqués en séance ne semblent pas tenir compte du retard accumulé depuis dix ans ; le rattraper nécessite de produire dès aujourd'hui un effort soutenu.

La trajectoire présentée par la DIE table sur une réduction de 4 TWh d'énergie finale en 2 030 pour l'immobilier tertiaire. Le gain en énergie primaire n'étant pas précisé, sa contribution à l'objectif de réduction de 7,2 TWh⁷ ne peut être appréciée.

La DIE envisage la répartition suivante des gains entre les trois leviers d'actions identifiés :

- 14 % : actions occupants,
- 28 % : actions d'optimisation de l'exploitation (hors surfaces libérées),
- 58 % : actions de gros entretien renouvellement (GER).

Les données communiquées mettent en évidence les différences significatives des temps de retour sur investissement selon la nature des actions entreprises. Le coût moyen pour réduire la consommation de 1 kWh d'énergie primaire est estimé à :

- 7 euros pour les opérations de construction et de rénovation du programme 348,
- entre 4 et 7 euros⁷ pour les opérations de rénovation du plan de relance,
- 31 centimes pour les actions d'économies d'énergie à gains rapides du programme Tigre.

Le Conseil encourage la direction de l'immobilier de l'État à développer davantage les actions d'économies d'énergie à gains rapide de type Tigre. Plutôt que le lancement d'un nouveau programme global, il suggère d'opérer une segmentation. Un programme dédié à chaque famille d'immobilier est susceptible de produire des résultats d'une appropriation aisée pour chacun des participants du programme, d'accroître l'émulation entre participants et de favoriser l'émergence de solutions innovantes par le partage de problématiques communes.

Le Conseil attend que lui soit présenté à l'automne 2022 une trajectoire détaillant, pour chaque segment immobilier, un plan d'actions assorti des objectifs spécifiques à atteindre en 2030.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction immobilière de l'État :

Arrêter pour chaque segment immobilier, un plan d'actions assorti d'objectifs spécifiques à atteindre en 2030.

5. Des engagements à tenir, une équation budgétaire difficile, un modèle à interroger.

L'exemplarité environnementale de l'État est, au plan immobilier, pénalisée par un lourd héritage. Souvent ancien, le parc occupé par les services et opérateurs de l'État demeure insuffisamment entretenu.

La mise en place d'une véritable politique d'entretien constitue une priorité de la politique immobilière de l'État. Les moyens sont à mettre en adéquation avec les besoins pour pouvoir disposer d'un parc en bon état, fonctionnel, performant, durable, et préserver ainsi sa valeur.

⁷ Il n'est pas présenté de valeur en énergie primaire pour ce programme mais une cible de 6,75 euros par kWh d'énergie finale. Si l'électricité devait représenter la moitié de l'énergie économisée, le coût du kWh d'énergie primaire économisé serait environ de 4 euros.

Conseil de l'immobilier de l'État

La rénovation énergétique d'un parc ne peut s'appréhender indépendamment des deux volets stratégiques de toute stratégie immobilière :

- la stratégie patrimoniale identifie les biens à conserver au regard de critères multiples,
- la stratégie d'intervention détermine les opérations de travaux selon les axes de priorités retenus.

Si les 39 opérations de rénovations de cités administratives engagées dans le cadre du programme 348 semblent respecter ce principe, il est probable que certains des 4 214 projets de rénovation du plan de relance puissent y déroger, la sélection ayant été opérée dans des délais très contraints. Il conviendra d'examiner ce point dans le cadre des bilans opérationnels intermédiaires des deux programmes, de façon à prendre les éventuelles mesures correctives qui s'imposent pour assurer une cohérence d'ensemble des différents axes de la stratégie immobilière concernée.

Plusieurs enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés de la mise en œuvre de ces deux programmes.

Les deux exercices qui sont à l'origine d'une mobilisation exceptionnelle des acteurs de l'immobilier de l'État, ont mis en évidence l'insuffisance des moyens humains et des compétences des services et opérateurs de l'État en matière de montage et de pilotage d'opérations immobilières. L'État apparaît être un maître d'ouvrage insuffisamment armé pour relever le défi de la rénovation de son parc, et ce, dans un contexte où il convient d'appréhender la complexité de la transformation publique en cours et que des solutions innovantes devront être déployées pour tenir les engagements environnementaux.

Une approche en coût carbone apparaît désormais incontournable. Le raisonnement stratégique doit intégrer la notion de cycle de vie du bâtiment, à savoir l'ensemble des impacts environnementaux liés à la conception, la construction, l'utilisation et la déconstruction des ouvrages.

Rénover ou déménager ? L'alternative est souvent étudiée dans le cadre des schémas d'implantation des services. L'emploi de la méthode du coût carbone permet d'intégrer les paramètres économiques, environnementaux et de mobilité de l'équation à poser pour répondre à cette question. La complexité de cette thématique émergente ne doit pas être sous-estimée. La structuration et la professionnalisation de la fonction immobilière s'avèrent plus que jamais indispensables à la conception et à la mise en œuvre d'une politique de rénovation du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Dès lors qu'ils ne sont pas limités à des petits équipements autonomes, les travaux de rénovation énergétique embarquent nécessairement d'autres travaux. La réalisation de travaux d'isolation suppose d'interroger la conception des systèmes de chauffage et de ventilation. Les travaux d'amélioration de la performance énergétiques sont à envisager dans le cadre plus large de rénovations globales. Cette logique est illustrée par le programme 348 dont la part des crédits relatifs aux seuls travaux énergétiques représente au final moins du quart du milliard d'euros engagé.

La DIE a mis en place un dispositif inédit pour suivre et accompagner les porteurs de projets des deux programmes budgétaires exceptionnels développés dans un cadre novateur pour les services de l'État. La DIE prévoit la mise en place d'un dispositif de mesure des résultats, en lien avec le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). L'évolution des résultats attendus de chaque opération devra être suivie avec une attention particulière s'agissant du temps de retour sur investissement. Des enseignements sont à tirer des bilans intermédiaires afin d'identifier les meilleures pratiques et d'orienter les stratégies d'intervention des services et opérateurs de l'État.

Les projets de grande envergure constituent une véritable opportunité pour mettre en place deux filières métiers de la fonction immobilière de l'État : la maîtrise d'ouvrage mais également la gestion de proximité dédiée à l'exploitation des immeubles. La complexité de la gestion technique des immeubles qui seront livrés au terme des opérations de rénovation engagées ne doit pas être sous-estimée.

La distinction propriétaire / occupant est la pierre angulaire de la politique immobilière de l'État. La professionnalisation de la fonction immobilière doit s'envisager au travers de cette relation. Un éclaircissement des droits et devoirs qui s'attachent à chacun des deux statuts semble plus que jamais indispensable.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil de l'immobilier de l'État a trop souvent constaté que les crédits réservés à l'entretien du parc constituaient une variable d'ajustement budgétaire. Les reports successifs des travaux d'entretien conduisent inévitablement à des opérations curatives onéreuses.

Si les crédits de programmes budgétaires non pérennes constituent une manne financière appréciable pour financer des opérations de rattrapage, une politique d'entretien ne peut reposer sur des financements exceptionnels. L'État propriétaire doit disposer de visibilité pour programmer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention sur une période longue.

L'objectif européen de neutralité carbone étant fixé à 2050, le Conseil de l'immobilier de l'État suggère de définir une stratégie d'intervention sur trente ans, et de fixer des objectifs de rénovation intermédiaires aux échéances de 2030 et 2040.

La question des moyens financiers à consacrer à cette politique de rénovation du parc de l'État et de ses opérateurs est assurément cruciale. Estimer précisément les besoins suppose à la fois une bonne connaissance du parc existant et une projection relativement précise de la cible à atteindre, en termes fonctionnels, de performance et de dimensionnement. Le Conseil ne dispose pas de ces informations et il semble que les services de l'État soient encore loin de maîtriser l'ensemble des paramètres.

Une première approche par ratios permet toutefois de situer la hauteur des enjeux.

Estimé par la DIE sur la base du coût moyen de 1 500 € / m² constaté pour les opérations du programme 348, l'effort annuel pour financer la rénovation du parc tertiaire du périmètre DEET sur 30 ans serait de l'ordre de 3 milliard d'euros. La trajectoire est cohérente avec le besoin de financement annuel moyen retenu par la DIE pour l'examen en labellisation des projets immobiliers de l'État, qui se situe entre 30 et 50 € TTC / m² SUB, soit environ une enveloppe de 3 à 5 milliards d'euros annuels pour un parc d'une centaine de millions de mètres carrés.

De tels montants apparaissent conformes aux pratiques de foncières privées dont les investissements consacrés à l'entretien et au renouvellement du parc représentent autour de 3% de la valeur vénale de ce même parc.

Un diagnostic approfondi du parc existant et une projection de sa trajectoire future pourront utilement nourrir le débat budgétaire.

Toutefois, le Conseil observe que l'équation financière pourrait être très différente si l'État envisageait de renoncer en partie à la pleine propriété des locaux qu'il occupe. Le recours à des dispositifs innovants reposant sur le transfert de droits réels est susceptible de permettre de dégager des moyens pour financer les travaux nécessaires. L'agence AGILE semble légitime à porter une expérimentation sur le sujet.

Recommandation n°6 à l'attention du ministre du budget :

Doter l'État propriétaire de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre une véritable politique d'entretien du parc.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État prend acte que la direction de l'immobilier de l'État porte désormais la stratégie de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, avec le support du ministère de la transition écologique.

Il invite à produire une cartographie d'ensemble précisant rôles et moyens de chacun des acteurs impliqués afin de structurer la dynamique interministérielle enclenchée. Sur cette base, il invite la DIE à concevoir un

Conseil de l'immobilier de l'État

cadre de gouvernance et à définir un cadre méthodologique permettant de conduire la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Il salue la production d'une première ébauche de trajectoire énergétique de l'immobilier tertiaire. Il invite à en élargir le périmètre d'étude à l'ensemble du parc. Il souligne qu'un plan d'actions détaillé est à arrêter dès 2022 pour tenir les engagements européens de 2030.

Le Conseil redoute que les engagements environnementaux pris par la France auprès de ses partenaires européens demeurent hors de portée tant que l'État propriétaire n'aura pas été doté de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre une véritable politique d'entretien du parc.

Le Conseil plaide pour un plan d'entretien du parc sur trente ans dont les crédits seraient sanctuarisés et répartis uniformément sur la période.

L'approche économique présentée par la DIE, bien que perfectible, a le mérite de situer l'ordre de grandeur de l'équation budgétaire. Le Conseil invite à expérimenter des modèles innovants reposant sur le transfert de droits réels afin de dégager des compléments de financement pour relever le défi qui s'impose à l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir une cartographie des actions, acteurs, périmètres d'actions et programmes budgétaires de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Concevoir une évolution de la gouvernance de la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs permettant d'assurer un pilotage efficient, global et proactif.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction immobilière de l'État :

Poser le cadre méthodologique de la transition environnementale de l'immobilier de l'État et généraliser le suivi des consommations en énergie finale, en énergie primaire et des émissions de gaz à effet de serre.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction immobilière de l'État :

Établir une trajectoire pour une transition énergétique de l'ensemble du parc constituée de la somme des trajectoires des différents segments de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction immobilière de l'État :

Arrêter pour chaque segment immobilier, un plan d'actions assorti d'objectifs spécifiques à atteindre en 2030.

Recommandation n°6 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Doter l'État propriétaire de l'ensemble des moyens humains, financiers et juridiques, nécessaires à la conception et à la mise en œuvre une véritable politique d'entretien du parc.

Avis de suite n°2021-12 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

Dans le cadre du grand plan d'investissement, le programme 348 est doté d'une enveloppe de près d'un milliard d'euros pour rénover ou construire 39 cités représentant une surface de 600 000 m² SUB. La direction de l'immobilier de l'État présente l'état d'avancement des opérations sélectionnées. Un projet est abandonné et les 38 autres en cours concernent 27 opérations de rénovation, 4 de reconstruction et 7 mixtes combinant rénovation et construction neuve.

Le calendrier initial du programme qui prévoyait la livraison des ouvrages en 2022 a été desserré. Six projets devraient être achevés en 2022, 31 en 2023 et le dernier en 2024. Une gestion renforcée des risques de dérives des calendriers est recommandée.

Malgré la crise sanitaire, la direction de l'immobilier de l'État et les équipes projets se sont mobilisées pour lancer les opérations immobilières dans un cadre novateur pour les services de l'État. Le dispositif inédit de suivi et d'accompagnement déployé par le responsable de programme permet d'espérer l'atteinte des objectifs de performance et budgétaire fixés. Une fiabilisation du tableau de bord s'avère toutefois nécessaire pour assurer un pilotage fin du programme.

Plusieurs recommandations sont formulées pour mieux valoriser la contribution des opérations à l'atteinte des trois buts principaux du programme 348 : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

Enfin, le Conseil observe que le programme 348 est une opportunité à saisir pour engager une action de professionnalisation de deux domaines de la gestion immobilière : la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des immeubles.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2018-05](#) et [n°2019-04](#), sur 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 et après avoir entendu lors de sa séance du 27 mai 2021 :

- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de la sous-directrice gouvernance, financement et supports, du chef du bureau financement et inventaire immobilier et du chef du bureau expertise de l'immobilier de l'État ;
- les représentants des porteurs des projets de la cité administrative d'Amiens (directeur de projet, SAFI-GIM Noisy, RRPIE Hauts-de-France), des administratives de Colmar et Mulhouse (RRPIE Grand-Est) et de la cité administrative de Rouen-Saint-Sever (secrétaire général de la préfecture, directeur du projet, chargée de mission, RRPIE Normandie) ;

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

Doté d'un milliard d'euros sur cinq ans (2018-2022), le programme 348 contribue à la réalisation du grand plan d'investissement (GPI) en poursuivant trois objectifs : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

En mars 2019, la direction de l'immobilier de l'Etat (DIE) présentait les 19 premiers projets financés dans le cadre de ce programme. En conclusion de son avis [n°2019-04](#), le Conseil soulignait les risques liés à la mise en œuvre du programme et constatait les limites de l'approche au regard des trois buts poursuivis. Le présent avis a pour objet de faire un point sur l'état d'avancement du programme au 27 mai 2021.

1. Des objectifs de performance et budgétaire maintenus dans un calendrier desserré

L'inspection générale des finances (IGF) a approuvé les modalités de sélection qui ont conduit la direction de l'immobilier de l'État (DIE) à retenir, en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), 39 projets sur les 56 éligibles à ce financement. Les projets concernent 28 opérations de rénovation¹, 4 de reconstruction² et 7 mixtes³ combinant rénovation et construction neuve. Une enveloppe de près d'un milliard d'euros est mise à disposition pour rénover ou construire 39 cités représentant une surface utile brute de 600 000 m².

Répartition des crédits d'investissement selon la nature des opérations réalisées

Type de projet	Quantité nombre	Surface cible en m ² SUB	Investissement en €	Coût unitaire en €/m ² SUB
Total Rénovation	28	361 100	382 754 000 €	1 060 €
Total Mixte	7	136 184	244 064 000 €	1 792 €
Total Reconstruction	4	102 158	361 785 000 €	3 541 €
Total général	39	599 442	988 603 000 €	1 649 €

Sources : SGCIE d'après tableau DIE P348 données 2020

En retour, il est attendu que les opérations du programme produisent les résultats suivants :

- une libération de locaux d'une surface de 239 000 m² SUB,
- une économie d'énergie annuelle de 139 M kWh_{ep},
- une réduction annuelle des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 9 millions de kgCO₂,
- une économie annuelle de budget de fonctionnement de 40 M€,
- un potentiel de cessions immobilières de 160 M€.

Ces cibles initiales correspondent au cumul des performances validées au stade du préprogramme de chacune des opérations sélectionnées en CNIP.

Depuis, une seule opération a été retirée de la liste initiale. Le préfet de Seine-et-Marne a pris la décision de renoncer au projet de Melun d'un montant prévisionnel d'environ 19 M€. Les crédits correspondants ont été réorientés vers l'enveloppe de gestion mutualisée des aléas gérée par la DIE.

Les modalités de réalisation des 38 projets en cours ont été arrêtées en tenant compte des contraintes de calendrier du programme, des objectifs de performances et des ressources disponibles au sein des services de l'État. Il est recensé vingt-cinq marchés classiques de maîtrise d'ouvrage publique (MOP), un marché de

¹ Les opérations de rénovation concernent les cités de : Agen, Albi, Alençon, Aurillac, Avignon, Bar-le-Duc, Besançon, Bordeaux, Bourges, Brest, Cergy-Pontoise, Charleville-Mézières, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Guéret, Limoges, Mâcon, Melun, Metz, Nancy, Orléans, Rouen, Saint-Lô, Soissons, Tarbes, Tours et Tulle.

² Les opérations de reconstruction concernent les cités de Lyon, Nantes, Lille et Amiens.

³ Les opérations mixtes concernent les cités de Colmar, La Rochelle, Mulhouse, Périgueux, Strasbourg, Toulouse et Toulon.

Conseil de l'immobilier de l'État

conception réalisation (MCR) et douze marchés globaux de performance (MGP). A l'exception du projet bordelais (49M€), la procédure classique de maîtrise d'ouvrage publique (MOP) ne concerne que des opérations d'un cout inférieur à 16M€ et ne représente que 20% des crédits d'investissements du programme.

Répartition des crédits d'investissement et des surfaces traitées selon la procédure de réalisation retenue

Modalités de réalisation	Quantité <i>nombre</i>	Surface cible		Investissement	
		<i>en m² SUB</i>	<i>en %</i>	<i>en €</i>	<i>en %</i>
Projet abandonné (Melun)	1	17 786	3%	18 750 000	2%
Maîtrise d'ouvrage publique (MOP)	25	343 314	57%	202 274 000	20%
Marché de conception réalisation (MCR)	1	136 184	23%	96 000 000	10%
Marché global de performance (MGP)	12	102 158	17%	671 579 000	68%
Total général	39	599 442	100%	988 603 000	100%

Source : SGCIE d'après tableau DIE P348 données 2020

Comme le redoutait le Conseil en 2018, les opérations du programme ne pourront être achevées avant la fin de l'année 2022 comme cela était initialement annoncé⁴. La DIE et les équipes projets sont restées actives malgré les contraintes de la crise sanitaire et se sont mobilisées pour en atténuer les effets. En tant que responsable de programme, la DIE a fait le choix d'assouplir la contrainte calendaire et de privilégier le respect des objectifs de performance et budgétaire.

Selon un calendrier desserré, seuls cinq projets représentant 2% des crédits engagés (20 M€) seraient effectivement livrés en 2022. La livraison des autres ouvrages est programmée en 2023, à l'exception de celle du projet de Toulon prévue pour 2024, la procédure de marché de l'opération devant être relancée après un premier appel d'offres infructueux.

Il est observé que la date prévisionnelle d'achèvement des opérations demeurera relativement incertaine tant que les marchés de travaux n'auront pas été notifiés. A la date de l'audition, la DIE faisait état de la notification effective de cinq opérations en MGP, une en MCR et de trois marchés de travaux dans le cadre d'une procédure MOP.

Si le Conseil agréé la décision d'assouplir les contraintes de délais, il souligne que des dérives calendaires pourraient dégrader le bilan économique des opérations, a fortiori lorsque des libérations sont envisagées. Or, la crise sanitaire est susceptible d'accroître les contraintes initiales de mise en œuvre du programme : allongement des durées de chantier, surcoûts résultant de l'application des règles sanitaires, difficultés d'approvisionnement, augmentation des prix des matériaux et défaillances d'entreprises.

Les évolutions en cours de l'environnement normatif (RE 2020, décret tertiaire) sont également à considérer.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Renforcer le dispositif de gestion des risques de dérives des calendriers et de leurs conséquences.

⁴ Avis CIE 2018-05 du 17 mai 2018

2. Un pilotage permettant d'espérer l'atteinte des objectifs, un tableau de bord à fiabiliser

La mobilisation des équipes du responsable de programme pour en assurer la réussite mérite d'être saluée. La DIE a mis en place un dispositif inédit pour suivre et accompagner les porteurs de projets développés dans un cadre novateur pour les services de l'État.

La direction s'est attachée à développer une approche en mode projet reposant sur la mise à disposition d'outils collaboratifs, le partage d'informations et de bonnes pratiques. Le réseau des acteurs impliqués a bénéficié de l'organisation de séminaires thématiques.

Un travail important d'analyse des risques a été mené pour chaque projet.

Les modalités de gouvernance, la procédure budgétaire et les modalités d'échange entre le responsable de programme et les maîtres d'ouvrages ont été précisées par circulaire du 13 mai 2019. Une fiche navette a été mise en place afin d'assurer un suivi dynamique des données de chaque opération. L'analyse des coûts par élément permet de vérifier la cohérence des chiffrages, de suivre leurs évolutions à mesure de l'avancement des études et de comparer les offres des candidats. L'ensemble des données immobilières, énergétiques et financières sont regroupées dans un fichier central piloté par la DIE d'où sont extraites les données utiles au suivi des comités budgétaires.

À sa demande, le Conseil a été destinataire d'un fichier de suivi des performances permettant de comparer les indicateurs majeurs de chaque opération validés initialement en CNIP et leur valeur au dernier trimestre 2020. Si la comparaison des deux situations traduit la bonne tenue des engagements, plusieurs anomalies relevées suscitent des interrogations⁵.

La DIE est invitée à consolider le dispositif de mise à jour des informations de ce tableau de bord. Il importe de s'assurer de sa fiabilité avant que des études plus détaillées ne viennent préciser, et donc modifier, les données essentielles des projets.

L'attention du responsable de programme est appelée sur la construction parfois contre-intuitive de certains indicateurs qui pourrait être à l'origine de commentaires en contradiction avec les données transmises.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fiabiliser les données du tableau de bord de suivi des principaux indicateurs des opérations du programme.

3. Une contribution aux buts principaux du programme à mieux valoriser

Le programme 348 poursuit trois buts principaux : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

Sur l'accélération de la transition énergétique

La contribution du programme aux objectifs de transition écologique se traduit par deux cibles :

- une économie d'énergie annuelle de 139 M kWh_{ep},

⁵ Le Conseil relève notamment que les totaux affichés pour la situation au dernier trimestre 2020 ne correspondent pas toujours à la somme des données de chaque opération, que les données de certaines opérations de construction neuve paraissent devoir être vérifiées et que les bénéfices de la cité de Melun sont toujours comptabilisés dans la performance globale alors que l'opération est abandonnée.

Conseil de l'immobilier de l'État

- une réduction annuelle des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 9 millions de kgCO₂.

Dans son avis de 2019, le Conseil observait que la part d'économie d'énergie attendue de l'abandon de sites représentait plus de la moitié du total du résultat attendus. Les projections actualisées fin 2020 laissent supposer que les gains qui peuvent être espérés de l'amélioration de la performance énergétique des cités actuelles représenteraient 47 M kWhep, soit seulement le tiers de la cible. Cette estimation est cependant à appréhender avec prudence dans la mesure où les données transmises paraissent devoir être corrigées⁶.

Les données sont à fiabiliser pour confirmer la tenue des objectifs du programme. Ce travail est à doubler d'une analyse plus fine des résultats afin de tirer de la mise en œuvre du P348 des enseignements utiles au pilotage des opérations envisagées dans le cadre du plan de Relance.

Les bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m² sont assujettis aux obligations du dispositif Éco-Énergie-Tertiaire qui prévoit la réduction de la consommation d'énergie à hauteur de 40% en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050. Il est rappelé que les économies réalisées par la libération de locaux ou la substitution de locaux ne sont pas pris en compte pour l'atteinte de ces objectifs.

La DIE est invitée à faire évoluer le mode de comptabilisation des économies projetées du tableau de bord du programme afin de restituer les économies d'énergie des immeubles soumis au dispositif Éco-Énergie-Tertiaire distinctement des autres gains énergétiques résultant de constructions neuves et de la libération de locaux.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Identifier et suivre les économies d'énergie susceptibles de contribuer à l'atteinte des cibles du dispositif Éco-Énergie-Tertiaire.

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

Les difficultés rapportées au cours de l'audition semblent indiquer que l'interopérabilité des différents réseaux informatiques métiers des services de l'État n'est pas acquise et que les porteurs de projets immobiliers ne bénéficient pas d'un accompagnement de services centraux spécialisés pour aborder la question des usages numériques des occupants des futurs immeubles. Il s'agit pourtant d'un prérequis pour répondre à l'ambition de construction de l'État à l'âge numérique portée par le grand plan d'investissement.

Le Conseil prend acte de l'affirmation du directeur de l'immobilier de l'État selon laquelle les recommandations du Conseil⁷ ont été prises en compte dans les projets notamment celles visant à répondre à un besoin de modification d'affectation dans le temps : réversibilité des aménagements, modularité des espaces et adaptabilité des plateaux. Le travail en équipe projet semble avoir permis d'intégrer des éléments importants de la politique immobilière de l'État dans les programmes d'opérations : création de postes de travail banalisés, mutualisation d'espaces et de service ou conception de locaux adaptés aux nouveaux modes de travail. Cependant, faute d'indicateurs, il n'est pas possible d'en apprécier la portée. Le Conseil renouvelle son invitation à produire pour chaque opération une annexe « construction de l'État à l'âge du numérique » précisant les objectifs fixés dans ce domaine.

⁶ Le total des gains annuels exprimés en énergie primaire (135 M kWep) n'est pas égal à la somme des gains énergétiques « cités » (47 M kWep) et des gains énergétiques des sites libérés (75 M kWep).

⁷ Avis CIE n°2018-05 et 2019-04

Conseil de l'immobilier de l'État**Recommandation n°4 à l'attention des porteurs de projets :**

Produire pour chaque opération une annexe « construction de l'État à l'âge du numérique ».

Sur la maîtrise des dépenses publiques

La contribution du programme aux objectifs de maîtrise des dépenses publiques se traduit par trois cibles :

- le respect de l'enveloppe budgétaire allouée,
- une économie annuelle de budget de fonctionnement de 40 M€,
- un potentiel de cessions immobilières de 160 M€.

Les possibles effets collatéraux de la crise sanitaire sur les coûts des opérations ont été mentionnés dans la première partie du présent avis.

La notification des marchés de travaux constituera une étape décisive sur le chemin de la maîtrise budgétaire du programme. Le respect de l'enveloppe allouée nécessitera une vigilance renforcée du responsable de programme qui assume la gestion de l'enveloppe mutualisée affectée aux aléas.

Le contexte incertain invite à confirmer les économies de fonctionnement attendues à chacune des étapes des projets, notamment au regard des conditions économiques de libération des sites actuellement occupés.

Les bouleversements en cours auront un impact sur les marchés immobiliers. Le développement du télétravail devrait réduire et modifier la nature des besoins immobiliers des occupants. Le contexte favorise l'émergence de nouveaux types d'offres de services immobiliers. Opportunités ou menaces, ces évolutions sont susceptibles de bouleverser l'équilibre économique des 28 opérations du programme dont le calcul de retour sur investissement intègre des produits de cession.

4. Une opportunité à saisir pour professionnaliser la gestion immobilière de l'État**Sur la maîtrise d'ouvrage**

Dans un contexte d'appauvrissement des compétences, les efforts de la DIE pour constituer des équipes de maîtrise d'ouvrage par regroupement des compétences éparses des services de l'État sont salués. Si le recours important à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage s'impose, il ne permet cependant pas de pallier toutes les lacunes.

Le programme 348 constitue une véritable opportunité pour reconstituer une filière de maîtrise d'ouvrage professionnelle et pérenne. Le Conseil encourage la DIE à porter ce projet.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Engager une réflexion sur la constitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage d'État professionnelle et pérenne

Sur le pilotage des marchés globaux de performance (MGP) :

Les MGP peuvent être assimilés à des marchés de partenariat public privé (PPP) sans financement. Ils présentent des risques similaires s'agissant de la maîtrise des coûts, de la qualité de l'ouvrage produit et des prestations postérieures à sa livraison.

Il n'est pas inhabituel que les entreprises candidates à des marchés publics minimisent leurs marges pour améliorer leurs offres financières. Le titulaire d'un marché global de performance peut être tenté d'améliorer son bilan opérationnel en proposant des avenants en cours d'exécution du contrat. Dans le cadre habituel d'une opération MOP, le maître d'ouvrage bénéficie de l'obligation de conseil de son maître d'œuvre. S'agissant d'un MGP, le maître d'ouvrage souffre d'une asymétrie d'informations qui lui permet difficilement d'apprécier l'opportunité des travaux supplémentaires proposés par le titulaire du contrat.

Face à des grandes entreprises du BTP disposant de services techniques et juridiques prompts à détecter et à optimiser la moindre faille des contrats, il convient de développer une approche professionnelle. La DIE et Fin Infra⁸, produisent du conseil en amont et proposent l'ajout de clauses pour gérer les risques identifiés propres à chaque marché. Cependant, au-delà de la définition du cadre contractuel, les témoignages recueillis en séance indiquent plutôt des porteurs de projets improvisant au fil de l'eau. On ne peut que craindre les conséquences de choix opérés dans un tel contexte⁹.

L'État est invité à prendre exemple sur les grands groupes privés et à mettre en place une structure de pilotage national des opérations réalisées dans le cadre de contrats globaux : marchés publics de conception-réalisation, marchés publics globaux de performance, marchés publics sectoriels et marchés de partenariat.

Recommandation n°6 à l'attention du ministère en charge du Domaine :

Mettre en place une structure de pilotage national des opérations réalisées dans le cadre de contrats globaux

Sur l'exploitation future des immeubles neufs ou rénovés

Il est observé que les phases postérieures à la construction des ouvrages réalisés dans le cadre de PPP se sont révélées propices aux dérives. La vigilance s'impose s'agissant des MGP. Le Conseil approuve la double recommandation de la DIE relative aux prestations postérieures à la livraison des ouvrages : une durée limitée à cinq ans, un périmètre circonscrit à la maintenance technique des principaux équipements concourant à l'atteinte des objectifs de performance énergétique. L'articulation de ces prestations avec le dispositif d'exploitation globale de l'immeuble devra être soigneusement étudiée.

La complexité de la gestion technique des immeubles qui seront livrés au terme des opérations de réhabilitation ou de construction neuve du programme 348 ne doit pas être sous-estimée. La prise en charge de ces bâtiments aux équipements techniques sophistiqués est à anticiper. Elle nécessite le plus souvent investissement et formation.

Le Conseil prend acte que la nouvelle agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) est susceptible de contribuer à la professionnalisation de la gestion future des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants.

⁸ Service à compétence nationale qui conseille les entités publiques dans la conduite de leurs projets d'investissement et les aide à optimiser la structuration juridique et financière de leurs investissements (décret n°2016-522 du 27 avril 2016).

⁹ Le dossier rouennais constitue un exemple préoccupant.

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un cadre national de gestion des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants



En conclusion, le calendrier initial du programme qui prévoyait la livraison des ouvrages en 2022 ne sera pas respecté. Le nouvel échéancier prévoit l'achèvement de 6 projets en 2022, 31 en 2023 et le dernier en 2024. Le responsable de programme est invité à renforcer son dispositif de maîtrise des délais et de gestion des éventuels impacts collatéraux de la crise sanitaire dans la mise en œuvre des opérations.

Le Conseil salue la mobilisation de la direction de l'immobilier de l'État et des équipes projets dans un contexte particulièrement difficile. Le dispositif inédit de suivi et d'accompagnement déployé par la DIE permet d'espérer l'atteinte des objectifs de performance et budgétaire initiaux. Une fiabilisation du tableau de bord semble toutefois indispensable pour assurer un pilotage fin du programme.

Le CIE formule plusieurs recommandations pour mieux valoriser la contribution des opérations à l'atteinte des trois buts principaux du programme 348 : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

Il souligne les risques inhérents aux marchés globaux de performance qui représentent les deux-tiers des investissements du programme. Il suggère de prendre exemple sur les grands groupes privés et de mettre en place une structure de pilotage national des opérations immobilières réalisées dans le cadre de contrats globaux.

Enfin, le Conseil appelle l'État à saisir l'opportunité du programme 348 pour engager une action de professionnalisation de deux domaines de la gestion immobilière : la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des immeubles.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Renforcer le dispositif de gestion des risques de dérives des calendriers et de leurs conséquences.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fiabiliser les données du tableau de bord de suivi des principaux indicateurs des opérations du programme.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Identifier et suivre séparément les économies d'énergie susceptibles de contribuer à l'atteinte des cibles du dispositif Éco-Énergie-Tertiaire.

Recommandation n°4 à l'attention des porteurs de projets :

Produire pour chaque opération une annexe « construction de l'État à l'âge du numérique ».

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Engager une réflexion sur la constitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage d'État professionnelle et pérenne

Recommandation n°6 à l'attention du ministère en charge du Domaine :

Mettre en place une structure de pilotage national des opérations réalisées dans le cadre de contrats globaux.

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un cadre national de gestion des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants.

Avis n°2021-01 sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine

L'examen des modalités de valorisation du parc immobilier de l'État conduit le Conseil de l'immobilier de l'État à s'intéresser à la mission d'évaluation assurée au nom de l'État par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et ses services dits du « Domaine ».

Les projets de transformations de la mission d'évaluation des services du Domaine portés par la direction nationale des interventions domaniales (DNID) et le libre accès sur internet aux données de marché sont susceptibles de conduire à un abandon de tout ou partie de l'activité d'expertise immobilière des services du Domaine. La fonction de contrôle est à séparer de la prestation de service en expertise immobilière pour assurer l'indépendance et l'objectivité du contrôle.

Le rattachement de la DNID à la DIE et le rattachement de la DIE à la DGFIP ne permettent pas de garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières vis-à-vis du représentant de l'État propriétaire qui les porte. Un repositionnement de la DIE est nécessaire.

Le projet d'évolution de la norme comptable définissant les modalités d'évaluation des bâtiments à usage d'habitation et de bureau est porteur de belles promesses pour la gestion immobilière de l'État. Une mise en œuvre dans les meilleurs délais est souhaitable.

L'externalisation des prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État est recommandée afin d'améliorer le pilotage de la valorisation du parc immobilier et la protection de ceux qui portent la responsabilité des transactions opérées au nom de l'État.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu lors de sa séance du 21 janvier 2021 :

- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État, de la sous-directrice gouvernance, financement et supports, de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, du chef du bureau financement et inventaire immobilier,
- le directeur de la direction nationale des interventions domaniales (DNID) accompagné du responsable du pôle évaluations,
- l'adjoint au chef de bureau de la politique immobilière de la direction du budget,
- l'ex-président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État,
- le responsable de la mission de préfiguration d'une « foncière » dans l'objectif de développer des alternatives à la cession pour valoriser les biens de l'État devenus inutiles.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

1. Une fonction de contrôle et une prestation d'expertise à dissocier

Certaines transactions immobilières impliquant l'emploi de fonds publics sont soumises au contrôle de L'État qui doit veiller à ce que les opérations soient réalisées aux conditions du marché ou en application de dispositions dérogatoires légales.

La vérification de l'adéquation de la chose et de son prix suppose de disposer d'un avis de valeur. Héritière de l'Administration des Domaines et Droits domaniaux créée en 1780, la direction générale des finances publiques (DGFIP) assure et la fonction de contrôle et la prestation d'expertise immobilière, au sein d'une même mission dite d'évaluation. L'examen des modalités de valorisation du parc immobilier de l'État conduit le Conseil de l'immobilier de l'État à s'intéresser à cette mission.

La mission d'évaluation est pilotée au niveau national par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID), service à compétence nationale qui lui est rattaché. Au plan local, les 425 agents « évaluateurs » du réseau de la DGFIP sont répartis sur l'ensemble du territoire au sein de 59 pôles d'évaluations domaniales (PED). La DNID assure l'animation du réseau et traite les sujets les plus complexes ou les plus sensibles.

La procédure de contrôle prévoit une obligation de saisine du « Domaine » en vue de la production d'un avis domanial portant sur les conditions financières de l'opération et les restrictions éventuelles. Le tableau ci-dessous précise l'obligation de saisine selon la nature de la transaction et le statut de la personne concernée.

Tableau n°1 : Opérations immobilières soumises au contrôle de l'État

Opérations concernées Personnes concernées (liste non exhaustive)	Cessions d'immeubles	Acquisition amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption hors ZAD	Acquisition poursuivie par voie d'expropriation ou par exercice du droit de préemption en ZAD	Prises à bail : Tous types de baux (y compris : avenants et renouvellements), location-vente...
Services de l'État et ses établissements publics, personnes et organismes dépendant de l'État et de ses établissements publics		Tous les biens dont la valeur vénale est égale ou supérieure à 180 000 €, hors droits et taxes	Aucun seuil : consultation obligatoire pour tous les biens	A partir de 24 000 € de loyer annuel, charges comprises
Collectivités territoriales et groupements ainsi que leurs établissements publics	Aucun seuil : Communes > 2000 habitants, départements, régions, EPCI, syndicats mixtes			
Personnes privées dépendant des collectivités locales, de leurs groupements et de leurs établissements publics				
Sociétés et offices HLM	Aucun seuil Attention : les opérations réalisées entre deux organismes HLM ou entreprises en vue de l'accession à la propriété ne sont pas soumises à consultation.			

Source : Direction générale des finances publiques¹

L'avis du Domaine encadre les termes des transactions, en fixant une valeur plancher pour les cessions et une valeur plafond pour les acquisitions. Le non-respect de ces valeurs au-delà d'une marge de 10 à 15%, doit être justifié. Pour les collectivités territoriales et leurs élus, un avis de valeur validé par les services de

¹ [DGFIP N°7305-NOT-SD](#) : Demande d'avis domanial ; dossier de saisine, notice explicative.

Conseil de l'immobilier de l'État

L'État constitue avant tout un gage de sécurité. Le risque de contestation des décisions immobilières est en effet moindre dès lors qu'elles concernent des transactions conformes à l'avis du Domaine.

Dans ce cadre, un même service du Domaine exécute la mission de contrôle sur la base d'une expertise immobilière dont il est l'auteur.

L'obligation de contrôle n'est pas requise pour la cession de biens de l'État dont le prix de vente est déterminé par les services du Domaine.

Le maintien du dispositif mérite d'être étudié au regard des objectifs poursuivis. Indépendance et objectivité sont deux critères à satisfaire pour garantir l'efficacité des instruments de contrôle. Si le contrôleur doit maîtriser l'ensemble des enjeux du domaine sur lequel il est appelé à se prononcer, s'agissant de ses aspects les plus techniques, il apparaît préférable que sa position se fonde sur des avis d'experts indépendants.

Recommandation n°1 à l'attention du directeur général des finances publiques :

Séparer la fonction de contrôle de la prestation de service en expertise immobilière.

Les services du Domaine réalisent d'autres évaluations que celles déjà mentionnées :

- évaluation des opérations d'acquisitions amiables et de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER),
- évaluation des biens de l'État pour des besoins de comptabilité patrimoniale,
- évaluations pour la cession des biens immobiliers recueillis dans le cadre de successions vacantes,
- évaluation de redevances pour des occupations économiques du domaine public,
- évaluation demandées au titre de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dans le cadre de commissions rogatoires des groupements interministériels de recherche (GIR) ou d'appels à projets.

Les bénéficiaires des 110 000 évaluations domaniales réalisées en 2019 se répartissent ainsi :

- 48 % : collectivités territoriales,
- 10% : SAFER,
- 28 % : divers : établissements publics nationaux, établissements fonciers, chambres consulaires...
- 14% : État, dont un tiers pour des besoins de comptabilité patrimoniale,

Partant du constat que les évaluations de valeurs qu'ils réalisent font souvent double emploi avec celles produites par les entités qui ont l'obligation de les consulter, les services du Domaine ont engagé depuis plusieurs mois une expérimentation avec des collectivités territoriales, des établissements publics fonciers et des SAFER visant à éviter les redondances d'évaluations. La nouvelle démarche fondée sur la confiance consiste à valider la qualité de l'évaluation produite par les entités consultantes en s'assurant de la qualité de leurs pratiques. Une veille est opérée par la réalisation de quelques évaluations de contrôle, ciblant des opérations à risques ou à enjeux. La mise en place d'un barème de référence partagé est un autre outil envisagé.

Cette évolution traduit un changement d'état d'esprit qui mérite d'être salué. Pour être opérante, la démarche de confiance doit cependant être l'occasion de lever tout doute relatif à de possibles conflits d'intérêts. Par exemple, la Cour des comptes² invitait en 2014 au renforcement de la transparence des modes de décisions des instances de gouvernance des SAFER et à l'adoption de règles déontologiques. Les mesures prises pour

² Cour des comptes ; rapport public annuel 2014 – février 2014 – 2 Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

Conseil de l'immobilier de l'État

garantir la compatibilité du double rôle d'évaluateur et d'intermédiaire rémunéré des SAFER sont donc à vérifier.

Des gains quantitatifs et qualitatifs sont attendus de cette nouvelle approche : réduction de la charge de travail des services du Domaine, plus grande fluidité des échanges entre contrôleur et entités contrôlées. La qualité même des valeurs estimées pourrait en bénéficier. Dans son rôle actuel de contrôleur, le service du Domaine privilégie une approche prudentielle. Le développement d'une relation de confiance avec les acteurs locaux que sont les entités contrôlées est de nature à favoriser la prise en compte d'éléments de contexte propres à rapprocher la valeur estimée d'un prix de marché.

Les métiers de l'expertise évoluent avec le développement des technologies de l'information et de la communication. La DGFIP y contribue en publiant sur la plateforme ouverte des données publiques françaises, des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières³. S'agissant de biens standards, le partage des informations sur lesquelles se fondaient historiquement les avis de valeurs du Domaine, a également pour résultat de diminuer l'intérêt d'une expertise domaniale.

Au terme de l'expérimentation en cours, l'État devra tenir compte de ces évolutions pour réorienter les activités de sa mission d'évaluation. Au-delà de la séparation des fonctions recommandée, la nécessaire modernisation de la mission d'évaluation devrait conduire l'État à envisager l'abandon de tout ou partie de son activité de prestataire de service en expertise immobilière.

2. Un exercice budgétaire d'évaluation de l'immobilier de l'État peu utile au gestionnaire

Le parc immobilier valorisé à l'actif du bilan de l'État pour 65,7 milliards d'euros correspond à l'ensemble des biens contrôlés au sens comptable. Il comprend des biens domaniaux (55,8 Mds€) et des biens non domaniaux mis à disposition de l'État qui assume les charges du propriétaire (9,9 Mds€).

Tableau n°2 : Valeurs des biens du parc immobilier valorisé au bilan de l'État au 31 décembre 2019

Détail des valeurs par type de biens contrôlés en milliards d'euros			
types de composant	Biens domaniaux	Biens non domaniaux	Total
Bureau	21,3	6,5	27,8
Logement	9,3	1,4	10,7
Bâtiment d'enseignement	1,4	0,0	1,4
Local d'activité	4,4	0,1	4,5
Bâtiment culturel	0,8	0,1	0,9
Culte et monument	0,1	0,0	0,1
Infrastructure	0,9	0,0	0,9
Terrain	1,7	0,1	1,7
Site militaire	8,2	0,1	8,3
sous total	48,1	8,2	56,3
Etablissements pénitentiaires	7,7	1,7	9,4
Total général	55,8	9,9	65,7

Source : Direction de l'immobilier de l'État ; inventaire Chorus RE-Fx au 31 décembre 2019

Les normes comptables s'imposant à l'État distinguent cinq modes de valorisation différents applicables en fonction de la nature de l'actif considéré :

- au coût historique non amorti : les terrains nus,

³ Conformément au décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 relatif à la publication sous forme électronique des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières.

Conseil de l'immobilier de l'État

- à l'euro symbolique : les sites naturels, les cimetières, les biens sui generis du ministère des Armées, les biens historiques et culturels⁴,
- au coût de remplacement déprécié : les établissements pénitentiaires, les routes et les barrages,
- à la valeur vénale : les bâtiments à usage d'habitation et de bureau,
- au coût historique amorti : les autres biens.

La DIE estime que les 100 000 biens ainsi valorisés représentent une superficie de 47 000 hectares et un patrimoine bâti de 49 millions de m² de surface utile brute.

Tableau n°3 : Nombre et surfaces des biens du parc immobilier valorisé au bilan de l'État au 31 décembre 2019

Détail des biens contrôlés par SUB et hectares		
	Nombre de biens	Surface
Bâtiments	92 000	49 millions m ² SUB
Terrains	8 000	47 000 ha
Total	100 000	

Source : Direction de l'immobilier de l'État ; inventaire Chorus RE-Fx au 31 décembre 2019

Les éléments portés à la connaissance du Conseil par la DIE ne permettent pas d'établir une correspondance plus fine entre les valeurs inscrites au bilan de l'État et les périmètres des classes d'actifs auxquels elles se rapportent.

Cela est d'autant plus regrettable que l'interprétation qui peut être faite des chiffres communiqués est délicate. Les résultats contre-intuitifs déduits des données issues du document de politique transversale « politique immobilière de l'État » de la loi de finances 2021 méritent explication⁵.

La connaissance du parc est un préalable à la conception de toute stratégie immobilière. Au-delà de l'exercice comptable imposé, le rapprochement des inventaires physique et comptable doit avoir pour but d'éclairer l'approche stratégique de l'État propriétaire. L'absence de précisions sur chaque classe d'actifs valorisée ou même sur les périmètres auxquels s'appliquent les différentes modalités de valorisation témoigne du fait que la valeur n'est pas encore devenue un critère déterminant du pilotage du parc immobilier de l'État.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir une correspondance entre inventaires physique et comptable à une maille suffisamment fine pour éclairer l'approche stratégique de l'État propriétaire.

Les biens valorisés à la valeur vénale représentent 58 % de l'actif immobilier de l'État. La notion de valeur vénale est à préciser tant elle peut être à l'origine de malentendus. La valeur vénale dont il est question dans le cadre de la comptabilité de l'État est une valeur « en poursuite d'usage » n'intégrant pas le potentiel de valorisation du bien. En cela, elle s'écarte du prix auquel le droit de propriété pourrait raisonnablement être vendu sur le marché. Elle présente donc un intérêt très relatif pour le gestionnaire d'actifs.

⁴ En cas de valorisation préalable au classement en bien historique et culturel, la dernière valeur connue est inscrite au bilan et figée.

⁵ Par exemple, l'État occupe 46,9 Mm² dont il est propriétaire. Ces surfaces entrant par définition dans le périmètre des biens valorisés à l'actif du bilan de l'État, il peut en être déduit par soustraction du total de 49 Mm² SUB annoncé que les surfaces non domaniales contrôlées par l'État sont au plus de 2,1 Mm². Les informations communiquées par la DIE à l'occasion de la présente audition n'ont pas permis au CIE de comprendre pourquoi 4% des surfaces du parc contrôlé représentent 15% de la valeur inscrite au bilan de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

L'hétérogénéité des modes d'évaluation n'étant pas optimale pour restituer une image fidèle du patrimoine de l'État, il est projeté l'abandon de l'évaluation en valeur vénale et son remplacement par une évaluation au coût historique amorti. Cette évolution en cours de discussion au sein du Conseil de normalisation des comptes publics (CNC) a pour but de renforcer l'utilisation des données comptables du parc immobilier pour la gestion. Dans sa forme actuelle, la valorisation pratiquée pour les bâtiments de bureau et de logement ne permet pas de pratiquer l'amortissement ou la dépréciation, ni de correctement immobiliser les travaux immobiliers. Un passage au coût pour l'ensemble de ces biens permettra d'étendre les pratiques de comptabilité analytique et de gestion immobilière sur l'essentiel du parc immobilier.

Ce nouveau mode d'évaluation ne reposant plus sur les pôles d'évaluation domaniaux, la charge de travail des services du Domaine devrait s'en trouver allégée.

Les bénéfices attendus de cette évolution normative sont considérables pour la gestion de l'immobilier de l'État. Les services de l'État sont invités à procéder à sa mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Accélérer le processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État pour que les bâtiments à usage d'habitation et de bureau soient évalués au coût historique amorti.

3. Un dispositif d'auto-évaluation des biens de l'État insuffisamment sécurisant

Si son abandon est envisageable dans un cadre comptable, la valeur vénale de chaque actif potentiellement valorisable demeure une information indispensable au gestionnaire de patrimoine immobilier.

L'évaluation des biens de l'État à des fins de transactions représente moins de 10 % de l'activité des évaluateurs du Domaine. Aussi marginale soit-elle, elle porte dans sa forme actuelle un risque de conflit d'intérêt à plusieurs niveaux.

Au plan organisationnel, le rattachement de la DNID à la DIE est contraire aux règles de bonne gestion. Si le risque de conflits d'intérêt a pu être considéré comme mineur jusque récemment, deux évolutions en cours plaident pour un réexamen de cette situation :

- le renforcement du rôle d'évaluateur de la DNID sur les sujets à enjeux ;
- le développement du rôle de gestionnaire d'actif de la DIE.

L'existence d'un lien hiérarchique aussi ténu soit-il entre celui qui opère la transaction et celui qui en contrôle la conformité n'est pas compatible avec les deux principes déjà évoqués d'indépendance et d'objectivité des instruments de contrôle. Il convient de mettre fin au rattachement de la DNID à la DIE.

Les pôles d'expertises domaniales étant intégrés au réseau de la DGFIP, il est aussi préférable de rompre le lien hiérarchique entre le directeur général des finances publiques et le directeur de l'immobilier de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Recommandation n°4 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Repositionner la DIE pour garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières du représentant de l'État propriétaire qui les porte.

Les transactions entre l'État et des collectivités territoriales, ou les entités qui en dépendent, posent un problème de déontologie. Dans un tel contexte, les services du Domaine se retrouvent dans la position délicate d'être à la fois conseil du vendeur et conseil de l'acquéreur. Étant à la fois une valeur plancher pour le vendeur et une valeur plafond pour l'acquéreur, la valeur estimée par l'évaluateur domanial en devient le prix. Le recours systématique à une expertise indépendante et externe s'impose pour l'État.

L'auto évaluation pose aussi la question de la qualité des valeurs estimées dans une perspective de valorisation des biens de l'État. Les prix de vente obtenus par appel d'offre sur des marchés immobiliers tendus s'avèrent souvent très supérieurs aux valeurs figurant dans les avis domaniaux. Ces écarts ne sont pas imputables à des erreurs d'appréciations mais traduisent des objectifs différents. Fixer une valeur plancher dans le cadre d'un contrôle de conformité est un exercice distinct de celui consistant à rechercher la valeur probable d'un actif sur le marché. Les résultats des deux approches divergent d'autant plus que les biens sont complexes et le marché tendu.

La méthode par comparaison a longtemps été la principale –la seule ?- méthode employée par les services du Domaine dont les avis se fondaient sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières. La principale limite de l'approche est connue ; elle suppose l'existence d'un nombre significatif de transactions récentes portant sur des biens similaires.

La publication d'une charte de l'évaluation du Domaine⁶ témoigne de la volonté de professionnaliser la fonction d'évaluation domaniale. Les méthodes décrites dans ce document d'évaluation s'apparentent à celles figurant dans la Charte de l'expertise en évaluation immobilière⁷ qui constitue en France, l'ouvrage de référence des experts en évaluation immobilière et des professionnels de l'immobilier en général.

Le métier d'expert immobilier requiert une connaissance fine des contextes locaux, des marchés immobiliers et des logiques d'acteurs, autant d'informations difficilement accessibles aux services administratifs. L'emploi des méthodes autres que celle par comparaison suppose de maîtriser ces informations pour choisir les bons indices. Ces choix sont déterminants. L'emploi d'une même méthode peut conduire à des résultats très différents en fonction des indices retenus⁸. La charte de l'évaluation du Domaine souligne les difficultés liées à l'utilisation par l'administration de la méthode des flux nets de trésorerie actualisés (« discounted cash-flow ») qui est pourtant celle privilégiée par les professionnels de l'immobilier du secteur privé.

Une externalisation des prestations d'expertise immobilière pour ses propres biens est susceptible d'apporter à l'État les informations qui lui font défaut pour piloter la valorisation de ses actifs.

Une telle mesure qui ne préjuge pas du maintien d'un contrôle de conformité par les services du Domaine présenterait aussi l'avantage de mieux protéger ceux qui portent la responsabilité des transactions opérées au nom de l'État.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

⁶ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Domaine/charte_domaine_2018.pdf

⁷ La charte de l'expertise en évaluation vise à répondre à la nécessité de transparence et de lisibilité des évaluations immobilières, d'harmonisation des définitions et des méthodes conformément aux normes européennes et internationales et aux standards TEGOVA, RICS, IVSC, tout en soulignant les spécificités propres à la France.

⁸ L'exemple théorique suivant illustre la sensibilité du résultat aux choix des indices : La valeur d'un immeuble générant un revenu locatif de 50 000 € sera estimée à 833 333 € avec un taux de capitalisation de 6% et à 1 M€ avec un taux de 5%.

Conseil de l'immobilier de l'État

Externaliser les prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État salue les projets de transformations de la mission d'évaluation des services du Domaine portés par la DNID. Il constate que le libre accès aux données de marché et la démarche de confiance expérimentée avec les entités soumises à avis domanial sont susceptibles de conduire à un abandon de tout ou partie de l'activité d'expertise immobilière des services du Domaine. Quoiqu'il en soit, il invite le directeur général des finances publiques à séparer la fonction de contrôle de la prestation de service en expertise immobilière.

Le Conseil estime nécessaire de mettre fin au rattachement de la DIE à la DGFIP pour garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières du représentant de l'État propriétaire qui les porte.

Le Conseil soutient le projet d'évolution normative relatif à l'évaluation comptable des bâtiments à usage d'habitation et de bureau. Il recommande d'externaliser les prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État afin d'améliorer le pilotage de la valorisation du parc et la protection de ceux qui portent la responsabilité des transactions opérées au nom de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du directeur général des finances publiques :

Séparer la fonction de contrôle de la prestation de service en expertise immobilière.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir une correspondance entre inventaires physique et comptable à une maille suffisamment fine pour éclairer l'approche stratégique de l'État propriétaire.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Accélérer le processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État pour que les bâtiments à usage d'habitation et de bureau soient évalués au coût historique amorti.

Recommandation n°4 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Repositionner la DIE pour garantir l'indépendance de la structure administrative en charge du contrôle de conformité des opérations immobilières du représentant de l'État propriétaire qui les porte.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Externaliser les prestations d'expertise immobilière pour les biens de l'État.

Avis n°2021-02 sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger

L'immobilier de l'État à l'étranger présente de multiples singularités en comparaison de celui situé sur le territoire national. La question de l'estimation de la valeur de l'actif immobilier de l'État se pose en des termes différents. Le dispositif organisationnel en place permet de respecter le principe d'indépendance des missions de contrôle et d'expertise immobilière.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) a arrêté un plan d'actions pour améliorer la connaissance du parc dont il assure la gestion. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) est invitée à consolider les inventaires physique et comptable de l'immobilier de l'État à l'étranger.

L'exercice budgétaire actuel d'évaluation à la « valeur vénale » des immeubles de bureaux et de logement se révèle inadapté et coûteux. Une accélération du processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État est souhaitable. Dans cette perspective il semble opportun de renoncer aux projets de campagnes d'évaluation fondées sur une notion ambiguë et de préparer le changement de méthode d'évaluation dès aujourd'hui.

Les cibles des campagnes d'évaluations à venir sont à définir en fonction des priorités d'un schéma stratégique global de l'immobilier à l'étranger. L'approche de l'évaluation doit être renouvelée pour être pleinement au service du projet de modernisation de l'action diplomatique. Sa professionnalisation implique de s'appuyer sur des standards internationaux d'évaluation pour définir le cadre contractuel des prestations d'expertise de biens situés à l'étranger.

L'État est invité à préciser les rôles respectifs des acteurs de la gestion de son immobilier à l'étranger.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu lors de sa séance du 21 janvier 2021 :

- la directrice des immeubles et de la logistique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, (MEAE) accompagnée de la cheffe du bureau du domaine,
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État, de la sous-directrice gouvernance, financement et supports, de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, du chef du bureau financement et inventaire immobilier,
- le directeur de la direction nationale des interventions domaniales (DNID) accompagné du responsable du pôle évaluations,
- l'adjoint au chef de bureau de la politique immobilière de la direction du budget,

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 21 janvier 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil de l'immobilier de l'État a rendu le 21 janvier 2021¹ un avis sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine sur l'évaluation en France. Les singularités de la gestion de l'immobilier situé hors du territoire national motivent un avis du CIE distinct.

1. Territoire national, pays étrangers : principes similaires, déclinaisons différentes

La gestion de l'immobilier occupé par les services et opérateurs de l'État en France et à l'étranger est guidée par les mêmes impératifs de transparence et de préservation des intérêts de l'État. Du fait d'acteurs, d'organisation et de contextes différents, les déclinaisons opérationnelles de ces grands principes ne sont pas identiques.

A l'étranger, les compétences attribuées en matière d'acquisition et d'aliénation de biens mobiliers et immobiliers au préfet ou au directeur départemental des finances publiques (DGFIP) par le code général de la propriété des personnes publiques ou par des textes particuliers sont exercées par l'ambassadeur ou par l'autorité ayant reçu de lui délégation². Pour autant, l'ambassadeur ne bénéficie pas de moyens équivalents à ceux dont disposent le préfet et le DGFIP pour assurer les missions immobilières qui lui sont confiées.

La direction des immeubles et de la logistique (DIL) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères est responsable de l'ensemble des opérations relatives au patrimoine immobilier relevant de la gestion du ministère des affaires étrangères et peut apporter son concours au montage et au suivi d'opérations immobilières pour le compte d'autres administrations ou organismes publics.

Pour assurer ces missions, la DIL s'appuie sur un réseau de seize antennes immobilières à vocation régionale³. Les antennes mettent leur connaissance du contexte professionnel local au service de la définition de la politique immobilière de chaque poste et apportent leur concours technique dans le cadre de montage et de conduite d'opérations. Il leur revient de mettre à jour le recensement du patrimoine et de dresser la liste des interventions à prévoir. Leur rôle de conseil technique s'étend aux établissements et services français implantés dans la zone géographique⁴.

La direction de l'immobilier de l'État et le réseau des services du Domaine sont, en lien avec la direction des immeubles et de la logistique (DIL) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), en charge de la tenue et de la mise à jour de l'inventaire physique du parc et de l'établissement de l'inventaire comptable.

La fonction de contrôle des opérations immobilières portées par les ambassadeurs ou leurs délégataires est opérée, non par les services du Domaine comme c'est le cas sur le territoire national, mais par une commission interministérielle (CIME) présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes nommé conjointement par le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères⁵. Les avis de la

¹ Avis CIE 2021-01 du 21 janvier 2021 sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine sur l'évaluation en France.

² Code général de la propriété des personnes publiques, articles R1221-1 et R3221-10.

³ Abidjan, Libreville, Londres, Washington, Abou Dabi, Alger, Istanbul, Libreville, Moscou, Nairobi, New Delhi, Pékin, Rabat, Rio de Janeiro, Rome, Tunis.

⁴ Les zones de compétences des antennes immobilières régionales sont vastes. Par exemple, l'antenne immobilière de Washington couvre l'Amérique du nord, l'Amérique centrale et les Caraïbes, soit un parc de 110 000 m² répartis sur 150 sites implantés dans une trentaine de villes de 15 pays différents.

⁵ La commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME) comprend sept membres permanents : trois du ministère des affaires étrangères, deux de la direction générale du Trésor, un de la direction du budget et un de direction générale des finances publiques généralement représentée par la direction de l'immobilier de l'État. Les ministres qui ne sont pas représentés par un membre permanent peuvent, pour les affaires intéressant leur département, désigner un représentant pour prendre part aux séances de la commission avec voix délibérative.

Conseil de l'immobilier de l'État

commission se fondent sur des valeurs vénales estimées par des experts indépendants. Le dispositif répond au principe d'indépendance des missions de contrôle et d'expertise immobilière⁶.

2. Une meilleure connaissance du parc géré par le MEAE, mais un inventaire à consolider

Avec 162 ambassades, 90 consulats, 120 sections consulaires et 16 représentations permanentes auprès des organisations internationales, la France est à la tête du troisième plus vaste réseau diplomatique au monde. La promotion de la langue et de la culture françaises est assurée par les 98 instituts culturels et leurs 137 antennes ainsi que par un ensemble d'établissements scolaires dont la supervision est confiée à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Au 31 décembre 2019, le parc immobilier de l'État situé à l'étranger représentait une surface bâtie de 2,3 millions de m² SUB et était valorisé à l'actif du bilan de l'État pour 4,3 milliards d'euros⁷.

L'essentiel de ce parc est sous la responsabilité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le ministère gère 1 878 biens ou bâtiments répartis sur 1 142 sites et 169 pays à l'étranger représentent une surface bâtie de plus de 1,57 millions de m² bâtis⁸. Ce parc est majoritairement situé dans une vingtaine de pays historiquement liés à la France (Liban, Algérie, Maroc, Côte d'Ivoire, Madagascar, Syrie, Mauritanie) ou abritant des postes à missions élargies (États-Unis, Allemagne, Turquie, Russie, Royaume-Uni, Chine, Canada, Japon, Inde, Espagne). S'il est pour l'essentiel constitué de bureaux, de logements ou de locaux d'enseignement dédiés au fonctionnement des services, le parc comprend aussi des biens hérités de l'histoire qui concourent à l'action diplomatique française⁹.

Le MEAE fait de l'amélioration de la connaissance de son parc une priorité et met en œuvre depuis 2020 un plan d'actions de fiabilisation des données d'inventaire aux plans administratif, technique et juridique. La qualité du dossier transmis au Conseil atteste du sérieux de la démarche et des progrès réalisés.

La comparaison des informations figurant dans le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances pour 2021 et des éléments communiqués par le MEAE en octobre 2020 fait ressortir que près du tiers des surfaces occupées par l'État en dehors du sol français et représentant 6% de la valeur totale du parc contrôlé à l'étranger ne relèverait pas de la responsabilité du MEAE.

Tableau n°1 : parc immobilier occupé par l'État situé à l'étranger selon le gestionnaire

Parc immobilier occupé par l'Etat situé à l'étranger			
Biens occupés par l'Etat	Nombre de biens	Surface en Mm ²	Valeur en Md€
gestion MEAE (14/10/2020)	1278	1 574 171	4 065 944 588
autres gestionnaires (résultat déduit)	?	718 749	240 008 864
Total (31/12/2019)	?	2 292 920	4 305 953 452

Sources : DPT LFI 2021 (valeurs au 31/12/2019) et note MEAE au CIE du 14/10/2020 (valeurs au 14/10/2020)

Il convient d'identifier les autres gestionnaires de ce parc, de compléter les informations du MEAE et de consolider les inventaires physique et comptable des biens immobiliers de l'État à l'étranger.

⁶ Avis CIE 2021-01 du 21 janvier 2021 sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine sur l'évaluation en France.

⁷ Document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » projet de loi de finances pour 2021, page 220.

⁸ Note MEAE au CIE du 26 octobre 2020 : surfaces et valeurs au 14 octobre 2020

⁹ Il comprend des lieux de mémoire (cimetières, mémoriaux, maison de Longwood à Ste-Hélène), des sites religieux ou affiliés (pieux établissements à Rome, bâtiments abritant des congrégations religieuses au Liban, Eglise Hôtel-Dieu à Beyrouth) et des sites contribuant à la préservation d'équilibres géopolitiques locaux (domaines nationaux français à Jérusalem, camp de réfugiés palestiniens au Liban).

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Consolider les inventaires physique et comptable de l'immobilier de l'État à l'étranger.

3. Un exercice budgétaire d'évaluation à la « valeur vénale » inadapté et coûteux

Les deux tiers du parc immobilier considérés comme étant contrôlés par l'État sont soumis à une obligation d'évaluation. Si, par simplification, les biens sont assimilés à un statut relevant de la domanialité française, ils relèvent de régimes juridiques variés, parfois éloignés du droit romain et des principes du code civil. Déterminer si la France a effectivement le contrôle d'un bien nécessite une analyse au cas par cas.

La norme 6 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE) sur les immobilisations corporelles définit les modalités d'évaluation en fonction de la nature des biens. Par principe, les actifs de l'État sont évalués et valorisés au coût, éventuellement amortis. Par dérogation, les bâtiments à usage de bureau et d'habitation et leurs terrains d'assiette sont évalués à la valeur vénale. La norme spécifique relative à l'évaluation des biens historiques et culturels situés sur le territoire national ne s'applique pas aux biens de même type situés à l'étranger.

Sur l'ensemble du parc contrôlé par l'État et géré par le MEAE (4,06 Md€), 874 biens sont évalués à la valeur vénale (3,10 Md€), 342 au coût historique amorti (0,77 Md€), 53 au coût historique (0,19 Md€) et 9 au coût symbolique.

Les biens valorisés à la valeur vénale représentent les trois-quarts de l'actif immobilier géré par le MEAE. Il est observé que la notion de valeur vénale dont il est question dans le cadre de la comptabilité de l'État est une valeur « en poursuite d'usage » n'intégrant pas le potentiel de valorisation du bien. En cela, elle s'écarte du prix auquel le droit de propriété pourrait raisonnablement être vendu sur le marché et présente un intérêt très relatif pour le gestionnaire d'actifs. Ce constat plaide pour un abandon de l'évaluation comptable à la valeur vénale¹⁰.

S'agissant de l'immobilier situé à l'étranger, plusieurs singularités rendent indispensables un passage à une évaluation comptable au coût historique amorti¹¹ :

- l'exercice d'évaluation est coûteux, du fait de la dispersion des biens dans le monde et de la nécessité d'externaliser la prestation d'expertise,
- pour une part importante des biens contrôlés, le plus souvent dans le cadre d'une relation diplomatique particulière avec l'État hôte, la liquidité n'est pas avérée ;
- l'exercice d'évaluation est particulièrement complexe pour les biens situés dans des zones où aucune valeur de marché n'est directement observable, soit du fait de l'absence de marché, soit du fait de la rareté que leur procure leur architecture, leur localisation ou leur caractère historique,
- l'instabilité politique et économique de pays hôtes est source de fortes variations des valeurs,
- s'agissant de biens situés hors de la zone euro, l'usage d'une valeur vénale suppose une actualisation régulière tenant compte des évolutions des taux de change. Dans un contexte monétaire instable, la valeur reflète moins l'investissement réalisé par l'État que les fluctuations des cours des devises.

¹⁰ Avis CIE 2021-01 du 21 janvier 2021 sur la valorisation du parc immobilier de l'État sur le territoire national et sur le rôle de la mission d'évaluation des services du Domaine sur l'évaluation en France.

¹¹ La Cour des comptes, à l'occasion de la certification des comptes 2014 de l'État, avait relevé à ce sujet que « le dispositif d'évaluation des biens concernés à la valeur de marché n'apparaît pas efficace ».

Conseil de l'immobilier de l'État

Un passage au coût pour l'ensemble des biens permettra d'étendre les pratiques de comptabilité analytique et de gestion immobilière sur l'ensemble du parc immobilier situé à l'étranger.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Accélérer le processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État pour que les bâtiments à usage d'habitation et de bureau situés à l'étranger soient évalués au coût historique amorti.

4. Un changement de méthode à préparer et des campagnes d'évaluation à cibler

L'amalgame des notions de « valeur vénale » comptable et de « valeur de marché » se traduit par une certaine ambiguïté des objectifs poursuivis dans le cadre des campagnes d'évaluation des biens situés à l'étranger. Les valeurs recherchées dépendent du but poursuivi.

La réalisation de campagnes d'évaluation communes en vue d'établir un inventaire comptable et de concevoir une stratégie immobilière peut être source de confusion. Depuis 2018, la DGFIP et le MEAE travaillent au lancement d'un nouveau marché d'évaluation sur les biens contrôlés par l'État et localisés à l'étranger. Les deux administrations qui poursuivent des objectifs différents peinent à s'accorder sur les modalités de réalisation de cet inventaire.

Dans le cadre du projet de passage à une évaluation au coût historique amorti pour les biens à usage de bureau et de logement, il est envisagé que les valeurs actuellement présentes dans la comptabilité seront figées après une période de fiabilisation et se verront appliquer des amortissements annuels. L'application de ce dispositif hors du territoire national appelle des observations d'ordre méthodologique et opérationnel :

- la sensibilité des valeurs au taux de change pose la question de la date à retenir pour établir un coût historique,
- le réseau des évaluateurs de la DGFIP ne pouvant assurer la mise en œuvre des mesures transitoires en dehors du territoire national, d'autres ressources seront à mobiliser pour l'étranger.

Au regard des difficultés opérationnelles et de la perspective d'une prochaine évolution normative, il semble souhaitable de suspendre le projet de campagne d'évaluation de la DGFIP et de s'attacher à préparer le changement de méthode d'évaluation comptable.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE

Préparer le changement de méthode d'évaluation comptable des biens situés à l'étranger.

Si son abandon est envisageable dans un cadre comptable, la valeur vénale de chaque actif potentiellement valorisable demeure une information indispensable au gestionnaire en charge de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie immobilière. Le plan d'actions mis en œuvre par le MEAE pour améliorer la connaissance du parc géré doit aussi avoir pour objectif d'identifier les actifs pour lesquels il est nécessaire de disposer d'une valeur de marché.

La non-liquidité des biens est à apprécier au regard de restrictions juridiques (droit de regard de l'État hôte, propriété du bâti désolidarisée de celle du terrain d'assiette, clauses conventionnelles déterminant l'usage), de risques juridiques (contestation du droit de propriété ou absence de titre de propriété), et de l'existence de liens politiques, historiques ou fonctionnels rendant très improbable le départ des services de l'État. La subjectivité de ce dernier critère d'exclusion suppose que l'impossibilité d'une libération partielle du site ait été démontrée préalablement et que les arguments fondant la décision soient portés au plus haut niveau. La liste des biens pour lesquels il n'est pas nécessaire d'estimer la valeur de marché pourrait utilement présentée à la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME).

Recommandation n°4 à l'attention du MEAE

Présenter à la CIME la liste des biens à exclure des campagnes d'évaluations en valeur vénale.

5. Une nouvelle approche de l'évaluation pour mieux servir les objectifs stratégiques

Les cibles des campagnes d'évaluation à venir sont à définir en fonction des contextes géopolitiques (sécurité de la zone d'expertise) et des priorités d'un schéma directeur faisant la synthèse des besoins des schémas pluriannuels de stratégie immobilière particuliers de chaque zone géographique.

L'immobilier géré par le MEAE est avant tout un outil au service de l'action diplomatique et du rayonnement de la France à l'étranger. Ces dernières années, le ministère a mis en œuvre plusieurs réformes importantes de son réseau ayant eu un impact significatif sur son implantation à l'étranger. La ressource immobilière a été mobilisée pour financer les réformes. En dix ans, près de 200 emprises à l'étranger ont été cédées pour un montant de près de 800 M€.

La politique de modernisation et d'adaptation aux enjeux diplomatiques du XXI^{ème} siècle engagée par le ministère se poursuit. L'immobilier est appelé à évoluer pour accompagner les transformations souhaitées ; son potentiel de valorisation, à être optimisé pour contribuer à leur financement. Les biens les plus liquides ayant été cédés, la poursuite de la politique de valorisation nécessite d'expérimenter des alternatives à la cession et de réaliser un travail d'analyse afin d'identifier les gisements de valeur. C'est dans cette perspective que doit être développée une nouvelle approche de la valorisation des biens à l'étranger.

Il n'existe pas de valeur immobilière absolue. La valeur estimée par un expert ne peut être qu'une réponse à la question posée par son client. La passation d'un contrat d'expertise nécessite donc un travail préalable afin d'éviter les déconvenues de réponses inadaptées aux besoins.

S'agissant d'évaluation de biens situés à l'étranger, l'acheteur public est invité à prendre connaissance des normes de l'International Valuation Standards Council (IVSC), organisme ayant pour buts de favoriser l'émergence de règles professionnelles et de mettre en place des standards d'évaluation applicables internationalement à tous les types d'actifs et dans toutes les circonstances.

L'attention de l'acheteur public est appelée sur trois points¹² à préciser dans tout contrat d'expertise : la nature et étendue de la mission et des investigations de l'évaluateur ainsi que leurs limites éventuelles ; la nature et les sources des informations sur lesquelles l'évaluateur se fondera ; l'ensemble des hypothèses et hypothèses particulières à retenir.

¹² Pour le choix des prestataires, la définition des termes du contrat et la description des livrables, l'acheteur pourra utilement prendre connaissance du recueil de normes internationales de l'évaluation dit « red book » de l'association internationale Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) qui intègre les normes internationales d'évaluation de l'IVSC.

Conseil de l'immobilier de l'ÉtatRecommandation n°5 à l'attention du MEAE et de la DIE :

S'appuyer sur des standards internationaux d'évaluation pour définir le cadre contractuel des prestations d'expertise de biens situés à l'étranger.

6. Une organisation à préciser pour mieux gérer l'immobilier de l'État à l'étranger

A l'occasion de la présente audition relative à l'évaluation des biens à l'étranger, il est apparu que les représentants du MEAE et de la DIE pouvaient ne pas partager la même représentation de leurs rôles respectifs dans la gestion de l'immobilier situé à l'étranger. Si elle était avérée, une telle situation serait préjudiciable à l'action publique.

Le Conseil à qui aucun SPSI relatif à l'immobilier situé à l'étranger¹³ n'a été communiqué à ce jour, propose d'inviter prochainement le MEAE afin qu'il lui présente le schéma pluriannuel de stratégie de l'immobilier à l'étranger. Cette audition sera l'occasion pour le MEAE et la DIE de présenter une vision commune de la fonction immobilière de l'État à l'étranger ou, à défaut, l'arbitrage qui aura été rendu sur leurs éventuelles différences d'interprétation des textes.

Recommandation n°6 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État et du ministre de l'Europe et des affaires étrangères :

Préciser les rôles respectifs des acteurs de la gestion de l'immobilier de l'État à l'étranger.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État relève les singularités de la gestion des biens immobiliers de l'État à l'étranger. Il constate que le dispositif organisationnel en place respecte le principe d'indépendance des missions de contrôle et d'expertise immobilière. Il agréé le plan d'actions du MEAE visant à améliorer la connaissance de son parc et invite la DIE à consolider les inventaires physique et comptable de l'immobilier de l'État à l'étranger.

Observant que l'exercice budgétaire d'évaluation à la « valeur vénale » est inadapté et coûteux, il appelle à une accélération du processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État. Il recommande de renoncer aux projets de campagnes d'évaluation fondées sur une notion ambiguë et de préparer le changement de méthode d'évaluation dès aujourd'hui.

Le Conseil souligne que les cibles des campagnes d'évaluations à venir sont à définir en fonction des priorités d'un schéma stratégique global de l'immobilier à l'étranger. L'approche de l'évaluation doit être renouvelée pour être pleinement au service du projet de modernisation de l'action diplomatique. Sa professionnalisation implique de s'appuyer sur des standards internationaux d'évaluation pour définir le cadre contractuel des prestations d'expertise de biens situés à l'étranger.

Enfin, le Conseil appelle à une clarification des rôles respectifs des acteurs de la gestion de l'immobilier de l'État à l'étranger.

¹³ Exception faite de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) : Avis CIE 2016-14 du 6 juillet 2016 sur la stratégie immobilière de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Consolider les inventaires physique et comptable de l'immobilier de l'État à l'étranger.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Accélérer le processus de modification de la norme 6 du recueil des normes comptables de l'État pour que les bâtiments à usage d'habitation et de bureau situés à l'étranger soient évalués au coût historique amorti.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE

Préparer le changement de méthode d'évaluation comptable des biens situés à l'étranger.

Recommandation n°4 à l'attention du MEAE

Présenter à la CIME la liste des biens à exclure des campagnes d'évaluations en valeur vénale.

Recommandation n°5 à l'attention du MEAE et de la DIE :

S'appuyer sur des standards internationaux d'évaluation pour définir le cadre contractuel des prestations d'expertise de biens situés à l'étranger.

Recommandation n°6 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État
et du ministre de l'Europe et des affaires étrangères :

Préciser les rôles respectifs des acteurs de la gestion de l'immobilier de l'État à l'étranger.

Avis de suite n°2020-02 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021 (SPSI) du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

La spécificité des missions du CNRS induit des besoins de bureaux et de logements, et majoritairement de bâtiments d'un haut degré de complexité technique.

Les progrès réalisés en termes de mutualisation de locaux et d'équipements scientifiques, de gestion du parc de logements, doivent être complétés par une approche qualitative. La production d'un document prospectif articulant les enjeux métiers et la situation immobilière est un préalable à l'élaboration d'une stratégie immobilière. Une démarche de professionnalisation de la fonction immobilière est à engager.

Le Conseil de l'immobilier de l'État ne peut émettre un avis favorable sur le schéma pluriannuel.

À partir d'un diagnostic immobilier exhaustif, le schéma attendu doit présenter la segmentation des actifs s'articulant avec la politique métier et les besoins immobiliers induits, permettant l'élaboration d'une véritable stratégie immobilière. Le CNRS est invité à concevoir dès aujourd'hui un véritable SPSI pour la période 2021-2025, répondant à ses besoins métier et respectant les normes de la politique immobilière de l'État.

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 (CIE) ;

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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État, du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par le CNRS et après avoir entendu lors de sa séance du 6 février 2020 :

- le directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation du CNRS, accompagné du directeur du service immobilier du CNRS,
- l'adjoint au chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) accompagné du chef du département gestion et pilotage budgétaires des programmes du MESRI,
- le directeur par intérim de l'immobilier de l'État (DIE), accompagné de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, et du chef de bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État.

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- n°2012-06 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national de recherche scientifique ;
- n°2016-03 sur la stratégie immobilière du centre national de recherche scientifique ;
- n°2019-17 sur les SPSI des opérateurs de l'État, le bilan et les perspectives, audition de la DIE.

Conseil de l'immobilier de l'État

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 23 juillet 2020, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Le CNRS gère un parc immobilier de 99 sites représentant une superficie de 774 hectares où sont implantés 578 bâtiments proposant une surface bâtie de 898 000 m² SHON. Compte tenu de l'importance de ce parc, le CNRS fait partie depuis 2013 du panel d'opérateurs bénéficiant d'un suivi renforcé de la part de la direction de l'immobilier de l'État.

Le CNRS compte plus de 1 100 unités de recherche relevant de dix instituts¹ partagées avec des universités et d'autres opérateurs de l'État. Seules 236 d'entre-elles sont hébergées au sein du parc immobilier géré par le CNRS. Le SPSI présenté n'intègre pas l'immobilier occupé par plus de 800 autres unités de recherches qui sont hébergées au sein d'un immobilier dont le CNRS n'est pas le gestionnaire.

1. Un parc immobilier mieux connu et davantage rationalisé, mais un bilan insuffisant

Le déploiement d'un système d'information patrimonial « LOGIC » a amélioré la connaissance du parc immobilier géré par le CNRS. L'opérateur a engagé les premières actions de rationalisation de son parc.

À partir de l'inventaire réalisé par délégation régionale et catégorie de locaux, les services sont en mesure d'analyser le taux d'occupation des bâtiments tertiaires, des locations, des locaux vacants, des parcelles ou d'identifier les bâtiments susceptibles d'être valorisés. Cependant, alors que 58 % des biens gérés par le CNRS sont domaniaux, l'absence de lien entre l'outil de gestion du CNRS et le système d'information partagé par les acteurs de la politique immobilière de l'État ne facilite pas le travail d'analyse et de contrôle de la DIE. La mise en place d'une solution technique automatisée améliorerait le partage des données essentielles recensées dans le système d'information LOGIC avec le représentant de l'État propriétaire.

Le travail de rationalisation du parc de logements engagé par le CNRS conduit à une diminution du nombre de logements, passé de 146 en 2015 à 105 en 2019². La rénovation du processus d'attribution des logements sociaux aboutit à une revalorisation des loyers. Un projet de vente de 12 logements, biens propres du CNRS, devrait se concrétiser en 2020-2021 pour une recette estimée de 2,3 M€. Ce bilan positif est cependant pondéré par le constat d'une augmentation inexplicée de 44% de la surface entre 2016 et 2019 et par un taux de vacance élevé de 32 %. L'opérateur est invité à s'interroger sur l'adéquation de l'offre au besoin et la possible valorisation d'une partie de ce capital immobilier³ surtout si des legs continuent à alimenter le stock.

D'autres actions de valorisation du parc ont été mises en œuvre après recensement de bâtiments et de parcelles devenus inutiles pour les activités du CNRS. Ce travail d'analyse du foncier⁴ et du bâti a fait émerger 18 projets de libérations d'emprises à valoriser, induisant une réduction du foncier de 10 hectares et de 18 894 m² de bâti⁵. Ces opérations concernent la cession de neuf biens propres de l'établissement et la libération de neuf emprises appartenant à l'État ou à d'autres partenaires⁶. Compte tenu de l'étendue du parc,

¹ Institut des sciences biologiques (INSB) ; institut de chimie (INC) ; institut écologie et environnement (INEE) ; institut des sciences humaines et sociales (INSHS) ; institut des sciences de l'information et de leurs interactions (INS2I) ; institut des sciences de l'ingénierie et des systèmes (INSIS) ; institut national des mathématiques et de leurs interactions (INSMI) ; institut de physique (INP) ; institut national de physique nucléaire et physique des particules (IN2P3) ; institut national des sciences de l'univers (INSU).

² Diminution du nombre des logements de fonction attribués pour nécessité absolue de service : l'arrêté du 14 décembre 2015 fait passer de 46 à 28 les fonctions pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par NAS (gratuité du logement nu) et transformation en 2016 de la destination de 12 logements en espaces de bureaux, de convivialité ou locaux techniques.

³ Le CNRS pourrait envisager la suite d'un plan de cession ou de mise en location au coût du marché pour dégager des recettes susceptibles d'être réinvesties.

⁴ En 2016, il est de 774 hectares dont 64 % de cette surface sur trois sites, Alpes, Midi Pyrénées et Provence et Corse.

⁵ À comparer au 16 600 m² SHON bâtis et 89 000 m² de foncier libérés après le SPSI 2011-2015.

⁶ Bilan septembre 2018 : huit opérations réalisées, six en cours, deux projets programmés, deux restant à instruire.

le CNRS est invité à poursuivre l'analyse et le recensement des biens non indispensables à son activité actuelle et future.

Les libérations d'emprises, en faible proportion, ne masquent pas la tendance générale d'une hausse des surfaces bâties. La finalisation en cours des projets lancés dans le précédent SPSI 2011-2015 et ceux décidés dans le cadre du CPER 2015-2020, du Programme d'investissement d'Avenir ou des Plans Campus, conduiront à un accroissement des surfaces bâties du CNRS de plus de 47 000 m² et des surfaces foncières de plus de 6 hectares entre 2016 et 2021. Si ces opérations ont vocation à contribuer à la rationalisation des implantations de l'opérateur, malgré des projets de mutualisation interne ou externe et de regroupement d'unités de recherche, le bilan de ces quinze dernières années est celui d'un accroissement régulier du parc occupé par le CNRS.

Recommandation n°1 à l'attention de l'opérateur

Enrichir l'inventaire immobilier par une approche qualitative des enjeux économiques, techniques et fonctionnels.

2. L'immobilier, un enjeu essentiel pour l'avenir du CNRS

L'immobilier constitue un enjeu majeur pour maintenir la capacité d'action de l'établissement et accompagner son évolution. L'augmentation régulière des surfaces d'un parc immobilier d'une telle dimension⁷ suscite une inquiétude quant à la capacité du CNRS de l'entretenir et de l'adapter à des besoins métiers qui ne cessent d'évoluer.

Le patrimoine bâti est vieillissant. Un tiers des bâtiments date d'environ quarante ans et n'a pas fait, depuis lors, l'objet de réhabilitations lourdes. Afin d'arrêter un plan pluriannuel d'investissement immobilier, le CNRS a établi un diagnostic de l'état de santé du parc immobilier et opéré un recensement des besoins en travaux. Sur les 134 opérations identifiées d'un coût total évalué à 141 M€, le CNRS a sélectionné selon des critères de sûreté, de sécurité et de rationalité économique, 56 opérations de travaux de remises aux normes et d'amélioration de la sécurité des bâtiments, pour un investissement global de 49 M€. L'enveloppe annuelle de 12 M€ consacrée à l'entretien et à la maintenance, n'apparaît pas suffisante pour garantir le maintien en état satisfaisant d'un immobilier qui héberge des équipements scientifiques sensibles et onéreux.

De plus, le CNRS doit élaborer et mettre en œuvre un plan d'actions visant à respecter les obligations de réduction de la consommation d'énergie finale d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010⁸.

Au risque d'obsolescence technique, s'ajoute un risque d'inadaptation fonctionnelle aux besoins métiers du CNRS. Le CNRS n'a ni décrit dans son SPSI, ni partagé avec le Conseil, ses analyses et réflexions prospectives sur la dimension immobilière des évolutions attendues dans les différents domaines scientifiques dans lesquels interviennent ses équipes. Ce travail constitue pourtant un préalable à la définition de toute stratégie immobilière.

L'opérateur prévoit de mobiliser des crédits à hauteur de 170,5 M€ entre 2017 et 2021 pour la finalisation des grandes opérations lancées dans le cadre du SPSI 2011-2015, au titre du Contrat de Plan État Région 2015-

⁷ Le patrimoine immobilier s'étend sur un bâti de 898 088 m² SHON et 774 hectares de foncier.

⁸ 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, qui ont codifié l'article 175 de la loi n°2018-1021 dite « loi ELAN » et le décret n°2019-771 dit « décret tertiaire ».

Conseil de l'immobilier de l'État

2020, du Programme d'investissement d'Avenir et des Plans Campus. L'augmentation de la surface bâtie entraînera un accroissement des besoins de maintenance.

La poursuite de la rationalisation des emprises peut à la fois contribuer à réduire le coût d'exploitation du parc et permettre de dégager des ressources complémentaires par la valorisation de surfaces non essentielles à l'activité : cessions, baux emphytéotiques, locations à des tiers, réaffectation, réemploi, mutualisation de locaux.

Dans ce contexte, l'élaboration d'une stratégie immobilière s'avère indispensable.

Son élaboration suppose d'engager un travail prospectif afin de déterminer comment les enjeux-métiers et l'immobilier sont appelés à s'articuler, dans leurs dimensions techniques, fonctionnelles, économiques, durables, sociales, territoriales et politiques.

Recommandation n°2 à l'attention de l'opérateur

Établir une cartographie des risques immobiliers au regard des enjeux-métiers.

3. Une gestion immobilière à adapter pour mettre en œuvre le prochain schéma stratégique

Le travail d'identification des risques doit conduire le CNRS à s'interroger sur sa capacité de mise en œuvre d'une stratégie immobilière nécessitant des compétences spécifiques à chacune des familles de métiers⁹ de la gestion d'un immobilier d'exploitation.

Le parc immobilier est constitué d'une centaine de sites avec des spécificités techniques diverses liées à la variété des domaines de recherche. Le CNRS souligne la très haute complexité technique de certains bâtiments qui nécessite des équipes expertes en construction et maintenance.

La gestion immobilière est confiée aux 18 délégations régionales du CNRS. Au plan national, le service de la politique immobilière (SPI) de la Direction de la Stratégie Financière, de l'Immobilier et de la Modernisation (DSFIM) exerce une mission de conseil et d'assistance pour les opérations d'investissement, la maintenance et l'entretien des bâtiments. Chaque délégué régional est responsable du bon fonctionnement, de la logistique, de la maintenance et de l'entretien du patrimoine. Il s'acquitte de la gestion foncière des sites¹⁰, de la maîtrise d'ouvrage et la conduite d'opération. Le CNRS fait état par ailleurs, d'un réseau des correspondants techniques du bâtiment (65 agents en 2016 et 91 en 2018) qui réunit des ingénieurs et techniciens travaillant dans les unités de recherche.

La répartition des ressources et charges respectives du service central de la politique immobilière et des services techniques immobiliers et logistiques des délégations régionales interpelle. Le service central est constitué en juillet 2016 de 6 ETP, soit un agent pour 150 000 m² SHON. Il est recensé 190 ETP dans les délégations régionales, soit un agent pour 4 700 m² SHON. Ils correspondent à 104 emplois de gestionnaire immobilier et 86 agents en charge de la logistique. Il est relevé d'importantes disparités du nombre d'ETP entre les 18 délégations régionales, allant, de deux agents en Bretagne et Pays-de-la-Loire, à 25 en Provence et Corse, hors les six délégations d'Ile-de-France qui comptent 91 personnes au total dans leurs effectifs.

⁹ Asset Management (AM) : gestion stratégique de l'immobilier, Property Management (PM) : administration de biens et conduite d'opérations pour le compte du propriétaire, Facility Management (FM) : services à l'immeuble et aux occupants, maîtrise d'œuvre (MOE), maîtrise d'ouvrage (MOA).

¹⁰ Attribution des locaux aux unités de recherche, engagement et suivi d'exécution des baux et conventions, relations avec les services départementaux de la DIE.

Conseil de l'immobilier de l'État

Un recensement est à réaliser pour identifier les champs de compétences non couverts et gérer les risques opérationnels propres à chaque activité. Ce travail ne doit pas être circonscrit aux activités actuelles des services mais réalisé en tenant compte de l'élargissement de ce périmètre à d'autres activités appelées à être développées pour mettre en œuvre une stratégie immobilière au service de la stratégie de l'établissement scientifique.

Dans cette perspective, les modalités d'organisation de la fonction immobilière sont à réinterroger. Si l'échelon régional apparaît pertinent pour les activités d'exploitation et de maintenance, la constitution d'une direction immobilière en charge du pilotage stratégique du parc s'avère incontournable.

L'outillage de chaque métier de la fonction immobilière est aussi à étudier. Les outils de gestion déployés sont à compléter et à adapter afin que chacun dispose des informations nécessaires à son activité. La direction générale du CNRS doit disposer d'un tableau de bord afin de s'assurer que la stratégie immobilière mise en œuvre répond au projet scientifique de l'établissement.

La DIE pourra, dans le cadre de la mission de suivi renforcé, accompagner l'opérateur dans ses réflexions de professionnalisation de la fonction immobilière.

Recommandation n°3 à l'attention de l'opérateur

Engager une démarche de professionnalisation de la fonction immobilière.

4. La nécessité d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, outil de gestion du parc

Les stratégies patrimoniale et d'intervention doivent découler d'un diagnostic immobilier ; or, ce dossier n'est pas finalisé. L'inventaire des biens dans le référentiel technique est à compléter par une évaluation qualitative des bâtiments, relative à l'état de santé et aux contrôles réglementaires. Le référentiel technique spécifique élaboré par la DIE et le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (dit « RT ESR ») qui a vocation à produire des éléments de référence devrait constituer un outil utile pour apprécier les performances techniques et fonctionnelles des ouvrages.

Le CNRS est invité à anticiper les conséquences des nouvelles stratégies de recherche scientifique et les projets de coopération avec des partenaires nationaux ou internationaux, sur l'évolution des effectifs et les besoins d'occupation d'espace.

En l'absence de diagnostic finalisé et d'expression prospective des besoins métiers, l'articulation entre les stratégies scientifique et immobilière est impossible à valider. Le travail de segmentation qui doit conjuguer enjeux métiers et immobiliers n'a pas été effectué. Le CNRS est invité à le réaliser en priorité sur des implantations où des choix sont à opérer entre la conservation de biens à réhabiliter et leur libération.

La démarche d'élaboration et de validation du SPSI 2017-2020 a été trop longue. La mise en œuvre du schéma a débuté avant sa validation. Les informations examinées par le CIE en février 2020 sont pour l'essentiel, dépassées. L'opérateur, ses tutelles et la DIE sont invités à arrêter un calendrier permettant de présenter le SPSI du prochain exercice quinquennal avant sa mise en œuvre.

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière donnent aux opérateurs les outils indispensables à la pleine maîtrise de leur patrimoine immobilier. Si le CNRS semble s'être efforcé de répondre aux attendus de l'exercice, l'accumulation de données et la multiplication des repères temporels rendent le document peu lisible et difficilement exploitable. Le CNRS doit progresser dans son appropriation de l'outil.

Conseil de l'immobilier de l'État

La DIE met à disposition de l'opérateur et de sa tutelle des éléments documentaires, méthodologiques et informatiques cadrant les livrables et les instruments de pilotage¹¹. Le CNRS est invité à s'en saisir pour élaborer rapidement un SPSI conforme aux attendus d'un tel document.

Recommandation n°4 à l'attention de l'opérateur

Produire un SPSI conforme aux attendus dans les délais prescrits.

5. Les enjeux immobiliers des coopérations scientifiques à appréhender à l'échelle des territoires

Le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche a fortement évolué au cours des dernières années, en application des lois de 2007 puis de 2013. Les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) puis les Communautés d'universités et d'établissements (ComUE) se sont succédé. Ces structures regroupant universités, grandes écoles et organismes de recherche ont vocation, aujourd'hui et demain, à constituer des pôles français attractifs et identifiables à l'international.

L'augmentation constatée des surfaces du parc immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche appelle la mise en œuvre d'une stratégie de mutualisation des espaces tertiaires et scientifiques¹². Cette approche est à développer prioritairement en Ile-de-France où sont présents de nombreux opérateurs du secteur et où les enjeux financiers sont les plus importants, compte tenu du prix du foncier.

L'évolution prévisionnelle du parc immobilier du CNRS entre 2016 et 2021 illustre la tendance de l'augmentation des surfaces bâties. Elles augmenteraient d'environ 3% malgré les opérations de rationalisation, y compris cessions et libérations, du fait de l'impact des opérations engagées avant 2016¹³. Quant au foncier, il connaîtrait une quasi-stabilité.

Tableau 1 : L'évolution du parc immobilier du CNRS

parc immobilier du CNRS	FONCIER			BÂTI		
	TOTAL	dont Ile-de-France	dont autres Régions	TOTAL	dont Ile-de-France	dont autres Régions
	<i>arrondis en hectares</i>			<i>en m² SHON</i>		
situation 2016	774	81	693	898 088	263 303	634 785
impact opérations engagées avant 2016	7	5	2	47 520	15 642	31 878
travaux PP2I	-	-	-	- 1 112	- 1 392	280
cessions d'emprises	- 11	- 3	- 8	- 17 782	- 14 803	- 2 979
TOTAL prévision 2021	770	83	687	926 714	262 750	663 964

Source : SGCIE d'après le SPSI 2017-2021 du CNRS

¹¹ Sont disponibles sur le portail de l'immobilier de l'État : la circulaire du 19 septembre 2016, un guide méthodologique d'aide à l'élaboration du SPSI, un guide d'accompagnement spécifique pour les biens situés à l'étranger et une foire aux questions.

¹² Avis CIE 2012-06.

¹³ Les surfaces les plus importantes sont celles de Montpellier, pôle Chimie Balard, Palaiseau, C2N centre de nanoscience et nanotechnologies, Gif-sur-Yvette, I2BC institut de biologie intégrative de la cellule.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le SDIR Ile-de-France est un outil qui doit permettre d'élaborer une stratégie immobilière globale par la prise en compte des stratégies particulières de l'administration déconcentrée, des ministères mais également des opérateurs. Il a vocation à faciliter la concertation entre les acteurs de la politique immobilière de l'État et de l'aménagement du territoire.

Cependant, au regard des enjeux immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche en Ile-de-France, il convient que la tutelle des opérateurs établisse une carte préfigurant les évolutions géographiques du secteur¹⁴. Un tel schéma directeur est indispensable pour garantir la cohérence des stratégies développées individuellement par chaque opérateur et leur conformité aux principes de la politique immobilière de l'État.

En l'espèce, le Conseil continue de s'interroger sur la pertinence de la localisation du siège du CNRS à Paris, rue Michel-Ange dans le 16^{ème} arrondissement¹⁵. Il demeure persuadé que le CNRS pourrait tirer un meilleur bénéfice de la valorisation de cet actif et d'une relocalisation dans un quartier du Grand Paris où sont déjà regroupés d'autres acteurs de la recherche scientifique.

Recommandation n°5 à l'attention de la tutelle ministérielle

Établir un schéma directeur immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en Ile-de-France.



Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis défavorable sur le SPSI du Centre national de recherche scientifique au motif suivant :

- le schéma présenté ne répond pas aux critères d'élaboration et de présentation d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

¹⁴ Avis 2015-17 sur la stratégie immobilière de sciences Po.

¹⁵ Avis n°2012-06 et 2016-03.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de l'opérateur :

Enrichir l'inventaire immobilier par une approche qualitative des enjeux économiques, techniques et fonctionnels.

Recommandation n°2 à l'attention de l'opérateur :

Établir une cartographie des risques immobiliers au regard des enjeux-métiers.

Recommandation n°3 à l'attention de l'opérateur

Engager une démarche de professionnalisation de la fonction immobilière.

Recommandation n°4 à l'attention de l'opérateur

Produire un SPSI conforme aux attendus dans les délais prescrits.

Recommandation n°5 à l'attention de la tutelle ministérielle

Établir un schéma directeur immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en Ile-de-France.

Avis de suite n°2020-07 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2019-2023 de la Chancellerie des universités de Paris (CUP)

La Chancellerie des Universités de Paris présente un schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour la période 2019-2023 qui atteste de progrès dans la connaissance du parc et témoigne d'une volonté d'améliorer la gestion immobilière.

Si les efforts de l'opérateur méritent d'être salués, le Conseil constate que des incertitudes demeurent quant à sa capacité à valoriser le patrimoine qui lui est confié. La stratégie envisagée pour l'immobilier de rapport se fondant sur des valeurs vénales qui restent à fiabiliser et le volet économique des projets envisagés pour le domaine de Richelieu et la Villa Finaly étant insuffisamment développé, le Conseil émet un avis défavorable sur le SPSI de la CUP.

Il est demandé à la Chancellerie de mesurer les moyens affectés à chacune de ses missions. Si le résultat de cette analyse devait conduire les tutelles à orienter l'opérateur vers d'autres missions que celles de la gestion directe d'actifs immobiliers, les scénarios suivants seraient à privilégier, après confirmation de la faisabilité juridique de leur mise en œuvre :

- dans l'hypothèse d'une possible sortie de l'indivision, une répartition des biens entre les établissements universitaires héritiers de l'université de Paris ;
- dans l'hypothèse contraire, un transfert du portefeuille d'actifs, ou de sa seule gestion, à la structure « foncière » dont la création était envisagée en 2019 dans le cadre des missions d'expérimentation de la « fonciarisation » de fonctions immobilières de l'État.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État, du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la Chancellerie des Universités de Paris (CUP) et par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et après avoir entendu lors de sa séance du 24 septembre 2020 :

- le recteur de l'académie de Paris, chancelier des universités de Paris, accompagné du secrétaire général, de la chef de division de l'administration, et de la chef de bureau de la gestion immobilière de la Chancellerie,
- le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), accompagné de l'adjointe au directeur de l'immobilier de l'État, de la sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État et du chef de bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État.

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- n°2015-30 sur la situation immobilière de la Chancellerie des universités de Paris ;
- n°2018-14 avis de suite sur la stratégie immobilière de la Chancellerie des universités de Paris.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

La Chancellerie des universités de Paris (CUP) a été créée en 1971 pour contribuer aux missions universitaires par son activité de gestion du patrimoine indivis de l'ancienne université de Paris.

En 2014, la Cour des comptes relevait les insuffisances de la gestion de cet opérateur et recommandait sa suppression. Le Conseil de l'immobilier de l'État observait en 2015 et 2018¹ que la Chancellerie n'avait pas démontré sa capacité à valoriser le patrimoine qui lui est confié. Dans son avis de juillet 2018, il estimait que, si une amélioration sensible de la gestion du patrimoine immobilier n'était pas rapidement constatée, les tutelles devraient s'interroger sur le fondement même de l'existence de la CUP.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) daté du 25 avril 2019 présenté au Conseil le 24 septembre 2020 a été préalablement approuvé par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (29 juillet 2019) et la direction de l'immobilier de l'État (16 avril 2020) qui assure un suivi renforcé de la gestion immobilière de l'opérateur.

Le document répond aux caractéristiques d'un SPSI telles que fixées par la circulaire du 19 septembre 2016. Toutefois, ce cadre de référence de la politique immobilière conçu pour des administrations occupantes mérite d'être adapté pour des structures, telles la Chancellerie, dont l'immobilier est le cœur de métier.

1. Un immobilier de rapport mieux identifié, mais des choix stratégiques insuffisamment étayés

La direction de l'immobilier de l'État indique que l'inventaire du parc de la CUP est désormais exhaustif dans l'outil Chorus RE Fx. Ce parc constitué de 135 biens bâtis (267 072m²SUB²) et non bâtis se décompose en trois sous-ensembles.

- Le parc des biens indivis gérés par la Chancellerie est constitué de quatorze immeubles de rapport parisiens, logements et commerces d'une surface de 18 544 m², de trois adresses parisiennes de logements et bureaux (4 487 m²) abritant des activités universitaires scolaires ou de vie étudiante³, du domaine de Richelieu en Indre-et-Loire et de la Villa florentine dite « Finaly » (4 270 m²), patrimoine historique et culturel.
- Les propriétés de la chancellerie gérées par un autre opérateur correspondent à 56 bâtiments de la Cité Internationale Universitaire de Paris (202 944 m²) et à six autres biens répartis sur l'ensemble du territoire⁴,
- La Chancellerie assure également la gestion de l'immeuble domanial qu'elle occupe au n°10 de la rue de la Sorbonne, Paris 5ème, de la bibliothèque Sainte-Barbe, site domanial parisien occupée par des universités, et de la Sorbonne, propriété de la Ville de Paris, occupée par des universités et le rectorat de Paris.

La note de complétude de l'outil « référentiel technique » ressort à 146 sur 275. La Chancellerie explique ce score faible par un outil conçu pour le bureau peu adapté au logement et par une connaissance insuffisante des biens dont la CUP n'assure pas la gestion.

La DIE estime les diagnostics bâtimentaires réalisés sur les autres biens suffisants pour établir une stratégie patrimoniale et d'intervention. Les caractéristiques générales de chaque immeuble parisien et les investissements nécessaires, avec estimation de leur coût, sont effectivement listés par ordre de priorité. Les

¹ Avis CIE n°2015-30 du 16 septembre 2015 et n° 2018 -14 du 12 juillet 2018.

² Patrimoine total de la Chancellerie, locatif, historique et culturel, universitaire, extraction RT non datée SPSI page 13

³ 96, boulevard Raspail Paris 6ème arr., 37/41 rue Jacob Paris 6ème arr., 15 rue Champollion Paris 5ème arr.

⁴ Domaine de l'île de Bréhat, appartement à Asnières, campus de la montagne Sainte-Geneviève, centre médical Edouard Rist, 12/20 rue Boileau Paris 16ème arr., clinique médicale et pédagogique à Vence, immeuble 93 boulevard Saint-Michel Paris 5ème arr.

Conseil de l'immobilier de l'État

aspects environnementaux et énergétiques n'étant pas mentionnés, on s'inquiétera toutefois de l'éventuel impact des évolutions réglementaires intervenues dans ce domaine depuis 2015, date à laquelle un prestataire a réalisé l'audit bâtiminaire dont sont issues ces estimations.

Depuis 2018, la chancellerie a engagé une série d'actions pour améliorer la gestion du patrimoine indivis.

- le travail d'analyse des locations soumises à la loi de 1948⁵ a conduit progressivement à en réduire le nombre ;
- les dossiers d'impayés sont instruits et suivis ;
- les fins de baux sont mises à profit pour revaloriser les loyers au regard des références du marché. Le montant annuel des loyers des immeubles parisiens encaissés est en augmentation, passant de 3,22 M€ en 2012 à 4,1 M€ en 2019 ;
- une campagne de travaux est entreprise pour remettre à niveau un immobilier sous-entretenu depuis 1971. Le plan pluriannuel d'investissement des travaux de gros entretien et réparations prévoit 18,9 M€ d'investissement entre 2019 et 2024. Environ dix rénovations d'appartements sont programmées par an. Les appartements rénovés sont remis sur le marché au prix de référence de l'observatoire des loyers ;
- les possibilités d'extension des surfaces locatives sont recherchées. Des chambres de service sous comble ont ainsi été réunies pour créer trois appartements supplémentaires dans un immeuble sis, rue de Prony, Paris 17^{ème}.
- Si la mise en œuvre de ce plan d'actions mérite d'être saluée, de substantielles marges de progrès demeurent pour atteindre le niveau de professionnalisme requis ;
- le taux de vacance de l'immobilier de rapport parisien demeure important. En octobre 2018, les biens inoccupés représentaient 1M€ de loyers non perçus, soit pratiquement le quart du potentiel de facturation total du parc locatif⁶ ;
- un plan d'investissement de 18,9 M€ est programmé entre 2019 et 2024 pour procéder à la rénovation de biens immobiliers sous-entretenus. Pour apprécier le coût global des opérations, il convient d'y ajouter les loyers non perçus pendant la période d'immobilisation des biens. L'impact réel du plan sur la valeur locative et la valeur vénale de chacun des actifs n'est pas précisé ;
- l'instruction des projets immobiliers en vue de valoriser le patrimoine interroge. Il est annoncé une durée de retour sur investissement de respectivement 15 ans et 20 ans pour les deux projets de création de résidence universitaire sur les sites parisiens des 37/39/41 rue Jacob et 15 rue Champollion. Il apparaît que ces durées résultent d'un simple calcul consistant à diviser le budget prévisionnel des études et travaux par le montant prévisionnel des loyers. On remarquera que cette approche ne correspond pas à la pratique des professionnels de l'immobilier dont les calculs intègrent une actualisation des flux financiers et tiennent compte des estimations des valeurs vénales initiale et future de l'actif détenu, des coûts liés à la détention de l'actif (taxes, impôts, dépenses de gestion et d'entretien non récupérables) et des minorations de recettes attendues selon les taux d'impayés et de vacance cibles. La pertinence économique des projets de la CUP demeure à démontrer sur ces bases ;
- la CUP propose une stratégie patrimoniale conservatrice. Une seule cession est éventuellement envisagée dans le cadre de la libération en janvier 2021 d'un immeuble sis 96, Boulevard Raspail, Paris 6^{ème}. Aucun calcul de flux financiers ne vient étayer ces orientations stratégiques alors qu'un seul des biens parisiens issus de legs se révèle affecté d'une clause d'inaliénabilité.

L'amélioration du taux de rendement brut est le principal indicateur retenu par la Chancellerie pour mesurer les progrès de sa gestion de l'immobilier de rapport. Elle se fixe l'objectif de porter à 4,18% en 2022 ce taux

⁵ Les baux loi de 1948 sont passés de 12 à 7 entre 2017 et 2019.

⁶ L'immobilier de rapport comptait alors 99 baux d'habitation, 35 baux professionnels, civils, commerciaux ou conventions de mise à disposition, et 31 appartements vacants.

Conseil de l'immobilier de l'État

qui était de 3,22% en 2018. Outre qu'un taux de rendement net serait plus adapté, des doutes subsistent quant à la fiabilité des valeurs vénales constituant le dénominateur de l'indicateur proposé.

L'emploi de valeurs vénales estimées en 2014 surprend, alors que les prix des logements parisiens ont augmenté de 34 % depuis cette date⁷. Calculé à partir des données du SPSI, la valeur moyenne de l'immobilier de rapport ressort à 5 835 € / m², soit un montant de deux à trois fois inférieur aux prix de marché actuels des arrondissements parisiens concernés.

L'approche stratégique est à réinterroger sur la base de valeurs vénales actualisées et fiables.

Recommandation n°1 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Faire estimer, par les services du Domaine et par un expert immobilier indépendant, la valeur vénale de chaque immeuble selon des hypothèses de conservation et de cession.

2. La gestion des sites historiques et culturels Villa Finaly et Richelieu à professionnaliser

La Chancellerie dispose de deux biens de prestige, le domaine de Richelieu et la Villa Finaly dont la gestion demeure déficitaire depuis des années.

Le mauvais état de certains ouvrages du domaine de Richelieu (bâtiment du Dôme et pavillon du Plessis) a nécessité d'engager en 2019 des travaux d'un coût estimé à 2,6 millions d'euros. Les réflexions de la commission de développement du domaine de Richelieu aboutissent à des propositions d'activités universitaires culturelles et pédagogiques ayant pour objectif d'atteindre l'équilibre financier en cinq ans :

- création d'une biennale de sculptures contemporaines dans le parc du domaine, avec pour partenaire un musée londonien ;
- co-organisation du « Festival d'expérimentation des utopies constructives » dont chaque édition (biennale) donnera lieu à la réalisation d'une passerelle expérimentale, reconstruisant ainsi, au fil du temps les passerelles disparues du parc du domaine.
- installation d'une structure pérenne visant à recréer la figure du château disparu, projet porté par une agence d'architecture tourangelle ;
- organisation de chantiers pédagogiques pour un montant de 58 500 € ;
- accueil de concerts et d'expositions temporaires dans le bâtiment du Dôme ;
- installation d'un centre de séminaires dans le pavillon du Plessis.

La Chancellerie évoque l'intérêt de la Caisse des dépôts et consignation, de la DRAC et de mécènes pour certaines de ces actions. Aucune étude économique permettant de valider la pertinence économique des propositions n'est présentée.

L'agglomération de ces idées ne saurait faire projet. Si, l'organisation d'un événement culturel tous les deux ans est, à supposer que la thématique rencontre son public, susceptible d'accroître la notoriété du domaine, le projet économique auquel profiterait cette notoriété demeure à concevoir. Or, la CUP, dont ce n'est pas le cœur de métier, ne dispose pas des compétences en ingénierie culturelle requises pour développer un tel projet.

⁷ Source : INSEE Indice des prix des logements anciens - Paris - Appartements - Base 100 en moyenne annuelle 2015 - Série CVS : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010567013>

Conseil de l'immobilier de l'État

Au-delà du positionnement culturel et pédagogique, le devenir du site doit être réfléchi en termes d'identité et de marque dont le patrimoine remarquable est appelé à être le symbole. L'adéquation entre les produits proposés et la marque suppose d'instruire avec précision le volet immobilier du projet. L'emplacement géographique du site, le niveau de confort et les coûts d'entretien et d'exploitation constituent des paramètres essentiels de l'équation.

La question du devenir de la Villa Finaly se pose également. Située à trois kilomètres du centre historique de Florence sur un terrain d'un hectare à usage de parc, la Villa a été léguée à l'université de Paris en 1953, sous condition d'installation d'un centre d'études et d'accueil ouvert aux étudiants et aux professeurs. Souffrant de la concurrence locale et d'un dimensionnement inadapté à l'accueil de séminaires, la gestion de la Villa demeure déficitaire d'un quart de million d'euros par an. Le faible taux d'occupation des chambres (38%) ne permet pas d'envisager un retour à l'équilibre financier. La Chancellerie évoque l'urgence et la nécessité de travaux de rénovation d'un montant très élevé⁸ sans en préciser la nature et le coût.

Dans son approche patrimoniale, la CUP a classé le bien dans la catégorie « intermédiaire » ce qui signifie que des études doivent confirmer l'intérêt de conserver ce bien. Une procédure judiciaire est envisageable pour le cas où la charge du legs s'avère insupportable.

Un groupe de travail a identifié un ensemble d'actions poursuivant un double objectif de garantie de recettes et de maintien d'accès à un centre de recherches pour les douze universités héritières :

- confier à un opérateur privé la gestion de la location de la Villa à des non-universitaires,
- développer des prestations hôtelières,
- solliciter des subventions régionales pour le développement de séjours d'étudiants et de lycéens,
- créer un institut spécialisé de recherche transversale,
- développer des partenariats avec l'Institut européen et la Villa Acton, concurrent local bénéficiant du soutien de la New-York university.

A la différence du domaine de Richelieu, l'usage de la Villa Finaly est contraint par des dispositions testamentaires. Pour autant, s'agissant de l'approche économique du dossier, les remarques relatives au devenir du domaine d'Indre-et-Loire valent pour la Villa florentine. Le positionnement de la Villa sur les marchés florentins du tourisme et de l'évènementiel culturel et scientifique suppose une approche économique pointue. La connaissance fine du patrimoine et des charges financières que sa propriété et son exploitation induisent est un préalable à l'élaboration de toute stratégie de valorisation.

Recommandation n°2 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Établir des projections économiques des projets de développement de l'activité des sites Richelieu et Villa Finaly.

3. Des moyens humains qui ne reflètent pas les priorités des missions de l'opérateur

La mission principale de la Chancellerie est la gestion des biens immobiliers qui lui sont confiés. La gestion mutualisée de la dotation de l'opération Campus Paris intra-muros pour le compte de ses six bénéficiaires est une mission annexe qui lui a été confiée en 2013. Le site internet de la Chancellerie indique qu'elle est aussi garante de la marque Sorbonne, veille à sa protection et à son développement. Enfin elle procède chaque année à une distribution de prix auprès de laboratoires universitaires et de jeunes chercheurs.

⁸ Page 39 du SPSI

Conseil de l'immobilier de l'État

Le bureau de la gestion immobilière de la Chancellerie est composé de six personnes dont :

- un possède des compétences techniques,
- deux possèdent des compétences juridiques,
- deux possèdent des compétences économiques et budgétaires
- un possède des compétences en aménagement et pilotage de parc immobilier.

L'activité de gestion immobilière repose essentiellement sur des prestataires extérieurs :

- deux notaires ont contribué à la clarification juridique des titres de propriété et la rédaction des actes,
- un avocat, conseil juridique de la Chancellerie, est chargé de la gestion des contentieux relatifs aux impayés locatifs, aux expulsions et aux renouvellements de baux,
- un accord-cadre mono-attributaire permet de bénéficier de l'accompagnement et de l'expertise d'un architecte pour rénover le patrimoine,
- les travaux sont confiés à trois entreprises générales, recrutées sur la base d'un accord-cadre multi-attributaires.
- un administrateur de biens assure les relations avec les locataires, la commercialisation des appartements vacants, la rédaction des nouveaux baux et renouvellement des baux en cours, la gestion comptable du quittance, l'entretien courant des immeubles, le suivi des réparations locatives et la gestion des sinistres.

La gestion immobilière étant censée constituer le cœur de métier de la CUP, la taille réduite et les compétences limitées du bureau de la gestion immobilière interrogent. Si le recours à des experts est conseillé pour couvrir les nombreux domaines d'expertises de l'activité immobilière, un tel niveau d'externalisation nécessite de disposer en interne des compétences de généralistes en capacité d'appréhender les enjeux et risques de chaque domaine, de concevoir une stratégie d'ensemble et de veiller à sa bonne mise en œuvre. Les informations communiquées ne permettent pas de le confirmer.

Les moyens humains affectés à la gestion immobilière apparaissent faibles au regard des ressources dont dispose la Chancellerie. La mise en place d'une comptabilité analytique s'impose pour objectiver les coûts internes de la gestion du parc indivis et ceux relevant d'autres missions.

Recommandation n°3 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Mettre en place une comptabilité analytique pour mesurer les enjeux de chacune des activités de la Chancellerie.

4. Un travail juridique à poursuivre pour faciliter la valorisation du patrimoine

Le Conseil avait dans ses avis de 2015 et 2018 souligné les contraintes de l'indivision. Il avait demandé que le prochain SPSI de la CUP intègre les pistes de réflexion à engager pour qu'une solution soit apportée à cette indivision afin d'améliorer la valorisation du patrimoine. Le document présenté n'aborde pas la question

Le patrimoine géré par la Chancellerie est issu majoritairement de legs et donations. L'usage de quatre biens parisiens est contraint par des dispositions testamentaires dont un ne peut être vendu à moins de cas de force majeure.

La Chancellerie a engagé depuis 2011 des actions visant à renoncer à certains legs ou donations ou à limiter la portée de certaines dispositions contraignantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

- la CUP a obtenu en 1999, par jugement en tribunal de grande instance, la levée de la clause d'inaliénabilité du domaine de Richelieu et la modification de la clause d'affectation.
- il a été procédé en 2012 à la révocation de la donation du château de Ferrières pour cause d'inexécution des charges,
- en 2016, le tribunal de grande instance a fait droit à la demande de révision des charges du domaine de Vézelay et a autorisé une cession partielle.

La Chancellerie est invitée à poursuivre ses études et actions juridiques relatives à la levée des contraintes liées aux legs et à la sortie de l'indivision.

Recommandation n°4 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Poursuivre les études et actions juridiques visant, d'une part, à lever les contraintes liées aux legs et, d'autre part, à sortir de l'indivision.

L'article L1121-2 du code général de la propriété des personnes publiques précise que « les établissements publics de l'État acceptent et refusent librement les dons et legs qui leur sont faits sans charges, conditions ni affectation immobilière. Lorsque ces dons ou legs sont grevés de charges, de conditions ou d'affectation immobilière, l'acceptation ou le refus est autorisé par arrêté du ou des ministres de tutelle de l'établissement public. »

La prudence recommanderait de renoncer aux legs conditionnés de biens immobiliers. Si les contraintes peuvent apparaître raisonnables au moment du legs, à plus long terme, la limitation des possibilités de valorisation conduit trop souvent à des impasses économiques.

Indépendamment de telles éventuelles dispositions contraignantes, l'exemple du domaine de Richelieu illustre le fait que certains biens, en particuliers ceux remarquables au plan patrimonial, sont susceptibles de devenir des centres de coûts et non de profits pour les établissements qui en ont accepté la charge.

Le Conseil n'a pas connaissance des modalités d'instruction des dossiers sur lesquelles se fondent l'acceptation d'un legs ou d'un don par des établissements publics de l'État. Les enjeux économiques invitent à développer une approche normative et professionnalisée du traitement de son volet immobilier. Un groupe de travail réunissant les parties prenantes pourrait être constitué pour en esquisser le modèle. La direction de l'immobilier de l'État pourrait en assurer le pilotage.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge du Domaine

Mettre en place un groupe de travail en charge de définir les modalités d'instruction du volet immobilier des dons et legs proposés à l'État et à ses établissements publics.



Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis défavorable sur le SPSI de la Chancellerie des Universités de Paris aux motifs suivants :

- la stratégie envisagée pour l'immobilier de rapport se fonde sur des valeurs vénales qui restent à fiabiliser et à actualiser,
- le volet économique des projets envisagés pour le domaine de Richelieu et la Villa Finaly est insuffisamment développé,

Le Conseil salue les efforts de la Chancellerie pour améliorer sa gestion immobilière mais constate que des incertitudes demeurent quant à sa capacité à valoriser le patrimoine qui lui est confié.

Il est demandé à la Chancellerie de mesurer les moyens affectés à chacune de ses missions. Si le résultat de cette analyse devait conduire les tutelles à orienter l'opérateur vers d'autres missions que celles de la gestion directe d'actifs immobiliers, les scénarios suivants seraient à privilégier, après confirmation de la faisabilité juridique de leur mise en œuvre :

- dans l'hypothèse d'une possibilité de sortie de l'indivision, une répartition des biens entre les établissements universitaires héritiers de l'université de Paris,
- dans l'hypothèse contraire, un transfert du portefeuille d'actifs, ou de sa seule gestion, à la structure « foncière » dont la création était envisagée en 2019 dans le cadre des missions d'expérimentation de la « fonciarisation » de fonctions immobilières de l'État.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Faire estimer, par les services du Domaine et par un expert immobilier indépendant, la valeur vénale de chaque immeuble selon des hypothèses de conservation et de cession.

Recommandation n°2 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Établir des projections économiques des projets de développement de l'activité des sites Richelieu et Villa Finaly.

Recommandation n°3 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Mettre en place une comptabilité analytique pour mesurer les enjeux de chacune des activités de la Chancellerie.

Recommandation n°4 à l'attention de la Chancellerie des universités de Paris

Poursuivre les études et actions juridiques visant, d'une part, à lever des contraintes liées aux legs et, d'autre part, à sortir de l'indivision.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge du Domaine

Mettre en place un groupe de travail en charge de définir les modalités d'instruction du volet immobilier des dons et legs proposés à l'État et de ses établissements publics.

Avis n°2021-05 sur la stratégie immobilière du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022

Le Conseil de l'immobilier de l'État entend pour la première fois le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) sur sa stratégie immobilière. Il constate une politique immobilière menée en pointillés, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2010-2015 ayant été suivi d'une longue période de vacance avant l'adoption du SPSI 2018-2022.

Le BRGM est invité à étendre et compléter l'inventaire quantitatif et qualitatif à la totalité du parc sous son contrôle. Il lui est recommandé de formaliser le diagnostic du parc occupé sur les aspects fonctionnels, techniques, économiques et environnementaux, avant de procéder à la segmentation du parc.

Afin de tenir compte des enjeux et des difficultés propres au site Région Centre – Val de Loire, site majeur du BRGM, il est proposé qu'un schéma directeur immobilier de site soit réalisé.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par l'organisme et après avoir entendu lors de sa séance du 25 mars 2021 :

- la présidente du BRGM, accompagnée du secrétaire général et du directeur adjoint en charge de l'environnement de travail et du développement durable,
- l'adjoint au chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche de la DGRI, du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation,
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de l'expert de haut niveau, des sous-directrices DIE-1 et DIE-2.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Le BRGM est l'établissement public français de référence pour les applications des sciences de la Terre, sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Son siège, et centre technique et scientifique, est situé à Orléans. Ses 26 autres sites sont implantés en région, y compris outre-mer. Il emploie environ un millier de salariés.

L'opérateur a produit un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour la période 2010-2015, adopté en 2011.

L'absence de données ne permet pas d'apprécier les voies d'optimisation et de rationalisation explorées, faute d'un bilan du schéma pour la période 2010-2015.

La Cour des comptes précise dans son rapport particulier sur le BRGM d'octobre 2014 que l'établissement fait face à un important chantier immobilier résultant, d'une part, d'un sous-investissement ancien en travaux d'entretien et, d'autre part, d'objectifs environnementaux ambitieux après le Grenelle de l'environnement. Elle recommande :

- d'engager une réflexion sur la dispersion des sites et l'opportunité d'en rationaliser l'implantation,
- de respecter, d'une part, les objectifs nationaux de 12m² SUN par poste de travail et, d'autre part, les loyers plafonds dès la fin de bail (2016) du site parisien (Tour Mirabeau),
- d'affiner la connaissance du parc immobilier et de ses consommations afin d'anticiper les coûts d'exploitation récurrents permettant le maintien en état du patrimoine et de valoriser les économies de charges d'exploitation résultantes des rénovations.

Le deuxième SPSI du BRGM couvre la période 2018-2022, sans précision quant au statut de la période intermédiaire.

1. Un périmètre d'étude à questionner et un diagnostic à compléter

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière présenté par le BRGM concerne 27 sites dont 6 en propriété, 3 biens domaniaux, 1 bail emphytéotique, 17 sites pris à bail et 5 locaux de stockage annexe. La volumétrie de ce parc est estimée à 84 biens bâtis et non bâtis. L'ensemble représente 75 242m² SHON (55 037m² SUB et 24 049m² SUN) ou seraient implantés 1 585 postes de travail.

Les sites pris en compte dans le SPSI, en région, correspondent au siège, aux directions, aux délégations régionales, à une antenne et aux unités territoriales après-mine (UTAM). Ces implantations sont en majorité, en nombre, des biens pris à bail : immeubles de bureaux pris à bail (5 936m² SHON) et locaux de stockage (2 611m² SHON). Font exception à la prise à bail : le siège (56 132m² SHON) et cinq directions régionales en (3 789m² SHON) en propriété, ainsi qu'une délégation et deux unités en biens domaniaux (5 305m² SHON).

L'inventaire met en évidence la part prépondérante du site d'Orléans, siège et centre technique et scientifique du BRGM. Il représente environ 75% de la surface utile brute du périmètre SPSI (56 132m² SHON et 41 442m² SUB). Il s'agit d'un bien propre à l'établissement et d'un site à forts enjeux.

Selon l'inventaire réalisé par le BRGM, les implantations en région se caractérisent par leur faible superficie unitaire (355m² SHON en moyenne sur les biens pris à bail), le faible nombre de poste et un ratio SUN par poste de travail sensiblement supérieur au ratio cible de la PIE. Sur les seuls immeubles de bureaux, il est calculé à 16,1m² SUN/poste de travail, ce qui dénote un excédent de surface important.

Les loyers et charges connexes sont estimés sur la période du SPSI à 1,5 millions d'euros par an.

Afin de rationaliser le parc en région, et en particulier le parc pris à bail, le BRGM a procédé à la fermeture de 4 implantations, tenant compte de la réforme territoriale de l'État. Des relocalisations de directions régionales sont par ailleurs en cours, ou envisagées, au profit de solutions immobilières plus performantes.

Ces actions mériteraient d'être objectivées afin que les enjeux, les réalisations et les gains en surface et en coût soient appréciés à leur juste valeur.

Le recours à des biens pris à bail, ou détriment du domanial, devrait par ailleurs être questionné ; a fortiori lorsqu'il s'agit de baux de longue durée pour des immeubles de bureaux.

Enfin, les possibilités de mutualisation de solutions immobilières avec d'autres opérateurs du même champ ne semblent pas avoir été explorées. Cette réflexion permettrait d'articuler la politique de site du BRGM et l'objectif de développement de l'excellence scientifique et technique inscrit dans son contrat d'objectifs et de performance (COP 2018-2022).

Conseil de l'immobilier de l'État

Au niveau national, les données fiabilisées par le BRGM sont comparées à celles contenues dans les outils de la politique immobilière de l'État (référentiel technique et outil d'aide au diagnostic), à périmètre constant. L'opérateur relève quelques écarts de surface qu'il s'attache à analyser.

Cependant, les outils de la politique immobilière de l'État (RT et OAD) identifient un parc occupé par l'opérateur d'une autre volumétrie. Selon l'OAD, le parc est implanté sur 109 sites. Il est composé de 176 biens dont :

- 80 biens non bâtis composés d'espaces naturels ou aménagés, sur près de 200 hectares, et deux ouvrages d'art – réseaux voiries,
- 96 biens bâtis. L'ensemble représente 60 803m² SUB et 33 952m² SUN. Les postes de travail sont dénombrés à hauteur de 1 401.

Tableau n°1 : Comparaison des périmètres SPSI – OAD

Périmètres	Biens bâtis et non bâtis (nbre)	Biens bâtis (nbre)	Surface (m ² SUB)	Surface m ² SUN
OAD	176	96	60 803	33 952
SPSI	84	84	55 037	24 049
Non pris en compte dans le SPSI	92	12	5 766	10 068

Source :

SG-CIE d'après OAD et SPSI au 14/04/2021

Le périmètre du diagnostic présenté dans le SPSI prend en compte 90% de la surface utile brute et 70,8% de la surface utile nette occupés par l'opérateur selon l'OAD. Il exclut toute référence au foncier dont la valorisation n'est que très marginalement évoquée.

Le BRGM bénéficie d'une note de complétude des données de 250/275 ce qui témoigne d'une connaissance étendue du périmètre étudié dans le SPSI. Pour autant, la note de complétude appréciée sur la globalité du parc, tel qu'inventorié dans l'OAD, n'est que de 167/275, alors que la PIE fixe à 240 le seuil à partir duquel les données du RT sont considérées comme suffisantes pour établir une stratégie immobilière robuste. Les données d'exploitation sont tout particulièrement peu renseignées. L'inventaire est donc à poursuivre et les biens à qualifier quantitativement et qualitativement. Ce travail est un préalable au volet diagnostic du SPSI tel que l'impose la politique immobilière de l'État.

Recommandation n°1 à l'attention du BRGM :

Étendre et compléter l'inventaire quantitatif et qualitatif à la totalité du parc sous contrôle de l'opérateur.

Le périmètre d'étude pris en compte par le BRGM dans son SPSI ne répond pas à l'obligation qui lui est faite d'une analyse de la totalité du patrimoine immobilier qu'il occupe. Le diagnostic du parc immobilier occupé par le BRGM reste donc à élargir et à parfaire sur l'ensemble du parc y compris les bâtiments techniques, quel que soit le statut d'occupation.

Formaliser le diagnostic fonctionnel des biens permettra de s'assurer de leur adéquation aux besoins métiers et d'identifier les actifs sous utilisés. Le diagnostic énergétique et environnemental est également à conduire et les consommations d'énergie finale, les émissions de GES, à apprécier. Cette démarche permettra, en outre, de cerner le parc soumis à l'obligation de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de GES, avant qu'un plan d'action puisse être établi.

Recommandation n°2 à l'attention du BRGM :

Formaliser le diagnostic du parc occupé dans sa globalité sur les aspects fonctionnels, techniques, économiques et environnementaux afin d'asseoir la stratégie patrimoniale de l'établissement.

Le SPSI doit, sur la base du diagnostic consolidé, présenter une segmentation du parc ; ce travail reste à faire.

Enfin, 80 biens sur les 176 signalés dans l'OAD sont des biens non bâtis. Le foncier doit être identifié et la contenance cadastrale renseignée, a minima. Cette particularité de l'opérateur peut également être regardée comme une opportunité dont le potentiel reste à être apprécié.

2. Un schéma immobilier dont le modèle interroge

Le SPSI 2018-2022 s'inscrit dans les objectifs fixés par le COP 2018-2022. S'agissant d'immobilier, l'établissement doit : « mener à bien le programme de rénovation des installations scientifiques et techniques du BRGM le plus important depuis 30 ans, à Orléans et en régions, en maîtrisant les délais et les coûts, dans le cadre d'un schéma pluriannuel d'investissement ».

L'établissement confirme la volonté de poursuivre la rénovation et l'optimisation du site d'Orléans qui concentre les enjeux majeurs: d'une part, les enjeux métiers du BRGM et, d'autre part, les enjeux immobiliers, le bien représentant 92% des surfaces bâties détenue par l'opérateur (41 442m² SUB).

En termes d'usage, les bâtiments apparaissent peu performants. Seuls 6 des 22 bâtiments de bureaux du périmètre SPSI se rapprochent ou atteignent la cible de 67%¹ fixée dans le cadre de la PIE, en termes de performance de plans. Le ratio SUB/poste de travail de 22,7m² calculé sur les seuls immeubles de bureaux, témoigne d'une sous-utilisation des actifs (14,3m² SUN/PdT).

La superficie bâtie est excédentaire au regard des besoins de l'opérateur, ce qui conduit ce dernier à tenter de valoriser certains biens devenus inutiles. Sont ainsi loués à des tiers 4 455m² de locaux et 2 340m² de terrain pour 0,8 millions d'euros par an (loyer et charges).

Le patrimoine est vieillissant, peu entretenu de longue date, comme le relevait la Cour des comptes en 2014.

L'état des biens est peu satisfaisant pour 35 des 54 biens qui constituent ce site. Seuls 12 sont en état satisfaisant ou très satisfaisant.

Les qualités intrinsèques des bâtiments construits dans les années 70 imposent des travaux coûteux et d'envergure. Ils ont été estimés à environ 45 millions d'euros à la suite des audits énergétiques réalisés en 2010 et 2015. Sur cette base, l'établissement estime que 14 à 24 années seront nécessaires pour financer ces travaux sur fonds propres.

Cette estimation ne constitue pas en tant que tel un plan d'action inscrivant le site dans la stratégie nationale bas-carbone, la maîtrise des consommations et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Pour autant, le BRGM a mis en œuvre depuis 2015 un plan pluriannuel d'investissement mobilisant principalement sa capacité d'autofinancement et, ponctuellement, quelques subventions. Sur la période 2018-2020, 10 millions d'euros ont été investis, mais 75% ont été ciblés sur des projets à finalité scientifique directe, au détriment d'autres investissements immobiliers.

¹ Ratio SUN/SUB cible.

Conseil de l'immobilier de l'État

La réalisation des opérations inscrites au plan pluriannuel, dont la rénovation des laboratoires, est quant à elle conditionnée par une évolution favorable de la CAF 2020-2022 ou par l'obtention de subvention d'investissement.

La trajectoire, malgré les investissements auxquels le BRGM consent, ne permet pas d'envisager à court ou moyen termes une amélioration significative de la qualité du patrimoine immobilier et de son adéquation aux besoins de l'établissement. Le risque est grand pour l'établissement que cette trajectoire se traduise même par une perte de valeur du patrimoine. Les moyens évoqués n'y pourront rien changer.

Une telle impasse ne peut être négligée. Le risque est réel que l'obsolescence immobilière ne finisse par pénaliser l'activité de recherche de l'organisme.

3. Une stratégie immobilière au service d'une stratégie scientifique, à concevoir

Le COP 2018-2022 du BRGM fixe pour objectif de « renforcer la stratégie de partenariat scientifique autour de quelques acteurs majeurs sur des thématiques ciblées, à la fois dans le cadre de sa politique de site et sur un plan national et international », afin de développer l'excellence scientifique et technique.

Dans le cadre de sa politique de site, l'opérateur développe un ensemble de projets à caractère scientifique et technique, en région Centre-Val de Loire (Orléans), en région Nouvelle-Aquitaine (Bordeaux et Pau) et en région Occitanie (Montpellier).

Le site d'Orléans concentre le projet de Datacenter, le pôle de recherche ARD JUNON, l'UMR Institut des sciences de la terre d'Orléans, le GIS SOL et le BRGM campus. Ces axes de la politique de site de l'opérateur mobilisent différents partenaires, dont le CNRS de façon récurrente, et des moyens sous forme de subventions attendues ou de fonds propres du BRGM.

Le SPSI 2018-2022 ne permet pas d'apprécier la part prise par l'immobilier dans le développement de ces activités², tant en termes de besoin de surfaces que de coûts induits. La priorité donnée aux investissements métier au détriment de l'immobilier, l'inadéquation entre les moyens dont dispose l'établissement et les besoins d'investissements lourds sur son patrimoine, invitent à interroger le modèle.

L'immobilier est un enjeu majeur pour l'avenir de l'établissement, en particulier pour le site d'Orléans. Cette propriété doit être appréciée dans sa globalité. Le foncier attenant de près de 27 hectares constitue potentiellement une opportunité de valorisation.

Sur la base du diagnostic enrichi et des besoins métiers identifiés, le Conseil recommande qu'un schéma directeur de site soit établi. Des synergies et mutualisation doivent être recherchées avec le CNRS, dont le site domanial de près de 73 hectares jouxte celui du BRGM.

Ce schéma devra être élaboré à l'aune de l'évolution des modes de travail et l'évolution des usages des bâtiments.

Hors besoins métier, les deux organismes (BRGM, CNRS) semblent disposer chacun de locaux sanitaires et sociaux (centre aéré, équipement sportif, restauration d'entreprise, structure d'hébergement pour agents de passage) dont les coûts immobiliers ne sont pas appréciés. Dans les deux cas, ils mériteraient de l'être au regard du service rendu. Si le principe d'une externalisation n'est pas envisagé et que les services au bénéfice des agents sont maintenus, une mutualisation entre les deux structures devrait a minima être recherchée.

Recommandation n°3 à l'attention du BRGM, du MESRI et de la DGFIP :

² Exception faite du Datacenter dont il est indiqué qu'il « capitalise sur l'existant immobilier et technique du BRGM ».

Établir un schéma directeur immobilier de site d'Orléans tenant compte des besoins métiers et des surfaces à conserver pour leur accueil.

Ce schéma permettra de déterminer la part du site utile aux activités de l'opérateur. Une étude de valorisation du site pourra alors être initiée. Il est recommandé à l'opérateur de se faire accompagner d'une structure dont les compétences en ce domaine sont reconnues.

Pour aller plus loin dans la démarche d'optimisation et de rationalisation, une réflexion portant sur les sites du BRGM et du CNRS, dans leur globalité, pourrait être envisagée. Le schéma directeur aurait alors à prendre en compte les besoins liés aux activités des deux organismes. Il revient au MESRI, tutelle commune aux deux opérateurs d'initier et de soutenir la démarche. La situation mitoyenne des deux emprises, leur superficie cumulée, leur faible densité d'occupation invitent à une réflexion commune sur l'avenir des deux sites. Les réflexions devront là encore tenir compte de l'évolution des modes de travail, de l'évolution des usages des bâtiments et des exigences de performance environnementale (stratégie nationale bas carbone, dispositif éco-énergie tertiaire).

Enfin, quel que soit le périmètre de l'emprise foncière à valoriser, il est conseillé de bien prendre la mesure de la part que les collectivités locales et territoriales pourraient avoir à prendre dans le montage du projet, aux côtés du représentant régional de la politique immobilière de l'État et des services de la DGFIP.



Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis défavorable à la stratégie immobilière du bureau de recherches géologiques et minières. Il invite l'établissement à élargir et compléter l'inventaire de son patrimoine. Il recommande à la Direction de l'immobilier de l'État que l'opérateur soit inscrit au panel de suivi renforcé.

Afin de sortir de l'impasse économique que constitue, pour le BRGM, le site d'Orléans, le Conseil lui recommande de se rapprocher du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ainsi que la DGFIP. Il les invite à s'entourer des compétences nécessaires afin de concevoir un schéma directeur du site en explorant toutes les pistes de mutualisation que la proximité du BRGM et du CNRS autorisent.

Dans une approche plus ambitieuse encore, le Conseil invite les tutelles et les opérateurs à envisager un avenir commun et une solution immobilière globale sous forme de campus accueillant les activités du BRGM et du CNRS.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du BRGM :

Étendre et compléter l'inventaire quantitatif et qualitatif à la totalité du parc sous contrôle de l'opérateur.

Recommandation n°2 à l'attention du BRGM :

Formaliser le diagnostic du parc occupé dans sa globalité sur les aspects fonctionnels, techniques, économiques et environnementaux afin d'asseoir la stratégie patrimoniale de l'établissement.

Recommandation n°3 à l'attention du BRGM, du MESRI et de la DGFIP :

Établir un schéma directeur immobilier de site d'Orléans tenant compte des besoins métiers et des surfaces à conserver pour leur accueil.

Avis n°2021-09 sur la stratégie immobilière de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

La fusion de l'institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) pour créer en 2020 l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) a été opérée à périmètre immobilier constant. L'opérateur présente au Conseil les grandes orientations stratégiques qui guideront l'élaboration de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour la période 2022-2026. Les intentions sont conformes aux orientations de la politique immobilière de l'État. Des recommandations lui sont adressées en vue de l'élaboration du document. L'INRAE est notamment invité à considérer l'immobilier comme un levier de transformation au service de son projet d'établissement.

L'examen du dossier conduit le Conseil à estimer que le volet immobilier des fusions d'organismes publics est insuffisamment considéré. Le Conseil invite la DIE à produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers des regroupements d'opérateurs.

Le constat du développement de nouvelles approches partenariales dans le domaine de la recherche et de l'innovation conduit le CIE à recommander au ministère en charge de ces deux domaines en mutation d'établir un schéma directeur des établissements de recherche et d'innovation à l'échelle du Grand Paris.

Le Conseil salue l'engagement de l'INRAE en matière de responsabilité sociale et environnementale. Au-delà des actions déjà envisagées, il suggère que les compétences de la communauté scientifique de l'institut soient mobilisées dans le cadre d'expérimentations d'espaces construits contribuant à la préservation de la biodiversité.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2012-22](#) du 14 novembre 2012 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'institut national de la recherche agronomique (INRA)

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et après avoir entendu lors de sa séance du 15 avril 2021 :

- le directeur général délégué Ressources de l'INRAE accompagné du directeur du Patrimoine et de l'immobilier,
- deux représentants de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- l'adjoint au sous-directeur de la logistique et du patrimoine au ministère de l'agriculture et de l'alimentation
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de l'expert de haut niveau, et d'un représentant doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 15 avril 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Une fusion de deux instituts de recherche opérée à périmètre immobilier constant

L'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) est un acteur majeur de la recherche mondiale dans le secteur de l'environnement, l'alimentation et l'agriculture. Placé sous la double tutelle des ministères chargés de la recherche et de l'agriculture, l'opérateur a été créé au 1er janvier 2020 par la fusion de l'institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea).

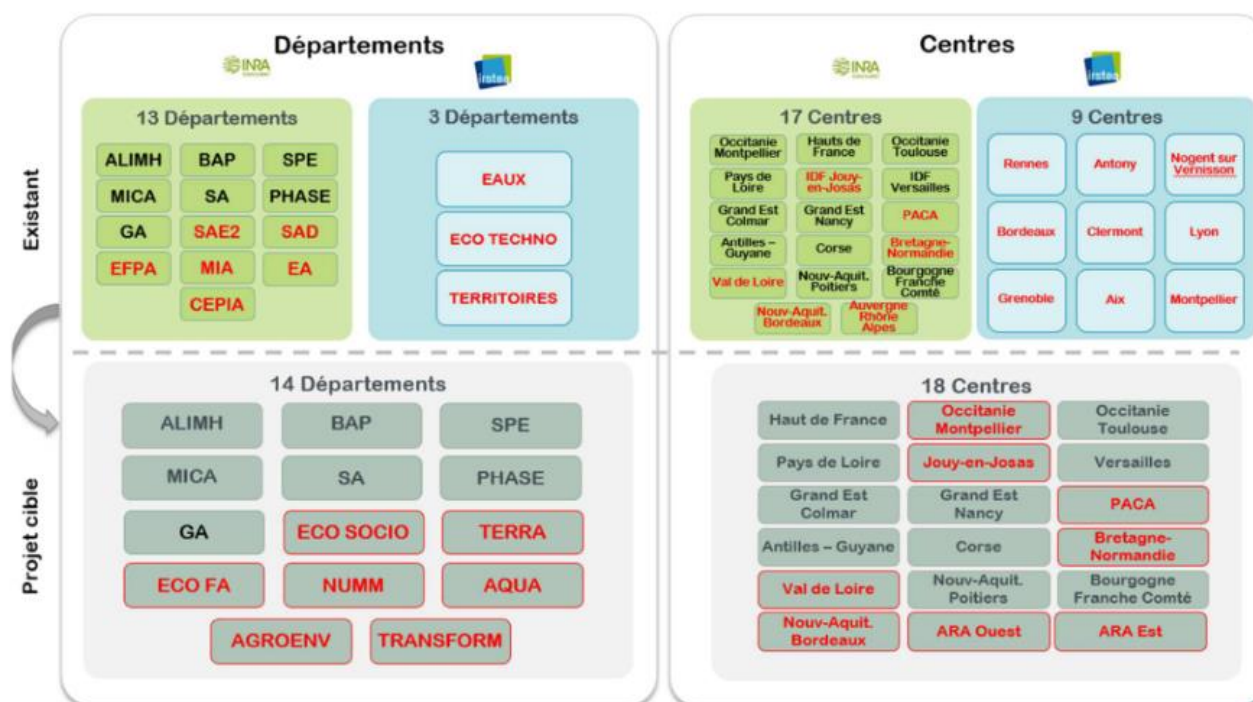
L'approche participative a été privilégiée tout au long des deux années de travail préparatoire à la fusion des deux instituts. Le choix a été fait de ne pas envisager d'évolution du patrimoine dans le cadre des discussions afin de ne pas polluer la réflexion sur les enjeux métiers par des projets de changement de lieux de travail susceptibles de susciter des inquiétudes.

La nouvelle organisation mise en place conserve toutes les implantations préexistantes de l'Inra et de l'Irstea.

La direction générale et ses trois directions générales déléguées¹ sont réparties entre les deux anciens sièges de l'Inra (rue de l'université, Paris 7^{ème}) et de l'Irstea (Antony, 92).

Les structures de recherche ont été réorganisées en 14 départements scientifiques. Les 266 unités en lien avec la recherche² sont regroupées dans 18 centres de recherche régionaux situés en France métropolitaine et en Outre-Mer.

Figure n°1 : Départements et centres scientifiques de l'Inra et de l'Irstea avant et après leur fusion



Source : INRAE 9 avril 2021

¹ Les trois directions générales déléguées (DGD) sont la DGD sciences et innovation, la DGD expertise et appui aux politiques publiques et la DGD ressources comptant en son sein, la direction du patrimoine et de l'immobilier.

² dont 41 unités de recherche (UR), 124 unités mixtes de recherche (UMR) et 43 unités expérimentales (UE).

Conseil de l'immobilier de l'État

Le recours à de nombreux contractuels porte l'effectif de l'INRAE à plus de 11 000 agents. La création du nouvel institut s'est accompagnée d'une optimisation des effectifs et d'une réallocation de ressources depuis le secteur support vers le secteur scientifique.

Figure n°2 : Evolution des effectifs physiques des instituts INRA et Irstea avant et après leur fusion

Emplois sous plafonds	2018			2019			2020
	INRA	Irstea	Inra + Irstea	INRA	Irstea	Inra + Irstea	Inrae
Titulaires	7 828	863	8 691	7 719	874	8 593	8 515
CDD limitatifs	276	41	317	332	36	368	398
Total	8 104	904	9 008	8 051	910	8 961	8 913

Source : INRAE 9 avril 2021

La fonction immobilière n'est pas demeurée à l'écart des projets de restructuration des services. Une direction nationale dédiée au patrimoine et à l'immobilier a été créée par regroupement des neufs ingénieurs en charge de ces sujets aux sièges des deux instituts préexistants. Après la fusion, les compétences locales sont valorisées au sein d'un seul et même service au niveau de chaque centre régional. Les nouvelles équipes ont identifié que la mise en cohérence des données des systèmes d'informations immobiliers est le premier des chantiers auxquels elles doivent s'atteler.

La prise en compte des besoins d'organisation et d'outillage de la fonction immobilière est à saluer.

Pour autant, le fait que l'immobilier puisse constituer un moyen puissant pour accompagner les évolutions souhaitées aurait mérité d'être davantage considéré. Si la prudence a conduit les porteurs du projet de fusion à se priver d'un tel levier dans un premier temps, ils sont invités à reconsidérer cette approche dans le cadre de la mise en œuvre de leur projet d'établissement. Le climat de confiance qu'ils ont su établir doit leur permettre de partager avec l'ensemble de la communauté de l'INRAE une même représentation des évolutions immobilières souhaitables.

Recommandation n°1 à l'attention de l'INRAE

Considérer l'immobilier comme un levier de transformation au service du projet d'établissement.

Le Conseil a déjà eu l'occasion de souligner³ que si la fusion d'établissements est un travail long d'harmonisation des missions, des pratiques et d'acculturation, les organismes publics gagneraient à s'appuyer sur le vecteur immobilier dans leurs processus de transformation.

Une telle recommandation s'inscrit dans le cadre plus large de l'invitation à considérer la dimension immobilière de chaque projet de transformation, et réciproquement, à mettre l'immobilier de l'État au service de chacun des piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire⁴.

A l'heure où les évolutions en cours imposent une approche systémique, l'État doit aider ses opérateurs à mieux intégrer les questions immobilières dans leurs réflexions de regroupements organisationnels.

³ Avis CIE de suite [n°2018-16](#) du 20 septembre 2018 sur la stratégie immobilière de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

⁴ Avis CIE [n°2020-10](#) du 26 novembre 2020 sur l'immobilier de la transformation publique.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État

Produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers des regroupements d'opérateurs.

2. Une connaissance du parc à approfondir pour en apprécier les enjeux considérables

Pour exercer ses missions, l'INRAE dispose d'un parc d'une taille considérable : près de 9 000 hectares de foncier et plus d'un million de mètres carrés construits.

L'essentiel de cet immobilier correspond à des biens contrôlés dont l'institut est soit propriétaire, soit attributaire de manière pérenne et reconductible dans le cadre d'un bail ou d'une convention d'utilisation de longue durée lui transférant la charge de son exploitation et de son entretien.

L'institut dispose ainsi de 160 implantations en France métropolitaine et en Outre-mer (Guadeloupe-Guyane). Le parc bâti est constitué de 2 158 bâtiments répartis développant une surface bâtie de 1 137 789 m² SGBI⁵, 998 592 m² SHON, 775 110 m² SUB et 176 903 m² SUN. En complément, l'INRAE occupe 73 289 m² SGBI chez des tiers qui sont à 95% des partenaires scientifiques publics (EPST, universités, grandes écoles).

L'activité de l'institut mobilise 3 231 parcelles représentant 8 886 hectares majoritairement affectées aux unités expérimentales pour les activités d'élevage et de cultures. Les 2 592 parcelles contrôlées par l'INRAE développent 6298 hectares.

Figure n°3 : Répartition des biens contrôlés par l'INRAE par type de propriétaire

Propriétaires des biens contrôlés par l'INRAE	Emprises foncières		Surfaces bâties	
	hectare	%	m ² SGBI	%
INRAE	3 957	63%	700 863	60%
État	706	11%	383 738	33%
Collectivités territoriales	194	3%	26 648	2%
EP locaux et SEM	17	0%	1 343	0%
Etablissements publics	509	8%	-	0%
Personnes morales privées	534	8%	59 744	5%
Personnes physiques	381	6%	1 982	0%
Total	6 298	100%	1 174 318	100%

Source : INRAE 8 avril 2021

Entre 2017 et 2020, les deux instituts devenus l'INRAE ont réduit de plus de 8 % les superficies de leurs emprises foncières. Pendant cette même période, la surface du parc bâti occupé est demeurée stable. L'augmentation de 5 514 m² SUB des surfaces du parc contrôlé a été compensée par une réduction de 5 925 m² SUB des surfaces occupées chez des tiers.

L'effort de rationalisation a surtout concerné le parc de logements. Leur nombre a été réduit de 20%. Les produits de la vente des biens libérés ont rapporté 14 M€. De nouvelles règles de gestion des concessions de logement et des conventions d'hébergement ont été mises en place. L'INRAE disposait à la fin de l'année

⁵ Afin de prendre en compte dans sa gestion les ouvrages exclus du calcul de la surface hors œuvre nette (SHON), l'INRAE a recours à la surface bâtie de gestion interne (SGBI) qui intègre par exemple les surfaces non closes au rez-de-chaussée.

Conseil de l'immobilier de l'État

2020 de 293 logements dont 252 sont attribués dans le cadre des régimes de nécessité absolue de service (NAS) ou de convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A).

La performance d'occupation des locaux de bureaux a peu évolué ces trois dernières années, le nombre de postes de travail et la surface utile nette (SUN) diminuant toutes deux d'environ 2%. Avec 13 095 postes de travail pour 176 903 m² SUN, la performance d'occupation ressort à 13,5 m² SUN / PdT, soit 12% au-dessus de la norme plafond de la politique immobilière de l'État. Même si les locaux de bureaux ne représentent que 11 % des surfaces bâties occupées par l'opérateur, l'institut est invité à en optimiser l'occupation. La juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés aux besoins de ses utilisateurs demeure le levier le plus accessible pour atteindre les objectifs de la politique immobilière de l'État aux plans économique, fonctionnel et écologique.

Plus des deux tiers des surfaces bâties sont affectées aux activités scientifiques.

Figure n°4 : Répartition par usage des surfaces bâties contrôlées par l'INRAE

Usage des bâtiments contrôlés par l'INRAE	Surfaces bâties	
	m ² SGBI	%
Bâtiments de recherche	399 921	34%
Bât. agricole d'expérimentation	346 403	29%
Bâtiments techniques	87 356	7%
Bureaux	125 441	11%
Bât. d'enseignement ou de sport	2 764	0%
Logements	47 384	4%
Locaux sociaux	24 288	2%
Données non disponibles	140 758	12%
Total	1 174 318	100%

Source : INRAE 8 avril 2021

Le parc de l'opérateur est ancien. Les deux-tiers des constructions ont plus de 30 ans. Les bâtiments construits depuis dix ans représentent moins de 10 % des surfaces contrôlées. L'état du bâti est estimé médiocre ou mauvais pour un quart des surfaces occupées, et pour un tiers, passable. Le recensement opéré par l'INRAE a permis d'identifier 112 bâtiments (42 572 m²) inutilisés.

De nouvelles ressources budgétaires ont été mobilisées dans l'objectif d'améliorer l'état de santé du parc. De 4,4 M€ en 2017, le budget annuel de gros entretien réparation (GER) a été porté à 6 M€ en 2020. Cette enveloppe qui représente moins de 0,6 % du budget de l'opérateur (1,05 Md€) se traduit par un ratio d'investissement GER de 5 €/m² SGBI. Bien que le parc de l'INRAE comprenne de nombreuses constructions légères, ce montant apparaît faible compte tenu de l'état de santé du parc et en comparaison du ratio de 30 €/m² SUB habituellement retenu par la DIE pour des bâtiments en état correct.

En complément, l'institut devrait bénéficier de 12,7 M€ de crédits du Plan de relance pour financer 55 projets de remplacement de chaudières au fioul, de rénovation énergétique et de production d'énergie renouvelable.

Consciente de la nécessité de faire évoluer la qualité du parc sans en accroître les charges de fonctionnement, la direction de l'établissement a décidé de ne proposer dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) 2021-2027 que des opérations ne suscitant pas d'augmentation de surfaces. Il est envisagé un programme d'investissement de 110 M€ dont 33 M€ seront financés par l'INRAE pour réhabiliter 40 000 m² du parc existant et construire 30 000 m², les nouvelles surfaces étant compensées par des démolitions.

L'INRAE dispose d'une relative bonne connaissance de son immobilier, les deux opérateurs préexistants ayant réalisé chacun l'inventaire de leur patrimoine et mis en place des outils de gestion. Pour autant, la non-

Conseil de l'immobilier de l'État

disponibilité des données d'usage pour 12% des surfaces bâties montre que le travail d'inventaire est à poursuivre afin d'atteindre la qualité requise pour définir une stratégie immobilière.

La décision de l'INRAE d'acquérir un nouveau système d'information pour mieux répondre aux besoins de la gestion immobilière projetée et de faciliter la mise à jour des données dans le système d'information de l'État est à saluer.

L'attention de l'opérateur est appelée sur trois principes à respecter pour préserver la qualité des données immobilières dans le temps : maîtrise du processus, implication des acteurs et qualification de la donnée.

Les responsabilités respectives des acteurs de la gestion immobilière de l'INRAE sont précisées dans une note de 2017 relative à l'entretien du parc immobilier de l'INRA. Ce document remarquable pourra être utilement complété des modalités de gestion des données immobilières. Le rôle et les responsabilités des différents acteurs impliqués seront à définir en gardant à l'esprit que la donnée doit faire sens pour celui qui la saisit. Ce dernier doit notamment être en capacité d'en apprécier la pertinence et la fiabilité. Qualifier les données essentielles dans de telles conditions peut se révéler rentable. Par exemple, disposer de l'origine des informations essentielles telles que les surfaces⁶ permet d'éviter la répétition de campagnes globales de fiabilisation.

Recommandation n°3 à l'attention de l'INRAE :

Poursuivre le travail d'inventaire immobilier en veillant à saisir dans le futur système d'information les données nécessaires et suffisantes à l'élaboration d'une stratégie patrimoniale et d'intervention.

3. Des intentions stratégiques conformes aux objectifs de la politique immobilière de l'État

Le premier plan stratégique de l'institut, nommé INRAE 2030 vient d'être finalisé au terme d'un travail collaboratif d'un an. Structuré en cinq grandes orientations scientifiques⁷ et trois orientations de politique générale⁸, le plan reste à décliner dans les programmes des départements scientifiques et l'ensemble des partenariats de l'institut.

Les orientations stratégiques immobilières ont vocation à figurer dans le contrat d'objectifs 2022-2025 de l'institut auquel le SPSI 2022-2026 sera adossé. Elles sont à ce stade déclinées selon cinq principes d'actions conformes aux objectifs de la politique immobilière de l'État :

- rationalisation du parc immobilier,
- maîtrise des coûts,
- performance immobilière,
- amélioration des conditions de travail,
- transition environnementale.

⁶ S'agissant de surfaces, le degré de fiabilité de l'information, et par conséquent l'exploitation qui peut en être faite, varie selon son origine : reprise d'une valeur d'origine inconnue, estimation des services immobiliers internes, mesurage d'un géomètre expert.

⁷ Répondre aux enjeux environnementaux et gérer les risques associés ; Accélérer les transitions agroécologique et alimentaire, en tenant compte des enjeux économiques et sociaux ; Développer une bioéconomie basée sur une utilisation sobre et circulaire des ressources ; Favoriser une approche globale de la santé ; Mobiliser la science des données et les technologies du numérique au service des transitions.

⁸ Placer la science, l'innovation et l'expertise au cœur de nos relations avec la société pour renforcer notre culture de l'impact ; Être un acteur engagé dans les sites universitaires en France et un leader dans les partenariats européens et internationaux ; La stratégie «Responsabilité Sociale et Environnementale» (RSE) : une priorité collective.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les actions de rationalisation envisagées concernent la fiabilisation de l'inventaire, la segmentation du patrimoine, la recherche de partenariat avec d'autres opérateurs/organismes ou entreprises, la réduction du parc par des cessions et des démolitions et l'établissement d'un schéma directeur des sites franciliens.

Afin d'arrêter sa stratégie patrimoniale, l'INRAE est invité à procéder à une revue exhaustive des potentiels de valorisation de chacun des 160 sites, sous toutes ses formes. La valeur du foncier dont il dispose est à questionner, au travers de l'existence de droits à construire résiduels, de possibilités d'autres usages et de l'équilibre des marchés immobiliers locaux. Quand bien même les premiers constats conduiraient à ne pas approfondir le travail d'analyse pour nombre de sites, les gains potentiels justifient de systématiser la démarche.

Cette méthode doit en particulier être mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur des sites franciliens.

Le contexte dans lequel le siège bi-site a été constitué à partir des sièges de l'INRA et de l'Irstea a été évoqué dans la première partie du présent avis. Il est cependant à craindre que le maintien d'une double implantation ne puisse être viable à terme. La réflexion de la direction de l'INRAE doit prendre en compte les bénéfices et inconvénients de la situation existante et les comparer avec ceux d'une solution permettant le regroupement de tous les services centraux. La valeur vénale des biens détenus dans le septième arrondissement de Paris et à Antony (92), les montants des investissements à réaliser pour adapter les bureaux existants aux nouvelles modalités de travail sont des éléments déterminants de l'équation économique qui doit être posée.

Recommandation n°4 à l'attention de l'INRAE :

Prendre en compte le potentiel de valorisation des biens détenus dans l'analyse préalable à la définition d'un schéma directeur des implantations franciliennes.

La direction de l'immobilier de l'État, qui dispose des outils et de la connaissance des marchés immobiliers franciliens, est invitée à accompagner l'opérateur.

Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) qui ambitionne de créer un pôle d'établissements intervenant dans le domaine agricole sur le site domanial de Maisons-Alfort⁹ pourra également être sollicité. Le spectre scientifique et de recherche des partenaires de l'INRAE ne se limitant pas au seul domaine agricole, il serait opportun de recueillir également les recommandations du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

Au-delà des rapprochements opérés sur le campus de Saclay, le Conseil observe que l'immobilier joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre des nouvelles stratégies développées par des opérateurs publics portant des ambitions comparables à celles de l'INRAE en matière d'accompagnement des transitions¹⁰. Il regrette toutefois l'absence d'un schéma d'ensemble qui permettrait d'élargir le périmètre des réflexions des opérateurs au-delà du périphérique parisien. Le ministère en charge de la recherche et de l'innovation pourrait utilement produire un tel document de référence en complément du schéma directeur francilien des établissements d'enseignement supérieur¹¹.

⁹ Avis CIE [n°2017-17](#) du 15 novembre 2017 sur la création d'un pôle d'établissements intervenant dans le domaine agricole sur le site domanial de Maisons-Alfort

¹⁰ Création de PariSanté-Campus, création d'une cité du développement durable au siège de l'agence française de développement (AFD)

¹¹ Avis CIE [n° 2018-11](#) du 12 juillet 2018 sur la stratégie immobilière des universités parisiennes en Ile-de-France.

Recommandation n°5 à l'attention du ministère en charge de la recherche et de l'innovation :

Produire un schéma directeur des établissements de recherche et d'innovation à l'échelle du Grand Paris.

L'amélioration de la maîtrise des coûts immobiliers de l'INRAE repose sur le développement d'une approche en coût global intégrant investissement et maintenance. La mise à jour des outils d'évaluation des coûts de référence et la réalisation d'études préalables doivent permettre d'affermir les budgets prévisionnels. La mise en place d'un tableau de bord facilitera le suivi régulier de chaque projet d'investissement. Les conditions de refacturation du coût immobilier aux clients internes seront précisées sur la base de l'assiette immobilière de chaque infrastructure de recherche. Le dispositif envisagé répond au principe central de la politique immobilière de l'État de responsabilisation de l'occupant et du propriétaire sur le coût réel de l'immobilier.

L'institut mise sur l'outillage et la professionnalisation de la fonction immobilière pour améliorer la performance immobilière. Le déploiement d'un outil de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) est envisagé pour l'ensemble des sites. Un plan de formation va être déployé pour aider les acteurs à appréhender leur prise de fonctions immobilières. Les chargés d'opération bénéficieront d'une formation « à la mise en service » des immeubles. Cette dernière mesure est à saluer, la capacité à prendre en charge les nouvelles installations techniques étant un aspect trop souvent négligé dans la conduite des opérations immobilières.

L'amélioration des conditions de travail est envisagée au travers de la conformité des bâtiments, de la prise en compte du risque amiante et de la sensibilisation des « maîtres d'usage internes » des futures opérations immobilières. Les évolutions en cours des modalités de travail seront également à considérer.

4. Une responsabilité sociale et environnementale assumée par une communauté impliquée

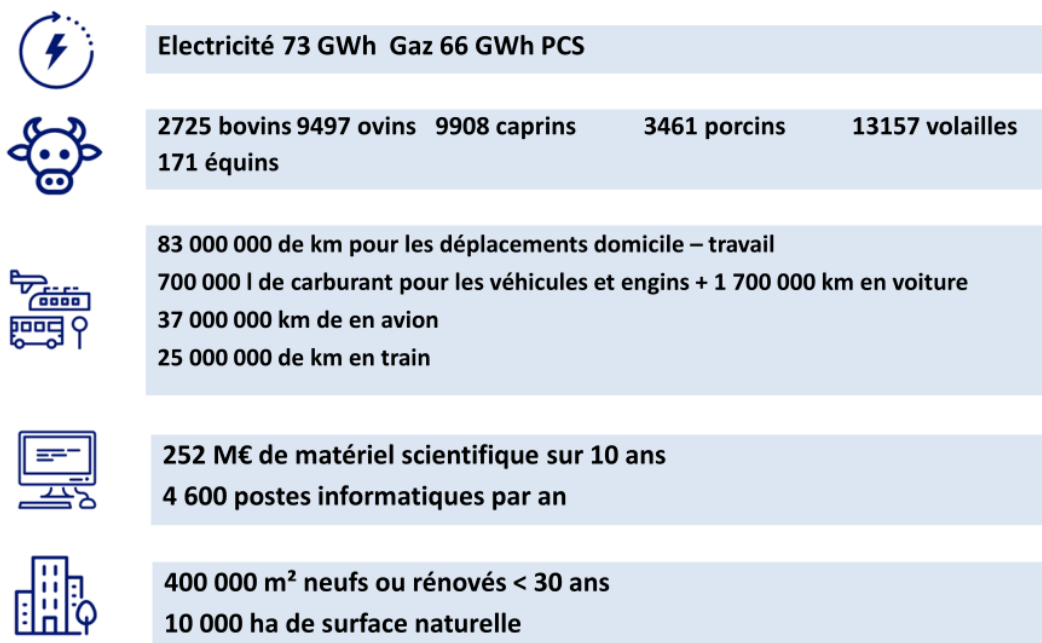
L'accompagnement de la transition environnementale est au cœur du plan stratégique INRAE 2030. La définition d'une stratégie de responsabilité sociale et environnementale (RSE) y est élevée au rang de priorité collective et institutionnelle.

La stratégie RSE de l'INRAE est articulée autour de quatre axes structurants :

- une gouvernance et un plan d'actions opérationnel associé,
- une politique de ressources humaines s'attachant aux conditions et relations au travail,
- un plan carbone interne et la recherche de réduction d'impact,
- un engagement collectif dans le développement durable au-delà des missions scientifiques de l'établissement.

Les premiers travaux engagés permettent de situer les enjeux environnementaux de l'activité de l'institut.

Figure n°5 : Principales données d'activité de l'INRAE à enjeux environnementaux



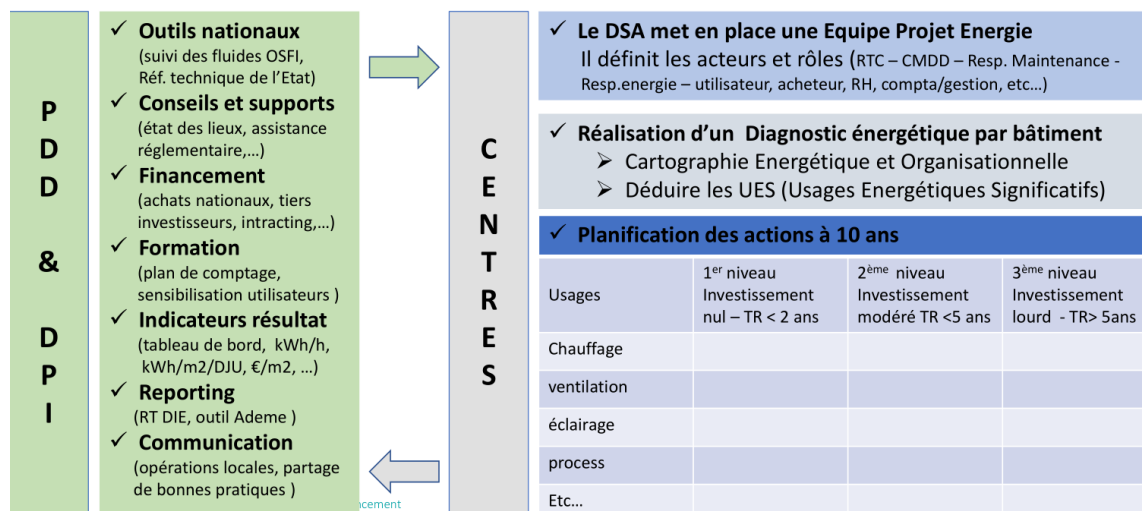
Source : INRAE avril 2021

L'INRAE identifie quatre volets de sa stratégie impliquant particulièrement l'immobilier :

- le management durable de l'énergie,
- la politique d'achats durables,
- l'optimisation des surfaces,
- la démarche de qualité de vie au travail (QVT),

Le plan d'actions d'optimisation de l'énergie basé sur le référentiel « Système de management de l'énergie (SMé) sera généralisé à l'issue de l'expérimentation conduite en 2021 sur trois sites. La démarche proposée identifie une douzaine d'actions ayant pour but de répondre aux obligations réglementaires du dispositif Éco-énergie tertiaire, mais aussi de contribuer à la tenue des engagements globaux de la France en matière de consommation d'énergie et d'empreinte carbone. Dans cet objectif, l'opérateur prévoit de déployer l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFI) développé par la direction immobilière de l'État (DIE).

Figure n°6 : Démarche d'optimisation de l'énergie de l'INRAE



Source : INRAE avril 2021

Si la qualité et la rigueur de la démarche méritent d'être saluées, le fait que la date d'établissement des plans d'actions des centres ne soit pas arrêtée peut inquiéter au regard de la proximité de l'échéance réglementaire de 2030. Il convient d'identifier en priorité les locaux relevant du dispositif Éco-énergie tertiaire et d'établir un calendrier opérationnel réaliste prenant en compte les caractéristiques spécifiques du parc.

De ce point de vue, il est observé que les problématiques énergétiques des locaux hébergeant des équipements scientifiques s'apparentent à celles rencontrées dans le monde de l'industrie. Les réflexions conduites par de grands groupes industriels pourraient bénéficier aux opérateurs scientifiques de l'État tels que l'INRAE. Des rapprochements pourraient être utilement opérés sous l'égide du ministère en charge de la recherche et de l'innovation.

Recommandation n°6 à l'attention de l'INRAE :

Établir un calendrier opérationnel du plan d'actions d'optimisation de l'énergie permettant de respecter l'échéance réglementaire de 2030.

L'INRAE considère d'autres enjeux que ceux énergétiques dans l'approche environnementale de son immobilier. Le coût carbone est un critère d'analyse des projets d'investissement. La fonction immobilière est appelée à contribuer à l'élaboration d'un plan de séquestration du carbone. L'institut prévoit de constituer un dossier de site pour chacune de ses implantations en vue d'établir un plan de gestion durable et d'identifier les enjeux environnementaux pour les projets immobiliers à venir.

La contribution des espaces construits à la préservation de la biodiversité est un sujet qui mobilise de plus en plus les acteurs de l'immobilier d'entreprise. De nouvelles approches sont développées. Les résultats inégaux des nombreuses initiatives prises ces dernières années invitent à une structuration de l'approche. Les compétences de la communauté scientifique de l'INRAE pourraient être mises à profit pour enrichir le champ des connaissances mais aussi pour conduire des expérimentations dont l'immobilier de l'INRAE pourrait être le support.

Recommandation n°7 à l'attention de l'INRAE :

Expérimenter des dispositifs contribuant à la préservation de la biodiversité dans le cadre de la gestion de son parc immobilier.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État constate que les intentions de l'INRAE en matière de stratégie immobilière sont conformes aux orientations de la politique immobilière de l'État.

Il invite l'opérateur à considérer l'immobilier comme un levier de transformation au service du projet d'établissement et lui adresse plusieurs recommandations pour l'élaboration de son SPSI 2022-2026. Il suggère que les compétences de la communauté scientifique de l'institut soient mobilisées dans le cadre d'expérimentations d'espaces construits contribuant à préserver la biodiversité.

Il observe le développement de nouvelles approches partenariales dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Il recommande au ministère en charge de ces deux domaines en mutation d'établir un schéma directeur des établissements de recherche et d'innovation à l'échelle du Grand Paris

Enfin, estimant que le volet immobilier des fusions d'organismes publics est insuffisamment considéré, le Conseil demande à la DIE de produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers des regroupements d'opérateurs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de l'INRAE

Considérer l'immobilier comme un levier de transformation au service du projet d'établissement.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État

Produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers des regroupements d'opérateurs.

Recommandation n°3 à l'attention de l'INRAE :

Poursuivre le travail d'inventaire immobilier en veillant à saisir dans le futur système d'information, les données nécessaires et suffisantes à l'élaboration d'une stratégie patrimoniale et d'intervention.

Recommandation n°4 à l'attention de l'INRAE :

Prendre en compte le potentiel de valorisation des biens détenus dans l'analyse préalable à la définition d'un schéma directeur des implantations franciliennes.

Recommandation n°5 à l'attention du ministère en charge de la recherche et de l'innovation :

Produire un schéma directeur des établissements de recherche et d'innovation à l'échelle du Grand Paris.

Recommandation n°6 à l'attention de l'INRAE :

Établir un calendrier opérationnel du plan d'actions d'optimisation de l'énergie permettant de respecter l'échéance réglementaire de 2030.

Recommandation n°7 à l'attention de l'INRAE :

Expérimenter des dispositifs contribuant à la préservation de la biodiversité dans le cadre de la gestion de son parc immobilier.

Avis n°2021-20 sur la stratégie et la fonction immobilières d'Université de Paris (UP)

Né de la fusion de l'université Paris-Descartes et de l'université Paris-Diderot, et de l'intégration de l'institut de physique du globe de Paris (IPGP) en tant qu'établissement composante, Université de Paris existe depuis le 1^{er} janvier 2020.

Cet établissement public d'enseignement supérieur à caractère scientifique (EPCSCP) est expérimental au sens de l'ordonnance n°2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

En l'absence de schéma pluriannuel de stratégie immobilière formalisé selon les normes de la politique immobilière de l'État, le Conseil retient que la stratégie dynamique qui lui a été présentée pourrait être contrariée par une fonction immobilière insuffisamment structurée, l'incapacité des services à mener les chantiers en cours et à venir et des financements qui ne sont pas à la hauteur des besoins identifiés.

Au-delà de ces réserves, Université de Paris est encouragée à poursuivre les réflexions engagées, sans négliger la prise en compte de la transition environnementale, au titre de l'exemplarité attendue de l'État et de ses opérateurs.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis par Université de Paris préalablement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 16 décembre 2021 :

- la présidente d'Université de Paris, accompagnée de l'adjoint au directeur général des services,
- la sous-directrice de l'immobilier et la cheffe du département des politiques et financements de l'immobilier des établissements, de la direction générale de l'enseignement supérieur (DGESIP) du ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, ESRI,
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » et du sous-directeur « administration et valorisation de l'immobilier de l'État »,
- les représentantes du bureau de la synthèse de la direction du budget de la direction du budget (DB).

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Un parc élargi né de l'addition de deux parcs

La création d'Université de Paris (UP), effective au 1^{er} janvier 2020, est le résultat de la fusion de l'université Paris-Descartes (Paris V), de l'université Paris-Diderot (Paris VII) et de l'intégration de l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP) en tant qu'établissement-composante¹² (cf. décret n°2019-209 du 20 mars 2019).

Cet établissement public d'enseignement supérieur à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP), expérimental au sens de l'ordonnance de 2018¹³, est une université de recherche intensive pluridisciplinaire. Il est composé, hors l'IPGP, de trois facultés (faculté de Sciences, faculté Société et Humanités et faculté de Santé), elles-mêmes constituées d'unités de recherche (environ 40 par faculté). L'établissement tient sa force de la pluridisciplinarité qu'il propose, de sa place dans le classement des meilleures universités et du riche parc immobilier nouvellement formé, selon UP. La fusion porte pour objectif le rayonnement à l'échelle européenne et internationale de l'établissement.

Université de Paris accueille plus de 60 000 étudiants et stagiaires, 7 200 personnels et enseignants, chercheurs.

L'établissement est à la tête d'un parc immobilier étendu de près d'un demi-million de mètres carrés d'implantations principalement situées à Paris. Malgré l'importance de ce parc, il semble que les travaux préparatoires à la création de l'établissement n'aient pas donné lieu à des réflexions particulières sur l'immobilier, son périmètre, les besoins à satisfaire ou encore l'organisation même de la fonction immobilière. La demande de report de transmission du projet de SPSI, formulée par l'établissement auprès de la DIE en 2018, et le fait qu'à date ce document n'ait toujours pas été transmis, témoignent d'une démarche longue, sans doute complexe, et du travail restant à fournir.

Le parc actuel semble donc, à ce stade, n'être que le résultat de l'addition de deux parcs, ceux des universités fondatrices, auxquels s'ajoute le parc de l'Institut de physique du globe.

Cette situation confirme ce que le Conseil relevait dans son avis n°2021-16¹⁴, à savoir que les processus de regroupement d'établissements n'ont que peu d'incidences sur les sujets immobiliers.

Le Conseil soulignait, par ailleurs, dans d'autres avis¹⁵, que le regroupement d'établissements appelle un travail d'harmonisation des missions, des pratiques, voire d'acculturation. Il indiquait que les établissements gagneraient à considérer l'immobilier comme un vecteur de transformation. Afin de favoriser cette démarche, le Conseil confirme que l'État doit guider ses opérateurs afin de placer les questions immobilières au cœur des réflexions lorsqu'un nouvel établissement naît du regroupement de structures préexistantes.

S'agissant d'établissements du champ de l'enseignement supérieur-recherche, il est primordial que le ministère de tutelle contribue à établir un cadre et des lignes directrices pour accompagner cette démarche dans les établissements sous sa tutelle.

¹² L'IPGP conserve sa personnalité morale.

¹³ Ordonnance n°2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

¹⁴ Avis n°2021-16 sur la politique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en matière de patrimoine immobilier de ses opérateurs.

¹⁵ Avis de suite n°2018-16 du 20 septembre 2018 sur la stratégie immobilière de l'agence française pour la biodiversité (AFD) et avis n°2021-09 sur la stratégie immobilière de l'institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers lors de regroupements d'opérateurs.

Il est à noter que le caractère expérimental de l'établissement ne semble pas embarquer d'incidence particulière sur les sujets immobiliers. Si toutefois cela devait être le cas à court, moyen ou long terme, il conviendrait que le SPSI le précise.

Par ailleurs, la situation particulière de l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP), établissement-composante d'Université de Paris, et le fait qu'il entend disposer de son propre schéma pluriannuel de stratégie immobilière, posent question¹⁶.

Cette exception nécessite, a minima, une vigilance des tutelles pour s'assurer de la cohérence immobilière d'ensemble et, dans l'idéal, une réflexion sur l'intérêt qu'il y aurait à réunir, sous une autorité unique, les deux fonctions immobilières (UP et IPGP), sous réserve qu'UP soit dotée des moyens et compétences nécessaires.

2. Une connaissance morcelée des patrimoines, une vision globale à harmoniser

En 2013, le Conseil a entendu les deux universités fondatrices sur leur stratégie immobilière respective. Il relevait concernant l'Université Paris-Descartes : des méthodes de calcul des ratios pour les effectifs administratifs non conformes à celle préconisée par France Domaine ; la nécessité de disposer d'une analyse fine de chaque site ; l'absence de précision sur les capacités d'investissement des opérations. Il s'inquiétait, en outre, des questions de sécurité et d'accessibilité et demandait une stratégie de financement complète.

Il retenait concernant l'Université Paris-Diderot : l'absence de ratios d'occupation pour les surfaces tertiaires en fonction des effectifs, idem pour les coûts économiques d'occupation et pour le détail d'investissement ; la nécessaire élaboration d'un plan de financement et d'un échéancier des dossiers. Le Conseil souhaitait que l'EPAURIF ait un rôle d'ensemblier.

Les deux établissements, alors disjoints, faisaient l'objet d'une recommandation de même nature de la part du Conseil : qu'ils se dotent l'un et l'autre d'un instrument d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial.

Concernant l'Institut de physique du globe, le Conseil n'a pas de connaissance antérieure de son patrimoine, n'ayant pas jusqu'à lors entendu l'établissement. Selon le document de politique transversale – politique immobilière de l'État (2022), l'Institut dispose de locaux neufs sur le site Cuvier et n'a aucune opération immobilière prévue à court terme.

L'IPG ayant sa propre stratégie immobilière selon les dires d'UP, le Conseil se contentera, à ce stade et sans préjudice de la recommandation n°2, de relever que l'outil de la politique immobilière de l'État – outil d'aide au diagnostic (OAD) répertorie un parc immobilier de 16 904m² SUB, dont plus de 14 000m² en Île-de-France, ce qui est cohérent avec les données globales transmises par UP. La note de complétude, de 155/275, indique une faible connaissance du parc et de son état. Il conviendrait, a minima, que les outils de la PIE soient complétés par l'IPGP.

À l'échelle d'Université de Paris, le Conseil a émis des doutes sur la prise en compte des questions immobilières au cours du processus de fusion (point 1). Il reconnaît toutefois la complexité du sujet liée à l'étendue du patrimoine (un demi-million de m²), à l'existence de situations antérieures à la fusion caractérisées

¹⁶ À la date de l'audition, l'IPGP n'a pas encore transmis de SPSI à la direction de l'immobilier de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

par une diversité de méthodes et d'outils de gestion immobilière, à l'absence de données homogènes et de système d'information partagé.

Dans ces conditions, la volonté de l'établissement de se doter d'un système d'information immobilier pérenne et unifié ne peut qu'être saluée. Pour autant, l'échéance à 5 ans paraît déraisonnablement éloignée alors que l'établissement a déjà deux ans d'existence. Il importe donc que les décisions soient prises dans les meilleurs délais afin de s'assurer de la mise à disposition d'un système d'information immobilier avant l'échéance envisagée.

Les instances telles France universités (ex conférence des présidents d'université) ou l'AMUE (agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur ou de recherche) pourraient utilement être questionnées afin de tirer les enseignements d'expériences réussies, le cas échéant, et d'accélérer l'adoption d'un système d'information immobilier adéquat.

Recommandation n°2 à l'attention d'Université de Paris :

Adopter et mettre en œuvre un système d'information immobilier adapté aux besoins et sa situation.

En complément, la question des indicateurs à retenir pour qualifier la performance des différents types d'espace (enseignement, recherche, animalerie, etc.) est un sujet essentiel qui mériterait d'être partagé avec d'autres établissements de même nature.

Le Conseil prend acte des travaux engagés concernant la mesure des taux d'occupation des espaces d'enseignement et de recherche. Il entend les difficultés de méthode liées aux spécificités des locaux et activités qui s'y déroulent, mais encourage l'établissement à poursuivre ses travaux.

Enfin, la question des logements de fonction mériterait d'être plus clairement identifiée et traitée notamment pour ce qui concerne la vacance constatée. Le travail engagé avec la régie immobilière de la ville de Paris est prometteur et sera suivi avec attention.

Le Conseil sera, en outre, attentif à la façon dont la question du logement des étudiants et du relogement de ces derniers pendant les travaux sera traité par Université de Paris ; d'autant que le Conseil met à l'ordre de ses travaux de l'année une séance dédiée au logement étudiant.

3. Des orientations stratégiques à expertiser

Si l'établissement n'a pu finaliser son inventaire technique, économique, en l'absence d'outil partagé pour l'ensemble du parc, il est malgré cela en capacité d'établir des diagnostics pour un certain nombre de sites. Sur cette base, Université de Paris s'attache à présenter sa stratégie patrimoniale et les opérations qui lui permettront de répondre à la vétusté du parc immobilier dédié à la santé, réhabiliter le patrimoine immobilier historique, poursuivre l'optimisation des bâtiments ou du foncier non bâti et instaurer des ateliers thématiques de réflexion sur les usages et la gestion des bâtiments.

Sur le patrimoine dédié à la santé, la création du centre hospitalo-universitaire de Saint-Ouen Grand Paris Nord (CHU-SO-GPN) et sa mise en service en 2027/2028 est sans conteste l'opération la plus ambitieuse (467M€). Réalisée sous forme d'un marché global de performance, elle est pour partie financée grâce à des produits de cession de biens libérés. Sur ce dernier point, le réemploi envisagé du site de Montrouge et la valorisation du foncier non bâti semblent constituer une opération prometteuse.

Sur la réhabilitation du patrimoine historique, les opérations majeures concernent la rénovation du site Observatoire-pharmacie (100 M€) et du campus Saint-Germain (260 M€).

Conseil de l'immobilier de l'État

Malgré l'intérêt que semblent présenter certaines opérations, les éléments transmis ne permettent pas d'appréhender les situations de départ et d'arrivée (en surface, en coût immobilier...), l'adéquation des solutions aux besoins des trois facultés, les modalités de financement des opérations. Ce dernier point n'est pas des moindres car la plupart des opérations envisagées ne sont que partiellement financées à ce stade des réflexions. Certaines restent à financer dans leur globalité¹⁷. Il conviendrait de s'assurer qu'il ne s'agit pas là d'un point d'achoppement, voire d'une possible impasse budgétaire, dans un contexte de raréfaction des crédits, sachant que les subventions représentent près de 90 % des sources de financement d'Université de Paris et que les revenus, dont locatifs dont bénéficiait UP, sont en baisse de près de 17 % (79 M€ en 2020, 65,6 M€ en 2022).

Enfin, le volet stratégique concernant la « transition énergétique » est réduit à sa plus simple expression sur la base d'audits réalisés en 2010. Université de Paris considère que cette campagne quasi-générale a permis d'identifier un volume de travaux prévisionnels estimés à 130 millions d'euros en valeur actualisée à 2022. Ce montant est repris soit en ajout, soit en substitution de travaux de gros entretien. Pour mémoire, les dépenses immobilières récurrentes sont estimées à 42 M€ en 2022 (+6 % par rapport à 2020). Le budget prévisionnel en investissement pour 2020 est fixé à 20,7 M€, dont 5,1 M€ consacrés au GER, à l'adaptation fonctionnelle et à la prévention ce qui est un frein à la remise à niveau du parc, pour ne pas parler de la réduction de sa vétusté.

Il convient de relever que la mise en œuvre des travaux envisagés dans les audits ne garantit aucunement la satisfaction des exigences du dispositif éco énergie tertiaire auquel la plupart, voire l'ensemble des bâtiments de l'établissement, est soumis.

Plus généralement, la question de la rénovation des sites versus la construction de nouveaux sites doit être expertisée en tenant compte des avantages et inconvénients en termes de consommation d'énergie et d'émission carbone. Sur ce point en particulier, le Conseil invite Université de Paris à mener sa réflexion sur l'ensemble du cycle de vie des biens concernés. La question des mobilités intra-sites doit aussi être intégrée à la réflexion d'ensemble considérant au nombre de sites et à leur dispersion sur le territoire parisien.

La question environnementale est un point fort de vigilance, eu égard à l'exemplarité dont l'État et ses opérateurs doivent faire preuve.

Sur un autre plan, UP identifie des enjeux immobiliers en lien avec les nouvelles modalités d'enseignement et le développement du numérique mais peine à traduire les évolutions qui pourraient être portées.

De façon globale, la cohérence de la stratégie immobilière que l'établissement propose devra être appréciée au regard des besoins et de la stratégie métier (enseignement et recherche) de l'université elle-même, ce qui n'est pas explicite à ce stade, au-delà des intentions portées par le projet de SPSI d'Université de Paris.

Elle devra aussi être regardée à l'aune des orientations du ministère de tutelle concernant la carte des établissements d'enseignement supérieur et de recherche à l'échelle du Grand Paris et des orientations de la politique immobilière régionale. Pour mémoire, le Conseil relevait dans son avis n°2018-11 que le ministère s'était doté d'un bras armé, l'EPAURIF, en 2010, dont l'une des principales missions était de contribuer à la mise en œuvre du schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur, de recherche et des équipements de vie étudiante en région Ile-de-France.

Confronté au manque de lisibilité, voire à l'absence, d'un schéma directeur d'implantation en cohérence avec les alliances en cours, le Conseil demandait au ministère de tutelle de repenser le rôle et les missions de l'EPAURIF, autour des questions d'aménagement du territoire et de définition d'un schéma directeur, de priorisation des projets d'investissements nécessitant un financement de l'État et d'assistance aux établissements sur les questions immobilières.

¹⁷ D'après un rapide calcul établi par le SG-CIE, sur la base des éléments transmis, 747 M€ resteraient à financer.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il rappelait enfin que cette entité, quelle que soit sa structure juridique, devait être un lieu de concertation avec les partenaires que sont la Région, la Ville de Paris, le Recteur de région, le Préfet de Région.

Cette vision globale, relativement absente du dossier, fait défaut pour apprécier les orientations proposées. Mais le Conseil ne doute pas que le schéma, lorsqu'il sera abouti, tiendra compte de ces différents paramètres.

Recommandation n°3 à l'attention de l'opérateur :

Produire un SPSI conforme aux normes de la PIE comportant un volet environnemental étayé.

4. Une fonction immobilière à consolider

La gestion immobilière d'un parc d'un demi-million de m² est un défi pour un jeune établissement en recherche de marques, a fortiori si le parc se compose de biens hétérogènes dont la connaissance technique, la gestion sont protéiformes.

L'établissement est en voie de disposer d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, après une demande de report de transmission d'un projet de SPSI à la DIE datant de 2018, il y a quatre ans déjà. Cependant, il n'est pas encore en capacité de produire une analyse fine des coûts immobiliers et un plan pluriannuel d'investissement consolidé, distinguant avec un minimum de finesse, les différents postes de coût.

L'établissement ne dispose pas d'un outil de suivi, de pilotage financier et patrimonial, mais envisage de se doter d'une première solution, dans l'attente d'un véritable système d'information patrimonial. L'absence d'outils place l'établissement dans une situation compliquée voire critique au regard des enjeux de gestion, d'entretien et de modernisation, d'adaptation du parc y compris aux enjeux environnementaux (dont le dispositif éco-énergie tertiaire). La création de la cellule « gestion des données et indicateurs patrimoniaux » exprime la volonté de prise en main du sujet par l'établissement.

En attendant, l'établissement doit veiller à l'entretien de son parc, à son adaptation aux besoins et limiter sa perte de valeur due à son obsolescence. Il est en outre confronté à la difficulté de gérer et de suivre certains contrats complexes (PPP). Cette situation, certes transitoire, mais néanmoins délicate, ne crée pas les conditions propices à une gestion active et efficace du patrimoine.

En termes de compétences et de moyens humains mobilisables, l'établissement est dotée de plus de 300 équivalents temps plein dédiés à l'immobilier et à la logistique pour l'ensemble de son parc, hors IPGP, dont seul un tiers est strictement affecté à la gestion des travaux et à l'exploitation-maintenance.

Université de Paris identifie clairement le déficit de moyens humains et de compétences en priorité dans le domaine de la conduite d'opération, le montage et la maîtrise d'ouvrage, la gestion administrative. La particularité du parc, composé de locaux d'enseignement, de recherches, de laboratoires, d'animaleries, de logement, etc., et sa diversité imposent que des connaissances et ressources techniques soient disponibles.

La gestion des contrats complexes (PPP) est pour l'établissement un sujet à enjeux ; le défaut de compétence spécifique pour ce faire est pointé.

La possibilité du recours à des ressources externes et des opérateurs spécialisés, dont l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), est un avantage indéniable dont Université de Paris bénéficie. La convention-cadre UP/EPAURIF du 25 août 2021 instaure une assistance à

Conseil de l'immobilier de l'État

maître d'ouvrage et en maîtrise d'ouvrage déléguée au bénéfice d'UP pour la réalisation de grands projets immobiliers¹⁸.

Pour autant, la question de la qualification de la maîtrise d'ouvrage et de sa faiblesse à l'État en général et dans cet établissement en particulier est préoccupante. Sans présumer du montant des crédits qui seraient nécessaires pour conduire une stratégie immobilière de qualité, Université de Paris reconnaît que l'exécution des budgets ne dépasse pas 40% les bonnes années, tant le nombre d'opérations programmées est important au regard de la capacité réelle de les conduire.

En outre, vue l'étendue du parc et la qualité patrimoniale de certains des biens qui le composent, il serait intéressant que l'établissement engage une réflexion sur les modes de valorisation de ces biens. Le Conseil s'inquiète que l'UP puisse, à moyen terme, se trouver dans l'impossibilité de financer les travaux indispensables au maintien de ses activités dans le parc mis à disposition. Dans un tel contexte, l'UP ne peut écarter sans l'étudier la possibilité d'une implantation dans un immobilier plus fonctionnel et économique dont l'acquisition pourrait être financée par la valorisation de biens dont le coût de rénovation s'avère disproportionné au regard des bénéfices attendus. La seule instruction d'un tel dossier pose la question de l'adéquation des moyens actuels de la fonction immobilière.

Force est de constater que le processus de fusion n'a pas doté l'établissement des outils et des compétences, nécessaires dans les différents métiers de l'immobilier qu'il a à exercer. Dans ces conditions, l'établissement peine à porter et concrétiser une politique immobilière qui pourtant doit s'inscrire dans une certaine pérennité. La question de la structuration de la fonction immobilière et de la montée en compétence, par formation ou recrutement, est un sujet qui doit faire l'objet d'une attention très particulière y compris de la part des tutelles et doit être traité en priorité.

Recommandation n°4 à l'attention d'Université de Paris :

Consolider la fonction immobilière en la dotant des outils et des compétences nécessaires à la gestion du parc immobilier et en matière de maîtrise d'ouvrage.



En conclusion, Université de Paris n'ayant pas transmis formellement un schéma pluriannuel de stratégie immobilière conforme au cadre fixé par la direction de l'immobilier de l'État, le Conseil ne peut émettre d'avis favorable.

Pour autant, le Conseil est conscient de la complexité de la situation et des enjeux de l'unification de ce qui est constitué, à la base, de deux ensembles hétérogènes à bien des points de vue (connaissance, méthodes et outils). Il retient et salue la volonté de l'établissement de se doter des outils immobiliers qui lui font défaut et d'établir une stratégie immobilière qui soit au service des stratégies métiers (enseignement et recherche).

Il regrette cependant que le processus de fusion des établissements démarré de longue date, n'ait pas embarqué un processus d'évolution de la fonction immobilière. La mise en œuvre des outils dont le système d'information immobilier s'en trouve reportée à une échéance déraisonnable.

Le Conseil invite l'établissement à poursuivre ses réflexions sur les incidences immobilières de l'évolution des modèles pédagogiques et du développement du numérique et à les formaliser à travers le SPSI.

¹⁸ Université de Paris cite : l'opération Campus Pharmacie, le centre hospitalo-universitaire de Saint-Ouen Grand Paris Nord (CHUGPN) et les opérations du CPER.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil appelle enfin l'attention de l'établissement sur deux difficultés qui lui semblent majeures : la nécessité de structurer la fonction immobilière afin que l'établissement soit en mesure de conduire les chantiers envisagés et les modalités de financement qui seront retenues pour mener à terme ces opérations.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers lors de regroupements d'opérateurs.

Recommandation n°2 à l'attention d'Université de Paris :

Adopter et mettre en œuvre un système d'information immobilier adapté aux besoins et à la situation d'Université de Paris.

Recommandation n°3 à l'attention de l'opérateur :

Produire un SPSI conforme aux normes de la PIE comportant un volet environnemental étayé.

Recommandation n°4 à l'attention d'Université de Paris :

Consolider la fonction immobilière en la dotant des outils et des compétences nécessaire à la gestion du parc immobilier et en matière de maîtrise d'ouvrage.

**Avis n°2021-16 sur la politique du ministère de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation en matière de patrimoine immobilier
de ses opérateurs.**

Depuis sa création, le Conseil de l'immobilier de l'État porte un regard particulier sur le patrimoine des établissements de l'enseignement supérieur-recherche. Plus de trente-cinq avis ont été produits à l'issue d'auditions. En 2021, ce patrimoine particulier s'étend sur plus de 18 millions de m². Construit principalement entre 1950-1970 et 1990-2000, il est qualifié par le ministère en charge de l'enseignement supérieur-recherche de globalement vieillissant et dans un état non satisfaisant pour un tiers de sa superficie.

Ce parc concentre des enjeux forts : de valorisation, d'adaptation à l'évolution des méthodes pédagogiques et à la crise sanitaire, de transformation numérique, de performance environnementale... La question du logement étudiant est un sujet connexe et d'actualité.

Pour autant, les établissements paraissent peu concernés par l'élaboration d'une stratégie immobilière et la mise en œuvre de gestion dynamique du parc qui leur est confié. Le ministère de tutelle, soucieux du respect de l'autonomie des établissements, semble cantonner son action à un accompagnement dont les effets peinent à se faire sentir. Le Conseil considère que cette posture est assez éloignée de ce que devrait être le rôle d'un ministère de tutelle en matière d'élaboration de politique publique, de pilotage de politique immobilière, de définition d'objectifs qui s'imposent aux établissements, de contrôle de leur atteinte.

Le Conseil inaugure ici un nouveau cycle d'auditions sur le patrimoine des établissements d'enseignement-recherche au cours duquel il souhaite aborder l'ensemble de ces problématiques.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2013-05 sur la politique immobilière des universités,
- n°2018-11 sur la stratégie immobilière des universités parisiennes en Île-de-France,
- n°2019-17 sur les schémas pluriannuels stratégiques immobiliers des opérateurs de l'État – bilan et perspective.

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, et après avoir entendu lors de sa séance du 4 novembre 2021 :

- la directrice de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), accompagnée de la sous-directrice de l'immobilier, la cheffe du département innovations et expertises immobilières et son adjointe, de la chef du département du pilotage immobilier, de l'adjoint au chef du département de la gestion et du pilotage budgétaire des programmes (DGRI),
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné du sous-directeur de l'administration et de la valorisation de l'immobilier de l'État, du chef du bureau doctrine et stratégie,
- l'adjointe au chef du bureau de la synthèse de la direction du budget.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) formule les observations et recommandations suivantes :

Le Conseil de l'immobilier de l'État rendait en 2013 un avis général sur la politique immobilière des universités¹⁹. Il constatait la complexité de la carte universitaire et invitait à une simplification, porteuse de rationalisation immobilière. Il observait que, dans un contexte de compétition universitaire internationale, l'État devait orienter et réguler la politique immobilière en assurant un accompagnement soutenu des opérations y compris par la mise en œuvre des moyens nécessaires.

Concernant l'immobilier des universités parisiennes en particulier, une mission d'audit²⁰ mettait en lumière les grandes difficultés liées à l'éclatement et au mauvais état de l'immobilier universitaire parisien, dont pâtissaient les étudiants. À la suite, des préconisations ont été portées en ce qui concerne²¹ :

- l'élaboration d'un schéma directeur pour l'évolution de l'enseignement supérieur à Paris traitant de l'amélioration de la vie étudiante, la structuration du dispositif en pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et les opérations immobilières prioritaires,
- un dispositif de pilotage de la mise en œuvre du schéma directeur retenu par l'État en lien avec les collectivités locales et d'accompagnement et de coordination des établissements dans le cadre de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités.

Afin de mesurer les suites données à ces préconisations, le Conseil entendait en 2018 le ministère en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) sur la stratégie immobilière des universités parisiennes à l'échelle du territoire de l'Île-de-France²². Il concluait à l'absence de vision globale, sans doute accentuée par la dévolution et l'autonomie des universités. Il insistait sur la responsabilité du ministère de bâtir un schéma directeur d'implantation des universités parisiennes et de mettre en place une gouvernance affirmée permettant d'assurer une vision d'ensemble. Il rappelait la nécessité de définir en cohérence le cahier des charges de ce que devait être le logement étudiant et le réseau des bibliothèques.

Lors d'une audition en 2019, le CIE relevait que la production des schémas pluriannuels stratégiques immobiliers d'opérateurs sous tutelle du ministère en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur stagnait. Un nombre important était toujours attendu par la direction de l'immobilier de l'État²³.

En 2021, le parc immobilier de l'enseignement supérieur-recherche comprend 6 300 biens couvrant une superficie de 18 millions de m² bâtis et 5 300 hectares de foncier. Sa construction s'est échelonnée sur deux grandes périodes : les années 1950-1970 et les années 1990-2000 afin de répondre aux chocs démographiques. Il s'agit, selon le ministère, d'un parc immobilier globalement vieillissant : un tiers du parc est dans un état non satisfaisant.

Dans ce contexte, le Conseil souhaite que le ministère lui présente les axes stratégiques, sous l'angle de l'immobilier, ainsi qu'un bilan des actions conduites et des perspectives concernant :

- les regroupements des établissements d'enseignement supérieur et de recherche sous tutelle du ministère,

¹⁹ Avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2013-05](#) sur la politique immobilière des universités.

²⁰ Réalisée par les inspections générales des ministères chargés des finances, de l'enseignement supérieur et de l'environnement (2008).

²¹ Dans le cadre du rapport « [pour rénover l'enseignement supérieur parisien – Faire de Paris la plus belle métropole universitaire du monde, c'est possible !](#) », 2010.

²² Avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2018-11](#) sur la stratégie immobilière des universités parisiennes en Ile-de-France.

²³ Avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2019-17](#) sur les schémas pluriannuels stratégiques immobiliers des opérateurs de l'État - sur le bilan et les perspectives.

- l'élaboration et de l'exécution des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et la réalisation d'un schéma directeur d'implantation des universités parisiennes en région Île-de-France,
- la politique du logement étudiant,
- l'évolution des modèles pédagogiques et de recherche suscitées par le développement du numérique et la crise sanitaire,
- la mise en œuvre du dispositif éco-énergie tertiaire,
- le déploiement du dispositif de dévolution.

1. Des regroupements d'établissements qui n'exploitent pas la carte de l'immobilier

Depuis 2006²⁴, les rapprochements et regroupements d'opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche sont prônés par l'État. Tout d'abord sous la forme de pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), ils prennent aujourd'hui diverses formes juridiques²⁵ allant de la fusion à de simples conventions de partenariat, y compris sous forme d'établissement public expérimental (EPE) au sens de l'ordonnance de 2018²⁶. Ces regroupements visent à mutualiser les activités et les moyens des structures parties prenantes.

Pour autant, ces processus ne semblent avoir que peu d'incidence sur la politique immobilière des établissements, comme le constate le ministère en charge de l'enseignement supérieur-recherche. Il relève que les motivations génératrices de regroupement ont trait principalement à un besoin d'établir une stratégie commune dans le domaine de la formation et de la recherche. Les sujets immobiliers ne sont pas un moteur des politiques de site.

Le ministère signale en outre que toutes les structures issues de regroupement ne disposent pas de la compétence en gestion de l'immobilier. Il précise, en outre, que l'intégration d'établissements privés dans ces groupements peut avoir pour conséquence un accroissement du patrimoine de certains opérateurs sous tutelle du MESRI, sans que la question du transfert des moyens afférents à l'entretien de ce patrimoine soit réglée.

Le Conseil constate que les sujets immobiliers sont insuffisamment traités à l'occasion du regroupement d'établissements. Il souligne l'intérêt que ces derniers auraient à considérer l'immobilier comme un outil au service du projet d'établissement, voire comme un élément d'attractivité pour ce dernier. Une réflexion mériterait d'être engagée sur les outils juridiques et techniques dont il serait nécessaire de doter les établissements nouvellement constitués afin de leur permettre de gérer et de valoriser leur patrimoine dans de meilleures conditions. Le Conseil s'attachera à explorer ces pistes à l'occasion d'auditions du présent cycle.

2. Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) trop peu souvent élaborés

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière sont des documents de stratégie déclinés aux opérateurs de l'État par circulaire depuis 2009²⁷. Conçus sur une période quinquennale, ces documents stratégiques ont pour double vocation d'améliorer la connaissance des biens immobiliers utilisés par les opérateurs et d'inscrire ceux-ci dans une démarche stratégique quinquennale, permettant d'accroître leur performance immobilière, selon les termes de la circulaire. Ils visent à instaurer une méthodologie d'analyse, de gestion et de pilotage du parc qui soit pérenne. Ils sont adaptables afin de tenir compte des évolutions (évolution du périmètre des opérateurs, de leurs missions, etc.).

²⁴ Loi n°2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche.

²⁵ Loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

²⁶ Ordonnance n°2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

²⁷ Circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État en date du 16 septembre 2009.

Conseil de l'immobilier de l'État

Pour mémoire, la méthodologie déployée dans le cadre de ce dispositif a pour finalité l'élaboration conjointe par l'opérateur et sa tutelle des documents stratégiques composés d'un volet « diagnostic »²⁸ et d'un volet « stratégique »²⁹.

Selon le bilan présenté au Conseil, le ministère identifie 139 opérateurs dont 49 n'ont pas transmis de SPSI (plus de 35%). Pour autant, le ministère considère la situation comme étant relativement favorable au regard de celles que connaissent les autres ministères pour leurs propres opérateurs. Ce satisfecit n'est pas recevable près de 13 ans après la création du dispositif.

La DIE s'est prononcée sur 15 SPSI au moins un an après le début de la période considérée et sur 8 SPSI au-delà du terme de la période considérée. Ces situations interrogent profondément quant au processus de validation. L'avis de la DIE ne présente que peu d'intérêt dès lors que les actions envisagées sont déjà engagées, voire achevées.

Enfin, 21 établissements disposent d'un SPSI dont le terme est échu depuis une année, bientôt deux, sans que les modalités de leur renouvellement sur la période quinquennale suivante soient précisées.

Plus de dix ans après la décision de l'État de mettre en place une politique immobilière dynamique, force est de constater que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière n'opèrent pas comme des outils au service de la performance des opérateurs.

Globalement, il semblerait que les crédits budgétaires nécessaires à l'entretien du patrimoine ne sont pas sanctuarisés et sont souvent utilisés à d'autres fins, la bonne gestion de l'actif immobilier n'étant pas une priorité dans nombre d'établissements.

Pour autant, les établissements sont encouragés, de « façon très resserrée », selon le ministère, à fournir ces schémas stratégiques. Toutefois, ce dernier ne semble pas disposer de moyens d'imposer aux établissements de produire ces documents stratégiques, de s'assurer d'une gestion dynamique de l'immobilier par les établissements, de la sanctuarisation des crédits dédiés à l'immobilier et de leur bon usage.

Le MESRI évoque la possibilité de conditionner l'attribution de certaines aides³⁰ à la production des SPSI ; cependant cette restriction semble aussi théorique que peu pratiquée par le ministère de tutelle.

Il appartient donc au ministère :

- d'établir un calendrier de production des SPSI manquants et de mise à jour de ceux dont le terme est échu ou sera échu à courte échéance ; calendrier sur lequel il lui sera demandé de rendre compte,
- de s'assurer qu'un engagement contractuel entre tutelle et établissement garantit la production, ou l'actualisation, du SPSI,
- de faire des sujets immobiliers un point récurrent du dialogue annuel entre tutelle et opérateurs afin de sensibiliser ces derniers à l'impérieuse nécessité de mieux connaître le patrimoine qu'ils occupent, de sanctuariser les crédits immobiliers et de faire de l'immobilier un actif au service des missions de l'enseignement et de la recherche.

²⁸ Composé d'un diagnostic du parc immobilier de l'opérateur, du recensement des moyens humains et des compétences dédiés à la fonction immobilière et d'un diagnostic des moyens financiers concourant aux dépenses immobilières.

²⁹ Composé de la stratégie patrimoniale de l'opérateur et de la stratégie d'intervention sur le parc projeté.

³⁰ Hors crédits de sécurité.

Conseil de l'immobilier de l'ÉtatRecommandation n°1 à l'attention du MESRI :

Inscrire les échéances de production ou, le cas échéant, d'actualisation du SPSI dans le contrat d'objectif et de performance.

Le Conseil invite à faire de la production d'un SPSI un préalable à la validation des opérations éligibles aux financements alloués dans le cadre des CPER 2021-2027 et de tout autre programme.

Recommandation n°2 à l'attention du MESRI :

Formaliser l'introduction des sujets immobiliers dans le dialogue annuel entre le ministère et ses opérateurs.

Un schéma directeur immobilier des universités en Île-de-France pourra alors être élaboré, comme le préconisait dès 2010 le rapport « pour rénover l'enseignement supérieur parisien – Faire de Paris la plus belle métropole universitaire du monde, c'est possible ! » et en 2018 le Conseil de l'immobilier de l'État dans son avis sur la stratégie immobilière des universités parisiennes en Île-de-France.

3. Une politique du logement étudiant en peine de résultats

Dans le contexte de crise sanitaire actuelle, l'amélioration des conditions de vie étudiante et la question du logement sont plus que jamais au cœur des débats publics.

Pour ce qui concerne le logement, selon un récent rapport du Sénat relatif aux conditions de la vie étudiante en France, « l'offre de logements en résidences étudiantes, qui s'élève à 350 000 places, est structurellement insuffisante par rapport à la population étudiante estimée à 2,7 millions en 2019 » ; « il manquerait au moins 250 000 logements étudiants pour répondre à la demande. »³¹

Pour répondre à la demande, le Gouvernement a engagé un effort dans le cadre du « Plan 40 000 » visant la construction de 40 000 places supplémentaires en résidences universitaires, dont la moitié en Île-de-France, entre début 2013 et fin 2017.

L'effort est poursuivi avec un « Plan 60 000 ». Pour autant, le ministère indique que l'objectif de 60 000 places de logement étudiant ne sera pas atteint en 2022, la difficulté à mobiliser du foncier semblant être un frein majeur à l'atteinte de l'objectif.

Afin de remédier à la difficulté majeure que constitue l'identification du foncier valorisable, le ministère indique que des campagnes sont organisées auprès des préfets. Soixante-dix sites sont d'ores et déjà repérés avec pour objectif la création de 13 000 places à court terme. Un suivi annuel sera assuré par le ministère pour vérifier que les initiatives locales se concrétisent.

A ce stade, il semblerait que des pistes de partenariats entre universités et bailleurs sociaux existeraient mais seraient insuffisamment explorées. Un dialogue collectivités, bailleurs sociaux, établissements mériterait de s'instaurer pour faire émerger des projets.

³¹ Rapport d'information n°742 fait au nom de la commission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France, Sénat, juillet 2021.

Conseil de l'immobilier de l'État

La participation du plan de relance à la rénovation du parc de logement géré par les CROUS est également un sujet qui devra être abordé afin de mesurer la pertinence de l'effort consenti. Plus largement la question du modèle du logement étudiant doit être posée y compris pour ce qui concerne les services complémentaires attendus, sa participation à la transition environnementale.

Le Conseil consacrera prochainement une séance à cette thématique afin de mieux apprécier comment l'immobilier public peut contribuer au développement du logement étudiant et des locaux de vie étudiante. Il sera particulièrement à l'écoute des expériences en matière de logement étudiant conduites par les universités qu'il auditionnera.

4. Des évolutions pédagogiques et numériques à accompagner

La massification des cours à distance est une solution pour laquelle les établissements ont opté afin d'assurer la continuité pédagogique durant la crise sanitaire. L'effet corolaire, immédiatement perceptible est la baisse des taux d'occupation des locaux. À ce stade, il ne s'agit pas d'un choix de la part des établissements en termes de gestion de leur immobilier.

Le développement des cours à distance, notamment pour les cours magistraux, s'il devait se confirmer pourrait avoir deux types de conséquences : un besoin croissant en équipements performants (équipements dédiés à la captation et à la transmission des données,...) et un besoin décroissant en grandes salles d'enseignement (amphithéâtre...) qui pourrait appeler une reconfiguration des espaces. Ces évolutions doivent être appréciées à l'aune de l'évolution des modèles pédagogiques.

Concernant l'évolution des modèles pédagogiques, le rapport d'information du Sénat sur l'optimisation de la gestion de l'immobilier universitaire³² relève que « le rejet suscité par le " tout-distanciel " laisse [...] augurer [...] d'une revalorisation du temps en présentiel, avec notamment un renforcement des volumes horaires de travaux dirigés et une diminution des effectifs, se traduisant par une demande accrue de petites salles de cours modulables. »

Ces évolutions ne transparaissent pas dans la présentation faite par le MESRI. Cependant, il serait cohérent que le ministère accompagne les établissements sous sa tutelle sur ces problématiques.

La prise en compte de ces sujets doit influencer sur la rédaction des futurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Le Conseil attend du ministère, dont c'est la compétence, qu'il s'empare du sujet. Il y attachera une importance particulière lors des auditions d'établissements au cours du cycle qui vient d'être initié.

5. Une transition environnementale en devenir

Le parc immobilier de l'enseignement supérieur-recherche qui serait assujettis au dispositif éco-énergie tertiaire est évalué à 13,5 millions de m² SUB, selon l'outil d'aide au diagnostic (OAD) de la politique immobilière de l'État. Cela représenterait 89% de la superficie du parc des établissements d'enseignement supérieur-recherche. Quelques 125 établissements seraient concernés.

La DIE considère que des données de consommation en énergie finale recueillies dans l'OAD ne sont pas pertinentes³³, pour au moins la moitié des bâtiments du périmètre. Ces chiffres sont donc à fiabiliser.

³² Rapport d'information n°842 au nom de la commission des finances sur l'optimisation de la gestion de l'immobilier universitaire à l'heure de la nécessaire transition écologique et du déploiement de l'enseignement à distance fait au nom de la commission des finances, Sénat, septembre 2021.

³³ Valeurs nulles, non renseignées ou incohérentes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Malgré une forte participation des services du MESRI aux travaux de concertation sur le DEET, le ministère ne dispose pas de chiffres plus précis que ceux issus du système d'information de la PIE.

Cependant, depuis la mise à disposition de l'outil de suivi des fluides (OSFi), une vingtaine d'établissements a adhéré au dispositif. Cet outil interministériel devrait permettre d'accroître et de fiabiliser la connaissance des consommations d'énergie des établissements adhérents.

L'ouverture de la plateforme OPERAT de recueil et de suivi des données relatives au DEET devrait également contraindre les établissements à déclarer les bâtiments concernés et les consommations de référence et à établir des objectifs de réduction des consommations d'énergie conformes aux obligations réglementaires. Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance de l'économie, les établissements d'enseignement supérieur, les organismes de recherche et les œuvres universitaires et scolaires bénéficient d'un programme exceptionnel de rénovation énergétique des bâtiments. L'appel à projets a permis de sélectionner 954 projets pour un montant d'1,2 milliard d'euros.

Il est à espérer que la dynamique créée par le développement d'outils et le déblocage d'un programme de financement sans commune mesure avec les moyens habituels permettent de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes aux enjeux et les conduisent à s'engager dans une démarche d'amélioration de la performance environnementale. Pour autant, cette démarche ne peut se cantonner à la seule réduction des consommations d'énergie. Elle doit aussi s'inscrire dans la stratégie nationale bas carbone.

Le Conseil procède chaque année à une audition relative à la transition environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs. Afin de mesurer l'avancement de la démarche et l'adhésion des établissements au dispositif éco-énergie tertiaire, le Conseil souhaite qu'à cette occasion, le segment de l'immobilier des établissements d'enseignement et de recherche soit identifié, les objectifs, les résultats et les moyens consacrés³⁴ quantifiés.

Recommandation n°3 à l'attention du MESRI et de la DIE :

Établir pour l'immobilier de l'enseignement supérieur-recherche une trajectoire de réduction des consommations et des émissions de carbone, en cohérence avec l'engagement européen de neutralité carbone à horizon 2050.

Le Conseil attend que chaque établissement qu'il auditionnera identifie ces problématiques, fixe des objectifs et explore les moyens d'y parvenir. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et la DIE pourraient également être interrogés quant à l'articulation entre le programme PEEC 2030³⁵ et le plan de relance, leurs objectifs respectifs, les trajectoires, les financements, les résultats.

6. La dévolution du patrimoine : une 3^{ème} vague à venir

Depuis 2009, les universités ont acquis des responsabilités et des compétences élargies en application de la loi dite LRU³⁶. Parmi celles-ci, la possibilité d'un transfert à titre gratuit et en pleine propriété de l'immobilier de l'État dont elles étaient jusqu'alors affectataires leur a été ouverte. La dévolution ainsi créée porte, du point de

³⁴ Tous secteurs confondus : programmes exceptionnels (plan de relance, PEEC 2030) et crédits récurrents.

³⁵ Programme efficacité énergétique dans les campus à horizon 2030 (PEEC 2030) lancé en 2019 dont les opérations pilotes concernent 580 000 m², un coût global de 860 millions d'euros et une réduction de consommation de 53 GWh par an (50% de la consommation initiale).

³⁶ Loi n°2007-1199 du 10 août 2009 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

Conseil de l'immobilier de l'État

vue des établissements, un fort enjeu de maîtrise de leur patrimoine et, souvent, la condition du rééquilibrage du dialogue entre les établissements et les collectivités.

Dans le cadre d'une première vague de dévolution, trois universités volontaires ont souhaité bénéficier de la dévolution de leur patrimoine depuis 2011 (Toulouse³⁷, Clermont 1 et Poitiers³⁷). Elle s'est accompagnée d'une contribution récurrente annuelle totale de près de 22 millions d'euros.

Le bilan globalement positif de l'expérimentation qu'en a fait l'inspection générale de l'éducation nationale-enseignement supérieur-recherche a conduit à une deuxième vague de dévolution en 2017 (Aix-Marseille, Bordeaux, Caen, Tours³⁸) par le transfert des biens mobiliers et immobiliers de l'État à titre gratuit. Cette deuxième vague n'a pas donné lieu à un financement récurrent. A contrario, le retour sur produits de cession des biens transférés leur a été garanti à 100% par dérogation aux règles de droit commun. L'accès aux autres types de financement a été maintenu (CPER, Campus, enveloppes mise en sécurité et accessibilité).

Le MESRI indique que le principe d'une troisième vague est arrêté. Elle pourrait être conduite selon des modalités proches de la deuxième vague avec un régime financier équivalent. Le MESRI et la DIE étudient la possibilité d'une dévolution partielle et progressive. Cette souplesse est présentée comme un élément d'attractivité fort pour les nouveaux candidats.

Le Conseil sera vigilant à ce que la dévolution partielle soit effectivement contenue dans une période donnée et qu'elle ne donne pas lieu, à terme, au seul transfert des biens liquides laissant à la charge de l'État les biens moins aisément valorisables.

Il retient enfin que la dévolution impose la création d'un budget annexe immobilier (BAIM) ce qui permet de sanctuariser les crédits immobiliers. Si la dévolution n'est pas l'unique voie possible d'une gestion dynamique du patrimoine, la sanctuarisation des crédits immobiliers est une voie à explorer pour l'entretien et la valorisation des actifs immobiliers. Le Conseil s'attachera lors d'auditions futures à explorer plus avant ces sujets.



À l'issue de cette audition d'ouverture d'un nouveau cycle consacré à l'immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, le Conseil de l'immobilier de l'État entend que le ministère se place dans une posture d'accompagnement des établissements sous sa tutelle, sur les sujets de politique immobilière, tout en déplorant ne disposer que de peu de moyens de contrainte. Le faible taux de production ou de mise à jour à jour des schémas pluriannuels de stratégie immobilière est, à cet égard, symptomatique.

A priori, le Conseil considère que cette posture est assez éloignée de ce que devrait être le rôle d'un ministère de tutelle en matière d'élaboration de politique publique, de pilotage de politique immobilière, de définition d'objectifs qui s'imposent aux établissements, de contrôle de leur atteinte.

Toutefois, la diversité des sujets évoqués et l'impossibilité d'aborder au fond chacun d'entre eux invitent le Conseil à poursuivre ses auditions en 2022. Il entendra des établissements sur leurs stratégies immobilière et environnementale, y compris dans le cadre de fusion d'établissements. Il s'attachera à comprendre les incidences immobilières de l'évolution des modèles pédagogiques et du développement du numérique. En outre, il consacrera une audition thématique à la contribution de l'immobilier public au développement du logement étudiant et des locaux de vie étudiante.

³⁷ Universités auditionnées par le CIE.

³⁸ Dito-supra.

Conseil de l'immobilier de l'État

À travers les auditions à venir le Conseil s'interrogera sur le rôle de la performance immobilière dans l'attractivité des universités, y compris au niveau international, et sur les outils et moyens juridiques donc les établissements doivent pouvoir se saisir afin d'être en capacité de conduire une stratégie immobilière au service de la stratégie d'établissement.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du MESRI :

Inscrire les échéances de production ou, le cas échéant, d'actualisation du SPSI dans le contrat d'objectif et de performance.

Recommandation n°2 à l'attention du MESRI :

Formaliser l'introduction des sujets immobiliers dans le dialogue annuel entre le ministère et ses opérateurs.

Recommandation n°3 à l'attention du MESRI et de la DIE :

Établir pour l'immobilier de l'enseignement supérieur-recherche une trajectoire de réduction des consommations et des émissions de carbone, en cohérence avec l'engagement européen de neutralité carbone à horizon 2050.

Avis n°2021-18 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2021–2025 de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Bien que relevant de l'administration centrale, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) dispose de son propre schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Essentiellement domanial, le parc immobilier de la DGAC se caractérise par des implantations nombreuses, une majorité de bâtiments très spécifiques, une faible part de bureaux implantés sur les plateformes aériennes et un parc de logements de service. Le SPSI présenté traite de 494 bâtiments (522 000 m²) implantés sur une centaine de sites dispersés sur l'ensemble du territoire français.

La fonction immobilière est structurée et outillée. Le service national d'ingénierie portuaire (SNIA) est en charge de la mise en œuvre de la politique immobilière et de la gestion du patrimoine.

La stratégie immobilière est conforme aux principes de la politique immobilière de l'État. Trois buts principaux sont poursuivis : la modernisation des bâtiments, la préservation des bâtiments, l'optimisation du patrimoine. Le conseil invite à étendre le périmètre du SPSI au parc résidentiel, à enrichir le document des informations relatives aux différentes composantes du coût global immobilier et à définir une trajectoire relative à l'atteinte des objectifs environnementaux.

Le Conseil estime que l'immobilier peut contribuer à relever le double défi auquel la DGAC est confrontée : améliorer la qualité de l'offre de service et réduire l'endettement. Une connaissance fine du coût immobilier permettrait d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses. La DGAC est également invitée à développer une politique active de valorisation de son patrimoine.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis par la DGAC préalablement à l'audition et les éléments complémentaires du 1^{er} décembre 2021.

Après avoir entendu lors de la séance du 4 novembre 2021 :

- le directeur général de la DGAC, accompagné de l'adjoint à la secrétaire générale de la DGAC et du directeur du service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIE) ;
- le sous-directeur de l'action foncière et immobilière au ministère de la transition écologique (MTE) ;
- le directeur de l'immobilier de l'État (DIE) accompagné du chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État », et d'une chargée de mission ;
- de représentants du bureau de la synthèse de la direction du budget (DB).

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est une direction générale du ministère de la transition écologique. Elle est responsable de la sécurité du transport aérien, de la gestion du trafic aérien, de la régulation du marché, de la surveillance et de la certification de l'ensemble des acteurs de l'aviation civile. Le développement durable est au cœur de son action.

L'immobilier de la DGAC n'est pas intégré au schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales³⁹. La direction dispose de son propre SPSI, objet du présent avis.

1. Une bonne connaissance du patrimoine, une fonction immobilière outillée

Le patrimoine immobilier de la DGAC est essentiellement domanial. Il se caractérise par des implantations nombreuses et dispersées sur l'ensemble du territoire français, une majorité de bâtiments très spécifiques tels que des tours de contrôle, des blocs techniques, une faible part de bureaux implantés sur les plateformes aériennes et un parc de logements de service en diminution.

Un protocole de gestion signé en 2014 par le ministère de la transition environnementale (MTE), la direction de l'immobilier de l'État (DIE), la DGAC et l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) détermine les modalités de gestion applicables au patrimoine immobilier de la DGAC. Chaque projet immobilier est présenté en commission nationale de l'immobilier public (CNIP) pour être labellisé en fonction des enjeux économiques de la politique immobilière de l'État (PIE).

Le Conseil observe que la fonction immobilière de la DGAC est structurée et outillée.

Le service national d'ingénierie portuaire (SNIA) est en charge de la mise en œuvre de la politique immobilière et de la gestion du patrimoine de la DGAC. Rattaché au secrétariat général de la DGAC, ce service de 430 agents assure des missions diverses relatives à la connaissance du parc, à la stratégie patrimoniale, à l'administration des biens, à l'entretien du parc et à la conduite d'opérations immobilières⁴⁰. Le SNIA bénéficie d'une certification en management de la qualité (ISO 9001) depuis 2011 et d'une certification en management de l'énergie (ISO 50 001). Il participe au projet de réseau d'« energy manager » porté par la DIE.

Une comitologie a été mise en place. Depuis 2011, la secrétaire générale préside un Conseil stratégique immobilier (CSI) qui réunit les représentants des directeurs de la direction du transport aérien (DTA), de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) et de l'école nationale de l'aviation civile (ENAC). Le CSI s'appuie pour ses réflexions et décisions sur les travaux du Comité technique immobilier (CTI) présidé par le directeur du SNIA. Si les opérations structurantes sont pilotées au niveau central, la programmation des petites opérations immobilières relève du niveau local.

Le Conseil salue la volonté de la DGAC de professionnaliser sa fonction immobilière.

Le SPSI présenté traite de l'ensemble du patrimoine immobilier occupé par la DGAC à l'exception des aides à la navigation aérienne (22 000 m²), du parc des 1 050 logements de service (110 000 m²) et des bâtiments occupés par l'ENAC (94 000 m²) qui dispose de son propre SPSI.

Le périmètre du SPSI correspond à 494 bâtiments implantés sur une centaine de sites et développant 522 000 m² SHON. Cet immobilier qui propose une superficie de 180 000 m² SUN héberge les activités de

³⁹ [Avis CIE n°2019-09](#) du 10 septembre 2019 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.

⁴⁰ Les ingénieurs du SNIA assurent notamment le pilotage des projets de l'aéroport de Strasbourg-Entzheim, du nouveau bâtiment technique d'Orly, de la piste longue de Mayotte et des tours de contrôle de Douchanbé, Blagnac et Roissy.

Conseil de l'immobilier de l'État

12 500 agents relevant de la DGAC mais également de la gendarmerie du transport aérien (GTA), de Météo France et de la police de l'air et des frontières (PAF).

L'inventaire du patrimoine est réalisé à l'aide d'un système d'information dédié (GesImmo). La DGAC s'est engagée dans le protocole de gestion de 2014 à assurer la reprise des données dans Chorus Re-Fx. La direction indique aujourd'hui que l'interfaçage entre son outil et les outils de la DIE (référentiel technique (RT), l'outil d'aide au diagnostic (OAD) et l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFi)) est programmé en 2021.

Les données du parc immobilier sont numérisées. Le SNIA a recours à la maquette numérique « building information modeling (BIM) » pour réaliser l'ensemble de ses études. La prochaine étape du développement de l'outil « BIM » vise l'intégration des coûts et des performances énergétiques. Plusieurs expérimentations sont également en cours pour optimiser l'occupation des surfaces ou suivre le vieillissement des équipements et du bâti. Le Conseil encourage le SNIA et la DGAC à poursuivre dans cette voie.

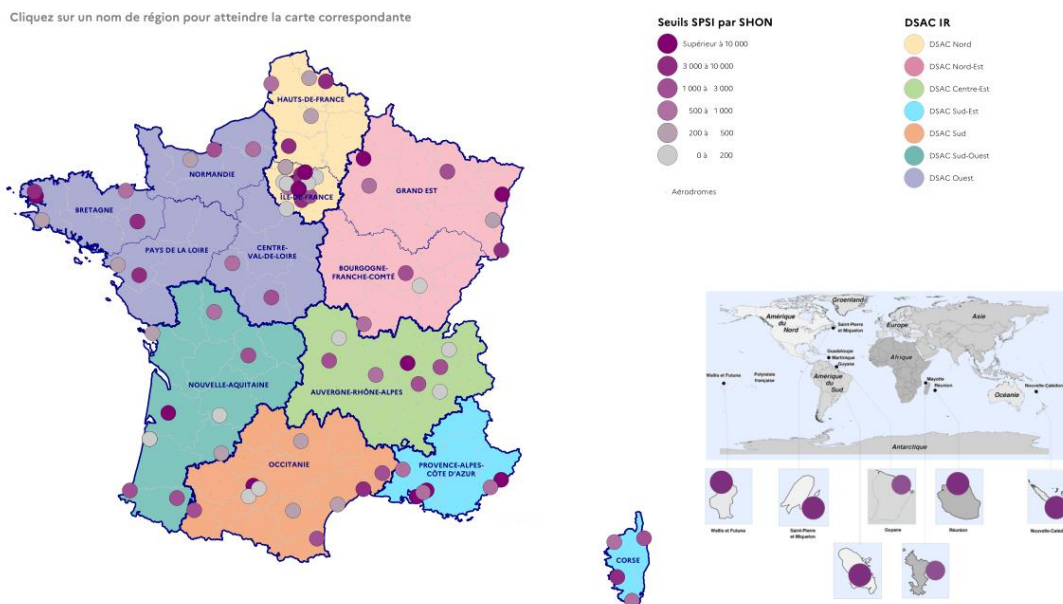
La DIE souligne la qualité de la collaboration avec la DGAC et plus particulièrement le niveau exemplaire de complétude des données dans l'OSFi. Le Conseil appuie sa demande d'un partage avec la communauté interministérielle d'un retour d'expériences sur le volet exploitation-maintenance du BIM.

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE et de la DGAC

Organiser un partage de retour d'expériences de la DGAC sur le volet exploitation-maintenance du BIM.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière est décliné au plan local en 85 « éléments de SPSI » (éSPSI), élaborés entre 2013 et 2020. Le document d'ensemble a été finalisé récemment et doit être soumis à la validation de la direction du l'immobilier de l'État (DIE).

Figure 1 : Carte de répartition des 85 éSPSI composant le SPSI de la DGAC



Le document présenté comprend une description générale de chaque site et précise pour chaque immeuble, la date de construction, les surfaces, le nombre de postes de travail et les effectifs hébergés.

Conseil de l'immobilier de l'État

Si le patrimoine immobilier a été principalement constitué dans les années trente, son âge moyen est aujourd'hui estimé à 39 ans avec un taux de renouvellement de l'ordre de 1 % par an. Des pré-diagnostic techniques ont été réalisés pour évaluer l'état de santé du bâti et le respect des exigences réglementaires. Un indicateur agrégé (IQBAT) permet de suivre l'état général du parc et d'identifier les biens à surveiller. Avec une note équivalente à 14/20, le patrimoine est estimé plutôt en bon état général.

Depuis 2012, les logements de service font l'objet d'une démarche spécifique d'« optimisation du parc de logements de service » pilotée par le conseil stratégique immobilier de la DGAC. La cible arrêtée est une réduction des logements domaniaux avec un maximum de trois logements de nécessité absolue de service (NAS) par site immobilier. Depuis 2012, ce sont 109 logements qui ont été vendus pour un produit de cession global de près de 28 millions d'euros⁴¹. Le parc de logement de la DGAC compte 1 050 logements (110 000 m² SdP) dont 830 domaniaux (86 400 m² SdP). Les trois-quarts sont mis à disposition de la gendarmerie du transport aérien. Il n'est pas présenté d'inventaire détaillé de cet immobilier pour lequel les dépenses s'élevaient en 2020 à 3,4 M€ pour les locations et à 1,5 M€ pour l'entretien des propriétés.

L'immobilier résidentiel représente 20 % des surfaces du parc de la DGAC. Il convient de l'intégrer dans le périmètre du SPSI afin de disposer d'une vision d'ensemble, tant au plan du diagnostic qu'au plan stratégique.

Recommandation n°2 à l'attention de la DGAC :

Intégrer le parc de logements dans le périmètre du SPSI.

2. Une stratégie pertinente, un environnement contraint, des pistes d'améliorations

La stratégie immobilière de la DGAC poursuit trois buts principaux, conformes aux principes de la politique immobilière de l'État :

- la modernisation des bâtiments,
- la préservation des bâtiments,
- l'optimisation du patrimoine.

Les enjeux de modernisation des bâtiments sont considérés sous l'angle de l'évolution des besoins de l'occupant et de la performance environnementale.

La DGAC a engagé en 2017 une réflexion sur l'aménagement des espaces tertiaires de demain. Un groupe de travail s'est intéressé plus récemment au « télétravail. ». Ces travaux, qui se sont articulés avec la démarche de la DIE relative à l'immobilier public de demain, aboutissent notamment à la publication en juin 2021 d'une charte du télétravail comportant une annexe sur l'aménagement des espaces tertiaires de demain. Cinq familles d'espace de travail sont identifiées : espace de travail partagé, espace de travail isolé, espace de projet ou d'échange, espace de réunion, espace de convivialité ou de détente. L'approche, à ce stade, demeure qualitative et non normative. Des expérimentations sont annoncées.

La consommation annuelle électrique de la DGAC représente 100 Gwh / an. La politique d'approvisionnement doit tenir compte des spécificités de l'activité telle que l'obligation de redondance pour gérer le trafic aérien en cas d'incident. La réduction de la consommation énergétique de l'immobilier est un enjeu identifié.

⁴¹ Les cessions ont été réalisées, soit librement sur le marché, soit au titre du dispositif « Duflot », soit au bénéfice du conservatoire du littoral.

Conseil de l'immobilier de l'État

La performance énergétique est prise en compte dans les opérations de construction neuve et de rénovation de l'existant.

Une part significative du parc tertiaire est soumise aux obligations de réduction d'énergie finale arrêtées dans le cadre du dispositif éco-énergie tertiaire (DEET)⁴². Afin d'atteindre les objectifs fixés, la DGAC a établi un programme d'actions combinant travaux d'amélioration de la performance énergétique du parc et démarche d'accompagnement de ses occupants. La DGAC estime le besoin de financement annuel entre de 9 à 18 M€. Pour les exercices 2021 et 2022, il sera couvert par les recettes de certificats d'économie d'énergie (CEE)⁴³ et les financements dont bénéficient les opérations retenues dans le cadre des programmes TIGRE⁴⁴, du plan de relance⁴⁵. La réactivité de la DGAC lui a permis de soumettre 174 projets (104 M€) lors de l'appel à projets du plan de relance. Au final, 106 de ces projets ont été retenus pour un budget de 18 M€. A ce stade, 75 % d'entre eux ont été engagés dont 5 % sont achevés.

Une partie du parc immobilier de la DGAC ne relève pas du champ d'application du DEET : logements, ensembles tertiaires d'une surface inférieure à 1 000 m², mais aussi les 153 bâtiments hébergeant des activités à usage opérationnel à des fins de sécurité civile. Son périmètre exact demeure à préciser. Un plan d'actions reste à définir. Il est rappelé qu'il convient de tenir compte des obligations de rénovation des logements et d'établir une trajectoire globale du parc, au-delà du seul périmètre du DEET, pour répondre aux objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)⁴⁶.

Le Conseil salue l'implication de la DGAC en faveur d'une plus grande sobriété énergétique. Il l'invite à enrichir le volet environnemental de son SPSI et à définir la trajectoire de la contribution de son immobilier à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone en 2050.

Recommandation n°3 à l'attention de la DGAC :

Définir la trajectoire de la contribution de l'immobilier de la DGAC à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone en 2050.

La politique de préservation des bâtiments combine investissements nécessaires aux activités opérationnelles et plan d'entretien du parc.

D'un montant de 2,3 Md€, le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA) est essentiellement financé par des redevances payées par les compagnies aériennes en contrepartie des services rendus. La chute brutale du trafic aérien⁴⁷ suscitée par la crise sanitaire du Covid-19 a réduit en proportion ces recettes régulées par des principes européens. Le recours à l'emprunt permet le maintien des programmes d'investissements de modernisation des équipements de contrôle et de transition écologique du secteur aérien. La maîtrise de la masse salariale et des dépenses courantes sont élevées au rang de priorité

⁴² Le DEET fixe une obligation, soit de respect d'une consommation de référence dite « valeur absolue », soit de réduction de la consommation d'énergie finale de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à celle d'une année comprise entre 2010 et 2022. Des dispositions prévoient la possibilité de moduler les objectifs en fonction de critères de faisabilité.

⁴³ Le dispositif des CEE permet à la DGAC de bénéficier de 100 000 € de recettes annuelles.

⁴⁴ Doté de 20 millions d'euros en 2020, le programme d'actions d'économies d'énergie à gains rapides (TIGRE) finance des opérations peu coûteuses à fort retour sur investissement.

⁴⁵ Le volet rénovation énergétique des bâtiments de l'État et de ses établissements publics du plan de relance engagé en 2020 est doté d'une enveloppe de 2,7 Md€.

⁴⁶ Par la SNBC, la France se fixe pour objectifs d'atteindre la neutralité carbone sur le territoire à l'horizon 2050 et de réduire les émissions de gaz à effet de serre de -40% en 2030 par rapport à 1990.

⁴⁷ Sur l'année 2020, le trafic a été inférieur de 61 % au trafic observé en 2019, chiffre atteignant même -70 % en nombre de passagers transportés en 2020 par rapport à l'année précédente. Cf. Annexe au projet de loi de finances 2022 : [budget annexe « Contrôle et exploitation aériens](#)

Conseil de l'immobilier de l'État

budgétaire, avec pour conséquence, le gel de projets de construction, d'extension ou de rénovation lourde de sites.

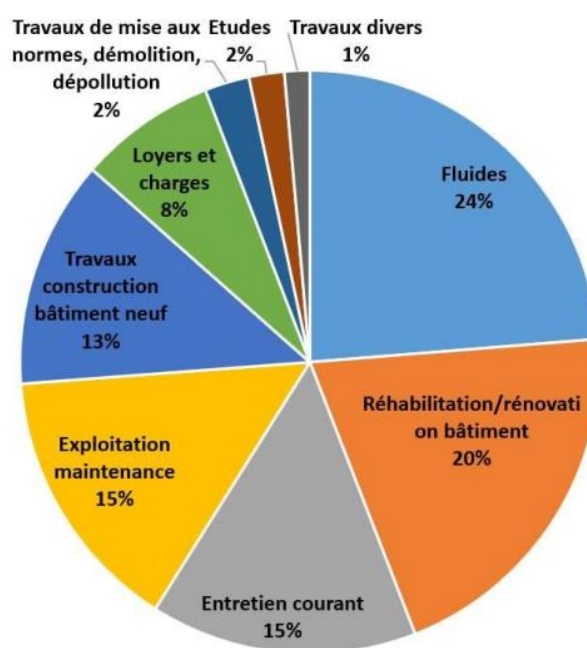
Les dépenses immobilières de fonctionnement comme d'investissement sont, selon la nature de l'occupant, supportées par trois programmes du BACEA : le programme 612 « Navigation aérienne », le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » et le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

La DGAC examine la possibilité de définir un budget unique dans le cadre de la mutualisation des fonctions supports. En parallèle, une réflexion est engagée pour faciliter la gestion budgétaire des projets immobiliers pluriannuels.

À noter que depuis la loi de finances 2011, la DGAC bénéficie, à titre dérogatoire des règles de gestion du compte d'affectation spéciale gestion du patrimoine immobilier de l'État (CAS-GPE)⁴⁸, du retour de l'intégralité des produits de cessions des biens domaniaux mis à sa disposition.

Les dépenses immobilières de la DGAC s'élevaient à 76 M€.⁴⁹

Figure 2 : Répartition des dépenses immobilières de la DGAC en 2019



Source : DGAC – décembre 2021 Extraction du système d'information financier SIF – DGAC

La nature de l'activité explique que le quart (18 M€) du budget immobilier soit consacré aux dépenses de fluides. La réduction des consommations est un enjeu écologique mais aussi économique.

La DGAC estime avoir mis en place des modalités garantissant une maîtrise des dépenses budgétaires sans risque à court terme pour l'immobilier et les occupants. Les opérations prioritaires sont sélectionnées sur la

⁴⁸ Créé par la loi de finances pour 2006, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est l'instrument budgétaire de la politique immobilière de l'État. Placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), il vise à financer les opérations de valorisation et la modernisation du parc immobilier de l'État en recourant, prioritairement, à la cession d'actifs.

⁴⁹ La DGAC a communiqué postérieurement à son audition des compléments d'informations sur son budget immobilier qui ne figuraient pas dans son document de SPSI.

Conseil de l'immobilier de l'État

base de pré-diagnostic du SNIA et des demandes formulées par les occupants. Les enjeux fonctionnels et les exigences de performance bâtiminaire sont intégrés dès la programmation des opérations. Les compétences en management de projet du SNIA sont mises à profit dans la mise en œuvre des actions à chacune des étapes du cycle de vie des bâtiments : conception, construction, exploitation, rénovation, démolition. L'approche doit contribuer à une meilleure connaissance du coût global de l'immobilier.

La DGAC conduit une politique de rationalisation et d'adaptation de son parc immobilier pour accompagner les évolutions du secteur aérien et réduire le coût de la fonction immobilière.

Cependant, les performances d'occupation existantes en 2021 et projetées à l'horizon 2025, y compris pour les locaux strictement administratifs, ne respectent pas les ratios de performance d'occupation fixés dans le cadre de la politique immobilière de l'État(PIE).

Figure 3 : ratios d'occupation existants en 2021 et projetés en 2025

RATIOS	AVANT MISE EN ŒUVRE		APRÈS MISE EN ŒUVRE DU SPSI	
	SUN/POSTES	SUN/OCCUPANT	SUN/POSTES	SUN/OCCUPANT
PATRIMOINE SPSI DGAC	17,5	14,4	17,0	14,0
DONT PARC ADMINISTRATIF	15,1	15,2	14,4	14,5

Source : SPSI de la DGAC

La DGAC estime que les ratios de la PIE ne sont pas adaptés aux spécificités des bâtiments opérationnels et techniques. La réalisation de l'ensemble des actions de rationalisation du SPSI devrait conduire à un dimensionnement du parc de 362 300 m² de SUB pour 174 800 m² de SUN dont 65 000 m² de SUN de surfaces dédiées à des activités strictement administratives. La réduction des surfaces ambitionnée à l'horizon 2025 serait de 16 300 m² SUB (-4,3%) et 5 100 m² SUN (-2,9%) dont 3 400 m² SUN administrative (-5%).

Le Conseil conçoit que des ratios déterminés pour des activités de bureaux standards nécessitent d'être adaptés pour tenir compte de la technicité des missions et des spécificités de l'activité. Pour autant, il rappelle que les ratios de 12 m² SUN / PdT et 20 m² SUB / PdT constituent une norme plafond pour les locaux de bureaux classiques des services et des opérateurs de l'État, et donc, pour les locaux strictement administratifs de la DGAC.

Le Conseil prend acte de l'annonce par la DIE d'une révision en cours de l'approche normative de l'État pour une meilleure prise en compte des évolutions des modalités de travail et de l'impact des caractéristiques de marché sur le coût immobilier. Le document qui sera produit prochainement par la DIE pourra servir de base à l'enrichissement de la charte d'aménagement des espaces tertiaires de demain de la DGAC. L'introduction de références de dimensionnement⁵⁰ par type d'usage apparaît indispensable pour engager les expérimentations annoncées.

Recommandation n°4 à l'attention de la DGAC :

Intégrer des références de dimensionnement dans la charte d'aménagement des espaces tertiaires.

Les regroupements de services opérés dans le cadre de la rationalisation des implantations s'accompagnent d'économies de coûts de fonctionnement. Un projet de mutualisation des fonctions supports de la DGAC se

⁵⁰ En plus des surfaces et coûts de références, la charte qui vise à concilier moyens et besoins, pourra aborder les questions relatives aux impacts environnementaux et aux ambiances acoustique, lumineuse, thermique.

Conseil de l'immobilier de l'État

concrétisera au 1er janvier 2022. Le Conseil encourage la démarche. Il invite la DGAC à établir une analyse comparative des situations avant et après mutualisation, portant sur la dimension économico-budgétaire du projet mais aussi sur la qualité des prestations aux utilisateurs.

La valeur brute de l'immobilier inscrit à l'actif du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA), est supérieure à d'un milliard d'euros.

Figure 3 : Valeurs au bilan 2020 des actifs immobiliers de la DGAC

	Brut	Amortissements	Net
Terrains	23.385.438,95	0,00	23.385.438,95
Agencement des terrains	33.367.765,91	-27.484.294,00	5.883.471,91
Constructions	1.011.203.377,71	-868.800.550,61	142.402.827,10
Constructions sur sol d'autrui	36.435,30	-27.222,21	9.213,09

Source : DGAC décembre 2021 : extraction du système d'information financier SIF-DGAC

Les opérations de rationalisation du parc conduites depuis 2012 ont permis la cession de 333 ha d'emprises foncières et de 56 000 m² de bâti, pour un montant de 50 M€⁵¹. La DGAC envisage de réaliser entre 5 et 10 M€ de cessions dans les années à venir.

La stratégie de valorisation semble abordée sous le seul angle de la cession. Il en est attendu pour la période 2021-2025 des recettes représentant entre 0,5 et 1% de la valeur des actifs. Ce ratio doit inviter la DGAC à s'interroger sur le potentiel de valorisation de son immobilier.

Les missions en « asset management » assurées par la SNIA diffèrent de celles usuellement attachées au terme anglo-saxon. Les activités de valorisation apparaissent secondaires alors qu'elles devraient en constituer le cœur de métier.

Le Conseil invite la DGAC à renforcer les compétences du SNIA afin de développer le volet financier de son approche stratégique.

Recommandation n°5 à l'attention de la DGAC :

Renforcer les compétences du SNIA afin de développer le volet économique de l'approche stratégique.

3. Un immobilier au cœur d'une activité de services, une approche économique à développer

La DGAC exerce une activité de services que d'autres pays européens ont fait le choix de confier à des entités privées. Des recettes sont perçues en échange d'un service rendu dont la qualité est déterminante dans un secteur fortement concurrentiel. Répondre aux attentes de la clientèle suppose une politique d'investissement volontariste pour moderniser les installations.

La DGAC doit concilier cet objectif avec la réduction de son taux d'endettement. Une politique budgétaire ambitieuse engagée en 2015 avait permis de réduire l'encours de la dette à 667 M€ à fin 2019. La crise

⁵¹ Les produits de cession encaissés se répartissent en 22 M€ pour les ventes de logements et 28 M€ pour celles de bâtiments techniques.

Conseil de l'immobilier de l'État

sanitaire s'est accompagnée d'une chute brutale des recettes⁵². Un recours massif à l'emprunt s'est avéré nécessaire pour compenser les pertes enregistrées depuis 2020.

Les prévisions de reprise du trafic aérien dans les années à venir demeurent aujourd'hui difficiles à estimer.

D'autres facteurs extérieurs sont susceptibles d'avoir un impact fort sur l'activité de la DGAC et sa gestion immobilière : les évolutions du réseau ferroviaire, la fermeture de bases marines qui oblige à reprendre l'exploitation d'aéroports ou encore le Brexit qui entraîne la fermeture de lignes. La fluctuation des besoins immobiliers est une autre source de difficultés de gestion. A titre d'illustration, la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) a présenté récemment un projet de renforcement de la protection des sites impliquant une augmentation du besoin de logements, en contradiction avec la politique de rationalisation du parc résidentiel conduite par la DGAC.

Dans ce contexte, la DGAC doit relever le double défi d'une offre de service qualitative et d'un retour à l'équilibre budgétaire. Pour y parvenir, les efforts produits depuis 2015 pour diversifier les recettes et ralentir la progression des dépenses devront être intensifiés.

A la fois centre de coût et centre de profit, l'immobilier est appelé à contribuer à l'atteinte des résultats attendus. Pour être pleinement au service du projet d'entreprise, la stratégie immobilière de la DGAC doit fixer des objectifs précis et ambitieux en termes de réduction du coût immobilier et de la production de recettes complémentaires.

Poser le constat de la situation initiale est un préalable à l'identification des actions envisageables et des résultats atteignables.

La DIE a relevé la très bonne connaissance que la DGAC a de son immobilier. Une maîtrise plus optimale du coût immobilier nécessite d'en identifier précisément chacune des composantes. La DGAC tient une comptabilité analytique qui doit lui permettre d'opérer une segmentation par nature de dépense. Elle est invitée à étudier les possibilités d'évolutions du système comptable pour procéder à une imputation des coûts par bâtiment et par utilisateur.

La mise en place d'un dispositif de comptabilité analytique immobilier permettrait d'envisager trois types d'actions :

- la prise en compte le coût global immobilier pour assurer la pertinence des choix stratégiques dont la portée est, au plan économique, prépondérante ;
- la comparaison des coûts constatés avec ceux de situations analogues qui facilite l'identification des gisements d'économies potentiels ;
- la reconstitution du coût immobilier réel d'une activité qui permet d'objectiver sa refacturation aux bénéficiaires du service.

Recommandation n°6 à l'attention de la DGAC :

Mettre en place un dispositif de comptabilité analytique immobilier.

L'immobilier peut aussi être source de revenus.

Ces revenus peuvent servir la stratégie immobilière. Le droit au retour de l'intégralité des produits de cessions des biens domaniaux mis à disposition en est un exemple. Dans cette même perspective, la faisabilité et la

⁵² Les recettes ont chuté de 60 % par rapport aux prévisions inscrites en LFI pour 2020, avec un montant total de recettes encaissées de 831,3 M€ contre une prévision de 2 065,5 M€ en LFI 2020.

Conseil de l'immobilier de l'État

pertinence du recours à des montages innovants pour financer les travaux d'entretien du parc mériteraient d'être expertisées sur la base d'une connaissance fine du coût global immobilier.

Une démarche classique de valorisation d'un patrimoine immobilier détenu repose sur la réalisation d'opérations de cession ou de location selon des montages plus ou moins complexes. Cette approche suppose d'identifier préalablement le potentiel de valorisation des actifs détenus ou convoités par la réalisation d'une analyse multicritères.

Le recours à des experts est recommandé pour objectiver forces, faiblesses, menaces et opportunités, élaborer les scénarios de valorisation et les mettre en œuvre. Cette voie est à explorer.

Recommandation n°7 à l'attention de la DGAC :

Développer une politique active de valorisation du patrimoine.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État salue la qualité du projet de SPSI de la DGAC pour la période 2021-2025. Il propose au ministre en charge de la politique immobilière de l'État d'émettre un avis favorable sur ce document sous la réserve que la version définitive du document soit enrichie :

- d'une extension du périmètre du SPSI au parc de logements,
- de l'intégration des informations relatives aux différentes composantes du coût global immobilier,
- d'une trajectoire de la contribution de l'immobilier de la DGAC à l'atteinte des objectifs environnementaux,
- d'un engagement à renforcer les compétences du SNIA afin de développer le volet économique de l'approche stratégique.

Le Conseil constate que la DGAC doit relever le double défi de l'amélioration de la qualité de son offre de service et de la réduction de son endettement.

A la fois centre de coût et centre de profit, l'immobilier de la DGAC peut contribuer au ralentissement de la progression des dépenses et à la diversification des recettes. Une connaissance fine du coût immobilier permettrait d'identifier les marges de progrès et d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses. Le Conseil invite la DGAC à développer une politique active de valorisation de son patrimoine.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE et de la DGAC

Organiser un partage de retour d'expériences de la DGAC sur le volet exploitation-maintenance du BIM.

Recommandation n°2 à l'attention de la DGAC :

Intégrer le parc de logements dans le périmètre du SPSI.

Recommandation n°3 à l'attention de la DGAC :

Définir la trajectoire de la contribution de l'immobilier de la DGAC à l'atteinte de l'objectif national de neutralité carbone en 2050.

Recommandation n°4 à l'attention de la DGAC :

Intégrer des références de dimensionnement dans la charte d'aménagement des espaces tertiaires.

Recommandation n°5 à l'attention de la DGAC :

Renforcer les compétences du SNIA afin de développer le volet économique de l'approche stratégique.

Recommandation n°6 à l'attention de la DGAC :

Mettre en place un dispositif de comptabilité analytique immobilier.

Recommandation n°7 à l'attention de la DGAC :

Développer une politique active de valorisation du patrimoine.

Avis n°2021-03 sur la stratégie immobilière de Pôle emploi et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2018-2022

Le Conseil suit, de longue date, la stratégie immobilière de Pôle emploi. Il salue une fois encore la démarche engagée, dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État (PIE).

Afin d'enrichir plus encore la bonne connaissance que Pôle emploi a du patrimoine qu'il occupe, le Conseil invite ce dernier à se doter d'un indicateur relatif au coût au poste de travail.

Pôle emploi est aussi encouragé à poursuivre les travaux engagés concernant les plans de déplacements et à quantifier les impacts environnementaux induits par l'activité de la structure.

Enfin, la direction de l'immobilier de l'État est invitée à mettre à disposition des services et opérateurs de l'État, des outils permettant d'identifier, pour chaque implantation actuelle ou envisagée, les valeurs locatives de marché et les plafonds fixés dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°[2013-01](#) sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de Pôle emploi,
- n°[2015-36](#) sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de Pôle emploi.

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par l'organisme et après avoir entendu lors de sa séance du 11 février 2021 :

- la directrice générale adjointe administration finances gestion,
- le directeur de l'immobilier et des contrats nationaux,
- le responsable du département immobilier à la direction de l'immobilier et des contrats nationaux.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

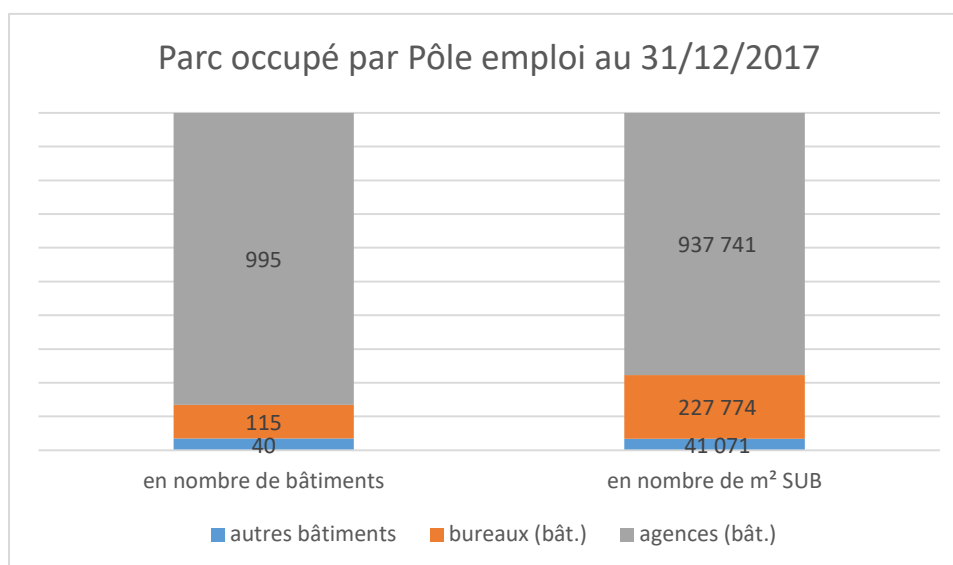
1. Une stratégie établie, des résultats avérés

La stratégie immobilière arrêtée par Pôle emploi dans son schéma pluriannuel (SPSI 2013-2017) avait pour objectifs de mettre en œuvre le schéma de rationalisation immobilière post-fusion (ANPE/Assedic) en réduisant le nombre d'entités.

Entre la création de l'opérateur et la fin du SPSI 2013-2017, les implantations ont diminué de 27% en nombre (soit 508 entités).

Conseil de l'immobilier de l'État

Au 31 décembre 2017, les 995 agences représentent 78% de la superficie totale du parc de Pôle emploi (937 741m² SUB), les 115 bâtiments de bureaux représentent 19% de la superficie (227 774m² SUB) et les 40 autres bâtiments⁵³ comptent pour 3% de la superficie (41 071m² SUB) (Cf. schéma suivant).



Source : SG-CIE d'après Pôle emploi

La rationalisation des surfaces est également un objectif inscrit pour la période 2013-2017. La performance de plan des immeubles de bureaux ressort à 66%⁵⁴ et se rapproche de la cible de 67% fixée dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE).

Malgré l'augmentation de la surface globale de 10% en SHON (soit +134 958m²), le ratio de surface par agent est passé de 28,1 à 26,42 m² SHON, toutes implantations confondues, tenant compte de l'augmentation des effectifs. Fin 2017, les 115 immeubles de bureaux présentent les ratios d'occupation moyens de 17,9m² SUB par poste de travail et de 11,8m² SUN par poste de travail⁵⁵, conformément aux normes de la PIE.

L'optimisation des solutions locatives est engagée, notamment grâce à une démarche de renégociation des baux depuis 2018 et à l'abandon du dispositif de surloyer en contrepartie de la réalisation des travaux d'aménagement par les bailleurs. Le gain sur l'année 2020 suite à la renégociation de baux est de 3,5M€. Il serait à rapprocher du montant des baux, du nombre de baux concernés et du coût de la prestation⁵⁶.

La tendance massive à la prise à bail s'est accentuée (82% des implantations en 2011 et 90% en 2020) alors que le Conseil incitait en 2015 l'opérateur à étudier l'acquisition de sites pérennes. Pôle emploi indique étudier l'acquisition de locaux dans le seul cas de structures pérennes telles que les directions régionales. Les biens liquides sont privilégiés, y compris pour ménager la possibilité d'une cession d'une partie du bien s'il devient surdimensionné (plateau par exemple). Dans le cas des agences, une cession partielle en cas de surdimensionnement étant peu envisageable, le recours au locatif est privilégié. L'évolution possible et significative des contextes économiques sur une dizaine d'années est un second élément justifiant le recours à la prise à bail et la souplesse qu'il autorise.

L'impact budgétaire du schéma d'implantation, initialement évalué à 550 millions d'euros sur la période 2009-2017, a été maîtrisé. Il s'élève, en constaté, à 539,4millions d'euros.

⁵³ Dont l'université Pôle emploi et des locaux de stockage.

⁵⁴ Ratio SUN/SUB, obtenu pour la plupart des bâtiments par conversion du référentiel Pôle emploi, exprimé en SHON. Les ratios de conversion utilisés sont ceux de la DIE. Selon PE, la conversion sur ratio dégraderait mécaniquement le résultat.

⁵⁵ Bureaux : 227 774m² SUB, 150 381m² SUN et 12 750 postes de travail.

⁵⁶ Les loyers moyens s'établissent à 274€TTC/m²SUB/an et les charges de fonctionnement à 45€TTC/m²SUB/an concernant les 115 immeubles de bureaux.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les moyens humains de la fonction immobilière sont connus, les compétences acquises, les expertises à renforcer sont identifiées. Les missions sont déclinées, selon leur nature, par les services immobiliers du siège ou des directions régionales. Les moyens humains mobilisés ont permis à Pôle emploi d'enregistrer de bons résultats immobiliers. Une comparaison des moyens engagés par rapport aux économies réalisées serait riche d'enseignements pour l'opérateur mais également pour l'ensemble des acteurs de la politique immobilière de l'État. Dans cette perspective, Pôle emploi est invité à établir le coût de sa fonction immobilière (personnels, formation,...).

Recommandation n°1 à l'attention de Pôle emploi :

Objectiver le coût de la fonction immobilière.

2. Une démarche immobilière structurée, des bonnes pratiques à partager

Le schéma immobilier à 2022 cible, pour les agences et bureaux, une réduction du nombre de situations d'implantations de 18,6% (de 1 442 à 1 173) et une réduction des surfaces de 4,2% (environ 60 000m²). La trajectoire d'évolution des charges immobilières prévoit une baisse de 2,10% (près de 8M€) en 2022 par rapport à 2018.

Les cinq principes directeurs de la stratégie de Pôle emploi sont l'adaptation de l'implantation territoriale à l'évolution de l'offre de services, l'achèvement de la rationalisation des surfaces occupées, la poursuite de la maîtrise et de l'optimisation des coûts immobiliers, le maintien de l'état de santé et d'usage du patrimoine et le renforcement des compétences de la fonction immobilière.

Sur la rationalisation des surfaces occupées, les surfaces sont adaptées à chaque échéance de bail, dans le respect des cibles de la PIE. Par ailleurs, les immeubles de bureaux présentant un ratio d'occupation supérieur à 15m² de SUN par poste de travail sont identifiés. Pour chaque situation, un scénario d'abandon, de relogement ou d'adaptation est proposé ou un commentaire est associé⁵⁷. Les agences sont, pour leur part, considérées à l'aune du ratio surface/agent issu du référentiel d'aménagement des agences. Les agences présentant le plus fort écart au référentiel interne sont ciblées ; des scénarios ou commentaires y sont associés.

Sur l'optimisation des coûts immobiliers, les valeurs locatives sont déterminées par comparaison avec les valeurs de marché. Afin de limiter l'accroissement des surfaces locatives, les cessions doivent être compensées par des acquisitions. La renégociation des baux se poursuit pour contracter les loyers et renforcer l'application de clauses du bail type. Les charges d'exploitation sont optimisées par le recours à des marchés délégués révisés en 2018, en exploitation-maintenance. Par ailleurs, les agences au loyer présentant le plus fort différentiel avec les valeurs de marchés sont identifiées et des scénarios d'évolution proposés.

Sur le maintien de l'état du patrimoine et sa préservation⁵⁸, les outils de la PIE confirment que le parc de l'opérateur est en bon état (tous actifs confondus). Pour autant, une politique de maintenance préventive du parc est développée quel que soit le statut juridique d'occupation.

La segmentation du parc a permis d'identifier les agences et les bâtiments de bureaux de plus de 200m² présentant le plus fort enjeu en termes de préservation. Des scénarios d'abandon-relogement ou de réhabilitation-extension sont alors privilégiés.

Outre les référentiels et outils d'analyse pour la gestion de son patrimoine immobilier développés sur la période 2013-2017, Pôle emploi a pour projet d'élaborer un nouveau cadre immobilier ayant vocation à remplacer le

⁵⁷ Justification de la dégradation du ratio par la présence d'un amphithéâtre ou des salles de formation, par exemple.

⁵⁸ Au sens de la PIE : état du parc, accessibilité, proximité des transports.

Conseil de l'immobilier de l'État

référentiel immobilier actuel. Il rendra compte des particularités des différents types d'actifs. Il intégrera les nouveaux modes de travail et les performances environnementales.

Un outil de visualisation des données sera mis en place et partagé avec le réseau. L'outil permettra l'accès à toutes les données immobilières et aux données du référentiel technique. Sur ce point, il serait utile de connaître les raisons pour lesquelles Pôle emploi souhaite disposer de son propre outil, en plus de l'outil d'aide au diagnostic (OAD) de la PIE.

Enfin l'outil de Pôle emploi devra permettre la comparaison des régions entre elles et la comparaison de chacun aux données immobilières du marché.

La qualité de la démarche et du schéma pluriannuel de stratégie immobilière étant manifeste, une mise en lumière par la DIE pourrait utilement être faite dans le cadre de la diffusion des bonnes pratiques auprès des autres opérateurs.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Diffuser les bonnes pratiques auprès des services et opérateurs occupants.

3. Une connaissance des valeurs locatives et des coûts à outiller

Afin d'établir la connaissance du parc, Pôle emploi s'est attaché à verser les données d'inventaire et de diagnostic les outils de la politique immobilière de l'État : le référentiel technique et l'outil d'aide au diagnostic ont été renseignés de telle sorte que Pôle emploi bénéficie d'une note de complétude attestant d'une bonne connaissance de la totalité du parc occupé. Les données sont régulièrement actualisées.

Les treize indicateurs de la PIE⁵⁹ ont été renseignés pour l'évaluation de toutes classes d'actifs.

Les indicateurs d'occupation et de loyer ont été adaptés par Pôle emploi afin de tenir compte des particularités des agences où des surfaces importantes sont dédiées à l'accueil des bénéficiaires des services.

L'indicateur d'occupation correspond à un ratio de 21 à 31m² SHON/agent, selon la taille de l'agence. Il est inscrit dans le référentiel d'aménagement établi par Pôle emploi et permet de comparer les agences entre elles. Pour les bureaux, la cible de 10m² SUN/Pdt établie dans le cadre de la PIE, est appliquée.

L'indicateur de loyer⁶⁰ des agences est comparé à des loyers de référence, dits loyers de marché. Les loyers de marché sont établis et actualisés selon une méthode propre à Pôle emploi. Elle permet de pallier l'absence de loyers de référence adaptés aux agences, définis dans le cadre de la PIE. Pour autant, ni la méthode d'élaboration des loyers de référence, ni les valeurs qui en découlent, ne semblent être partagées avec la DIE.

⁵⁹ Indicateurs : amiante, accessibilité, état de santé, contrôles, proximité des transports, charges, occupation, loyer, performance, consommations, eau, tri des déchets, enquête de confort.

⁶⁰ Les loyers de marché ont été retenus comme éléments de comparaison et de référence.

Conseil de l'immobilier de l'ÉtatRecommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Mettre à disposition des services et opérateurs occupants, des valeurs de loyers de marché de référence, par type d'actifs.

Par ailleurs, l'indicateur des loyers des bureaux est calculé en référence aux plafonds de loyers locaux dans les outils de la PIE. Pôle emploi signale la difficulté de se situer au regard des plafonds de loyer de prise à bail pour les immeubles de bureaux, tels qu'ils sont définis pour la PIE depuis 2012. Ces valeurs plafond de référence, si elles devaient être maintenues dans le cadre de la PIE, devraient faire l'objet d'une actualisation régulière.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Actualiser la note des plafonds de loyer de prise à bail pour les immeubles de bureaux.

Enfin, les données de consommation énergétiques ont été renseignées, quant à elles, en lien avec les points de livraison, par anticipation des exigences de la future plateforme OPERAT⁶¹.

En complément des outils de la PIE, Pôle emploi s'est doté d'outils numériques, dont des outils de data-visualisation, permettant la restitution d'indicateurs et leur analyse. L'opérateur est invité à poursuivre les travaux engagés en matière environnementale, en consolidant les données de consommation d'énergie ainsi que d'émissions de gaz à effet de serre.

Plus encore, Pôle emploi gagnerait à enrichir sa démarche par le calcul d'un indicateur de coût au poste de travail. Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 – opérateurs de l'État, Pôle emploi concentre 12% des effectifs de l'ensemble des opérateurs de l'État, soit près de 50 000 emplois sous plafond. Une optimisation du coût au poste de travail pourrait, par l'addition des économies unitaires, produire un effet substantiel sur son budget global. Cet indicateur permettrait, en outre, à Pôle emploi de se comparer aux bases de données immobilières du marché.

Recommandation n°5 à l'attention de Pôle emploi :

Établir un coût au poste de travail.

4. Une prise en compte de l'impact des mobilités induites à encourager

Le secteur des transports est, en France, le premier secteur d'activité responsable des émissions de carbone, avec 39% des émissions totales de GES. Il représente également 33 % de la consommation d'énergie finale, contre 29 % en 1990⁶². Pour cette raison, la question des mobilités induites par l'activité et son impact environnemental devraient être étudiés, tant pour ce qui concerne les implantations futures que pour les implantations existantes.

⁶¹ Dispositif éco-énergie tertiaire.

⁶² <https://www.ademe.fr/expertises/mobilite-transport/chiffres-cles-observations/chiffres-cles> (données pour 2015)

Conseil de l'immobilier de l'État

Les problématiques de mobilités doivent être appréciées dans une réflexion globale intégrant l'évolution des services publics et des modes de travail, d'aménagement du territoire et d'usages⁶³. L'impact carbone des mobilités est à considérer lors du choix de nouvelles implantations.

Concernant la prise en compte de l'impact des mobilités induites par l'activité sur des sites existants, Pôle emploi a expérimenté des plans de déplacement pour les personnels en 2020⁶⁴. Ces plans sont en cours de généralisation. Ils intègrent l'inscription de chaque site dans son environnement et la cartographie des déplacements. Cette démarche a vocation à augmenter l'efficacité des déplacements des personnels, liés à l'activité et permettre une diminution des émissions de gaz à effet de serre. Elle devrait permettre à Pôle emploi de proposer des modes alternatifs de déplacement : favoriser le vélo et le vélo électrique, réduire l'usage des véhicules thermiques, se reporter vers des véhicules électriques avec installation de bornes électriques, organiser le covoiturage, etc.

Le Conseil encourage Pôle emploi à poursuivre sa démarche sur les sites existants.

Afin d'enrichir la réflexion, il serait intéressant que Pôle emploi se dote d'un outil permettant aux agents et à l'agence de valoriser les actions faites par chacun pour limiter l'impact carbone dans le cadre des mobilités induites par l'activité.

Recommandation n°6 à l'attention de Pôle emploi :

Valoriser l'impact carbone des actions menées par les agents dans le cadre des déplacements induits.

Plus largement, sur l'implantation des agences et l'accessibilité des services publics sur le territoire, le SPSI 2013-2017 de Pôle emploi fixe un taux de couverture territoriale⁶⁵ cible de : « 80% des demandeurs d'emplois à moins de 30 minutes d'une agence ou relais ». Fin 2017, Pôle emploi dépasse son objectif en atteignant une couverture territoriale pour 90% des demandeurs d'emploi.

Pour autant, les données transmises ne permettent pas de quantifier les incidences de ce dépassement d'objectif. Une analyse d'éventuels coûts induits en matière d'immobilier et d'environnement serait à rapprocher des bénéfices constatés grâce aux créations d'agences ou de points relais qui ont été nécessaires.



Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis favorable sur la stratégie immobilière développée par Pôle emploi. Il prend acte de la montée en compétence organisée et des procédures et outils développés en interne, aux bénéfices des services régionaux en charge de la mise en œuvre opérationnelle. Il salue la maturité des travaux qu'il suit depuis 2013, première audition de Pôle emploi par le Conseil.

Il invite la direction de l'immobilier de l'État à mettre en valeur les travaux conduits par l'opérateur, dans le cadre d'une diffusion de bonnes pratiques auprès des autres opérateurs de l'État.

Ce dossier met également en lumière la nécessité de mettre à disposition des services et opérateurs de l'État, des outils permettant d'identifier pour chaque implantation actuelle ou envisagée, les valeurs locatives de marché et les plafonds fixés dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

⁶³ Cf. avis du CIE n°2020-06 sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs.

⁶⁴ Seuls les personnels sont concernés, à ce stade.

⁶⁵ Taux fixé par convention tripartite depuis 2009.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil encourage, par ailleurs, Pôle emploi à mettre à profit les compétences acquises et les outils développés pour accroître encore son degré de connaissance du patrimoine et tendre vers l'élaboration d'un indicateur de coût au poste de travail, afin de pouvoir comparer les implantations entre elles, voire se situer par rapport à d'autres structures, privées notamment.

Enfin, le Conseil invite Pôle emploi à poursuivre les travaux engagés en matière environnementale, en consolidant les données de consommation et d'émissions de gaz à effet de serre. Il l'encourage à étendre les réflexions engagées sur les impacts des mobilités induites par ses activités et à valoriser les actions menées.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de Pôle emploi :

Objectiver le coût de la fonction immobilière.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Diffuser les bonnes pratiques auprès des services et opérateurs occupants.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Mettre à disposition des services et opérateurs occupants, des valeurs de loyers de marché de référence, par type d'actifs.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Actualiser la note des plafonds de loyer de prise à bail pour les immeubles de bureaux.

Recommandation n°5 à l'attention de Pôle emploi :

Établir un coût au poste de travail.

Recommandation n°6 à l'attention de Pôle emploi :

Valoriser l'impact carbone des actions menées par les agents dans le cadre des déplacements induits.

**Avis n°2021-06 sur la stratégie immobilière de la Bibliothèque nationale
de France (BnF) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)
2018-2022**

Le patrimoine immobilier occupé par la Bibliothèque nationale de France (BnF) est spécifique par nature puisqu'il comprend des espaces de conservation et de restauration des collections, des espaces d'accueil du public, des espaces dédiés aux services administratifs. Il est éparé et l'implantation des collections, peu rationnelle. Il est enfin remarquable à bien des égards, protégé au titre des monuments historiques ou labellisé pour sa qualité architecturale.

Afin de concilier les besoins métiers et des solutions immobilières performantes et de répondre à la saturation prévisible des espaces de conservation, la BnF porte le projet d'un schéma directeur immobilier à 10 ans adossé à un schéma d'implantation des collections (SIC). Pour autant, cette démarche est menée en dehors du cadre conventionnel des schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Elle n'est pas partagée au sein des dispositifs de gouvernance de la politique immobilière de l'État.

Les propositions de la BnF demeurent à expertiser afin de s'assurer de leur pertinence technique, juridique, économique, tant du point de vue de l'occupant que de l'État propriétaire.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2018-22](#) sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale,
- [n°2020-06](#) sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs (avis de suite).

Vu les éléments transmis préalablement et postérieurement à l'audition par la BnF et la direction de l'immobilier de l'État (DIE) ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 4 mars 2021 :

- la présidente de la Bibliothèque nationale de France,
- le directeur général,
- le directeur de l'administration et du personnel, directeur général adjoint, et son adjoint,
- le directeur du département des moyens techniques,
- le chef du service aux affaires financières et générales,
- le chef du bureau de la politique immobilière du ministère de la culture et son adjointe,
- les représentants de la DIE et de la direction du budget.

Conseil de l'immobilier de l'État

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Établissement public national à caractère administratif, la Bibliothèque nationale de France (BnF) a été créée par décret du 3 janvier 1994. Née de la fusion de la Bibliothèque nationale et de l'établissement public de la Bibliothèque de France, elle a pour missions :

- de collecter, cataloguer, conserver et enrichir le patrimoine dont elle a la garde,
- d'assurer l'accès du plus grand nombre aux collections,
- de poursuivre la construction, l'aménagement et l'équipement des immeubles dont l'État lui confie la réalisation,
- de préserver, gérer et mettre en valeur les immeubles dont elle est dotée.

L'établissement emploie 2 326 agents. Le patrimoine immobilier qu'il occupe est évalué, selon la comptabilité des établissements publics, à 1,4 milliard d'euros⁶⁶.

En 2009, l'Inspection générale des finances (IGF)⁶⁷ constatait que le parc immobilier de la BnF était vieillissant, éclaté et en mauvais état s'agissant des immeubles les plus anciens. Il était de ce fait coûteux à entretenir : dépenses élevées en fluides, maintenance, gardiennage et navettes entre sites. Il pâtissait de l'absence de stratégie immobilière d'ensemble.

1. Un inventaire à mieux renseigner dans les outils de la PIE

Dans le cadre de son premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2010-2015, la Bibliothèque nationale de France a dressé un inventaire des biens immobiliers occupés et identifié les enjeux et les problématiques immobilières.

Les travaux engagés ont abouti à la restitution de deux biens⁶⁸ devenus inutiles, à Paris. Les personnels ont été déployés vers d'autres sites. Des opérations de rationalisation des sites occupés et des recherches d'économies d'énergie ont été réalisées. L'absence d'objectifs et de résultats chiffrés ne permet pas d'en apprécier la teneur.

En début de période quinquennale 2018, la BnF continue à occuper un parc de biens immobiliers de natures et de dimensions variées (cf. tableau n°1). L'implantation des collections est éclatée sur au moins sept sites et l'accueil du public sur six sites.

⁶⁶ Document de politique transversale – politique immobilière de l'État 2021, page 16.

⁶⁷ Rapport sur la Bibliothèque nationale de France, IGF, n°2008-M-065-02, janvier 2009.

⁶⁸ 61, rue de Richelieu (immeuble de bureaux dont elle n'occupe plus que deux étages, en tant que locataire) et 6, rue de Colbert. Ce dernier bien a été restitué à la Ville de Paris.

Conseil de l'immobilier de l'État

Tableau n°1 : Surfaces bâties du parc immobilier occupé par la BnF

Sites	SHON	SUB
François-Mitterrand (Paris)	247 493	200 455
Bussy-Saint-Georges (77)*	12 520	11 177
Sablé-sur-Sarthe (72)	3 594	3 070
Quadrilatère Richelieu zone 1 (Paris)*	26 492	21 360
2, rue de Louvois (Paris)	4 421	3 977
Opéra (Paris)	3 659	2 669
Arsenal (Paris)	11 765	7 706
12, rue Colbert (Paris)	1 150	818
Maison Jean Vilar	820	722
Total en m²	311 914	251 953

*s'agissant de sites multi-occupants, seules les surfaces occupées par la BnF sont répertoriées.

Source : BnF

Les charges cumulées avoisinent les 24 millions d'euros pour l'année 2017, sans toutefois être renseignées pour tous les sites.

Les moyens nécessaires à la sécurisation et à la pérennisation du parc ne figurent pas dans le SPSI.

Le parc, dont le périmètre a peu évolué depuis 2009 malgré les deux restitutions évoquées, comprend deux sites majeurs d'implantation dans Paris : la Bibliothèque François-Mitterrand (BFM) et le Quadrilatère Richelieu « zone 1 ». Ils représentent à eux seuls 221 815m² SUB, soit près de 88% de la SUB totale occupée.

Du point de vue de l'État propriétaire, la démarche gagnerait en qualité s'il était remédié aux lacunes que comporte l'inventaire dans les outils de la politique immobilière de l'État.

Les surfaces du Quadrilatère Richelieu actuellement en travaux ne sont pas comptabilisées dans les outils de la PIE. Les données Chorus ReFx et du référentiel technique (RT) sont à fiabiliser dès la mise en service des locaux rénovés prévue à l'été 2021.

Les données d'exploitation et l'état technique des biens sont insuffisamment renseignés pour qu'une stratégie robuste puisse être bâtie selon les normes de la politique immobilière de l'État. La BnF disposant depuis 2019 d'un état des lieux fort détaillé réalisé par un prestataire, le versement des données utiles dans le RT doit pouvoir être effectué dans les meilleurs délais.

Recommandation n°1 à l'attention de la BnF :

Compléter le référentiel technique (RT), en particulier pour ce qui concerne les données d'exploitation et l'état technique des biens occupés.

Les outils et les indicateurs de performance immobilière de la PIE ont été conçus pour l'immobilier de bureau. La question de leur adéquation à un patrimoine spécifique, comme celui qu'occupe la BnF, mérite d'être posée. Il serait utile de s'interroger sur l'appréciation de la performance immobilière des espaces de réserves, de consultation et de laboratoire. Le groupe de travail sur les réserves des opérateurs du ministère de la culture, associé à la direction de l'immobilier de l'État, devrait s'emparer du sujet.

De même, l'incidence de la protection au titre des monuments historiques, dont certains biens bénéficient, devrait être mieux appréciée au regard de la stratégie immobilière.

2. Un schéma directeur immobilier (SDI) 2020-2030 à partager avec l'État propriétaire

Les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2018-2022 reprennent celles du SPSI 2010-2015 : la rationalisation, l'amélioration des performances des implantations occupées et la prise en compte des conditions de travail des personnels.

Tout en identifiant le problème critique de la saturation des espaces de conservation et de stockage des collections, le volet stratégique du SPSI évoque une réduction du nombre de ses implantations en articulation avec :

- une meilleure organisation des collections sur les sites de la Bibliothèque François-Mitterrand, Richelieu, Arsenal, bibliothèque de l'Opéra, Bussy-Saint-Georges et Avignon ;
- la valorisation y compris économique de certains sites et espaces, ce qui participerait au financement d'un futur bâtiment de conservation.

Ces orientations ne répondent pourtant que partiellement aux constats et préconisations du rapport d'IGF, alors que ce dernier traçait une feuille de route « immobilière » il y a plus de dix ans déjà. La dispersion sous-optimale de la bibliothèque identifiée par l'IGF perdure (collections et accueil du public) ; le resserrement préconisé sur trois à cinq sites à horizon 2020, n'est pas envisagé ; la cession des annexes du site Richelieu⁶⁹, recommandée pour contribuer au financement des travaux urgents de ce site, n'est pas encore réalisée.

En outre, le volet stratégique du SPSI 2018-2022 ne propose pas de déclinaison opérationnelle. La conception de cette dernière est reportée à la définition d'un schéma directeur immobilier (SDI) à 10 ans (2020-2030) dont l'élaboration, confiée à un cabinet spécialisé, est en cours.

Concomitamment à l'élaboration du SDI, la BnF s'attache à clarifier ses besoins métiers en définissant un schéma d'implantation future des collections (SIC), afin de mettre fin à un éparpillement des collections.

De fait, l'élaboration du SDI ne s'inscrit pas dans le cadre méthodologique et de validation des SPSI des opérateurs placés sous tutelle des ministères. Malgré sa richesse, il est l'expression du point de vue du seul occupant et non d'une vision stratégique immobilière partagée entre opérateur-occupant, tutelle métier et État propriétaire des biens occupés. Il ne constitue pas pour l'État un outil au service de la gestion de son parc.

L'ancrage territorial du SDI est à consolider, le schéma n'ayant pas été soumis à l'avis des préfets de région concernés, comme l'aurait été un SPSI. Sans connexion avec les SDIR, en particulier celui de la région Île-de-France, les objectifs de la PIE ne sont pas pris en compte, notamment pour ce qui concerne l'identification de gisement de mutualisation.

Par ailleurs, le ministère de la culture, entendu par le Conseil en 2016 sur la politique de gestion des collections des services et opérateurs sous sa tutelle, faisait part de sa volonté d'établir un schéma directeur global des réserves. En 2018⁷⁰, le ministère de la culture estimait à 11 millions d'euros le coût annuel des seules réserves externalisées (biens pris à bail ou prestations), alors que le coût des réserves internes (situées sur le lieu de l'établissement) ou externes (hors établissement mais situées dans le patrimoine État ou opérateur) n'était pas établi. Il réitérait sa volonté de bâtir un schéma immobilier des réserves (ou pôles de conservation) afin d'encadrer les projets, pour certains fort coûteux, développés individuellement. L'inscription du schéma immobilier de la BnF dans le schéma directeur des réserves piloté par le ministère de la culture reste à être précisée.

En l'absence de schéma des réserves clairement établi, le Conseil rappelait la part essentielle que le ministère de la culture devait prendre dans la définition d'une stratégie immobilière des réserves de ses opérateurs. Il est donc surprenant que la démarche initiée par la BnF ne se place ni dans le cadre de la réflexion globale

⁶⁹ Dont le 2, rue de Louvois, Paris.

⁷⁰ [Avis n°2018-22](#) sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale.

Conseil de l'immobilier de l'État

qu'il appartenait au ministère de la culture d'initier, ni dans celui des SPSI dont la méthodologie et la gouvernance garantissent la cohérence des schémas particuliers avec la politique immobilière de l'État.

Enfin, bien que le SDI communiqué au Conseil ne soit pas finalisé, et avant même qu'il ait été partagé avec les tutelles métier et immobilière, il oriente vers des solutions immobilières, qualifiées par la BnF de scénarios de référence.

Les deux solutions immobilières majeures proposées dans le SDI⁷¹ concernent la création d'un centre de conservation pour répondre aux besoins futurs en termes d'espace de conservation (cf. point 3) et la valorisation des espaces libérés dans la BFM suite au déménagement d'une partie des collections (cf. point 4). Ces solutions immobilières, qui n'ont pu être expertisées du point de vue de l'État, interrogent.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la culture et de la DIE :

Procéder à l'expertise du SDI, dans les meilleurs délais afin que les scénarios immobiliers puissent être appréciés selon les différents points de vue.

Outre l'élaboration des SIC et SDI, les travaux conduits depuis 2018 portent principalement sur la réhabilitation du Quadrilatère des archives. L'opération devrait s'achever à l'été 2021 pour la zone 2. Ce site majeur pour la BnF dont l'opération coûteuse de rénovation se termine (241 millions d'euros : source SDI ou 271 millions d'euros : source IGF), semble devoir faire l'objet de travaux complémentaires aussi bien pour la zone 1 que la zone 2. Ces travaux auraient vocation à adapter les lieux aux besoins et seraient déjà inscrits au plan pluriannuel de l'établissement⁷².

Il est surprenant qu'une opération aussi coûteuse nécessite, avant même son achèvement, la programmation de travaux d'adaptation dont l'objet et les montants précis ne sont pas communiqués.

Une évaluation globale de l'opération pourrait utilement être réalisée par la BnF et expertisée par ses tutelles métier et immobilière afin de s'assurer de la pertinence des montants engagés et de ceux évoqués dans le SDI, à financer dans le cadre du PPI.

3. Un projet de création d'un centre de conservation insuffisamment instruit

La BnF a envisagé deux scénarios pour répondre à ses besoins futurs de stockage de ses collections :

- l'extension et la restructuration du site de Bussy-Saint-Georges (estimé à 74 millions d'euros TDC),
- la création d'un nouveau centre (91 millions d'euros TDC)⁷³ et la libération du site de Bussy-Saint-Georges.

Le premier scénario est peu développé. La sous-occupation avérée du site et les extensions possibles sur des réserves foncières existantes méritent d'être mieux prises en compte.

La BnF se positionne en faveur du deuxième scénario, lequel prévoit de libérer le centre de conservation ouvert depuis 1996 (bien domanial) au profit d'un autre bien à construire. Pour mémoire, le centre de Bussy-

⁷¹ Dans sa version non finalisée, telle qu'elle a été portée à la connaissance du Conseil.

⁷² Données : SDI – livrable 4, février 21, Algoé.

⁷³ Dito-supra. La BnF estime quant à elle le coût du projet de nouveau centre à 86 millions d'euros TDC (hors foncier), dans le cadre de l'AMI.

Conseil de l'immobilier de l'État

Saint-Georges et la Bibliothèque François-Mitterrand ont été conçus par le même architecte afin de garantir une parfaite cohérence entre les deux sites occupés par la BnF.

La décision d'abandonner un site créé pour répondre aux besoins spécifiques de conservation et de restauration de la BnF ne peut être prise sans traiter la question de son devenir. Ses caractéristiques techniques et architecturales (magasins de grande hauteur, laboratoires) en font un objet immobilier singulier dont la valorisation future (réemploi, cession...) demeure à aborder, en lien avec les réflexions en cours sur le schéma directeur immobilier des réserves des opérateurs du ministère de la culture

La BnF a lancé un appel à manifestation d'intérêt (AMI) auprès de collectivités afin de se doter d'un nouveau centre de conservation. L'AMI vise à sélectionner un site à moins de deux heures de transport d'une gare parisienne et desservi par des transports en commun. Celui-ci doit permettre l'accueil d'un bâtiment de 15 000m² minimum et disposer, si possible, d'une réserve foncière supplémentaire et d'un environnement de qualité : commerces, services et équipements publics. Des salles de colloques, galerie d'expositions ou espaces de médiation peuvent venir compléter les surfaces dédiées à la BnF afin de répondre à des besoins locaux.

Dans le cadre de l'AMI, l'espérance de participation financière des collectivités est au moins égale à 30 millions d'euros, alors que l'État a provisionné 30 millions d'euros⁷⁴ et que la BnF mobiliserait 5 millions d'euros sur fonds de roulement. Le plan de financement reste à préciser pour cette opération évaluée à 91 millions d'euros TDC, hors espaces répondant aux besoins locaux et hors foncier.

La BnF ne s'interdit pas de recourir à un montage juridico-économique innovant pour mener à bien son projet de centre de conservation. Pour autant, cela ne peut se faire sans concertation avec l'État dont dépendra pour partie le financement de l'opération. Le calcul du coût économique de l'opération pour l'État devra, pour être complet, intégrer financements directs et indirects (dotations) ainsi que les conséquences financières des sites libérés.

En outre, au-delà d'orientations actées sur la base d'un dossier insuffisamment instruit, le lancement de l'AMI par la BnF dès juin 2020, en avance de phase par rapport à la finalisation de son schéma directeur immobilier et sans validation des scénarios par ses tutelles métier, budgétaire et immobilière, interroge.

Recommandation n°3 à l'attention de la BnF et de la DIE :

Instruire de façon globale le projet de création d'un centre de conservation préalablement à tout arbitrage.

4. Un projet de valorisation d'espaces domaniaux dont l'État est absent

La Bibliothèque François-Mitterrand est un bien domanial spécifiquement conçu pour accueillir les activités de la BnF. Il est mis à disposition de l'opérateur pour les besoins de l'activité de ce dernier, dans le cadre d'une convention de mise à disposition datant de 2016. Les conditions juridiques d'occupation du domaine offrent à la BnF la possibilité d'accueillir des tiers et de percevoir les redevances afférentes, dans le cadre d'autorisations d'occupation temporaire (AOT).

Des travaux d'investissements sont programmés sur le site afin de maintenir les conditions de bon fonctionnement de l'activité de la BnF. Le plan pluriannuel d'investissements, sur 10 ans, est estimé à près de 92 millions d'euros dont 26 millions d'euros consacrés à la sécurité incendie, 5 millions d'euros à la sûreté (vidéosurveillance et contrôle d'accès), 5 millions d'euros au renouvellement d'ascenseurs.

⁷⁴ En autorisation d'engagement sur le programme 334 Livres et lecture.

Conseil de l'immobilier de l'État

À l'issue des réflexions conduites en 2019-2020 sur l'implantation des collections, la BnF envisage la délocalisation d'une partie des collections de la BFM vers un centre de conservation à construire.

L'établissement considère que les espaces qui seraient ainsi libérés n'ont pas vocation à être mis à disposition d'autres opérateurs de la culture. Le reconditionnement des magasins libérés en réserves aptes à accueillir des œuvres demanderait, au dire de la BnF, des travaux d'aménagement importants, le stockage de monographies et le stockage d'œuvres imposant des contraintes d'organisation des espaces ou de conservation par trop différentes. Pour autant, le coût de transformation des magasins en réserves n'est pas communiqué.

La BnF envisage de louer à des tiers les futures surfaces excédentaires de la BFM, précisant que la réutilisation des locaux au bénéfice d'un autre opérateur la priverait des recettes locatives attendues.

L'opérateur identifie trois alternatives de valorisation d'espaces libérés dans la BFM, afin d'améliorer le rendement économique du domaine mis à sa disposition par l'État. Elles sont ainsi décrites et chiffrées dans le SDI ⁷⁵ :

- l'optimisation des espaces tertiaires dans les tours et leur réaménagement : la rationalisation des espaces permet de dégager deux étages pouvant être valorisés pour l'accueil de tiers (loyer de seconde main estimé à 400€HT HC/m²/an et refacturation des charges). 100 postes de travail jusqu'alors situés en local aveugle sont relocalisés dans des locaux éclairés (scénario 2).
- la libération et la transformation d'étages de magasin : deux étages tertiaires par tour deviennent valorisables (loyer estimé à 400€HT HC/m²/an et refacturation des charges). Le rafraîchissement de l'ensemble des espaces tertiaires et la relocalisation de 400 postes de travail dans des locaux éclairés sont intégrés au scénario. Le montant des travaux est estimé à 19,2 millions d'euros (TDC) et le produit de valorisation à 3 millions d'euros par an (scénario 3).
- la libération et la réhabilitation de la totalité d'une tour : les locaux libérés sont valorisés en un usage de bureau permettant l'accueil de tiers (loyer de première main : 500€ HT HC/m²/an). 800 postes sont potentiellement relocalisés en locaux éclairés. Des pistes de rationalisation des espaces occupés par la BnF sont envisagées. Le montant des travaux est estimé à 105 millions d'euros (TDC) et le produit de valorisation à 8,5 millions d'euros par an⁷⁶ (scénario 4).

Ces scénarios sont considérés à risque financier, voire à risque financier important, par l'étude préalable au SDI.

Les temps de retour sur investissements des scénarios 3 et 4 sont respectivement de 16 ans et 25 ans. En l'absence d'études et diagnostics, la faisabilité technique de ces mêmes scénarios n'est pas garantie. La faisabilité juridique reste à confirmer, qu'il s'agisse des statuts d'occupation et des possibilités de mise à disposition d'un tiers, des conditions de changement de destination du bien ou des autorisations d'urbanisme nécessaires à la mise en œuvre du projet. Le financement des opérations demeure à préciser et la rentabilité économique à expertiser.

Le scénario 4 constitue le scénario de référence du point de vue de la BnF. De fait, ce scénario maximise les surfaces domaniales mobilisables afin d'assurer des sources de revenus, au bénéfice de l'établissement. Selon la BnF, il présente, la meilleure rationalité économique à long terme, du fait de l'optimisation des coûts de réhabilitation. La réservation d'une tour complète à des tiers est présentée comme un avantage futur facilitant la cohabitation entre des occupants de natures différentes. Cette affirmation est à confirmer au regard des contraintes logistiques induites par la conception initiale de l'ouvrage.

⁷⁵ Données : SDI – livrable 4, février 21, Algoé.

⁷⁶ Les chiffres communiqués par la BnF lors d'un envoi complémentaire établissent à 58,7M€ le montant des dépenses, pour 105M€ dans l'étude Algoé, et à 7,65M€ les recettes annuelles de ce scénario.

Conseil de l'immobilier de l'État

Avant de poursuivre les études engagées, il est recommandé de s'assurer de la conformité au droit budgétaire de l'opération de valorisation d'une part significative du bien domanial mis à disposition de l'opérateur, sans lien avec son activité, aux fins de générer des recettes supplémentaires au bénéfice de l'établissement.

Enfin, il est tout aussi indispensable que l'État propriétaire apprécie, de son propre point de vue, la pertinence économique de chacun des scénarios, dont les modalités de financement ne sont pas précisées. Ce travail reste à conduire.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Analyser la pertinence des scénarios de valorisation d'espaces au sein de la BFM, du point de vue de l'État propriétaire.

Dans l'hypothèse où l'État propriétaire considérerait que les conditions juridiques, économiques et financières d'une valorisation d'une tour de BFM sont réunies et que le changement de destination est acceptable, y compris du point de vue symbolique, le Conseil recommande vivement que l'opération soit confiée à une structure spécialisée. La BnF n'a pas vocation à valoriser un bien domanial inutile au bon déroulement de ses missions et n'en a pas les compétences.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE :

Confier, le cas échéant, la valorisation d'espaces au sein de la BFM à une structure spécialisée, laquelle pourrait être l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE-SOVAFIM).

5. Une stratégie environnementale à étoffer

La transition environnementale constitue un enjeu majeur de politique publique. La politique immobilière de l'État doit intégrer un objectif d'amélioration de la performance environnementale du parc occupé par ses services et opérateurs.

Il appartient donc à la BnF d'intégrer dans sa stratégie immobilière un plan d'action en termes de réduction des consommations énergétiques et d'émission de gaz à effet de serre (GES)⁷⁷, avec des échéances périodiques alignées sur la stratégie nationale bas carbone (SNBC). La nécessité est accrue si l'on considère que 7,66 millions d'euros (TTC) du budget de fonctionnement des fonctions supports de l'établissement ont été consacrés aux fluides en 2017⁷⁸.

Compte tenu de la particularité de certains biens et des protections dont ils bénéficient, les principaux sites occupés par le BnF pourraient être soumis à un régime dérogatoire pour la détermination des objectifs prévus par le dispositif éco-énergie tertiaire⁷⁹.

⁷⁷ Cf. [avis de suite n°2020-06](#) sur l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs.

⁷⁸ Pour 2017. Source : SPSI 2018-2022.

⁷⁹ Articles L.111-10-3 et R.131-38 à 43 du code de la construction et de l'habitation, issus de la codification de l'article 175 de la loi n°20181021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN ; 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 dit « décret tertiaire » ; arrêté du 10 avril 2020 relatif aux obligations d'actions de réduction des consommations d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il appartient donc à la BnF, accompagnée de la direction de l'immobilier de l'État, d'identifier les biens entrants dans le champ du dispositif éco-énergie tertiaire ; puis de distinguer ceux bénéficiant d'une modulation dans la détermination des objectifs au titre du régime dérogatoire. L'établissement aura à fixer les trajectoires pour ces différents types de biens en matière de maîtrise de la consommation d'énergie et de réduction des émissions de GES.

Il serait utile qu'une note spécifique précisant les objectifs environnementaux et les actions concrètes et modalités de mise en œuvre envisagées soit établie et annexée au SPSI, comme le Conseil l'a recommandé dans son avis n°2019-17⁸⁰.

Pour autant qu'elles contribuent à la transition environnementale, les actions engagées ou projetées seront à renseigner dans cette annexe du SPSI (remplacement des moteurs électriques des ascenseurs et des tours aéroréfrigérantes, relampage de la BFM...).

Enfin, la BnF est encouragée à recourir davantage encore au dispositif de certificat d'économie d'énergie lorsque les travaux envisagés l'y autorisent, comme l'a préconisé le Conseil dans son avis n°2020-06.

Recommandation n°6 à l'attention de la BnF :

Fixer des objectifs de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, le Conseil entend les premiers travaux engagés concernant l'impact carbone des activités de l'établissement. Il encourage la reprise des travaux et leur actualisation dans le cadre de la mission « responsabilité sociétale des organisations » (RSO) récemment installée. La BnF est invitée à s'interroger sur les coûts comparés de la conservation physique versus la conservation numérique, en particulier dans la perspective de la mise en place d'un dépôt légal numérique.

De même, la BnF est invitée à objectiver ses consommations d'énergie et ses émissions de carbone liées à ses activités de conservation des collections, en fonction des types de support.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État ne peut pas émettre un avis favorable sur le SPSI 2018-2022 en l'absence de volet relatif à la stratégie immobilière. Il constate que les recommandations précises portées par le rapport d'IGF n'ont que partiellement été mises en œuvre 12 ans après sa parution.

Il prend néanmoins acte de la démarche initiée par la BnF qui consiste à mener de front l'élaboration d'un schéma directeur métier pour l'implantation des collections et d'un schéma directeur immobilier à 10 ans (SDI). L'articulation des deux sujets est à saluer puisqu'elle devrait permettre de définir les contours de solutions immobilières performantes et cohérentes avec les besoins métiers.

Le schéma directeur immobilier doit apporter les précisions juridiques, techniques, économiques et financières nécessaires aux arbitrages qui devront être rendus, tant sur le projet d'un centre de conservation que sur l'avenir d'une tour de la Bibliothèque François Mitterrand ; arbitrages dont ni le ministère de tutelle, ni le représentant de l'État propriétaire ne peuvent être écartés.

⁸⁰ Cf. [avis n°2019-17](#) sur le bilan et les perspectives des schémas pluriannuels stratégiques immobiliers des opérateurs de l'État

Conseil de l'immobilier de l'État

Concernant les espaces qui pourraient être libérés sur le site de la Bibliothèque François-Mitterrand, le Conseil recommande à l'État, propriétaire de ce bien immobilier, d'apprécier l'opportunité d'un changement de destination de ces espaces rapporté au coût initial de construction et au coût de leur transformation.

Si l'État propriétaire devait retenir l'option d'une transformation des locaux de la BFM libérés par la BnF, en locaux tertiaires, le Conseil recommande vivement que cette opération de valorisation soit confiée à une structure spécialisée laquelle pourrait être la SOVAFIM, reconfigurée pour devenir l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE).

Enfin, l'approche environnementale engagée doit être approfondie, que le parc s'inscrive strictement ou non dans le champ du dispositif éco-énergie tertiaire.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la BnF :

Compléter le référentiel technique (RT), en particulier pour ce qui concerne les données d'exploitation et l'état technique des biens occupés.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la culture et de la DIE :

Procéder à l'expertise du SDI, dans les meilleurs délais afin que les scénarios immobiliers puissent être appréciés selon les différents points de vue.

Recommandation n°3 à l'attention de la BnF et de la DIE :

Instruire de façon globale le projet de création d'un centre de conservation préalablement à tout arbitrage.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Analyser la pertinence des scénarios de valorisation d'espaces au sein de la BFM, du point de vue de l'État propriétaire.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE :

Confier, le cas échéant, la valorisation d'espaces au sein de la BFM à une structure spécialisée, laquelle pourrait être l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE-SOVAFIM).

Recommandation n°6 à l'attention de la BnF :

Fixer des objectifs de réduction des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

Avis de suite n°2021-13 sur le schéma directeur immobilier des réserves du ministère de la culture (SDIRéC)

Les locaux de réserves dédiés à la conservation des collections sont identifiés comme un enjeu transverse aux 80 opérateurs et aux 20 services à compétences nationales (SCN) du ministère de la culture. Afin de mettre fin à un traitement en silo où chacun recherche au fil de ses besoins de nouvelles solutions immobilières, le ministère de la culture a souhaité établir un schéma directeur immobilier des réserves de son périmètre.

Dans ce cadre, un large inventaire permettant de recenser plus de 740 sites et près de 780 000m² dédiés à cette activité a été réalisé pour la première fois.

Pour autant, les besoins à court, moyen et long termes demeurent à exprimer. Le coût de la fonction de conservation doit être documenté, par blocs fonctionnels afin de rendre compte de la grande hétérogénéité des objets conservés. Un volet environnemental est à créer afin de rendre compte des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à l'activité et de fixer des objectifs pour les maîtriser.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2018-22](#) sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale.

Vu le dossier transmis par le ministère de la culture préalablement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 22 septembre 2021 :

- le sous-directeur de la politique immobilière et des services généraux du ministère de la culture, accompagné du chef du bureau de la politique immobilière, de la sous-directrice des affaires financières et générales à la direction générale de la création artistique, de l'adjoint au sous-directeur de la politique des musées à la direction générale des patrimoines et de l'architecture, et du chef du département des bibliothèques à la direction générale des médias et des industries culturelles,
- la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » (DIE-2), accompagnée du chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État ».

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 22 septembre 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

Afin de prendre en compte l'ensemble des enjeux liés aux réserves des collections, le ministère de la culture a souhaité établir un schéma directeur dont l'ébauche a été présentée au Conseil en 2018⁸¹. En conclusion de l'avis rendu en décembre 2018, le Conseil constatait que le schéma des réserves des opérateurs restait à bâtir. Il invitait le ministère de la culture, conjointement avec la DIE, à explorer les pistes suivantes :

- faire de la gestion active des réserves une obligation pour les établissements sous sa tutelle ;
- tirer les enseignements de l'étude en cours sur le montage juridique de l'opération conjointe CNC-INA et les modalités de coopération des établissements ;
- établir le montage juridique et financier d'un modèle de centre de conservation mutualisé ;
- explorer les possibilités de valorisation du foncier domanial disponible.

Le Conseil entend le ministère de la culture en audition de suite sur l'avancement des travaux concernant le schéma directeur des réserves de la culture (SDIRéC), dont l'élaboration est planifiée en quatre phases :

- phase 1 (avril 2019-avril 2020) : recensement-cartographie : disposer d'une vision globale des besoins de surface de conservation par structure et typologie à court, moyen et long termes ;
- phase 2 (avril 2020-juillet 2020) : stratégie : définir les grands principes stratégiques dans lesquels devront s'inscrire tous les projets immobiliers ministériels relatifs aux réserves ;
- phase 3 (juillet 2020-décembre 2020) : boîte à outils à élaborer pour la mise en œuvre de la stratégie ;
- phase 4 (en cours) : feuille de route à élaborer pour les 5 prochaines années.

Les réserves dédiées aux collections sont un sujet transverse aux 80 opérateurs du périmètre du ministère de la culture et aux 20 services à compétences nationales (SCN) qui le composent.

Comme le révèlent différentes auditions conduites par le Conseil de l'immobilier de l'État, chaque opérateur ou SCN gère un ou plusieurs sites de réserves pour les besoins de son activité, parfois de longue date et dans des lieux prestigieux.

1. Un inventaire à pérenniser dans les outils de la politique immobilière de l'État

Les réserves contiennent, au global, des millions d'objets de natures variées (œuvres muséales, matériaux archéologiques, ouvrages imprimés, archives publiques, films, photographies,...) dans l'attente de leur exposition au public ou d'une consultation par des chercheurs. Les espaces de réserves sont considérés par le ministère comme vivants et doivent être ouverts sur le public et les chercheurs.

Pour avoir été l'objet de travaux préalables, les réserves et collections des champs muséaux et archéologiques sont particulièrement documentées. A contrario, le ministère de la culture pose le constat que son système d'information ne permet pas de disposer d'une vision exhaustive des réserves pour l'ensemble des blocs fonctionnels et des structures concernées ; les outils de la politique immobilière de l'État non plus.

Afin d'y remédier, le ministère de la culture a procédé au recensement des « locaux de réserves » dans une vision élargie de ceux-ci puisque sont intégrés les lieux de conservation et les espaces dédiés à leur gestion, dont notamment les salles d'études, les salles techniques, les bureaux, les ateliers de restauration et les salles de serveur en cas de collections numériques.

⁸¹ Cf. avis CIE n°2018-22 sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le questionnaire quantitatif et qualitatif adressé aux gestionnaires de site a permis de recenser 741 sites localisés en métropole et en Outre-mer pour une surface totale de près de 778 000 m², soit cinq fois plus que les 155 000 m² mentionnés lors de la précédente audition du ministère de la culture.

Tableau 1 : Bilan national des réserves établi par le ministère de la culture

BILAN NATIONAL				
Nombre de sites	741	soit	777 940	m²
dont externalisés	59	pour	12 430 027	€/an (loyers + charges)
Nombre de sites saturés	232	représentant	141 529	m²
Nombre de sites présentant de mauvaises conditions de conservation	182	représentant	142 288	m²
Nombre de sites caractérisés comme « inadaptés »	115	représentant	113 097	m²

Source : ministère de la culture.

Le conseil prend acte de l'effort consacré à l'inventaire des espaces de réserves. Ce chantier permet une avancée considérable dans l'identification et la qualification des locaux mobilisés. La connaissance des réserves et de leur état sanitaire et d'occupation est un pré requis à l'élaboration de toute stratégie.

Pour autant, l'enquête a été conduite et gérée par le ministère de la culture sans lien avec les outils de la politique immobilière de l'État.

Deux risques sont identifiés. En premier lieu, l'enquête ponctuelle permet de disposer d'une photographie d'une situation à un instant donné, mais ne permet pas de suivre l'évolution du parc et de son état dans le temps. Il est observé que si les projets de nouveaux espaces de conservation⁸² dont il est fait état ne sont pas encore intégrés dans les résultats de l'enquête, leur mise en service est de nature à modifier sensiblement l'inventaire.

En second lieu, il n'est pas concevable que ce parc, aussi spécifique soit-il, ne soit pas identifié et qualifié dans les outils de la PIE.

Il appartient donc au ministère et à la direction de l'immobilier de l'État de s'assurer que les résultats du recensement des locaux de réserves issus de l'enquête diligentée par le ministère de la culture seront versés dans les outils de la PIE. Ces données devront notamment être exploitées dans le cadre de l'instruction des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs. Il échoit en outre au ministère de s'assurer que les projets de création seront inscrits à l'inventaire dans les outils de la PIE dès leur achèvement et que l'actualisation régulière des données sera prévue.

Recommandation n°1 à l'attention du ministère de la culture et de la direction de l'immobilier de l'État :

Garantir le versement automatisé et l'actualisation des données du recensement par le ministère de la culture dans les outils de la PIE.

En complément, le ministère de la culture a tenté de qualifier l'état des locaux de réserves. Un indicateur d'inadaptation des sites a été construit. Ainsi est considéré comme inadapté, un site dont la qualité est estimée

⁸² Centres de conservation et d'étude (CEE) régionaux de Bourgogne Franche-Comté, Normandie, La Réunion, Bretagne, Île-de-France ; regroupement des réserves de la Cité de l'architecture et du patrimoine ; extension du site de Pierrefitte-sur-Seine des archives nationales ; nouvelles réserves du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou ; le nouveau pôle de conservation de la Bibliothèque nationale de France ; l'extension du site de Saint-Rémy-l'Honoré de l'Institut national de l'audiovisuel ; le projet de Centre national des arts plastiques et du Mobilier national.

Conseil de l'immobilier de l'État

mauvaise dans trois des quatre domaines suivants : conditions de conservation, conditions de sureté, conditions de sécurité, saturation des espaces.

Pour tenir compte de cet indicateur, si la particularité des locaux impose que leur état soit qualifié dans un système d'information au-delà de ce que les outils de la PIE peuvent raisonnablement permettre et si le choix est fait par le ministère de la culture de maintenir un système d'information (SI) spécifique, les conditions d'interopérabilité et de versement automatisé des données entre les deux systèmes doivent être garanties.

2. Des besoins actuels et futurs à quantifier

Le bilan national dressé par le ministère de la culture conduit à considérer que 232 sites de locaux de réserves, sur les 741 recensés, sont saturés. Près de 142 000m² sur les 777 940m² recensés sont concernés. L'enrichissement régulier des collections, leurs inaliénabilité et imprescriptibilité sont autant de facteurs de nature à accroître le phénomène.

Les auditions d'opérateurs sous tutelle du ministère de la culture menées par le Conseil ces dernières années confirment que la saturation des réserves est un sujet récurrent et que nombreux sont ceux la recherche de nouvelles solutions immobilières de locaux de conservation.

Dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur, la première phase (avril 2019-avril 2020) avait pour double vocation d'établir un recensement des locaux existants et de leurs caractéristiques et également de « disposer d'une vision globale des besoins de surface de conservation par structure et typologie à court, moyen et long termes ».

Or, si le recensement a effectivement permis de dresser une cartographie de l'existant, il ne permet pas d'en déduire les besoins futurs. Il ne permet pas davantage d'apprécier la part des besoins qui sera satisfaite à la livraison des grands projets de création de centres exposés par le ministère de la culture et la part qui restera à satisfaire.

L'estimation des besoins futurs probables doit donc être une priorité du SDIRÉC afin que ce dernier puisse traiter des voies et moyens qui permettraient de satisfaire ces besoins, dans des conditions satisfaisantes de conservation. Le schéma doit donc permettre d'apprécier, par blocs fonctionnels, les besoins actuels, les besoins couverts par la création des centres de conservation, les besoins restant à couvrir à moyen et long termes.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la culture :

Établir la liste des besoins en locaux de conservation, par blocs fonctionnels, à moyen et long termes.

3. Une approche économique et environnementale à développer

Le recensement a permis d'établir une photographie des locaux de conservation au sens large tels qu'ils ont été définis par le ministère de la culture. La démarche a été enrichie par la qualification de ces locaux pour ce qui concerne : la propriété, le statut (domanial ou externalisé), la fréquence d'accès, les conditions de conservation, de sécurité, de sûreté, l'état de saturation, l'adaptation-inadaptation à la conservation.

Pour autant deux points particuliers ne sont pas, ou insuffisamment, explorés. Ils concernent les aspects économiques et environnementaux de la fonction de conservation, dans sa composante immobilière.

Sur les aspects économiques, le coût des réserves externalisées est pointé dans le cadre des travaux d'inventaire du SDIRÉC. Sur cette base, le coût locatif (loyer et charges) total des réserves est de

Conseil de l'immobilier de l'État

12,43 millions d'euros pour 59 sites. Cela concerne 78 106 m² SUB, soit un dixième de la superficie totale des réserves.

Les baux privés représentent à eux seuls 11,59 millions d'euros (93 % des dépenses locatives). La renégociation des baux privés est donc un sujet à enjeu dont le ministère, en lien avec la MRPIE d'Île-de-France, s'est pleinement emparé. Le ministère entend poursuivre l'identification de gisement d'économies par renégociation de baux. Il ne fixe ni objectif de réduction ni objectif calendaire, mais la démarche doit être soutenue et encouragée.

Il est à noter que la création d'un centre de conservation à distance de l'établissement ou du service peut induire d'autres coûts liés par exemple au déplacement des agents et des objets conservés (pour consultation par exemple). Ces nouveaux coûts révélés ne sont pas pris en compte. La problématique de la digitalisation des collections pour une consultation à distance mériterait être explorée, nonobstant la réflexion à conduire sur le coût de la digitalisation et du stockage des données (cf. ci-dessous).

Les coûts immobiliers (charges, entretien, exploitation...) des autres types de réserves ne sont pas communiqués. Ils ne semblent pas avoir fait l'objet d'un recueil d'information dans le cadre du recensement.

Enfin, il convient de rappeler que si la mise à disposition de biens domaniaux est opérée sans contrepartie budgétaire, elle ne saurait pour autant être considérée comme gratuite pour l'État. L'approche économique du coût immobilier de la fonction de conservation suppose donc de considérer, pour chaque situation, un loyer de référence dont le montant est à définir par le représentant de l'État propriétaire.

L'absence d'indicateur économique fait défaut. La démarche de collecte des données doit être poursuivie afin que le coût de la fonction de conservation dans le domanial comme dans les prises à bail, soit établi. L'approche sera à distinguer par bloc fonctionnel homogène, afin que les données soient représentatives de la grande diversité des objets conservés.

S'agissant d'objets ne nécessitant pas une proximité immédiate des services en charge de leur mise en valeur, il serait opportun d'étudier la possibilité de recourir à l'achat de prestations de services de conservation et de la comparer, en termes d'avantages et d'inconvénients, à une conservation internalisée au sein d'immeubles domaniaux ou en location.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère de la culture :

Établir les coûts de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels, en distinguant les locaux domaniaux, ceux pris à bail et, le cas échéant, l'achat de prestation de services de conservation.

Sur les aspects environnementaux liés à la fonction de conservation, le Conseil relève que les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas des indications relevées dans le cadre du recensement ; et ce quand bien même des obligations de maîtrise des consommations d'énergie et de réduction des GES s'imposent à ces locaux. Il recommande donc vivement qu'un chantier sur ces sujets soit ouvert dans les meilleurs délais avec l'appui de la direction de l'immobilier de l'État. L'identification des locaux soumis au dispositif éco-énergie tertiaire pourra être réalisée à cette occasion et la possibilité du recours à l'outil de suivi des fluides (OSFi) appréciée en fonction des locaux et de leur situation par rapport à l'établissement.

Le Conseil rappelle que, dans son avis n°2021-06⁸³, il encourageait la Bibliothèque nationale de France à reprendre et poursuivre les travaux engagés concernant l'impact carbone des activités de l'établissement. Elle était invitée à s'interroger sur les coûts comparés de la conservation physique versus la conservation

⁸³ Avis n°2021-06 sur la stratégie immobilière de la Bibliothèque nationale de France (BnF) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Conseil de l'immobilier de l'État

numérique (avis). Au regard de l'implication de la BnF au sein du comité de suivi⁸⁴ du SDIRéC, il serait intéressant que les résultats de tels travaux soient capitalisés afin de nourrir les réflexions du ministère de la culture et des établissements et services confrontés à des problématiques similaires.

La BnF était invitée, en outre, à objectiver ses consommations d'énergie et ses émissions de carbone liées à ses activités de conservation des collections, en fonction des types de support.

Le Conseil élargit cette recommandation à l'ensemble des établissements et services bénéficiant du SDIRéC afin que le ministère de la culture puisse suivre la consommation d'énergie et les émissions de GES de la fonction de conservation et s'assurer du respect des exigences environnementales actuelles.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la culture :

Établir un indicateur de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels.

4. Un volet stratégique à affirmer et à concrétiser

Les principes stratégiques dans lesquels doivent s'inscrire tous les projets immobiliers ministériels relatifs aux réserves⁸⁵ ont été arrêtés lors de la phase 2 de l'élaboration du schéma.

Concernant l'amélioration de la connaissance des réserves (axe 1) : outre l'enquête réalisée par le MC, un travail a été conduit avec la DIE afin que les outils de la PIE (Chorus Re-Fx et RT-OAD) permettent d'identifier les locaux à usage de réserves en tant que tels. Le versement des données d'inventaire dans les outils de la PIE reste à garantir (cf. point 1).

Concernant la doctrine de gestion et de valorisation des réserves et la mise à disposition d'outils partagés (axe 2) : une boîte à outils a été livrée. Différentes méthodes sont évoquées dont la gestion dynamique des réserves par augmentation des dépôts et des prêts (mobiliers, œuvres...) afin de limiter les besoins de réserves, le développement de chantier de collections, le désherbage des bibliothèques, le déclassement de biens pour cession... La création, en collaboration avec les collectivités, de sites de réserves ouverts au public est une autre piste explorée. Pour autant à ce stade, le ministère ne définit aucun objectif pour contenir les besoins de locaux en perpétuelle augmentation.

Concernant le recours à des implantations domaniales (axe 3) : le ministère et les opérateurs s'attachent à identifier parmi les biens mis à leur disposition, ceux inutilisés pouvant être convertis en espaces de conservation et les opportunités foncières permettant de créer des lieux de conservation. S'agissant d'opérations de valorisation domaniale, le Conseil ne conçoit pas que la DIE, en tant que représentant de l'État propriétaire, ne soit pas partie prenante des réflexions et que le seul point de vue de l'occupant détermine l'avenir de ces sites. À titre d'exemple, les réflexions concernant la reconversion du site du Fort de Saint-Cyr en un site de réserves ou du site des « silos à Versailles » ne peuvent être conduites sans le concours de l'État propriétaire.

Concernant le regroupement par groupes fonctionnels homogènes (axe 4) : le ministère envisage de se doter d'un outil de classification des collections en fonction des modalités de conservation et des impacts de celles-ci sur l'immobilier. L'outil doit permettre d'élaborer des futurs cahiers des charges de centre de conservation. Le Conseil recommande une approche par blocs fonctionnels homogènes. Le travail reste à conduire.

⁸⁴ Le comité de suivi (COSUI) a pour rôle d'instruire, de coordonner les travaux du SDIRéC et de préparer les réunions du comité de pilotage.

⁸⁵ Cf. circulaire ministérielle du 25 novembre 2020 diffusée à l'ensemble des services et opérateurs concernés.

Conseil de l'immobilier de l'État

Concernant le recours au locatif en l'absence de domanial (axe 5) : le ministère de la culture entend développer une politique concertée de prise à bail à l'image de la prise à bail « globale » par le ministère pour différents opérateurs et de la renégociation de baux (ex établissement Chenue). L'identification des gisements d'économies par la renégociation de baux est à poursuivre en s'appuyant sur les services locaux des domaines et l'outil Opti-baux.

Concernant la déclinaison régionale du schéma directeur (axe 6) : les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont en charge de l'élaboration de schémas régionaux, avec le concours des missions régionales de politique immobilière de l'État (MRPIE). En région Île-de-France un dialogue particulier associe la DIE et une feuille de route à cinq ans demeure à bâtir. Le Conseil sera attentif à la production de ce schéma immobilier, à ses incidences domaniales, économiques et environnementales.

Les actions projetées doivent être soutenues et développées. Le Conseil sera attentif aux suites qui seront données aux premiers travaux présentés.

Pour autant, les conditions de la maîtrise de l'accroissement des collections doivent d'ores et déjà être établies par le ministère. Car, si les besoins peuvent être croissants, une croissance exponentielle s'avèrerait très rapidement insoutenable.

Recommandation n°5 à l'attention du ministère de la culture :

Fixer des objectifs et méthodes aux opérateurs et services afin de contenir les besoins en locaux de réserves pour la conservation des collections.



Le Conseil de l'immobilier de l'État salue la démarche engagée par le ministère de la culture, laquelle témoigne de la prise de conscience des incidences immobilières de la problématique des réserves. La mesure de l'existant est un pas considérable réalisé depuis la dernière audition du ministère par le Conseil, pour autant, il ne s'agit que d'un préalable à une démarche plus large qui demeure à conduire.

Celle-ci appelle une quantification et une qualification des besoins, tenant compte de ceux qui seront satisfaits par l'ouverture des centres de conservation en projet et identifiant ceux restant à couvrir.

Le ministère doit s'attacher à établir par blocs fonctionnels les coûts de la fonction de conservation dans les locaux de réserves et leur évolution prévisible, ainsi que l'impact environnemental.

La démarche à conduire impose, en outre, que des objectifs soient fixés afin de contenir l'expansion des besoins qui pourrait être sans fin. À cet effet, des méthodes doivent être partagées et leur recours systématisé selon les objets conservés (gestion dynamique des collections, accroissement de la politique de dépôts, désherbage des bibliothèques, chantiers de collections,...).

Selon la nature des objets à conserver, il semble opportun d'étudier la possibilité de recourir à l'achat de prestations de services de conservation et de la comparer à une conservation internalisée au sein d'immeubles domaniaux ou en location. Cette réflexion pourra utilement se nourrir des pratiques des opérateurs culturels d'autres pays.

Enfin, si les aspects environnementaux sont traités dans le cadre des schémas stratégiques des opérateurs concernés par le SDIRéC, ce dernier ne peut faire l'économie d'un volet environnemental. La connaissance des données de consommations et d'émission de GES et la construction d'un indicateur permettant de s'assurer de la maîtrise du premier et de la réduction du second devront en constituer le socle minimal.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du ministère de la culture et de la direction de l'immobilier de l'État :

Garantir le versement automatisé et l'actualisation des données du recensement par le ministère de la culture dans les outils de la PIE.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la culture :

Établir la liste des besoins en locaux de conservation, par blocs fonctionnels, à moyen et long termes.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère de la culture :

Établir les coûts de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels, en distinguant les locaux domaniaux, ceux pris à bail et, le cas échéant, l'achat de prestation de services de conservation.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la culture :

Établir un indicateur de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels.

Recommandation n°5 à l'attention du ministère de la culture :

Fixer des objectifs et méthodes aux opérateurs et services afin de contenir les besoins en locaux de réserves pour la conservation des collections.

Avis n°2021-10 sur la stratégie immobilière et le projet de siège de l'Agence française de développement (AFD).

L'Agence française de développement (AFD), établissement public industriel et commercial et société de financement au sens du code économique et monétaire, occupe quatre sites parisiens dont deux en pleine propriété, auxquels s'ajoute le site occupé par sa filiale PROPARCO. Elle souhaite, à l'occasion de l'entrée d'Expertise France, future filiale, dans le groupe que l'ensemble des services soient réunis en un site unique, siège du groupe AFD.

Une promesse de VEFA signée en 2020 par l'AFD porte sur un bien parisien permettant de couvrir l'intégralité des besoins de l'Agence, pour un total d'investissement de plus de 924 millions d'euros.

Pour autant, ce bien présente des surfaces excédentaires d'au moins 8 000m² et sans doute davantage. Les modalités de valorisation restent à être expertisées.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement et postérieurement à l'audition par l'Agence française de développement (AFD) et après avoir entendu lors de sa séance du 17 juin 2021 :

- le directeur général de l'AFD,
- le directeur adjoint au secrétaire général de l'AFD (chef du projet immobilier Austerlitz),
- le directeur adjoint financier de l'AFD,
- le directeur de l'immobilier de l'État,
- les représentants de la direction générale du trésor (DGT), de la direction du budget (DB) et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public industriel et commercial et une société de financement au sens du code économique et monétaire. À ce titre, elle ne relève pas stricto sensu du périmètre de la politique immobilière de l'État (PIE).

L'Agence est une plateforme de la politique bilatérale de développement dont les principales missions concernent l'octroi de prêts et de garanties sur des ressources levées sur les marchés financiers et la mise en œuvre de projets financés sur subventions. Ces dernières sont refinancées par la mise à disposition de ressources par les ministères chargés de l'économie, des affaires étrangères ou par des tiers.

Depuis 2015, les orientations ambitieuses de la France en matière de politique de développement ont placé l'AFD sur une trajectoire de très forte croissance de son activité. Son influence grandissante dans le champ du développement durable est une composante importante du projet de l'établissement et du projet immobilier du futur siège.

1. Une stratégie d'implantation dont les contours interrogent

La croissance du groupe AFD s'accompagne d'une mutation de l'établissement qui rassemblera à terme trois outils de la politique de développement au sein d'un même groupe : l'AFD, maison-mère en charge des clients publics, la filiale PROPARCO pour les clients privés à l'international, et prochainement la filiale Expertise-France (structure d'expertise technique).

La croissance de l'activité du groupe se caractérise par une augmentation des engagements annuels du groupe AFD et des moyens budgétaires gérés pour le compte du gouvernement.

Les effectifs, établis à 1 500 en 2017 et à 2 500 en 2020, devraient être portés à 2 855⁸⁶ en 2025 (+16%) tenant compte des effectifs d'Expertise France et de la forte croissance prévisionnelle de ces derniers. Les effectifs de l'AFD et de PROPARCO seraient quant à eux stables.

Les composantes du groupe (dans son périmètre futur) installées à Paris sont réparties sur six sites intra-muros, dont deux sites en propriété et quatre en location pour un total de 48 000m² SUBL et 2 491 postes de travail. L'état et les performances immobilières des biens concernés ne sont que partiellement communiqués.

Tableau n°1 : situation immobilière de l'AFD à Paris au 1^{er} semestre 2021



Nb : Expertise France a résilié les baux des deux locaux occupés début 2021, dans le cadre d'un regroupement de ses salariés dans un bâtiment unique, situé dans le quartier de Port Royal.

Source : AFD

La multi-localisation, fruit de l'histoire, est considérée par l'Agence comme peu propice à la construction des synergies fortes qu'elle souhaite développer pour armer le groupe AFD.

La nécessité d'engager des travaux significatifs pour rénover l'actuel siège du groupe (bâtiment Barthes, Paris 12^e), la volonté de rationaliser les implantations du groupe, la nécessité d'accueillir les effectifs en augmentation et les synergies économiques et opérationnelles espérées par le rassemblement des équipes, imposent, du point de vue de l'Agence, une relocalisation sur un site unique. Le projet d'acquisition d'un ensemble immobilier en VEFA a été arrêté.

⁸⁶ Effectifs permanents et non permanents (prestataires).

Conseil de l'immobilier de l'État

À l'issue d'une sélection de sites, l'AFD a privilégié deux biens, l'un à proximité de la Gare d'Austerlitz (« Évolution ») et l'autre, localisé à Saint-Ouen (« Stories »).

Tableau comparatif des investissements entre Évolution (A) et Stories (B) :

Synthèse (30 ans) - investissement financement (en K€)	[A]	[B]
Investissement		
conseils (AMO, MOE)	3 500	3 500
conception réalisation (BARTHES et achat VEFA)	836 000	600 000
honoraires, droits de mutation VEFA	9 304	6 678
aménagement, installation, mobilier, transfert, remise en état	50 316	50 402
actualisation et aléas	25 357	17 436
TOTAL INVESTISSEMENT	924 477	678 015

Source : AFD

Les produits de cession des bâtiments Barthes et Mistral, estimés respectivement à 179 et 73 millions d'euros, ont vocation à financer l'investissement, en complément d'un emprunt sur les marchés.

La DIE, interrogée sur le principe de l'acquisition d'un site unique par opposition au maintien dans les six sites actuels, relevait qu'il permettait d'opérer une densification des espaces de travail, une mutualisation des espaces d'accueil et de réunion, une mutualisation des dépenses de sécurité et de fluides, la sortie du locatif onéreux dans Paris et la cession de deux sites coûteux à réhabiliter.

Cependant, les deux scénarios privilégiés présentant des inconvénients, en termes de coûts d'investissement pour « Évolution » et de surfaces excédentaires pour « Stories », la DIE a proposé qu'une nouvelle prospection soit engagée afin d'élargir le choix. Cette proposition n'a pas eu de suite.

L'AFD a arbitré en faveur de l'acquisition du bien « Évolution », pour des raisons économiques, patrimoniales et environnementales. La localisation du bien (Paris intra-muros) a, en outre, été un élément déterminant garantissant, selon l'agence, une valorisation théorique à faible risque.

Si le Conseil se réjouit du lien que l'Agence établit entre sa stratégie immobilière et la stratégie de l'établissement, a contrario, il constate que la nécessité d'une mono-localisation est un simple postulat, non documenté, sur lequel l'AFD bâtit sa stratégie patrimoniale et arbitre en faveur de l'acquisition en VEFA d'un bien pour un coût total d'investissement dépassant les 900 millions d'euros.

Une approche prudente, et moins engageante pour l'établissement, aurait mérité d'être étudiée autour de deux ou trois pôles en propriété, ce qui n'a pas été le cas. Dans ce cadre, la conservation du bâtiment Barthes, siège actuel de l'AFD situé à proximité immédiate de la Gare de Lyon, aurait pu être davantage expertisée.

À ce stade, le Conseil ne peut que regretter l'absence d'étude d'un scénario de cette nature : un scénario certes plus modeste, mais qui aurait constitué une alternative réelle au « tout ou rien » présenté par l'AFD. D'autant plus que « l'AFD se trouve [...] aujourd'hui placée dans une situation difficile » selon un récent rapport du Sénat⁸⁷ : la crise COVID a fortement affecté sa situation financière et le redressement de la situation impose notamment des contreparties importantes de la part de l'agence, dont la maîtrise des charges, notamment salariales et immobilières.

Le Conseil regrette par ailleurs que le choix d'une VEFA n'ait pas été explicité au regard d'autres montages de projet, qui auraient pu être compatibles eu égard aux délais de livraison : maîtrise d'ouvrage publique, marché global de performance...

⁸⁷ Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021 – Tome IV – Aide publique au développement.

Enfin, l'AFD dispose de deux pôles régionaux sis à Marseille et Clermont-Ferrand, d'un réseau de 85 agences et 17 directions régionales dans le monde, y compris dans les Outre-mer et à Bruxelles, dont la situation immobilière n'est pas communiquée. À l'image de ce qui se pratique dans le cadre de la politique immobilière de l'État, l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'établissement permettrait d'apprécier l'inscription du projet parisien dans une vision globale de la stratégie immobilière du groupe.

Recommandation n°1 à l'attention de l'établissement :

Établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière intégrant les implantations sur le territoire et, le cas échéant, les implantations à l'étranger.

2. Un hiatus entre posture environnementale et choix immobilier

Afin d'accompagner la transformation de la structure, l'Agence prône le regroupement de l'ensemble des composantes sur un site unique⁸⁸ au détriment du maintien sur différents sites, avec ou sans travaux lourds selon les scénarios communiqués⁸⁹.

Les besoins en surface de bureaux et espaces communs cumulés sont estimés à 49 450m² SUB (dont une surface de bureaux de 37 000m² SU pour un effectif de 2 855 personnes -cible 2025-). L'approche intègre, semble-t-il, un taux de flex-office de 0,8, ce qui porterait le ratio SUB par poste de travail à plus de 21m².

Dans cette hypothèse, avec une empreinte immobilière en légère hausse (4%)⁹⁰, l'Agence absorbe l'accroissement des effectifs prévu à 2025.

Selon les normes de la politique immobilière de l'État (PIE), et par comparaison, les besoins pour 2 855 postes de travail s'établissent à 51 390m² SUB, sur la base d'un ratio de 18m² par poste de travail. En première approche, ceci corrobore le calcul établi par l'Agence. Toutefois, le mode de calcul issu de la PIE n'intègre pas les incidences du flex-office. Or, l'évolution des modes de travail et la généralisation du télétravail imposent que ce paramètre soit pris en compte dans le calcul des besoins.

Selon le taux de flex-office retenu, les besoins s'établiraient à 41 112m² SUB⁹¹, voire à 38 538 m² SUB⁹², alors que l'Agence les estime à près de 49 500m². Les besoins prévisionnels retenus dans le cahier des charges de recherche de sites affichent donc un surdimensionnement de l'ordre de 20% à 28%, au regard des normes de la politique immobilière de l'État, pondérées en termes de flex-office.

L'évidence selon laquelle la libération de surface est un puissant levier d'action dans l'atteinte des réductions de consommations d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre, qui s'imposent collectivement dans le cadre du dispositif éco-énergie tertiaire, est mise à mal.

A l'issue de la sélection de 22 opérations, le scénario d'acquisition retenu in-fine, concerne le projet « Évolution », situé à proximité de la gare d'Austerlitz. Le programme de bureaux est acquis intégralement par l'Agence (promesse de VEFA signée). Il présente des services communs sur plus de 5 000m², mais peut être exploité pour le reste par un propriétaire unique ou plusieurs propriétaires/locataires.

⁸⁸ Scénario 3 évalué à 917 millions d'euros.

⁸⁹ Les scénarios 1 (sans travaux lourds) et 2 (avec travaux lourds), évalués respectivement à 81 et 173 millions d'euros, ont été écartés.

⁹⁰ 48 000 m² SUB occupés au 1er semestre 2021 pour près de 50 000m² envisagé en 2025.

⁹¹ Sur la base d'un ratio de 18m² SUB/Pdt et l'application d'un taux de flex-office de 0,8.

⁹² Sur la base d'un ratio de 18m² SUB/Pdt et l'application d'un taux de flex-office de 0,75.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le bien de 50 000m² de surface de bureaux, composé de trois bâtiments (VEFA) s'inscrit dans une vaste opération de 100 000m² composée d'un hôtel, de logements sociaux et étudiants et d'une zone commerciale impliquant la SEMAPA et la SNCF. Dans le contexte sanitaire récent, la tendance à la réduction des emprises immobilières, à la disponibilité et à la vacance croissante des biens immobiliers tertiaires, pose question quant aux risques pesant sur une opération de cette envergure, qu'il s'agisse du risque pour l'acquéreur ou du risque pour le promoteur.

Au regard du développement de ses activités, l'Agence met en avant son influence grandissante dans le champ du développement durable. Elle précise, en outre, que le bâtiment de bureaux est conçu « selon le plan climat Paris 2018 ». Malgré les qualités environnementales dont l'opération semble être parée, l'Agence fait le choix d'un bien à construire, aux dépens de biens existants. Si l'on considère que la construction d'un bâtiment représente 60% des dégagements de gaz à effet, le choix d'un site à construire interroge.

Le choix immobilier illustre l'hiatus entre la posture environnementale de l'Agence et la solution immobilière retenue dont la frugalité n'est pas la principale qualité de par son surdimensionnement manifeste. Il est de plus en décalage avec les pratiques de l'immobilier privé, dont la tendance est à la réduction des surfaces (de -20 à -50%) depuis la crise COVID.

Ce projet immobilier initié avant la crise COVID, à un moment où la situation était différente, doit être maintenant être apprécié à l'aune de l'actualité.

3. Des surfaces excédentaires dont la valorisation demeure à expertiser

Le projet immobilier de l'Agence, tel qu'il résulte de la promesse de VEFA, affiche une surface brute locative de 50 086m². L'Agence envisage une occupation par un tiers, à hauteur de 8 101m².

Tableau des occupations projetées :

Occupation projetée de l'immeuble	Surface utile brute	Surface utile nette
	m ² SUBL	m ² SUN
Occupation AFD	36 847	29 154
Occupation TIERS (location ou vente)	8 101	7 374
Espaces communs	5 138	5 138
Total contrat VEFA	50 086	

Source : SG-CIE

L'Agence concède toutefois que la superficie inutile aux besoins de l'Agence pourrait être sensiblement supérieure aux annonces faites, notamment par le renforcement du flex-office.

Pour la valorisation de ces surfaces, un certain nombre de scénarios, dont le Conseil n'a pas connaissance, ont été modélisés. Ils couvrent un panel de situations, parmi lesquelles la mise à disposition de locaux de co-working avec service complet à l'occupant.

Dans l'hypothèse d'accueil de tiers, l'Agence prévoit d'identifier les locataires potentiels d'ici à 2023, afin que les baux puissent être négociés, les besoins identifiés et qu'ils soient inscrits dans les appels d'offre de travaux-preneurs. La mise à disposition anticipée des locaux, de plus de 9 mois par rapport à la date de livraison, négociée par l'Agence auprès du promoteur permettrait une entrée dans les lieux à la date de livraison. Les structures qui rejoindraient l'Agence bénéficieraient des mêmes dispositions.

Le souhait de créer une « cité du développement durable » est également évoqué, avec l'accueil de structures intervenant dans ce champ. Ce projet ayant été succinctement énoncé devant le Conseil, mais n'ayant fait l'objet d'aucune présentation technique (écrite ou orale), les contours demeurent à préciser.

Simultanément, et de façon contradictoire, l'Agence évoque dès le préambule de sa présentation au Conseil la cession des espaces excédentaires. Ainsi annonce-t-elle que le coût net de l'opération d'acquisition du

Conseil de l'immobilier de l'État

siège « après cession des deux sites détenus à ce jour en propriété par l'AFD et des espaces excédentaires dont l'AFD a fait l'acquisition, est évalué à 550 millions d'euros. »

Il est donc pour le moins surprenant que l'Agence tienne un double discours portant sur la recherche de futurs locataires pour valoriser les surfaces excédentaires et, en même temps, qu'elle intègre le produit de leur cession pour annoncer un moindre coût d'opération.

Il est par ailleurs regrettable que l'Agence se trouve à la tête d'un patrimoine pour partie inutile alors qu'elle n'a pas vocation à devenir bailleur. Les contours du modèle envisagé par l'AFD sont donc incertains. Le sujet demeure à expertiser.

La promesse d'acquisition ayant été signée, le Conseil ne peut qu'inviter l'AFD à sérier ses besoins et déterminer avec précision et raison les surfaces utiles à ses activités. Il invite, par ailleurs, l'Agence et sa tutelle à s'entourer des compétences nécessaires pour expertiser les modalités de valorisation des surfaces inutiles.

La situation de l'établissement⁹³, les incidences de la crise COVID, survenue en cours d'opération, la vacance croissante des locaux tertiaires et la baisse de la valeur du capital dans les bureaux en région parisienne⁹⁴, sont autant de paramètres qui devront être pris en compte pour arbitrer sur l'avenir des surfaces excédentaires.

Recommandation n°2 à l'attention de l'établissement et ses tutelles :

Expertiser les modalités de valorisation possibles en tenant compte des contextes sanitaire et économique.



Le Conseil de l'immobilier de l'État entend l'Agence française de développement sur sa stratégie immobilière et le projet de son futur siège. Il prend acte de la volonté de mener de front le projet immobilier et le projet de transformation de son organisation. Pour autant, il s'interroge quant à l'adéquation entre le projet immobilier fort ambitieux et notoirement surdimensionné et la situation de l'Agence.

Il invite l'Agence accompagnée de ses tutelles à s'entourer des compétences utiles afin d'expertiser plus avant les modalités de valorisation des surfaces inutiles. La question du modèle est à expertiser. Cette expertise doit impérativement être conduite à l'aune des nouvelles modalités de travail, des incidences de la crise COVID et des tendances du marché tertiaire en Île-de-France.

Il invite enfin l'Agence à une grande prudence concernant les négociations en cours avec le promoteur et les adaptations du projet qui sont demandées, au risque d'une requalification de la VEFA.

⁹³ Cf. avis du Sénat.

⁹⁴ Baisse moyenne de 10 % de la valeur du capital dans 10 ans, selon une étude Natixis 2020.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de l'établissement :

Établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière intégrant les implantations sur le territoire et, le cas échéant, les implantations à l'étranger.

Recommandation n°2 à l'attention de l'établissement et ses tutelles :

Expertiser les modalités de valorisation possibles en tenant compte des contextes sanitaire et économique.

Avis de suite n°2021-14 sur le devenir du Palais de l'Île-de-la-Cité

Un état d'avancement des études et travaux de l'opération de réhabilitation du Palais de l'Île-de-la-Cité est présenté au Conseil de l'immobilier de l'État. Celui-ci invite les parties prenantes à définir rapidement les modalités du futur usage partagé de la cour du MAI conciliant l'accès au circuit touristique culturel et la conservation des accès aux services de justice existants.

L'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) a abandonné l'idée initiale d'une superposition de chantiers répondant chacun à des finalités différentes. Le programme de travaux arrêté pour la période 2020-2030 prévoit que chaque chantier intègre travaux de mises aux normes, d'aménagement et de réhabilitation. Si les avantages d'une opération globale sur un périmètre prioritaire ciblé sont multiples, le principal inconvénient de l'approche réside dans l'absence de considération de la moitié de l'ensemble immobilier exclue du périmètre des travaux.

Le Conseil redoute que l'absence de vision globale ne conduise à des choix malheureux et expose l'État à des dérives budgétaires. Il remarque que le montant des travaux à réaliser, qui était estimé à 140 M€ en mars 2016, est aujourd'hui de 352 M€ pour la rénovation d'une seule moitié du Palais.

Au regard de l'importance des enjeux fonctionnels, économiques mais aussi politiques de ce site emblématique, il recommande d'établir un schéma directeur global du projet de réhabilitation du Palais de l'Île-de-la-Cité pour la période 2021-2050. L'établissement d'un tel schéma est également indispensable pour répondre aux obligations environnementales.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2015-37](#) du 16 septembre 2015 sur le devenir du Palais de justice de Paris
- [n°2019-06](#) du 23 mai 2019 sur le devenir du Palais de justice de Paris de l'Île-de-la-Cité.

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu lors de sa séance du 8 juillet 2021 :

- la directrice générale de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) accompagnée de son adjointe ;
- le président du Centre des monuments nationaux (CMN) accompagné de la directrice de la conservation des monuments et de l'administratrice de la Conciergerie et de la Sainte-Chapelle ;
- la secrétaire générale du ministère de la justice accompagnée du chef de service de l'immobilier ;
- l'adjoint au directeur des patrimoines du ministère de la culture, accompagné du chef de bureau conservation des monuments historiques et du sous-directeur de la politique immobilière ;
- le directeur de l'immobilier de la préfecture de police de Paris accompagné de son adjointe et de la sous-directrice des affaires immobilières (DEPAFI) du ministère de l'intérieur ;
- en présence de l'adjointe du directeur de l'immobilier de l'État et de l'adjoint au chef de bureau de l'exécution budgétaire de la direction du budget accompagné de l'adjoint au chef de bureau justice.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Palais de l'Île-de-la-Cité est une propriété partagée entre l'État et la Ville de Paris. Cet ensemble immobilier de 106 000 m² héberge des services exerçant des fonctions judiciaires, de police mais également culturelles. Classé au patrimoine de l'Unesco et inscrit à l'inventaire des Monuments historiques, le Palais abrite notamment le plus ancien Palais des rois de France, les lieux historiques de la Conciergerie et de la Sainte-Chapelle et les cours de Cassation et d'appel.

En 2015, le Conseil s'intéressait au devenir du Palais à l'issue du transfert d'une partie des services judiciaires et de police de l'Île-de-la Cité vers la nouvelle cité judiciaire des Batignolles⁹⁵. L'avis rendu en septembre 2015⁹⁶ concluait à une instruction imparfaite du dossier et à la nécessité d'une nouvelle audition. En mars 2016, le Conseil s'interrogeait sur les montants annoncés (140 M€) au regard des travaux à entreprendre et craignait une évolution à la hausse de cette estimation. Il s'étonnait qu'aucune forme de valorisation autre que la réoccupation des emprises libérées par les services de l'État n'ait été étudiée. Il formulait le souhait 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 en décembre 2015 à MM. Philippe BÉLAVAL et Dominique PERRAULT.

Les arbitrages rendus en réunion interministérielle (RIM) du 25 juin 2018 entérinaient le maintien d'un usage partagé entre les services judiciaires, de police et culturels préexistants. Une nouvelle affectation des espaces était arrêtée avec comme double objectif, la réduction des interfaces immobilières entre les différents occupants et la création d'un circuit de visite culturelle unique dont l'entrée se situerait cour du Mai et qui relierait la Conciergerie et la Sainte Chapelle⁹⁷ :

- 87 450 m² pour les services judiciaires ;
- 8 700 m² pour les services de la préfecture de Police de Paris ;
- 6 450 m² pour le centre des monuments nationaux (CMN) ;
- 3 900 m² de l'ancien dépôt de police non attribués à ce stade.

Les modalités de pilotage des différents travaux à réaliser sur l'ensemble immobilier du Palais de justice étaient arrêtées lors de cette même RIM. L'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) se voyait confier une mission de coordination de l'opération d'ensemble comprenant cinq chantiers organisés selon trois volets distincts :

- la mise en sécurité du « squelette technique » des bâtiments dont l'APIJ était désignée maître d'ouvrage ;
- les trois projets d'aménagements, chacun des occupants demeurant maître d'ouvrage des travaux réalisés au sein des emprises qui lui étaient affectées ;
- les travaux d'entretien et de rénovation du clos et du couvert dont l'APIJ était désignée maître d'ouvrage.

Le Conseil prenait acte de cet arbitrage en mai 2019⁹⁸. Il pointait plusieurs risques majeurs relatifs à la réalisation d'une opération qu'il estimait complexe et pour laquelle il craignait une dérive des coûts et des délais.

Le présent avis rend compte de l'avancement de l'opération tel que présenté au Conseil de l'immobilier de l'État lors de sa séance du 8 juillet 2021 qui s'est tenue dans les locaux du Palais de justice de Paris.

⁹⁵ La direction régionale de la police judiciaire et le tribunal de grande instance de Paris ont respectivement été transférés du Palais vers la nouvelle cité judiciaire des Batignolles en 2017 et 2018.

⁹⁶ Cf. : avis de suite [CIE n°2015-37](#) sur le devenir du Palais de justice de Paris.

⁹⁷ Ces propositions ont fait l'objet d'un arbitrage lors d'une RIM tenue le 9 septembre 2017.

⁹⁸ Cf. : avis de suite [CIE n°2019-06](#) sur le devenir du Palais de justice de Paris de l'Île-de-la-Cité.

1. Une programmation sur dix ans circonscrite à la réhabilitation globale de deux bâtiments

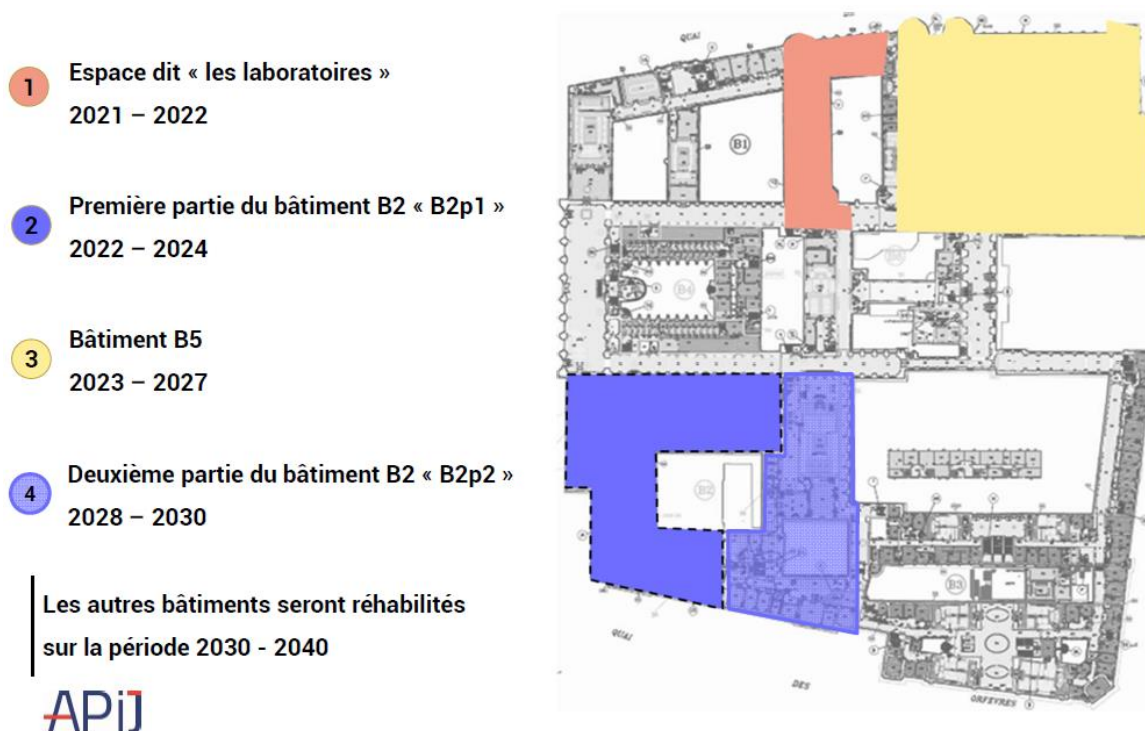
Une avancée notable est à souligner s'agissant du pilotage de l'opération. En 2019, le Conseil appelait de ses vœux à une unicité de la maîtrise d'ouvrage. Déjà maître d'ouvrage de l'opération de réhabilitation des équipements techniques et de l'ensemble clos-couvert et des travaux d'aménagement des espaces alloués au ministère de la justice, l'APIJ est sur le point de conclure une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée avec la préfecture de Police de Paris.

Le centre des monuments nationaux dont la conservation des ouvrages historiques est le cœur de métier a indiqué que la coexistence de deux maîtrises d'ouvrage, l'une généraliste, l'autre spécialisée, était courante sur ses chantiers. Le CMN demeurera maître d'ouvrage des opérations relevant de son périmètre et tiendra compte des contraintes opérationnelles de l'opération d'ensemble.

Les études menées par l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) sous le pilotage de l'APIJ ont mis en évidence le besoin urgent de restauration des bâtiments les plus vétustes du Palais⁹⁹ ainsi que l'intérêt de réaliser une opération globale sur des zones prioritaires ciblées plutôt que d'engager simultanément plusieurs chantiers répondant chacun à des finalités différentes. Cette nouvelle approche présente de nombreux avantages : limitation des nuisances pour les occupants, rationalisation des travaux à entreprendre et des installations de chantier, optimisation du coût et du calendrier de l'opération.

Le nouveau calendrier opérationnel prévoit la réhabilitation d'ici à 2030 de seulement deux des six ensembles de bâtiments que compte le Palais.

Figure 1 : Phasage des travaux lourds de restructuration par bâtiments



Source : APIJ juillet 2021

Les travaux de mise aux normes techniques, d'aménagement des plateaux et de restauration du clos et couvert seront réalisés avant 2030 dans la zone des anciens laboratoires et dans les bâtiments B2 et B5 dans

⁹⁹ Un avis défavorable à l'exploitation du bâtiment B5 avait été notifié en 2017 par la commission de sécurité. Un schéma directeur incendie et accessibilité a été déposé en janvier 2021. Des échanges techniques sont en cours pour obtenir sa validation.

Conseil de l'immobilier de l'État

le cadre d'un marché unique que l'APIJ ambitionne de notifier en 2021. La rénovation des autres composants de l'ensemble immobilier est reportée au-delà de 2030.

Le phasage des opérations résulte de la prise en compte de trois contraintes fortes :

- le choix présidentiel d'organiser le procès des attentats terroristes du 13 novembre 2015 au sein du Palais de la Cité implique que les travaux sur le bâtiment B5 ne pourront débuter qu'à l'issue des grands procès. Or, ce chantier est au cœur du projet de réalisation du circuit de visite unique porté par le ministère de la culture ;
- la réhabilitation des anciens locaux de la police judiciaire a été priorisée afin de mettre en œuvre des décisions relatives à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité des transports à l'horizon du Grand Paris, et à la sécurité des jeux Olympiques de 2024 ;
- la volonté du ministère de la justice de réoccuper les surfaces libérées par le transfert du TGI aux Batignolles par les services de la cour d'appel et la cour de cassation conditionne le dimensionnement des zones mobilisables pour y réaliser des travaux. La rénovation du bâtiment B2 s'effectuera en deux phases. La première débutera après relogement en 2022 de 400 personnes dans les locaux rénovés de la zone des laboratoires. La seconde ne pourra être engagée qu'à partir de 2028, lorsque le bâtiment B5 rénové aura été mis en service.

Pour que les grands procès des attentats terroristes de 2015 puissent se tenir dans le Palais de justice de Paris à partir de septembre 2021, une salle d'audience provisoire de 500 places a été construite dans le volume de la salle des pas perdus du Palais. Dans un contexte de crise sanitaire, la mobilisation des services du ministère de la justice et de l'APIJ est à saluer, d'autant que le cadre des marchés publics se prête difficilement à la réalisation d'opérations dans des délais aussi courts et que des solutions innovantes ont dû être développées pour contourner les contraintes liées aux protections dont bénéficie l'ouvrage au titre de son classement de monument historique.

Les risques inhérents à l'opération envisagée ont été soulignés en 2019¹⁰⁰. Le choix d'interventions globales ciblées peut en limiter le nombre et la portée. Il n'en demeure pas moins qu'un chantier de rénovation d'un ouvrage historique réserve toujours son lot d'aléas et que la réalisation des travaux en site occupé constitue un facteur de complexité supplémentaire. En l'espèce, les risques sont d'autant plus importants que l'objet architectural traité est exceptionnel et que les activités hébergées sont singulières et sensibles.

Des évolutions significatives de l'activité des services hébergés peuvent aussi avoir un impact sur le calendrier de rénovation du Palais. Plusieurs éléments de contexte doivent inviter à une vigilance renforcée :

- la tentation pourrait exister de prolonger la durée de vie de la salle d'audience de 500 places conçue pour être provisoire¹⁰¹ ;
- les dispositifs de sécurité d'événements hors normes tels que les Jeux Olympiques de 2024 sont susceptibles d'évoluer au gré du contexte national ou international ;
- l'achèvement du chantier de Notre-Dame pourrait être l'occasion de revisiter les pistes de valorisation de l'Île-de-la-Cité identifiées par la mission présidentielle confiée à MM. BÉLAVAL et PERRAULT.

Les enjeux imposent de mettre en place un dispositif de gestion des risques adapté et partagé au sein du comité interministériel du projet du Palais de l'Île-de-la-Cité présidé par l'APIJ.

¹⁰⁰ Cf. : avis de suite [CIE n°2019-06](#) sur le devenir du Palais de justice de Paris de l'Île-de-la-Cité.

¹⁰¹ L'introduction de l'action de groupe en droit français pourrait aboutir à la tenue de procès « hors norme ».

Recommandation n°1 à l'attention de l'APIJ

Mettre en place un dispositif renforcé de gestion des risques internes et externes de l'opération de rénovation et de réaménagement du Palais de l'Île-de-la-Cité.

2. Des études non finalisées, une absence de vision globale dommageable

Outre les gains fonctionnels suscités par le regroupement des services de la cour d'appel et de la cour de cassation, le rapatriement des agents jusqu'alors installés à l'extérieur du Palais opéré entre 2018 et 2020 permet une économie annuelle de loyer de 4,2 M€. Les services de justice occupent désormais la presque totalité des 80 000 m² qui leur sont dévolus à l'exception des espaces libres strictement nécessaires à la mise en œuvre des travaux de réhabilitation et de mise aux normes programmés à court et à moyen terme. Le Palais de l'Île de-la-Cité accueille la cour de cassation, la cour d'appel et les juridictions supra nationales : délégué du parquet européen et à terme, juridiction unifiée des brevets.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de la préfecture de police de Paris prévoit d'implanter :

- dans la caserne Cité : des salles de commandement, une bulle de renseignement, un centre de coordination opérationnelle de sécurité (CCOS)¹⁰² dans les transports publics en Ile-de-France fin 2021 et un centre de coordination zonale dédié à la sécurité des Jeux Olympiques en 2024 ;
- dans les locaux du 36 Quai des Orfèvres : les services administratifs initialement logés dans la caserne Cité et la brigade de recherche et intervention (BRI) qui a rejoint le Palais au départ de la direction régionale de la police judiciaire à Batignolles.

Le centre des monuments nationaux (CMN) n'a pas finalisé les études relatives à la création d'un circuit de visite unique de la Conciergerie et de la Sainte-Chapelle. Les détails de la jonction physique des deux sites demeurent à préciser avec l'APIJ. Un premier calendrier prévisionnel de travaux a cependant été arrêté en collaboration avec l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH). Financée par des réaffectations de crédits du plan de relance, une première opération de sondages et de curages a permis de rendre au public la façade médiévale du Palais. À compter de septembre 2021 et pendant cinq ans, les travaux de la Sainte-Chapelle seront poursuivis en vue de restaurer les vitraux puis la flèche. Les travaux de réunification des circuits de visite de la Sainte-Chapelle et de la Conciergerie ne pourront débuter qu'au terme des grands procès, soit au plus tôt en 2024.

Les arbitrages rendus en réunion interministérielle ont arrêté le principe d'un accès au circuit touristique unifié par la cour du Mai et de la conservation des accès aux services de justice par cette même cour. Les modalités d'un usage partagé de ce point d'entrée névralgique sont encore discutées entre l'APIJ, le ministère de la justice et le CMN. Les enjeux de sécurité, fonctionnels et même économiques sont considérables. Le ministère de la culture table sur l'accueil de deux millions de visiteurs par an. Le Conseil ne sous-estime pas la complexité de ce point particulier du dossier. Il invite cependant les parties à ne pas trop différer son traitement afin d'éviter qu'il ne se transforme en point de blocage pour l'ensemble de l'opération.

¹⁰² Structure essentielle du dispositif global de sécurité pensé à l'échelle du Grand Paris et de la région, ce centre de commandement sera partagé entre les services de police et les opérateurs sureté de la SNCF et de la RATP

Conseil de l'immobilier de l'État

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la justice, du CMN et de l'APIJ

Définir les modalités du futur usage partagé de la cour du MAI conciliant l'accès au circuit touristique culturel et la conservation des accès aux services de justice existants.

Aucun des participants n'a communiqué d'éléments relatifs à la performance d'occupation des surfaces allouées ni évoqué les conséquences de la transformation numérique sur les activités des occupants du Palais. Pourtant, il serait étonnant que celles-ci échappent au développement de nouvelles modalités de travail accéléré pendant la pandémie par un recours généralisé au télétravail. Chacun des occupants du Palais est invité à s'interroger sur les possibilités d'optimisation de l'occupation des locaux mis à sa disposition en commençant par opérer un recensement des effectifs hébergés et des postes de travail installés.

Le budget global du programme de travaux à réaliser jusqu'en 2030 est estimé à ce stade à 352 M€ ; soit respectivement, 300 M€ pour le ministère de la justice, 41 M€ pour le ministère de l'intérieur et 11 M€ pour le ministère de la culture. Ce montant global est appelé à évoluer car si les budgets prévisionnels maîtrisés par l'APIJ intègrent bien la totalité des travaux sur la période, le budget mentionné n'intègre pas certaines opérations portées par le CMN, tels que l'achèvement de la restauration de la Sainte-Chapelle et de ses vitraux ainsi que les aménagements des locaux du circuit culturel unifié.

L'APIJ a obtenu pour le compte des trois occupants que le programme de travaux bénéficie d'un financement de 63 M€¹⁰³ dans le cadre du plan de relance. Cette initiative est à saluer.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère de la culture et du CMN

Établir un budget prévisionnel du programme de travaux à réaliser dans l'enceinte du Palais dont le CMN sera le maître d'ouvrage.

L'APIJ indique disposer d'une très bonne connaissance de l'ensemble immobilier et de son état. Les questions de structure, de vétusté, de sécurité incendie, de clos et couvert ont été abordées avec l'ACMH pour l'ensemble du site. C'est sur cette base que le budget prévisionnel des travaux à réaliser avant 2030 a été estimé à 352 M€. Pour autant, l'APIJ explique ne pas être en mesure d'indiquer un ordre de grandeur du coût des travaux qui resteront à exécuter après cette date.

Le Conseil s'étonne de cette incapacité alors qu'il avait alerté l'État en 2019 sur le risque qu'il y aurait à engager des travaux sans avoir préalablement estimé le coût et la durée souhaitable de l'opération globale de mise aux normes, d'aménagement et de rénovation du clos et du couvert.

Le Conseil estime que l'absence de vision globale peut conduire à des choix malheureux et exposer l'État à des dérives budgétaires.

Il rappelle qu'en mars 2016, les services estimaient à 140 M€ le montant des travaux à réaliser. Il remarque aujourd'hui que cette somme est à multiplier par trois pour rénover une moitié de l'ensemble immobilier. Il constate que ses craintes d'une évolution à la hausse étaient fondées.

L'absence de description du résultat attendu au terme des travaux est une autre source d'inquiétude. Le Conseil comprend que l'APIJ envisage de réaliser des travaux dans une optique de conservation du patrimoine dans la durée. Il regrette toutefois l'absence d'un schéma directeur global de réhabilitation du Palais qui

¹⁰³ Financement obtenu pour la mise aux normes des circulations verticales, des réseaux primaires, et pour la réfection du clos, du couvert de la cour du bâtiment B2.

Conseil de l'immobilier de l'État

permettrait d'apprécier la pertinence des investissements au regard d'une stratégie de gros entretien renouvellement identifiant la durée de vie des différents composants de l'ouvrage.

Compte tenu des enjeux fonctionnels, économiques mais aussi politiques de ce site emblématique, l'État ne peut faire l'économie d'un schéma directeur global couvrant une période d'au moins trente années et la totalité des emprises, indépendamment de la nature de l'occupant.

Recommandation n°4 à l'attention de l'APIJ

Établir un schéma directeur global du projet de réhabilitation du Palais de l'Île-de-la-Cité pour la période 2021-2050

3. Une démarche à engager sur le plan environnemental

La performance énergétique du Palais de l'Île de la Cité est présentée comme très mauvaise.

L'APIJ a sollicité un bureau d'étude thermique spécialisé qui a considéré que certaines interventions de type isolations des combles et remplacement de menuiseries pourraient réduire la consommation énergétique du Palais de 36%. Cependant, les solutions usuellement mises en œuvre pour améliorer la performance énergétique des bâtiments doivent être adaptées aux contraintes imposées par les protections dont bénéficie le Palais au titre des monuments historiques. L'APIJ s'est rapprochée de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) confronté aux mêmes difficultés, sans pouvoir trouver de référentiel approprié ni de méthodes vertueuses.

Afin de réduire l'empreinte carbone de l'opération, l'APIJ conduit une réflexion avec Voie navigable de France (VNF) sur la possibilité d'un approvisionnement du chantier par voie fluviale.

Ces deux initiatives témoignent d'une prise de conscience des enjeux environnementaux.

Le Conseil observe qu'à l'exception de la Sainte-Chapelle, l'ensemble du Palais de l'Île-de-la-Cité semble devoir être soumis au dispositif éco-énergie tertiaire (DEET) qui prévoit, par rapport à une année de référence comprise entre 2010 et 2020, une réduction des consommations d'énergie finale d'au moins 40% en 2030, de 50% en 2040 et de 60% en 2050. Cette obligation renforce, si besoin est, la nécessité de définir un schéma directeur global du projet de réhabilitation du Palais de l'Île-de-la-Cité pour la période 2021-2050.

Aucune donnée relative à la consommation d'énergie ou aux émissions de gaz à effet de serre n'a été transmise au Conseil. Les réponses apportées en séance suggèrent que la réflexion demeure embryonnaire. Or, la première échéance de saisine des données de consommation dans la plateforme OPERAT¹⁰⁴ est fixée au 30 septembre 2022. S'il est probable que les objectifs de performance énergétique pourraient être modulés au regard de critères architecturaux et patrimoniaux, il convient de tenir compte du fait que la production d'études détaillées est requise pour bénéficier du dispositif de modulation du DEET.

Il est également observé que le DEET prévoit quatre leviers d'actions pour atteindre les objectifs cibles. Si le premier est relatif à l'amélioration aux travaux sur l'enveloppe du bâti, les trois autres concernent des actions sur lesquelles les protections patrimoniales ont peu ou pas d'impact :

- installer des équipements performants et des dispositifs de contrôle et de gestion active de ces équipements ;

¹⁰⁴ L'Observatoire de la Performance Énergétique, de la Rénovation et des Actions du Tertiaire (OPERAT) est la plateforme web mise en place par l'ADEME qui permet de collecter toutes les informations nécessaires pour justifier des objectifs de réduction des consommations.

Conseil de l'immobilier de l'État

- optimiser l'exploitation des équipements ;
- adapter les locaux à un usage économe en énergie et inciter les occupants à adopter un comportement écoresponsable.

Il semble urgent d'arrêter un plan d'actions global pour réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre du Palais. La désignation d'un pilote unique de ce plan d'actions est un préalable. L'APIJ, maître d'ouvrage principal de l'opération de rénovation, semble disposer des compétences requises. Une extension de ses missions actuelles est recommandée.

Recommandation n°5 à l'attention des ministères de la justice, de l'intérieur et de la culture :

Arrêter un plan d'actions commun afin d'assurer la conformité du Palais de l'Île-de-la-Cité aux obligations du dispositif éco-énergie tertiaire.



En conclusion, le Conseil prend acte de la simplification des modalités de pilotage de l'opération de rénovation du Palais de l'Île-de-la-Cité. Il recommande la mise en place d'un dispositif renforcé de gestion des risques.

Il salue l'implication des acteurs et les invite à définir rapidement les modalités du futur usage partagé de la cour du MAI conciliant l'accès au circuit touristique culturel et la conservation des accès aux services de justice existants.

Il agréé le principe d'une opération globale sur des zones prioritaires ciblées dont les avantages sont multiples. Pour autant, il redoute que l'absence de vision globale ne conduise à des choix malheureux et expose l'État à des dérives budgétaires.

Il estime que ces craintes sont fondées. Il remarque que le montant des travaux à réaliser qui était estimé à 140 M€ en mars 2016, est aujourd'hui de 352 M€ pour la rénovation d'une seule moitié de l'ensemble immobilier.

Au regard de l'importance des enjeux fonctionnels, économiques mais aussi politiques de ce site emblématique, il recommande d'établir un schéma directeur global du projet de réhabilitation du Palais de l'Île-de-la-Cité pour la période 2021-2050.

L'établissement d'un tel schéma est également indispensable pour répondre aux obligations environnementales. Si deux initiatives de l'APIJ témoignent d'une prise de conscience des enjeux écologiques, le Conseil s'inquiète du retard pris dans la mise en œuvre du dispositif éco-énergie tertiaire (DEET) auquel, à l'exception de la Sainte-Chapelle, l'ensemble du Palais de l'Île-de-la-Cité semble devoir être soumis.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de l'APIJ

Mettre en place un dispositif renforcé de gestion des risques internes et externes de l'opération de rénovation et de réaménagement du Palais de l'Île-de-la-Cité.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la justice, du CMN et de l'APIJ

Définir les modalités du futur usage partagé de la cour du MAI conciliant l'accès au circuit touristique culturel et la conservation des accès aux services de justice existants.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère de la culture et du CMN

Établir un budget prévisionnel du programme de travaux à réaliser dans l'enceinte du Palais dont le CMN sera le maître d'ouvrage.

Recommandation n°4 à l'attention de l'APIJ

Établir un schéma directeur global du projet de réhabilitation du Palais de l'Île-de-la-Cité pour la période 2021-2050

Recommandation n°5 à l'attention des ministères de la justice, de l'intérieur et de la culture :

Arrêter un plan d'actions commun afin d'assurer la conformité du Palais de l'Île-de-la-Cité aux obligations du dispositif éco-énergie tertiaire.

**Avis n°2020-03 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)
2019-2023 de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de
l'alimentation (MAA)**

La stratégie immobilière du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) arrêtée en 2014 n'a été que partiellement mise en œuvre. Des travaux importants ont été réalisés mais le calendrier de l'opération de rénovation du site de la rue de Varenne n'a pas été maîtrisé. L'engagement de respect de la norme plafond de 12 m² SUN / PdT à compter de 2021 ne sera pas tenu, la performance d'occupation du ministère s'est au contraire dégradée. Le bilan décevant de la stratégie immobilière du MAA depuis 2006 appelle une évolution du cadre de gestion.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2019-2023 présenté au Conseil n'a pas été préalablement soumis à la direction de l'immobilier de l'État (DIE), alors que les enjeux patrimoniaux sont conséquents et que des imprécisions faussent l'analyse économique ayant conduit à retenir un scénario qui ne respecte pas la norme d'occupation plafond de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil propose au ministre de l'action et des comptes publics de ne pas valider le SPSI du MAA et suggère un rappel du caractère essentiel de la distinction propriétaire / occupant et des prérogatives respectives de la direction de l'immobilier de l'État et des ministères dans la gestion de l'immobilier mis à disposition des administrations centrales.

Le MAA et la DIE sont invités à concevoir un SPSI pour les cinq prochaines années répondant aux besoins du MAA, préservant les intérêts de l'État propriétaire et anticipant le développement de l'administration de demain au sein du Grand Paris.

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 (CIE) ;

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 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°2008-05](#) sur la demande du ministère de l'agriculture et de la pêche tendant à obtenir l'autorisation de construire un second pôle de l'administration centrale sur le site de Picpus (Paris 12ème),
- [n°2008-17](#) sur le SPSI 2006-2012 des services de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche,
- [n°2013-14](#) sur le projet de création d'un second pôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche,
- [n°2014-21](#) sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF),
- [n°2016-13](#) sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales,
- [n°2018-27](#) sur 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.

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et après avoir entendu lors de sa séance du 27 février 2020 :

- la secrétaire générale du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) accompagnée du directeur du service des affaires financières, sociales et logistiques, du sous-directeur de la logistique et du Patrimoine et de l'adjointe au chef du bureau du patrimoine immobilier,
- l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'Immobilier de l'État accompagné de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État (DIE-SD2).

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 27 février 2020, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Une stratégie partiellement mise en œuvre, des engagements non tenus

La stratégie immobilière arrêtée par le ministère de l'Agriculture en 2014 avait pour but de diminuer progressivement les surfaces occupées pour tenir compte de l'évolution à la baisse des effectifs. Le regroupement des services centraux parisiens du ministère sur trois biens domaniaux et une location développant une superficie totale de 40 000 m² devaient permettre de respecter la norme d'occupation de 12 m² de surface utile nette par poste de travail (m² SUN / PdT) à compter de 2021.

Tableau n°1 : Situation cible à l'horizon de 2021 de la stratégie du ministère de l'agriculture arrêtée en 2014

Sites AC MAAF	Statut	m ² SUB	m ² SUN	PdT	m ² SUB/PdT	m ² SUN/PdT
Varenne	domanial	16 780	9 369	813	20,64	11,52
Barbet-de-Jouy	domanial	10 368	6 282	495	20,46	12,33
Lowendal	domanial	3 325	2 112	176	18,89	12,00
Vaugirard	locatif	9 301	5 143	448	20,76	11,48
TOTAL		39 774	22 906	1 932	20,59	11,86

Source : SPSI 2014-2018 du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de de la Forêt

Cet objectif ne sera pas atteint.

Le SPSI 2014-2018 n'a été que partiellement mis en œuvre. L'extension du site Barbet-de-Jouy (+4 623 m² SUB) et la libération de surfaces louées à Montreuil (-1 480 m² SUB) ont été réalisées conformément au schéma et les sites Barbet-de-Jouy (3 M€) et Lowendal (7 M€) ont été rénovés. Cependant, contrairement aux engagements pris en 2014, les services du ministère disposent toujours du site domanial du Maine (3 530 m² SUB). Des services y sont temporairement installés afin de faciliter la mise en œuvre du chantier de rénovation de l'ensemble immobilier de la rue de Varenne (25 M€) dont la dernière phase est désormais programmée pour 2022. La date de l'option de libération d'un tiers (4 000 m²) des surfaces louées rue de Vaugirard a été décalée de 2021 à mars 2022.

Le périmètre des missions du ministère a évolué en 2017 avec le rattachement de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) qui demeure installée (87 PdT) dans la tour Séquoia, immeuble du quartier de la Défense occupé par le ministère de la Transition écologique et solidaire. Cette évolution fonctionnelle apparaît compatible avec le schéma immobilier arrêté en 2014 dans la mesure où le besoin futur alors estimé (1 932 PdT) se révèle très proche du besoin actuel (1 936 PdT).

L'administration centrale du MAA dispose actuellement en Ile-de-France de 2 010 postes de travail répartis sur une superficie de 50 641 m² SUB. Déduction faite des 4 000 m² neutralisés pour les travaux de Varenne et des 74 postes de travail inoccupés, il en ressort un ratio d'occupation de 24 m²SUB / PdT, soit un dépassement de 33 % de la norme plafond de 18 m² SUB / PdT appliquée par la DIE pour les implantations parisiennes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Tableau n°2 : Situation immobilière francilienne du ministère de l'agriculture en 2020

Sites IdF AC MAA	Statut	SUB	SUN	PdT	SUB/PdT	SUN/PdT
Varenne	domanial	16 847	9 569	649	25,96	14,74
Barbet-de-Jouy	domanial	12 430	6 379	475	26,17	13,43
Lowendal	domanial	3 198	2 126	162	19,74	13,12
Vaugirard	locatif	13 216	7 316	546	24,21	13,40
Maine	domanial	3 392	2 603	91	37,28	28,60
Sous-total périmètre 2014		49 083	27 993	1 923	25,52	14,56
La défense	locatif	1 558	1 189	87	17,91	13,67
Total périmètre 2020		50 641	29 182	2 010	25,19	14,52
		<i>dont postes de travail non occupés</i>		74		

Source : SPSI 2019-2023 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Les actions accomplies depuis 2014 ne permettront pas au ministère de tenir son engagement de respect de la norme plafond de 12 m² SUN / PdT à compter de 2021. La performance d'occupation du ministère s'est au contraire dégradée au cours des six dernières années. Ce résultat est d'autant plus regrettable qu'il a depuis été demandé aux administrations installées à Paris d'accentuer leurs efforts de densification à hauteur de 10 m² SUN / PdT ou 18 m² SUB / PdT.

Recommandation n°1 à l'attention du MAA :

Mettre la situation immobilière du ministère en conformité avec les normes de la politique immobilière de l'État avant 2025.

2. Un bilan opérationnel décevant depuis 15 ans, un cadre de gestion à repenser

Le ministère en charge de l'agriculture a renoncé en 2014 à l'opération Picpus (Paris 12ème) auquel il travaillait depuis 2006. L'analyse de cet échec coûteux pour l'État avait mis en lumière une gestion inappropriée de risques qui avaient été identifiés depuis l'origine du projet¹⁰⁵.

Le retard pris dans la mise en œuvre du schéma 2014-2018 a pour conséquence de prolonger la détention de surfaces excédentaires par rapport au besoin des services. Le coût locatif minimal de bureaux parisiens tels que ceux occupés par le MAA étant estimé à 500 € TTC / m², un excédent de 10 000 m² représente un surcoût annuel d'au moins cinq millions d'euros, soit 20 % du budget de l'opération de rénovation du site Varenne. Au regard de ce montant, la suspension des travaux entre 2016 et 2019 peut surprendre.

L'identification récente d'un besoin d'investissement supplémentaire de deux millions d'euros pour un chantier de rénovation engagé depuis 2013, la prise en compte tardive des contraintes d'un chantier en site occupé et le retard constaté de l'opération suggèrent une préparation lacunaire du dossier Varenne.

La nouvelle stratégie d'intervention du MAA a été définie sur la base d'un audit GER (gros entretien réparation) réalisé par un prestataire. Si cette démarche est cohérente, la réalisation de l'audit postérieurement à la livraison de chantiers de rénovation peut surprendre. Elle dénote une approche des sujets au fil de l'eau, alors qu'une démarche globale fondée sur une bonne connaissance de l'immobilier garantit une meilleure pertinence des investissements. Le fait que les nouvelles interventions projetées sur le site Barbet-de-Jouy

¹⁰⁵ Avis CIE n° 2013-14 du 26 juin 2013 sur le projet de création d'un second pôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Conseil de l'immobilier de l'État

représentent 40 % du coût du chantier achevé dans le cadre du SPSI 2014-2108 doit conduire les services à reconsidérer le traitement du dossier.

Le bilan du SPSI 2014-2018 n'est pas satisfaisant. La production tardive du SPSI 2019-2023 confirme qu'il est indispensable de professionnaliser la gestion immobilière du MAA. Toutefois, les conditions actuelles d'organisation de la fonction immobilière de l'État paraissent peu favorables à l'atteinte d'un tel objectif. Il n'est ni avéré que le MAA dispose des moyens correspondants¹⁰⁶, ni probable que ce chantier soit prioritaire par rapport aux autres actions portées par le ministère. La superficie du parc occupé par les services centraux du MAA n'est pas suffisante pour justifier la création d'un pôle spécialisé affecté à sa seule gestion. Dès lors que d'autres ministères rencontrent des difficultés semblables, la mutualisation est une voie à explorer.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Étudier les conditions d'une reprise par la DIE de la gestion opérationnelle du propriétaire actuellement déléguée à des ministères dont le dimensionnement des directions immobilières n'est pas adapté au niveau de professionnalisme requis.

3. Une stratégie patrimoniale définie sans le représentant de l'État propriétaire

La direction de l'Immobilier de l'État a indiqué ne pas avoir reçu du MAA de document correspondant à un SPSI 2019-2024 en date du 21 février 2020, soit six jours avant sa présentation devant le Conseil de l'immobilier de l'État. Elle ajoutait ne pas être en mesure de porter un avis sur la stratégie immobilière du ministère, faute d'avoir été associée aux travaux relatifs à son élaboration.

Dans son avis du 21 février 2020 la DIE précise que ses observations sont formulées sur la base des projets immobiliers qu'elle connaît et accompagne et de ses connaissances du patrimoine occupé, pour autant que ses outils aient été renseignés. A posteriori, la précaution se révèle utile. La DIE écrit à cette date que « *le ratio d'occupation des 9 bâtiments recensés s'établit à un niveau satisfaisant de 12,64 m² SUN / PdT* ». L'information est contredite une semaine plus tard par la déclaration du ministère d'une performance d'occupation de 14,5 m² SUN / PdT. L'obsolescence des informations dont dispose la DIE peut expliquer la différence de 15 % entre les deux valeurs. La dernière opération de mise à jour des données mentionnée dans la fiche de suivi de la direction remonte au 30 avril 2017.

L'absence de communication entre le MAA et la DIE est surprenante. Elle est incompréhensible dans la mesure où le Conseil avait accordé aux services un délai supplémentaire de trois mois¹⁰⁷ afin de leur permettre de finaliser le SPSI.

La non-participation du représentant de l'État propriétaire à l'élaboration de la stratégie immobilière est étonnante. Elle ne peut être admise au regard des enjeux patrimoniaux du schéma et des préconisations du ministère occupant.

Le MAA propose des orientations contraires à la décision arrêtée en 2014 de libération du site domanial de l'avenue du Maine dans l'objectif de procéder à sa valorisation¹⁰⁸. Le MAA souhaite s'approprier la partie du site devant être libérée par AgroParistech (4 554 m² SUB) et la rénover (20 M€). Il estime par ailleurs qu'il serait dans l'intérêt de l'État de conserver les bâtiments qu'il occupe actuellement (3 392 m² SUB) et d'y réaliser des travaux de rénovation (10 M €) pour y installer d'autres services ou opérateurs de l'État. La conviction du MAA se fonde principalement sur l'hypothèse d'une dévalorisation du bien, conséquence d'une

¹⁰⁶ Le choix du MAA de s'adjoindre les compétences d'un bureau d'études spécialisé pour élaborer son SPSI illustre les limites des ressources internes en charge de la mission.

¹⁰⁷ A la demande du MAA, la séance initialement programmée en novembre 2019 a été reportée en février 2020.

¹⁰⁸ Deux entités sont installées sur le site domanial « Maine ». Le MAA s'était engagé en 2014 à libérer le site en 2021. L'établissement Agro Paris Tech doit quitter le site pour s'installer sur le plateau de Saclay.

Conseil de l'immobilier de l'État

évolution des règles d'urbanisme et de la création du dispositif de décote « Duflot ». Cette position appelle deux types de commentaires.

D'une part, le ministère n'a pas démontré que la solution qu'il préconise est bien celle qui préserve au mieux les intérêts de l'État. L'analyse est incomplète, les calculs économiques discutables¹⁰⁹. La possibilité d'une valorisation sous une autre forme que la cession ne semble pas avoir été envisagée.

D'autre part, l'arbitrage proposé ne relève ni des compétences ni des prérogatives du ministère de l'agriculture mais bien de la seule responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État. La situation constatée n'est pas conforme à la doctrine de la politique immobilière de l'État (PIE) qui se fonde sur une distinction des rôles de propriétaire et d'occupant qui a justifié la création d'une structure incarnant l'État propriétaire. Abandonner ce principe équivaut pour l'État à renoncer à l'ambition d'une gestion professionnelle de son immobilier et à accepter les conséquences de choix patrimoniaux guidés par les seules aspirations des services occupants.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge de la PIE :

Réaffirmer le caractère essentiel de la distinction propriétaire / occupant et rappeler les prérogatives respectives de la direction de l'immobilier de l'État et des ministères dans la gestion de l'immobilier mis à disposition des administrations centrales.

4. Une cible non conforme, une analyse économique à reprendre

Le MAA s'est fixé quatre objectifs stratégiques dans le cadre du SPSI 2019-2023 :

- répondre à l'évolution de l'organisation et des missions de l'administration centrale,
- améliorer les conditions de travail des agents et s'adapter à l'évolution des modes de travail pour gagner en attractivité,
- garantir la pérennité du parc,
- optimiser les surfaces occupées et les coûts d'utilisation et identifier des pistes de valorisation.

Conformément aux recommandations de la DIE, le schéma proposé résulte de l'étude de plusieurs hypothèses.

Les trois scénarios conçus sur la base d'un cahier des charges établi par le MAA ont en commun la libération des locaux occupés par la DPMA à La Défense et la libération progressive du site locatif Vaugirard. La libération d'aucun autre bâtiment n'est prévue dans le premier scénario. La libération et la cession du site de Lowendal est envisagée dans le deuxième. Le troisième, qui propose une libération partielle du site de Maine, est décliné en deux versions, selon la partie conservée par le MAA : locaux actuellement occupés par le MAA ou AgroParisTech.

Le ministère souhaite mettre en œuvre le scénario 3 bis avec appropriation des locaux du site Maine actuellement occupés par AgroParisTech. Le tableau ci-après présente la cible projetée.

¹⁰⁹ Les modalités de calculs sont commentées dans la quatrième partie du présent avis.

Conseil de l'immobilier de l'État

Tableau n°3 : Situation immobilière du MAA projetée en Ile-de-France à l'horizon 2025

Sites IdF AC MAA	Statut	m² SUB	m² SUN	PdT	m² SUB/PdT	m² SUN/PdT
Varenne	domanial	17 681	10 091	834	21,20	12,10
Barbet-de-Jouy	domanial	12 430	6 379	530	23,45	12,04
Lowendal	domanial	3 198	2 126	162	19,74	13,12
Maine	domanial	4 554	3 795	253	18,00	15,00
TOTAL		37 863	22 391	1 779	21,28	12,59
<i>Note bene : Les valeurs en bleu ont été déduites à partir du nombre de postes de travail et des ratios communiqués</i>						

Source : SPSI 2019-2023 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Le schéma retenu suppose des investissements de 20 millions d'euros pour rénover la partie du site de Maine que le ministère convoite et de 5 millions d'euros pour des travaux d'aménagement et de GER sur les autres sites. Pour autant, sa mise en œuvre ne permettra pas de respecter la norme de 10 m² / PdT désormais en vigueur pour les implantations parisiennes des services de l'État.

Le ministère s'est attaché à comparer les différentes hypothèses envisagées selon le modèle préconisé par la direction de l'immobilier de l'État. L'analyse souffre cependant d'au moins deux imperfections susceptibles d'en fausser les résultats. La première est relative à la fiabilité des hypothèses de valeurs vénales retenues en l'absence d'expertises récentes¹¹⁰. La seconde est d'ordre méthodologique. Les calculs confirment que le remploi du site Maine est, pour l'État propriétaire, plus avantageux qu'une cession au prix de 1 600 € / m² SUB. Pour autant, ils ne démontrent pas que l'installation du ministère de l'agriculture constitue la solution la plus optimale. Le transfert au ministère occupant de l'avantage économique d'un remploi favorise indéniablement le scénario retenu.

5. Des données de diagnostic à exploiter, un périmètre de réflexion à élargir

Le ministère a fait appel à plusieurs prestataires pour établir des diagnostics techniques et fonctionnels dont la richesse mérite d'être soulignée. La présentation de chacun des sites intègre une description des contraintes d'urbanisme, de l'état réglementaire et technique des immeubles, de leur occupation, des coûts d'utilisation. L'analyse fonctionnelle qui complète le diagnostic est une appréciation qualitative de l'accessibilité du site, de l'adéquation des locaux à l'activité, du confort d'usage, des conditions d'exploitation des installations techniques, de la sûreté de l'immeuble et de la qualité des services aux occupants.

Il semble toutefois qu'une meilleure prise en compte de certaines des données produites aurait permis d'enrichir l'approche stratégique du ministère.

La libération du plateau occupé par la DPMA dans la Tour Séquoia sise à La Défense est un postulat de départ qui interroge. Si la volonté de regrouper des services du MAA s'entend, il ressort¹¹¹ qu'il ne s'agit pas d'un besoin exprimé par la direction concernée qui est satisfaite de sa localisation actuelle. Dans la mesure où le regroupement des services centraux du MAA sur un site unique n'est pas envisageable, la constitution d'un pôle agriculture au sein des immeubles dont le ministère de la transition écologique et solidaire dispose¹¹² à la Défense (92), mérite d'être étudiée. Le rapprochement de certains services du MAA de ceux du MTES pourrait faire sens au regard des enjeux écologiques de l'agriculture et de l'alimentation contemporaines

¹¹⁰ On pourra s'étonner que les valeurs de cession considérées pour chacun des deux ensembles immobiliers du site Maine soient identiques alors que leurs natures et leurs surfaces diffèrent.

¹¹¹ Cette information est issue de la synthèse restituée dans le SPSI des entretiens effectués avec les responsables des services centraux du ministère afin de déterminer leurs besoins fonctionnels.

¹¹² Avis CIE 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.

Conseil de l'immobilier de l'État

rappelés par la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable du 1er novembre 2018.

Le tableau de présentation des scénarios identifiés pour la période 2019-2023 mentionne simplement que 300 nouveaux postes seront disponibles en 2025 sur le campus « agriculture » de Maisons-Alfort. L'hypothèse de l'installation de services du MAA sur ce site qui a vocation à devenir un pôle de services et d'opérateurs de la sphère « agriculture », ne semble pas avoir été étudiée, alors que la fiche opération de la « deuxième phase du projet immobilier du ministère en charge de l'agriculture (MAA) à Maisons-Alfort sur le site domanial de l'école nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) » présentée en comité national de l'immobilier public (CNIP) de mars 2019 mentionnait : « Enfin, une partie des services du MAA hébergés actuellement en location rue de Vaugirard à Paris peut être relogée dans le cadre du projet. Cet objectif sera repris dans le futur schéma pluriannuel de stratégie immobilière du MAA. » Cette omission est regrettable.

Les audits réalisés démontrent que les immeubles domaniaux mis à disposition du MAA ne permettront de répondre qu'imparfaitement et à un coût élevé, aux attentes des agents en termes de confort et de fonctionnalité. La conception de ces ouvrages permet difficilement d'en optimiser l'occupation. Pour les trois sites parisiens que le MAA envisage de conserver¹¹³, la capacité maximale susceptible d'être atteinte après travaux serait inférieure de 15 % à celle requise par la norme de politique immobilière de l'État. Ces constats auraient dû conduire les services à envisager la libération d'une partie des sites actuels et une installation dans d'autres locaux modernes, dans un secteur bien desservi par les transports en commun et où le prix de l'immobilier est moins élevé que dans le 7^e arrondissement de Paris. Bien que la capacité du ministère à porter un tel projet ne soit pas acquise¹¹⁴, il n'est pas acceptable que l'hypothèse soit écartée sans même être étudiée.

En dehors de l'Ile-de-France, le MAA dispose d'un site à Auzeville (31) dont la performance d'occupation est loin d'être optimale.

Tableau n°4 : Parc immobilier de l'administration centrale du MAA hors Paris et La Défense

Sites hors Idf MAA	Statut	SUB	SUN	PdT	SUB/PdT	SUN/PdT
Auzeville (31)	domanial	9 134	5 302	288	31,72	18,41

Source : SPSI 2019-2023 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Seulement 274 postes de travail sont actuellement occupés dans cet ensemble immobilier toulousain bien situé et bien desservi dont la capacité d'accueil devrait être au minimum de 442 postes de travail pour respecter la norme de 12 m² SUN / PdT. La disponibilité potentielle de 168 postes de travail et l'émergence de nouveaux modes de travail pourraient conduire le MAA à envisager le transfert d'opérateurs de la sphère agricole installés en Ile-de-France, voire d'une partie de ses propres services, au sein du parc d'activités Agrobiopôle, complexe consacré à l'agriculture et à l'alimentation.

Le ministère présente le bilan énergétique des immeubles et les pistes d'optimisation des consommations. Pour autant, il n'est pas proposé de plan d'actions visant à respecter les obligations de réduction de la consommation d'énergie finale d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010¹¹⁵.

La question de l'accessibilité des sites semble abordée sous le seul angle des trajets liés à l'activité. L'instruction du dossier est à poursuivre par la mesure des distances et temps de transports domicile-travail.

¹¹³ Les services estiment à 1 489 postes de travail la capacité d'accueil maximale des sites de Varenne (hors hôtel ministériel) de Barbet-de-Jouy et de Lowendal. Un nombre minimal de 1757 postes de travail est à implanter sur les 31 631 m² SUB pour respecter la norme applicable aux implantations parisiennes.

¹¹⁴ Cf. recommandation n°3 du présent avis.

¹¹⁵ 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, qui ont codifié l'article 175 de la loi n°2018-1021 dite « loi ELAN » et le décret n°2019-771 dit « décret tertiaire ».

Conseil de l'immobilier de l'État

Ces données objectives sont indispensables pour déterminer les secteurs d'implantation des services administratifs.

Le développement du télétravail est évoqué. Il est émis l'idée de louer des bureaux de passage au sein de tiers lieux. La DIE est invitée à étudier la possibilité du développement de solutions interministérielles à l'échelle de la région Ile-de-France susceptible de répondre aux besoins croissants des administrations.

Le CIE a demandé en 2016¹¹⁶ que la direction de l'immobilier de l'État établisse un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale dans une perspective de renforcement de la mutualisation des solutions immobilières. Cette recommandation ne semble pas avoir été entendue alors qu'un tel document serait précieux pour dépasser le périmètre autocentré des réflexions immobilières des administrations occupantes.

Recommandation n°4 à l'attention du MAA et de la DIE :

Mettre en place un dialogue propriétaire occupant afin de concevoir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour les prochaines années répondant aux besoins du MAA, préservant les intérêts de l'État propriétaire et anticipant le développement de l'administration de demain au sein du Grand Paris



Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis défavorable sur le SPSI 2019-2023 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation aux motifs suivants :

- le schéma présenté ne permet pas de respecter la norme d'occupation plafond définie par la direction immobilière de l'État pour les implantations d'administrations à Paris,
- l'analyse économique ayant conduit à retenir le scénario proposé souffre de trop d'imprécisions,
- les intérêts de l'État propriétaire sont insuffisamment pris en compte, la DIE n'ayant pas été associée à l'élaboration du schéma stratégique.

¹¹⁶ Avis CIE n°2016-13 sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du MAA :

Mettre la situation immobilière du ministère en conformité avec les normes de la politique immobilière de l'État avant 2025.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Étudier les conditions d'une reprise par la DIE de la gestion opérationnelle du propriétaire actuellement déléguée à des ministères dont le dimensionnement des directions immobilières n'est pas adapté au niveau de professionnalisme requis.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre en charge de la PIE :

Réaffirmer le caractère essentiel de la distinction propriétaire / occupant et rappeler les prérogatives respectives de la direction de l'immobilier de l'État et des ministères dans la gestion de l'immobilier mis à disposition des administrations centrales.

Recommandation n°4 à l'attention du MAA et de la DIE :

Mettre en place un dialogue propriétaire occupant afin de concevoir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour les prochaines années répondant aux besoins du MAA, préservant les intérêts de l'État propriétaire et anticipant le développement de l'administration de demain au sein du Grand Paris

Avis de suite n°2021-04 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2020-2025 d'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) présente le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2020-2025 de son administration centrale.

La qualité du document produit par le MEAE est suffisamment rare pour être saluée. Le diagnostic est particulièrement détaillé et complet. La vision stratégique exposée établit clairement les liens entre actions envisagées et buts poursuivis.

La stratégie pour la période 2020/2025 s'inscrit dans la continuité de celle développée par le MEAE depuis 2006. Plusieurs adaptations significatives sont néanmoins envisagées. Le Conseil émet un avis favorable sur les principes des inflexions préconisées sous la réserve que la pertinence des solutions immobilières pressenties soit confirmée par des études de faisabilité.

Les évolutions en cours des effectifs, de l'organisation et des missions du ministère justifient une actualisation du document dès 2023. D'ici là, le ministère est invité à expérimenter des aménagements innovants et de nouvelles modalités d'affectation des postes de travail afin de développer une capacité d'adaptation de l'immobilier aux besoins des services et d'éviter la création d'un troisième site administratif francilien.

L'examen de ce SPSI est aussi l'occasion pour le Conseil d'appeler l'attention du ministre sur le décalage existant entre le rôle théorique du représentant de l'État propriétaire et sa contribution réelle dans l'élaboration des schémas de stratégie immobilière.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu lors de sa séance du 11 février 2021 :

- la directrice générale de l'administration et de la modernisation du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), accompagnée de la directrice des immeubles et de la logistique, d'un chargé de mission, et du délégué aux affaires générales pour le site de Nantes,
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État et de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État,

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 11 février 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

1. Un travail d'investigation considérable et de qualité, un diagnostic désormais fiable

A la suite des auditions de décembre 2018 et de novembre 2019, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) s'était engagé à venir présenter un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) sur la base d'informations fiables et complètes.

Le SPSI 2020-2025 présenté par le MEAE en février 2021 s'appuie sur des données fiabilisées s'agissant de l'inventaire bâtiminaire, des besoins des services, de la performance énergétique et des coûts immobiliers :

- un mesurage des immeubles franciliens et nantais a été réalisé par des cabinets de géomètres ;
- les services du ministère ont procédé à un comptage in situ des postes de travail installés et à une identification des agents et des autres occupants (stagiaires, vacataires, prestataires) à héberger ;
- des audits énergétiques ont été conduits sur les sites nantais et sur le site du Quai d'Orsay. Les audits relatifs aux autres implantations franciliennes sont en cours ;
- les données financières ont été consolidées, certaines dépenses étant calculées au prorata des surfaces.

Les nouvelles données d'inventaire s'avèrent sensiblement différentes de celles communiquées en 2019. Par exemple, la surface utile brute mesurée est en moyenne supérieure de 20% à celle estimée initialement.

Le parc immobilier relevant de l'administration centrale du MEAE est composé de 7 sites franciliens et de 5 sites nantais pour un total de 28 bâtiments développant une surface de 126 257 m²SUB (77 985 m² SUN). Les agents, stagiaires, vacataires ou prestataires hébergés (3 842 ETPT) y disposent de 4 264 postes de travail.

Tableau n°1 : parc immobilier francilien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Ville	Site	Bâtiment	SdP (en m²)	SUB (en m²)	SUN (en m²)	dont SUN bureaux (en m²)	Nombre de postes de travail	résidents ETPT	effectifs ETPT	ratio SUB/pdt	ratio SUN/pdt	performance (SUN/SUB)
Paris	Quai d'Orsay	Hotel du Ministre	7 576,00	6 170,35	3 508,55	1 575,50	122	128	189	50,58	28,76	56,86%
		Aile des gardes	323,00	300,15	191,70	66,65	16	2	79	18,76	11,98	63,87%
		Bâtiment A	12 804,00	10 829,39	6 549,00	6 228,70	607	564	538	17,84	10,79	60,47%
		Centre de crise	1 409,00	1 162,45	734,95	486,00	94	74	70	12,37	7,82	63,22%
		Centre enterré	2 502,00	1 701,45	894,00	790,55	80	48	48	21,27	11,18	52,54%
		Bunker	662,00	631,70	505,25	380,80	40	18	15	15,79	12,63	79,98%
		Aile des Archives (désaffectée en attente de réhabilitation)	6 000,00									
sous-total QUAI D'ORSAY			31 276,00	20 795,49	12 383,45	9 528,20	959	834	939	21,68	12,91	59,55%
Paris	Esplanade Invalides	Restaurant administratif		1 016,29	0,00	0,00						
Paris	Convention	Convention	29 250,00	28 103,35	15 473,40	12 083,65	1258	1200	1143	22,34	12,30	55,06%
La Courneuve	La Courneuve	Archives diplomatiques	26 012,00	24 633,39	17 812,35	2 211,85	170	91	86	144,90	104,78	72,31%
Chatillon	Chatillon	Valise diplomatique	1 842,00	1 062,47	856,60	491,60	72	68	38	14,76	11,90	80,62%
Paris	ISG	Bâtiment des jardins	2 614,00	2 563,00	1 752,00		158	160	144	16,22	11,09	68,36%
Paris	Invalides / Oudinot	Invalides	10 085,00	9 298,85	6 160,90	4 976,35	468	442	417	19,87	13,16	66,25%
Paris	Rue Huysmans	2 logements		266,15								
La Celle St-Cloud	Château de la Celle St-Cloud	Château	2 377,00	2 195,27	0,00				6			
		Ferme	313,00	288,80								
		Orangerie	456,00	423,05	314,40							
		Dépendance	64,00									
		Poste de garde	341,00	307,30								
sous-total LA CELLE ST-CLOUD			3 551,00	3 214,42	314,40	0,00	0	0	6			
TOTAL administration centrale ILE DE France				90953,41	54753,10	29291,65	3085	2795	2773			

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères : SPSI 2020-2025, présentation du 11/02/2021

Conseil de l'immobilier de l'État

Tableau n°2 : parc immobilier nantais du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Ville	Site	Bâtiment	SdP (en m²)	SUB (en m²)	SUN (en m²)	dont SUN bureaux (en m²)	Nombre de postes de travail	résidents ETPT	effectifs ETPT	ratio SUB/pdt	ratio SUN/pdt	performance (SUN/SUB)
Nantes	Archives Casterneau	Bâtiment historique (bât 1)	3357,48	3144,30	2891,63		46	40	32	221,23	175,76	91,96%
		Extension (bât 4)	3453,80	3286,75	2190,82							
		poste de garde (bât 2)		117,00								
		Magasin / archives (bât 3)	3814,52	3628,51	3002,43							
sous-total CASTERNEAU			10625,80	10176,56	8084,88	0,00						
Nantes	Breil I	Breil I	4509,63	4275,77	2979,00	2197,31	201	186	186	21,27	14,82	69,67%
Nantes	Breil III	Breil III	2321,00	2321,00	1882,13		181	156	118	12,82	10,40	81,09%
Nantes	Breil IV	Breil IV	19591,94	17956,38	10286,16	9229,00	729*	665	606	24,63	14,11	57,28%
Nantes	Villa Chantreau	Villa Chantreau		469,00								0,00%
Nantes	Villa Martin	Villa Martin		105,00								0,00%
TOTAL administration centrale NANTES					35303,71	23232,17		1157	1047	942		
TOTAL administration centrale					126257,12	77985,27		4242,00	3842,00	3715,00		

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères : SPSI 2020-2025, présentation du 11/02/2021

Outre les 14 sites occupés par l'administration centrale du MEAE, le périmètre du SPSI comprend 5 biens mis à disposition d'organisations internationales ou de représentations permanentes :

- UNESCO : terrain et locaux domaniaux sis 1, rue Miollis, Paris 15^{ème} ;
- OCDE : immeuble domanial du 5, rue Oswaldo Cruz, Paris 16^{ème} ;
- Conseil de l'Europe : immeuble domanial sis 40, rue de Verdun à Strasbourg ;
- Organisation internationale de la francophonie : immeuble loué sis 19-21, rue Bosquet, Paris 7^{ème} ;
- Organisation de l'aviation civile internationale : copropriété domaniale à Neuilly-sur-Seine

La qualité du document « SPSI » produit par le MEAE est suffisamment rare pour être saluée.

Le diagnostic est particulièrement détaillé et complet. La présentation de la situation juridique et d'occupation de chacun des sites est complétée d'un état des lieux technique, règlementaire et fonctionnel, d'un historique des opérations réalisées, des consommations d'énergie et des ratios de performance d'occupation, de coût d'entretien courant et d'entretien lourd.

Les nouvelles valeurs demeurent à intégrer dans le système d'information de l'immobilier de l'État.

Recommandation n°1 à l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères :

Saisir les données d'inventaire fiabilisées dans le système d'information de l'immobilier de l'État.

2. Une stratégie adaptée, de nouvelles opérations envisagées à expertiser

La stratégie immobilière du MEAE pour les implantations françaises de son administration centrale telle que définie en 2006 vise à regrouper l'administration centrale du MEAE autour de quatre pôles :

- le pôle politique sur le site historique du Quai d'Orsay (Paris 7^{ème}) ;
- le pôle administratif, économique et de coopération sur le site de Convention (Paris 15^{ème}) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- le pôle archives et logistique sur le site de la Courneuve.
- le pôle numérique, soutiens et services sur les emprises de Breil à Nantes ;

Deux opérations demeurent à achever pour atteindre l'objectif principal du SPSI 2014-2018 qui était de finaliser la constitution des trois pôles fonctionnels franciliens :

- 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.

La stratégie du MEAE pour la période 2020/2025 s'inscrit dans la continuité de celle développée depuis 2006. Plusieurs adaptations significatives sont cependant envisagées :

- le ministère estime pouvoir disposer de 1 388 postes de travail sur le site du Quai d'Orsay au terme du chantier de rénovation et d'extension dont la livraison est programmée pour 2025. Les projections d'effectifs le conduisent à estimer que 100 postes supplémentaires seront nécessaires pour répondre aux besoins des services du pôle politique à cet horizon. Le MEAE confirme son engagement de libérer les surfaces occupées dans l'Îlot-Saint-Germain mais propose de reporter à 2023 la décision relative aux emprises du site Oudinot-Invalides ;
- le site locatif du restaurant administratif de l'esplanade des Invalides sera restitué pour répondre à la demande de la Ville-de-Paris. Un nouveau restaurant sera construit au sein même du site du Quai d'Orsay, dans le cadre du projet d'extension de l'Aile des archives ;
- la rentabilité du transfert de la valise diplomatique à La Courneuve n'étant pas confirmée, le projet initial est abandonné. L'implantation de la valise diplomatique sera réexaminée en 2023 en fonction des conditions de renouvellement du bail actuel et au regard de l'opportunité d'une relocalisation dans une zone aéroportuaire ;
- le centre d'appel consulaire qui devait initialement être installé à Nantes sera implanté à la Courneuve. Cette solution peu coûteuse du fait des surfaces disponibles présente l'avantage d'un rapprochement géographique et fonctionnel avec les autres services d'assistance téléphonique du ministère ;
- une extension du Centre des archives diplomatiques de Nantes (CADN) s'avère nécessaire pour mettre en œuvre le plan de versement des archives des postes diplomatiques décidé en 2006. Le ministère projette la construction d'une extension de 3 150 m² dont les travaux pourraient débuter à l'été 2024. La faisabilité et le coût de l'opération estimé à 13 M€ demeurent à confirmer par une étude approfondie à réaliser en 2021 ;
- la mise en œuvre des réformes de l'organisation territoriale de l'État (OTE) et des réseaux de l'État l'étranger (RREE) conduit à un accroissement de 155 ETP du nombre d'agents des sites nantais. Après consultation de la mission régionale de la politique immobilière de l'État (MRPIE), et comparaison avec des solutions de location ou d'acquisition, le MEAE estime qu'un projet de densification du site « Breil 4 » et de construction d'un bâtiment de 2859 m²SDP sur le terrain d'assiette de l'actuelle villa Martin (805 m²) constitue la réponse immobilière la plus adaptée pour répondre au besoin. Une étude approfondie à conduire en 2021 devra confirmer la faisabilité et la pertinence de cette opération dont le coût est, à ce stade, estimé à 14 M€.

Si dans leurs principes, les inflexions préconisées paraissent justifiées au regard du diagnostic présenté, les solutions immobilières pressenties demeurent à expertiser.

La direction de l'immobilier de l'État n'a pas communiqué d'avis sur les nouveaux projets du ministère dont elle a indiqué n'avoir pris connaissance qu'à l'occasion de leur présentation devant le Conseil de l'immobilier de l'État.

Ce constat conduit à regretter le mode de production actuel des SPSI ministériels. Le rapport contrôleur / contrôlé instauré entre DIE et ministères n'incite pas à la coopération. Le travail collaboratif suppose que ses acteurs partagent une même représentation de leurs rôles respectifs. L'absence de

Conseil de l'immobilier de l'État

formalisation de la délégation d'une part importante des prérogatives du représentant de l'État propriétaire aux ministères occupants ne peut qu'être un frein à l'émergence d'une approche commune. Loin de mettre en doute la volonté et le sérieux des services de l'administration, ces observations visent à souligner l'origine systémique du dysfonctionnement.

Dans la logique sous-tendue par la distinction du propriétaire et de l'occupant sur laquelle se fonde la politique immobilière de l'État, il devrait revenir au représentant de l'État propriétaire de réaliser les premières études de faisabilité afin de permettre aux ministères occupants de définir leur schéma d'implantation. Les missions de la direction de l'immobilier de l'État et des représentants régionaux pour la politique immobilière de l'État (RRPIE) n'intègrent pas une telle offre de service. La tâche en incombe aux ministères occupants qui, le plus souvent, ne disposent pas de l'expertise requise et sont contraints d'externaliser la prestation.

La présentation tardive des dossiers à la DIE accroît le risque d'un processus long et coûteux.

La situation plaide pour une transformation de la direction de l'immobilier de l'État en une direction immobilière disposant de la légitimité, des moyens et des compétences pour piloter de tels dossiers.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Doter la direction de l'immobilier de l'État de la légitimité, des moyens et des compétences pour conduire les opérations immobilières relevant de sa responsabilité de représentant de l'État propriétaire.

3. Des engagements récents de professionnalisation tenus, des enseignements à tirer

La vision stratégique exposée établit clairement les liens entre actions envisagées et buts poursuivis.

Le projet Quai d'Orsay XXI (QO XXI) a pour ambition d'accompagner sur le plan immobilier les évolutions stratégiques, organisationnelles, technologiques et réglementaires du MEAE du XXI^{ème} siècle. Il intègre les décisions de transferts d'effectifs de l'étranger vers la France et de Paris vers Nantes prises dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger (RREE) et de l'organisation territoriale de l'État (OTE). Le projet prend aussi en compte l'évolution des modes de travail et plus particulièrement les besoins d'accueil de groupes de travail temporaires ministériels ou interministériels dont le nombre est en forte croissance.

L'importance du volet immobilier dans son plan stratégique a conduit le ministère à mettre en place une gouvernance renforcée impliquant l'ensemble des directions à plusieurs niveaux : comité stratégique présidé par le secrétaire général, comité directeur présidé par la directrice générale de l'administration et de la modernisation (DGAM), comité de pilotage présidé par la directrice des immeubles et de la logistique, comités de projets régionaux (Ile de France, Nantes).

Une quinzaine de groupes de travail¹¹⁷ thématiques ont été créés. Directions supports et directions métiers y confrontent notamment leurs représentations respectives des enjeux fonctionnels et écologiques de la stratégie immobilière.

Les expertises d'autres ministères sont aussi ponctuellement sollicitées. Le commissariat général du développement durable (CGDD) est associé à la démarche de transition écologique portée par les équipes de la direction générale de l'administration et de la modernisation. Le bilan « services publics écoresponsables

¹¹⁷ « Organisation du travail, effectifs et surfaces », « transition énergétique », « SPSI », « maîtrise des coûts et risques », « conduite de projet études et travaux », « marchés – contrats », « restauration collective », « réglementation – urbanisme et domanialité », « sécurité incendie », « sûreté défense », « systèmes d'information », « exploitation maintenance », « communication », « accompagnement du changement », « dialogue social ».

Conseil de l'immobilier de l'État

2020 » du MEAE témoigne de la réalité de l'engagement du ministère dans une démarche écoresponsable, incluant sa dimension immobilière.

La direction de l'immobilier et de la logistique a été renforcée. La démarche de professionnalisation engagée se traduit par un pilotage pleinement assumé de l'opération du Quai d'Orsay. Les négociations conduites par la maîtrise d'ouvrage ont permis de relancer le projet d'extension et rénovation de l'aile des archives (ERA). L'avant-projet sommaire du projet a été validé en juillet 2020. La situation de blocage décrite au CIE en novembre 2019 a été mise à profit pour faire évoluer le programme du projet : création d'ouvertures sur la façade de la rue de l'Université autorisée par l'architecte des bâtiments de France et création d'un espace de restauration en lieu et place de l'actuel centre enterré. La livraison de l'ouvrage est prévue à l'été 2025.

Le budget de l'opération ERA approuvé par le comité stratégique interministériel du 8 juillet 2020 affiche un maintien de l'enveloppe des 36,6 M€ HT prévus dans le marché initial du maître d'œuvre correspondant à un budget global cible de 72 M€ toutes dépenses confondues. Le coût cible des travaux supplémentaires de création d'un restaurant administratif est estimé à 540 000 €. Compte tenu des marges d'aléas contractuelles, le coût global maximum de l'opération s'établit à 76,6 M€.

Pour mémoire, le projet initial de rénovation de l'aile des archives était estimé en 2013 à 23 M€.

La direction immobilière de l'État indique rester attentive à l'évolution de l'enveloppe financière du projet mais précise que sa seule participation au comité stratégique ne lui permet pas de contribuer à la maîtrise des coûts.

Les résultats de l'appel d'offres travaux devraient être connus en janvier 2022. Les représentants de l'État occupant et propriétaire seront alors en mesure d'établir conjointement un premier bilan financier de l'opération. Afin d'apprécier les conséquences économiques des difficultés rencontrées dans la gestion de cette opération depuis son origine, il conviendra de considérer le coût de l'inoccupation de l'aile des archives depuis 2009 et l'éventuel surcoût du renforcement de la fonction immobilière du MEAE en 2019.

Ce bilan pourra être utilement communiqué au ministre en charge de la politique immobilière de l'État afin qu'il puisse en tirer des enseignements d'ordre plus général sur la conduite des opérations immobilières ministérielles.

Recommandation n°3 à l'attention du MEAE et de la DIE :

Établir en janvier 2022 un bilan économique de l'opération Quai d'Orsay XXI à partir des résultats de l'appel d'offres travaux et en valorisant l'inoccupation de l'aile des archives depuis 2009.

4. Une réflexion engagée sur les besoins immobiliers à prolonger par des expérimentations

Afin de consolider la vision stratégique du parc immobilier occupé par son administration centrale, un groupe de travail associant directions métiers et directions support (immobilier, informatique, ressources humaines) est chargé de mener une réflexion prospective sur :

- les effectifs et les postes de travail associés ;
- les besoins en surfaces des directions et leurs demandes en termes de rapprochements fonctionnels, d'offre de services ;
- l'évolution des besoins fonctionnels, la modernisation et les adaptations nécessaires de l'environnement de travail liées aux nouvelles pratiques, aux nouvelles formes de travail et aux nouvelles technologies.
- les différents types d'aménagement des espaces de travail : bureaux fermés, espaces ouverts « classiques » ou dynamiques.

Conseil de l'immobilier de l'État

Un important travail de collecte de données a permis de préciser le macro-zoning des différents sites franciliens.

Le MEAE estime qu'à l'issue de l'opération d'extension-réhabilitation de l'aile des archives, et de la libération des emprises provisoires de l'Îlots Saint-Germain et d'Oudinot-Invalides, l'ensemble des sites franciliens disposeront de 2 910 postes de travail pour un effectif de 2 850 résidents ETP. Le ministère considère la marge résultante de 2% insuffisante pour accompagner évolution d'effectifs et réorganisation de services. Il estime nécessaire de disposer d'une centaine de postes supplémentaires sur un troisième site administratif parisien à définir, afin de porter sa capacité d'accueil à 3010 postes de travail.

Tableau n°3 : projection en 2025 des effectifs et des postes de travail des sites franciliens du MEAE

BILAN PROJETE		
Site	résidents ETPT	pdt
Quai d'Orsay	1296	1388
Convention	1201	1258
La Courneuve	192	192
autre site ou Invalides	91	100*
Chatillon	70	72
TOTAL	2850	3010

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères : SPSI 2020-2025, présentation du 11/02/2021

Le manque de visibilité sur l'évolution de ses besoins immobiliers conduit le MEAE à proposer d'actualiser le SPSI en 2023. Les deux prochaines années doivent être mises à profit pour étudier les différentes solutions susceptibles de lui permettre de répondre à ses besoins futurs. La création d'un troisième site administratif ne peut être l'unique moyen de combler le déficit de capacité des sites franciliens estimé à 100 postes de travail.

Un modèle d'affectation des postes de travail fondé sur le partage est une alternative qui mérite d'être explorée plus avant.

Les opérations immobilières des sites franciliens et nantais sont autant d'opportunités pour expérimenter d'autres concepts d'aménagements que le bureau cloisonné et affecté. Les aménagements d'espaces dédiés au travail en commun et la mise en place de services de conciergerie sont étudiés pour le futur Quai d'Orsay. Si l'installation d'un plateau est projetée en « flex office » pour les ambassadeurs thématiques, le MEAE indique attendre la formalisation d'orientations ou de directives interministérielles avant d'envisager de déployer d'autres dispositifs innovants.

Si les risques liés au changement d'environnement de travail ne doivent pas être négligés, il n'est pas concevable d'attendre des directives interministérielles pour innover. La généralisation imposée du télétravail a d'ores et déjà bouleversé les modes de travail. Il est peu probable que la fin de la crise sanitaire se traduise par un retour à la vie de bureau d'avant. Le MEAE est invité à concevoir des réponses adaptées aux futurs besoins des services, tant au plan qualitatif, qu'au plan quantitatif.

Recommandation n°4 à l'attention du MEAE :

Expérimenter des aménagements innovants et de nouvelles modalités d'affectation des postes de travail afin de développer une capacité d'adaptation de l'immobilier aux besoins des services et d'éviter la création d'un troisième site administratif francilien.

5. Devenir du site d'Oudinot, un dossier emblématique du positionnement ambigu de la DIE

Le MEAE dispose actuellement sur le site Oudinot / Invalides de locaux représentant 9 299 m² SUB. S'il propose de reporter à 2023 la décision de libération de cette emprise, les trois options qu'il suggère d'étudier en lien avec la DIE reposent toutes sur la conservation d'au moins 2000 m² au terme de l'opération QO XXI :

- cession de 6200 m² libérés par le MEAE ;
- mise en location de 6200 m² libérés par le MEAE,
- conservation des surfaces occupées par le MEAE afin d'y installer des opérateurs du ministère actuellement locataires.

Le Conseil souligne que la stratégie de valorisation relève du rôle du propriétaire incarné par la direction de l'immobilier de l'État.

Il rappelle que le ministre en chargé du Domaine avait demandé en 2016 que soit réalisée une étude de valorisation du site d'Oudinot-Invalides afin d'éclairer une décision sur le maintien ou non d'administrations sur le site. La DIE avait présenté au Conseil¹¹⁸ une étude de faisabilité sur la potentielle valorisation du site d'Invalides/Oudinot dans le cadre de l'examen du SPSI des deux autres occupants du site : les ministères de l'intérieur et des Outre-mer. Estimant le dossier insuffisamment instruit et considérant que le site constitue un ensemble difficilement divisible, le Conseil avait recommandé l'étude comparative de deux scénarios :

- la valorisation de l'ensemble du site après relogement de l'ensemble des occupants,
- le remploi du site par des services administratifs dont les missions justifient une telle implantation.

Trois ans plus tard, la direction de l'immobilier de l'État indique qu'elle considère qu'il n'est pas opportun d'étudier plus avant l'hypothèse d'une valorisation en l'absence d'une décision politique confirmant la volonté de libérer le site.

Le Conseil ne partage pas ce point de vue. Les analyses de valorisation et de relogement doivent être réalisées afin que les ministres puissent rendre leurs arbitrages en toute connaissance de cause. La DIE est invitée à produire une étude globale intégrant la valorisation du site et des hypothèses de relocalisation des occupants actuels afin d'éclairer une décision sur le maintien ou non d'administrations sur le site.

Le délai de réalisation de l'opération QO XXI annoncé par le MEAE doit être mis à profit pour réaliser les études nécessaires.

¹¹⁸ Avis de suite 2018-02 du 14 février 2018 sur le SPSI du ministère des Outre-mer.

Conseil de l'immobilier de l'ÉtatRecommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire pour 2022 une étude comparant deux scénarios : la valorisation de l'ensemble du site après relogement de l'ensemble des occupants et le emploi du site au bénéfice de services administratifs dont les missions justifient une telle implantation.



En conclusion, le Conseil n'est pas en mesure d'émettre un avis sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2020-2025 d'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), le représentant de l'État propriétaire n'ayant pas été associé à son élaboration.

Cependant, la qualité du document produit est suffisamment rare pour être saluée. Le Conseil invite donc la direction de l'immobilier et de la logistique (DIL) du MEAE et la direction de l'immobilier de l'État (DIE) à se rapprocher dans les meilleurs délais pour partager leurs informations et finaliser sur cette base un schéma stratégique conciliant points de vue de l'occupant et du propriétaire.

Dans cette perspective, le CIE souligne que les projets immobiliers doivent être l'occasion d'expérimenter des aménagements innovants et de nouvelles modalités d'affectation des postes de travail afin de développer une capacité d'adaptation de l'immobilier aux besoins des services. Une telle approche devrait permettre d'éviter la création d'un troisième site administratif francilien.

Le Conseil prend acte de la proposition du ministère de venir lui présenter en 2023 une version actualisée du document pour tenir compte des évolutions en cours de ses effectifs, de son organisation et de ses missions.

Enfin, l'examen de ce SPSI est aussi l'occasion pour le Conseil d'appeler l'attention du ministre sur le décalage existant entre le rôle théorique du représentant de l'État propriétaire et sa contribution réelle dans l'élaboration des schémas de stratégie immobilière. Il formule deux recommandations :

- doter la direction de l'immobilier de l'État de la légitimité, des moyens et des compétences pour conduire les opérations immobilières,
- demander à la direction de produire en 2022 une étude de valorisation du site Oudinot-Invalides afin d'éclairer une décision sur le maintien ou non d'administrations sur le site.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères :

Saisir les données d'inventaire fiabilisées dans le système d'information de l'immobilier de l'État.

Recommandation n°2 à l'attention du ministre en charge de la politique immobilière de l'État :

Doter la direction de l'immobilier de l'État de la légitimité, des moyens et des compétences pour conduire les opérations immobilières relevant de sa responsabilité de représentant de l'État propriétaire.

Recommandation n°3 à l'attention du MEAE et de la DIE :

Établir en janvier 2022 un bilan économique de l'opération à partir des résultats de l'appel d'offres travaux et en valorisant l'inoccupation de l'aile des archives depuis 2009.

Recommandation n°4 à l'attention du MEAE :

Expérimenter des aménagements innovants et de nouvelles modalités d'affectation des postes de travail afin de développer une capacité d'adaptation de l'immobilier aux besoins des services et d'éviter la création d'un troisième site administratif francilien.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire pour 2022 une étude comparant deux scénarios : la valorisation de l'ensemble du site après relogement de l'ensemble des occupants et le emploi du site au bénéfice de services administratifs dont les missions justifient une telle implantation.

Avis n°2021-17 sur le bilan à mi-parcours des SPSI des administrations centrales pour la période 2019-2023

La DIE présente le bilan à mi-parcours des SPSI 2019-2023 des administrations centrales qui occupent 1,5 million m² SUB de bureaux situés à 95 % en Ile-de-France. A ce stade seulement trois des onze SPSI d'administration centrale attendus pour la période 2019-2023 ont été validés par la DIE. Le Conseil regrette la production tardive et le manque d'ambition des schémas qu'il interprète comme une absence d'adhésion des administrations centrales au dispositif. Il apparaît indispensable que la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique soit réaffirmée.

Les SPSI demeurent des stratégies d'administrations occupantes. Le cadre de gestion actuel ne semble pas permettre à la DIE d'endosser pleinement son rôle de représentant de l'État propriétaire. Le suivi opéré par la direction ne peut être assimilé à du pilotage. Le Conseil appelle à l'établissement d'un schéma directeur Ile-de-France d'implantation des services d'administration centrale.

Le Conseil salue les initiatives de la DIE pour améliorer la gestion de l'immobilier de l'État. Il agrée les évolutions que la direction envisage pour la prochaine génération de SPSI. Il propose de porter la période de référence des SPSI à dix ans, tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans

Considérant toutefois que des évolutions d'une toute autre ampleur seront indispensables pour relever les défis de la transformation publique, le Conseil invite à engager une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2016-13](#) sur le suivi et la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale
- [n°2018-27 sur 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](#)

Vu le dossier transmis par la Direction immobilière de l'État (DIE) préalablement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 14 octobre 2021 :

- Le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » (DIE-2), du sous-directeur de l'administration et de la valorisation de l'immobilier de l'État, et du chef du bureau doctrine et stratégie.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

Le 6 juillet 2016, le CIE a rendu un avis de méthode sur le suivi et la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale ([n°2016-13](#)). Il identifiait des pistes d'améliorations à partir des sept questions suivantes :

- Quelles évolutions souhaitables pour les SPSI d'administration centrale ?
- Quelles approches pour la valorisation du domaine de l'État ?
- Comment définir les besoins des services occupants en tenant compte des évolutions probables des effectifs, des organisations et des nouvelles possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ?
- Comment opérer le choix entre une implantation centrale ou périphérique ?
- Comment optimiser le poids de l'immobilier dans le cadre d'une rationalisation des fonctions supports ?
- Quel dispositif pour garantir au mieux la cohérence globale des SPSI des administrations centrales et des opérateurs de l'État ?
- Comment inscrire la stratégie immobilière des ministères centraux dans une démarche de « bâtiment responsable » ?

Le 20 décembre 2018, le CIE rendait un avis ([n°2018-27](#)) sur le bilan des SPSI 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives de la période 2019-2023 présentées par la DIE.

Il constatait que nombre des recommandations formulées deux ans auparavant demeuraient d'actualité et que son avis précédent n'avait pas été pris en compte.

Le Conseil observait que les services publics sont appelés à connaître de profonds changements dans les années à venir. Il soutenait l'idée d'une approche globale afin que les services immobiliers puissent accompagner les évolutions de l'administration. Il renouvelait à la DIE sa recommandation relative à l'établissement d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale.

1. Des SPSI produits avec retard, des résultats insuffisants, un exercice 2019-2023 décevant

Les administrations centrales occupent 1,5 million m² SUB de bureaux situés à 95 % en Ile-de-France. Le coût annuel de cet immobilier est estimé à 700 millions d'euros, alors même qu'il n'est pas comptabilisé de loyer pour l'occupation de la part domaniale de ce parc (1,1 million m²) valorisée au bilan de l'État à hauteur de 7 milliards d'euros.

Au regard de ces enjeux, le Conseil s'est inquiété de la détérioration de la qualité des documents produits au fil des auditions conduites depuis 2018.

Il a invité la DIE à lui présenter le 14 octobre 2021 le bilan à mi-parcours des SPSI d'administration centrale pour la période 2019-2023. L'audition a confirmé les craintes du Conseil.

A cette date, la DIE distinguait quatre groupes de ministères selon le degré d'avancement respectif de leur SPSI :

- SPSI en cours de finalisation : ministères de la culture, sociaux, de la transition écologique, de l'éducation nationale, des armées ;
- SPSI en cours d'analyse par la DIE : ministère de la justice ;
- SPSI non validé par la DIE : ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- SPSI validés par la DIE : services du Premier ministre, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère de l'intérieur (validation limitée à la seule période 2019-2020), de l'agriculture (mais avis défavorable du Conseil).

Conseil de l'immobilier de l'État

Les administrations centrales sont tenues de produire un SPSI depuis 2008. La DIE présente le bilan suivant des exercices successifs.

Tableau n°1 : Immobilier occupé par les services d'administration centrale

Année	Sites Ile-de-France		Sites toutes régions	
	nombre	m² SUB	nombre	m² SUB
2008	185	1 685 085		
2018	110	1 484 771		
2021	89	1 348 090	116	1 416 229
différence 2018 - 2021 en %		-19,09%		-9,21%

Source : DIE- chiffres RT/OAD septembre 2021

Ces chiffres issus des outils de la DIE (RT et OAD) semblent indiquer que le travail de rationalisation des implantations engagé depuis 2008^[1] se poursuit.

Le Conseil s'étonne toutefois que les trois dernières années aient été suffisantes pour restituer l'équivalent des deux tiers des surfaces libérées les dix premières années. Faute de disposer du détail de la ventilation de ces surfaces par ministère, le Conseil n'est pas en mesure d'établir un rapprochement avec les informations communiquées par chaque ministère à l'occasion de l'examen de son SPSI.

Une difficulté semblable est rencontrée avec les performances d'occupation rapportées par la DIE.

Tableau n°2 : Performances d'occupation des administrations centrales, hors ministère des Armées

	AC bureaux IDF		AC bureaux		AC
	SUB/PDT	SUN/PDT	SUB/PDT	SUN/PDT	SUB/PD
Intérieur	20,58	11,53	20,47	11,71	20,61
Agriculture	24,77	14,19	24,77	14,19	24,77
SPM	31,74	16,86	31,74	16,86	32,38
MEFR	24,53	12,94	24,53	12,94	23,97
MEAE	22,74	16,04	22,46	15,52	22,67
Justice	21,35	12,88	20,74	12,30	20,74
Culture	26,88	15,54	26,88	15,54	64,23
Min. sociaux	20,39	12,64	20,39	12,64	20,39
MTE	23,56	15,38	23,83	15,54	27,89
MENJS-MESRI	28,05	15,45	27,65	15,34	30,73

Sources : RT/OAD 09/2021
(hors Armées)

Source : DIE- chiffres RT/OAD septembre 2021

Le Conseil n'oublie pas que certaines fluctuations des ratios présentés dans le document de politique transversale « politique immobilière de l'État » (DPT-PIE) traduisaient au moins autant une fiabilisation des

^[1] Entre 2008 et 2018, les surfaces auraient diminué de 200.314 m² SUB (-12 %) et le nombre de sites est passé de 185 à 110 (-45 %).

Conseil de l'immobilier de l'État

données déclaratives qu'une amélioration réelle des performances. Les valeurs du numérateur (surface occupée) et du dénominateur (effectifs) des ratios d'administration centrale n'étant pas précisés, il est difficile d'en estimer le degré de fiabilité.

Quoi qu'il en soit, si des progrès ont été réalisés, ils restent insuffisants.

Treize années de mise en œuvre des stratégies immobilières des administrations centrales aboutissent à des ratios d'occupations, hors ministère des Armées, de 23,42 m² SUB / PdT et 13,35 m² SUN / PdT. Ces valeurs excèdent de 30% les ratios cibles de 18 m² SUB / PdT et de 10 m² SUN / PdT définis par la DIE pour les zones où les marchés immobiliers sont en tension.

Le Conseil s'inquiète que les administrations puissent considérer le respect des normes plafonds arrêtées par le Premier ministre en 2009 comme un objectif inaccessible, et donc accessoire. Il s'agit pourtant là du plus puissant des leviers pour que les services disposent d'un immobilier aux normes, fonctionnel, durable et respectueux du bon usage des deniers publics.

Avec l'émergence de nouveaux modes de travail et le développement généralisé du télétravail, les besoins des services sont appelés à évoluer, en qualité mais aussi en quantité. Si la DIE constate la non-occupation des locaux suscitée par le travail à distance, elle indique qu'il n'est pas envisagé à ce stade d'imposer des dispositifs de bureaux non affectés (« flex-office ») qui permettraient pourtant de réduire la superficie des emprises inoccupées.

Recommandation n°1 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Réaffirmer auprès des administrations centrales la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique.

2. Des objectifs à préciser, un rôle d'État propriétaire à affirmer, une vision d'ensemble à constituer

La direction de l'immobilier de l'État qualifie les SPSI couvrant la période 2019-2023 de SPSI de 2^{ème} génération et indique que les stratégies intègrent, en fonction de la situation de chaque ministère, les cinq grandes orientations suivantes : rationaliser des implantations, optimiser les surfaces, répondre aux besoins métiers et humains, améliorer la performance énergétique et moderniser la fonction immobilière.

La DIE opère un suivi de la mise en œuvre des SPSI au travers de trois dispositifs : la validation des opérations immobilières, les conférences immobilières annuelles et le tableau de bord de suivi prévu dans le cadre méthodologique des SPSI de 2^{ème} génération.

Le Conseil considère que les éléments de bilan communiqués ne sauraient constituer un tableau de bord de la stratégie immobilière des administrations centrales. Alors qu'en novembre 2018 (avis CIE n°2018- 27), la direction de l'immobilier de l'État s'était déclarée favorable à la définition d'objectifs chiffrés, il s'étonne du peu d'informations présentées dans son bilan à mi-parcours de l'exercice quinquennal. Il invite la DIE à définir des indicateurs simples traduisant les objectifs à atteindre pour chacun des buts de la politique :

- mettre à disposition un immobilier adapté aux services publics d'aujourd'hui et de demain ;
- entretenir et valoriser le parc domanial ;
- maîtriser le coût de la fonction immobilière.
- contribuer à la transition environnementale ;

Le Conseil regrette le traitement insuffisant de la dimension environnementale des stratégies ministérielles. L'immobilier des administrations centrales n'échappe pourtant pas aux obligations de réduction des

Conseil de l'immobilier de l'État

consommations d'énergie finale. La restitution des diagnostics et des trajectoires au niveau national renforce la nécessité d'un pilotage centralisé et interministériel pour le parc d'administration centrale.

La DIE est invitée à associer la communauté interministérielle à l'élaboration du tableau de bord. La co-construction est moyen de faciliter son appropriation par ses futurs participants. Leur intervention contribuera à garantir la pertinence des indicateurs envisagés au regard de la disponibilité des données, de leur fiabilité, du coût de leur collecte et de l'exploitation qui peut en être faite, tant par les administrations occupantes que par le représentant de l'État propriétaire.

La publication annuelle d'un tel document pourrait constituer, pour l'administration centrale de chaque ministère, une incitation forte à améliorer ses performances immobilières.

Les administrations centrales ont un devoir d'exemplarité, y compris en matière immobilière. Le retard pris dans la production des SPSI et le manque d'ambition des schémas présentés ne correspondent pas à l'idée que le Conseil se fait d'un modèle de bonne gestion immobilière.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Mettre en place un tableau de bord de pilotage des stratégies immobilières d'administration centrale et rendre public les résultats enregistrés chaque année.

Les examens de deux projets de SPSI d'administration centrale en 2020 et 2021 ont confirmé le sentiment déjà exprimé par le CIE du décalage certain entre le rôle qu'il estime être celui du représentant de l'État propriétaire et les missions réalisées par la DIE à ce titre. Le CIE a constaté que la DIE n'était pas associée à l'élaboration des stratégies patrimoniales présentées par les occupants.

Le Conseil a émis un avis défavorable sur le SPSI 2019-2023 du ministère de l'agriculture qui prévoit de s'approprier le bien domanial résultant du transfert d'AgroParisTech sur le plateau de Saclay. Pointant plusieurs biais méthodologiques, il a considéré que les services n'avaient pas démontré que la solution qu'ils envisageaient était celle qui préservait le mieux les intérêts de l'État propriétaire.

Le CIE a souligné la qualité du SPSI 2020-2025 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Pour autant, constatant que la direction de l'immobilier n'avait pas été suffisamment associée à l'élaboration de la stratégie, il s'est trouvé dans l'impossibilité de rendre un avis favorable.

Le cadre méthodologique des schémas directeurs immobiliers régionaux devait servir de référence aux SPSI 2^{ème} génération, force est de constater que les directions immobilières des ministères tardent à se l'approprier. Les SPSI d'administration centrale demeurent, à ce stade, des schémas d'utilisateurs.

La DIE joint à sa présentation générale des SPSI d'administration centrale 2^{ème} génération à mi-parcours, un bilan particulier par ministère. Les opérations projetées par les occupants ne sont pas commentées. Dépourvues d'élément chiffré, ces présentations ne permettent de juger, ni de l'opportunité des choix stratégiques, ni de l'impact des opérations immobilières projetées.

Au final, le bilan présenté se caractérise par un défaut de vision d'ensemble. Il appartient à la DIE de la constituer.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Établir un schéma directeur Ile-de-France d'implantation des services d'administration centrale.

3. Un changement de paradigme à opérer, une démarche prospective à conduire, des expérimentations à lancer

La direction de l'immobilier de l'État souhaite mettre en place un nouveau cadre méthodologique pour l'élaboration de SPSI à venir qualifiés de « 3ème génération ». Celui-ci s'articulerait autour de six axes :

- articulation entre stratégie de l'occupant et stratégie patrimoniale ;
- recherche de la performance environnementale ;
- prise en compte des risques naturels pour les bâtiments sensibles ;
- segmentation des actifs ;
- stratégie d'intervention ;
- stratégie de cession et de valorisation.

La DIE multiplie les initiatives pour mettre à disposition des acteurs de l'immobilier de l'État des outils répondant à leurs besoins. Une révision de la « note surface » est en préparation pour tenir compte des nouvelles modalités de travail. Un site extranet dédié au développement du BIM est accessible depuis le 6 octobre 2021. Une DTA-thèque sera mise en place pour la gestion du risque amiante.

Le Conseil salue le dynamisme et la volonté de progrès de l'équipe de direction de la DIE. Il l'encourage à poursuivre dans cette voie.

Dans la perspective des changements envisagés, quatre constats doivent conduire la DIE à s'interroger sur l'opportunité de faire évoluer le cadre temporel des SPSI :

- le travail d'élaboration de la stratégie empiète largement sur le temps de sa mise en œuvre ;
- les périodicités différentes des schémas ne facilitent pas la consolidation des résultats de l'ensemble ;
- une période de cinq années est courte en comparaison du temps long de l'immobilier, de la durée des contrats de location et surtout des délais nécessaires à l'administration pour décider, concevoir et réaliser une opération immobilière ;
- le calendrier de la transition environnementale invite à s'inscrire dans une perspective d'au moins dix ans avec des échéances en 2030, 2040 et 2050.

Afin d'inscrire les déclinaisons opérationnelles des stratégies dans une perspective de plus long terme, le Conseil propose de doubler la période de référence des schémas tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans. Le pilotage des trajectoires serait facilité par la fixation de cibles à cinq et dix ans. La conception de schémas sur des périodes décennales glissantes permettrait d'éviter les effets de rupture entre deux périodes successives. Une telle évolution est susceptible de diminuer la charge administrative de l'exercice au profit d'une indispensable prise de recul.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Porter la période de référence des SPSI à dix ans tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans.

Des évolutions d'une toute autre ampleur seront néanmoins indispensables pour relever les défis posés par la combinaison d'un héritage immobilier insuffisamment entretenu, les évolutions des modes de travail, la transformation des services publics, les engagements environnementaux et les enjeux d'aménagement du territoire du Grand Paris.

Les organisations, les outils et les moyens de la gestion de l'immobilier d'administration centrale sont appelés à évoluer. Pour être compris et acceptés de tous ses acteurs, il est indispensable que de nouveaux choix de gouvernance découlent d'une représentation partagée du but à atteindre.

A cette fin, le Conseil suggère que la DIE conduise, dans la continuité des réflexions engagées sur l'immobilier de demain, un travail interministériel prospectif consistant à imaginer les futurs possibles de l'immobilier d'administration centrale.

Sans en dresser une liste exhaustive, le Conseil identifie quelques facteurs clés pour les scénarios à élaborer :

- l'activité des services : des solutions immobilières sont à imaginer pour permettre le développement de la co-conception et du co-pilotage de politiques publiques de plus en plus interministérielles ;
- l'aménagement du territoire : des opportunités d'implantation sont à saisir dans le cadre du développement du réseau de transports en commun du Grand Paris ;
- la transition environnementale : la sobriété énergétique des bâtiments et la mobilité (trajets domicile –travail et déplacements professionnels) constituent les deux principales composantes du bilan carbone des administrations ;
- la transformation numérique : le développement du télétravail invite à repenser la localisation, la qualité et le dimensionnement des locaux hébergeant les activités des services ;
- l'attractivité : l'accès au logement à proximité du lieu de travail pourrait se révéler un critère prépondérant de l'équation démographique du renouvellement de la population des agents publics ;

Une démarche prospective n'est pas une approche divinatoire. Elle a pour objet d'identifier le champ des possibles afin de se préparer à l'éventualité de chaque scénario. Il n'est cependant pas interdit de formuler des souhaits. Qu'il soit donc permis au Conseil de lancer les débats en partageant une vision d'un futur possible de l'immobilier d'administration centrale :

- des immeubles de bureaux à haute densité d'occupation à proximité des hôtels ministériels permettant d'accueillir, à demeure, les quelques services devant opérer directement à proximité du ministre, et à l'occasion, les représentants des autres services ;
- des immeubles interministériels partagés répartis sur le territoire francilien en fonction de la carte d'implantation des domiciles des agents, permettant d'accueillir, à demeure, des services de différents ministères ou des équipes projets interministérielles, et à l'occasion des agents en télétravail.

Quels que soient les scénarios envisagés, cette seconde catégorie semble appelée à se développer dans le sillage de la dynamique urbaine du Grand Paris et de l'aspiration collective à limiter les effets de la métropolisation.

Le CIE approuve l'idée de la DIE d'illustrer cette dynamique de déconcentration par une carte mise à jour chaque année.

Conseil de l'immobilier de l'ÉtatRecommandation n°5 à l'attention de la DIE et de la communauté interministérielle :

Engager une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

Des expérimentations devront être réalisées pour nourrir la réflexion.

Dans son avis 2019-01 sur la mise en œuvre et le suivi du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale des services du Premier ministre, le Conseil observait 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 suggérait de conduire des expérimentations d'espaces de travail innovants susceptibles d'accompagner la mise en œuvre de projets de transformation de services publics.

Le Conseil suggérait de mobiliser les compétences de deux directions fortement impliquées dans la transformation publique et hébergées au sein de cet immeuble : 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)

Le Conseil observe que l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) a hérité de la SOVAFIM de la fonction de gestionnaire de l'immeuble Ségur-Fontenoy.

Il invite à mettre à profit cette conjonction d'opportunités pour faire de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy le site pilote d'administration centrale de l'expérimentation AGILE.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE, de l'AGILE et des services du Premier ministre :

Faire de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy le site pilote d'administration centrale de l'expérimentation AGILE.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État constate qu'à mi-parcours de leur mise en œuvre théorique seulement trois des onze SPSI d'administration centrale attendus pour la période 2019-2023 ont été validés par la DIE. Il regrette la production tardive et le manque d'ambition des schémas qu'il interprète comme une absence d'adhésion des administrations centrales au dispositif. Il invite le ministre en charge de la politique immobilière à réaffirmer la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique.

Les SPSI demeurent des stratégies d'administrations occupantes. Le cadre de gestion actuel ne semble pas permettre à la DIE d'endosser pleinement son rôle de représentant de l'État propriétaire. Le suivi opéré par la direction ne peut être assimilé à du pilotage. Le Conseil propose qu'un tableau de bord de pilotage des stratégies immobilières d'administration centrale soit publié chaque année. Il appelle une nouvelle fois à l'établissement d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil observe que les initiatives de la DIE pour améliorer la gestion de l'immobilier de l'État devraient profiter aux administrations centrales. Il agréé les évolutions que la direction envisage pour la prochaine génération de SPSI d'administration centrale. Il propose de porter la période de référence des SPSI à dix ans tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans.

Considérant que des évolutions d'une toute autre ampleur seront indispensables pour relever les défis de la transformation publique, il invite la DIE à associer la communauté interministérielle dans une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Réaffirmer auprès des administrations centrales la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Mettre en place un tableau de bord de pilotage des stratégies immobilières d'administration centrale et rendre public les résultats enregistrés chaque année.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Établir un schéma directeur Ile-de-France d'implantation des services d'administration centrale.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Porter la période de référence des SPSI à dix ans tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE et de la communauté interministérielle :

Engager une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE, de l'AGILE et des services du Premier ministre :

Faire de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy le site pilote d'administration centrale de l'expérimentation AGILE.

Avis n°2020-01 sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022 de la région Réunion

La particularité du territoire, son isolement géographique, l'absence de services immobiliers ministériels et le dimensionnement de l'équipe chargée de la PIE sont autant d'éléments à prendre en compte dans l'appréciation du SDIR. Ces éléments à décharge ne doivent pas masquer le fait que le périmètre SDIR est restreint et que sa connaissance est perfectible, y compris pour des données techniques caractérisant le patrimoine ou encore des données d'exploitation utiles dans le cadre de la transition énergétique.

Le Conseil ne peut se satisfaire du SDIR qui lui est présenté et invite les services en région à fiabiliser l'inventaire et à fixer des objectifs de réduction de la surcapacité.

Il souhaite enfin que les conditions de résolution de la situation des biens départemento-domaniaux soient expertisées avec l'appui des services d'administration centrale ou de toute autre structure dont les compétences s'avèreront utiles.

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 ;

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 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. Frédéric JORAM, Secrétaire Général de la Préfecture de la Réunion, accompagné de Mme Karine PHILIPPE, de Mme Vanessa BÉNARD, chargées de mission PIE, à la préfecture, de M. Marc VAN-BELLE, responsable régional de l'immobilier de l'État, de M. Bruno NIVOLIES et de M. Randeau MARY-CATAN, représentants le DEAL au sein de la CRIP, en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice (DIE-SD2), lors de sa séance du 27 février 2020 ;

Sur l'État et ses opérateurs en région Réunion

Considérant que la Réunion est une région monodépartementale qui s'étend sur 2,5 km² et accueille environ 866 500 habitants¹¹⁹ ; que sa population, principalement localisée sur le littoral, est en forte croissance (+23% sur les 20 dernières années) ;

Considérant que les données concernant le parc immobilier issues de Chorus RE-Fx sont les suivantes¹²⁰ :

- le parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs représente à la Réunion 610 642 m² SUB (État : 440 787 m² et opérateurs : 169 855 m²),
- les immeubles de bureau occupés par l'État et ses opérateurs totalisent 144 578 m² SUB¹²¹,
- la valeur du parc inscrite au budget de l'État est de 873 M€, dont 187 M€ pour le seul parc de bureau ;

Considérant que 28 opérateurs sont identifiés sur le territoire mais que leur patrimoine immobilier n'est pas systématiquement inventorié ;

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

Considérant que la région Réunion est l'une des cinq régions ayant participé à l'expérimentation des SDIR en application de la circulaire du Premier ministre de 2014 ; qu'à l'issue d'une première audition par le Conseil de l'immobilier de l'État en mars 2016, les éléments suivants étaient identifiés :

- la mono-départementalité de la région en simplifie la gouvernance,
- *a contrario*, l'absence sur l'île de certains services immobiliers ministériels (CEREMA, SGAMI¹²², antenne immobilière des finances) est un point de fragilité, les compétences en matière de maîtrise d'ouvrage et de conduite d'opération étant limitées. L'essentiel de cette compétence est tenue par la cellule construction de la DREAL dont la fin de l'activité est annoncée pour 2020,
- le périmètre SDIR pose question, certains biens à enjeux n'étant pas intégrés, alors que certains biens spécifiques (justice et armées) le sont sans justification,
- la mise à jour des données d'inventaire tarde, malgré la mobilisation (les agents sont formés en visioconférence à cause de l'isolement géographique) ; le caractère incomplet et de mauvaise qualité des données Chorus est pointé ;

Considérant qu'en 2020, les acteurs de la politique immobilière de l'État (PIE) de la Réunion sont membres permanents de la conférence régionale de l'immobilier public ; que cette instance est composée, outre le préfet de région, ou par délégation du secrétaire général¹²³ de la préfecture, du responsable régional de la politique immobilière de l'État (RPIE), de deux agents de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et de deux agents de la préfecture ;

Que le RPIE ne dispose pas d'adjoint, ni d'équipe dédiée. La PIE repose sur la CRIP, dont les réunions hebdomadaires sont ouvertes à d'autres partenaires (service local du domaine, opérateur, service de l'État gestionnaire) ;

Que l'équipe, réduite en nombre, connaît un fort taux de renouvellement (80% depuis juillet 2017) ce qui occasionne une fragilité certaine ;

¹¹⁹ 1,3% de la population française sur moins de 0,4% du territoire national.

¹²⁰ Pour mémoire, le document de politique transversale – politique immobilière de l'État globalise des données relatives aux collectivités d'outre-mer. Les données présentées sont transmises par les services en charge de la PIE en région.

¹²¹ 168 436 m² SUB selon l'outil d'aide au diagnostic.

¹²² Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et Secrétariat général pour l'administration du Ministère de l'Intérieur (SGAMI).

¹²³ Le rôle exercé dans les régions métropolitaines par le SGAR est assuré ici par le secrétaire général de la préfecture.

Sur le diagnostic immobilier

Considérant que le parc immobilier régional, tel qu'il est identifié dans le référentiel technique (RT) s'établit à 2 949 biens bâtis et non bâtis, pour une surface utile brute de 620 090 m² (au 6 février 2019)¹²⁴ ;

Que les logements représentent à eux seuls 1 406 biens (47,7% en nombre de biens) répartis sur 156 030 m² SUB (25,16% en surface), les droits à logement en Outre-mer étant supérieurs à ceux accordés en métropole ;

Que 314 immeubles de bureau répartis sur plus de 170 000 m² SUB¹²⁵ sont identifiés, ainsi que 104 bâtiments sanitaires (97 190 m² SUB), 126 bâtiments d'enseignement ou de sport (88 759 m² SUB), 413 bâtiments techniques (81 939 m² SUB) ;

Que l'effort de renseignement du RT depuis 2016 se traduit par une augmentation du taux de complétude des données (37% en 2016 et 51% en 2019) ;

Que les 2 949 biens ont une note de préservation de 12,5, une note d'optimisation de 9,6 et de modernisation de 13,2 selon l'outil d'aide au diagnostic (OAD) ;

Considérant que de grandes marges de progrès en matière de renseignement du RT et de « professionnalisme bâtiminaire » des agents en charge de la gestion et de l'exploitation des immeubles sont identifiées localement ;

Considérant que les 314 immeubles de bureaux représentent 10,6% du nombre de biens et 47% du parc immobilier régional en surface ; qu'ils totalisent 170 674 m² SUB, 118 407 m² SUN et hébergent 7 358 postes de travail¹²⁶ ;

Que les 314 biens obtiennent une note de préservation de 12,4, une note d'optimisation de 9,8 et de modernisation de 13,7 selon l'OAD ;

Considérant que, pour apprécier le taux d'occupation, seuls les 221 biens documentés concernant la SUB, la SUN et le nombre de postes de travail ont été retenus ;

Que ces 221 biens cumulent 153 331 m² SUB, dont 101 878 m² SUN et 7 212 postes de travail, soit un ratio de 21,26 m² SUB/Pdt et 14,13 m² SUN/Pdt ;

Considérant que le périmètre SDIR inclut les immeubles de bureaux occupés ou détenus par l'État, à l'exception des bâtiments occupés par les opérateurs ou assimilés, ou mis à disposition de la Région ou du Département, les bâtiments spécifiques de la justice, les bâtiments relevant du ministère de la justice, les bâtiments relevant du service militaire adapté et les bâtiments remis au SLD pour aliénation ;

Que le périmètre SDIR compte, en conséquence, 165 bâtiments, toutes superficies confondues¹²⁷, dont les caractéristiques sont les suivantes selon la restitution OAD : 90 049 m² SUB¹²⁸, 57 200 m² SUN et 4 426 postes de travail ;

Que les ratios d'occupation sont établis, sur cette base, à 20,35 m² SUB/Pdt et 12,92 m² SUN/Pdt ;

Que sur les 165 biens, le nombre de postes de travail n'est pas renseigné pour 25 d'entre eux ; qu'en conséquence, le parti a été pris de calculer un ratio d'occupation sur 140 biens recouvrant 84 947 m²

¹²⁴ Source SDIR, mais 610 642 m² SUB selon chorus RE-Fx soit un écart d'environ 2%.

¹²⁵ Source SDIR, mais 144 578 m² SUB selon chorus RE-Fx et 168 436 m² selon la note au CIE datée du 13 février 2020.

¹²⁶ En se basant sur ces chiffres seuls, le ratio d'occupation est de 23,2 m² SUB/Pdt et de 16 m² SUN/Pdt.

¹²⁷ 54% des bâtiments ont une surface inférieure à 340 m² et 4% des biens ont une surface supérieure à 2 000 m².

¹²⁸ La SUB n'est pas renseignée pour 5% des biens.

Conseil de l'immobilier de l'État

SUB, 55 680 m² SUN et 4 426 postes de travail ; qu'il s'établit à 19,19 m² SUB/Pdt (12,58 m² SUN/Pdt) et permet au SDIR d'indiquer un respect global des normes d'occupation ;

Considérant que les données essentielles des biens du périmètre sont globalement connues, mais que les données techniques et qualitatives, dont les données d'exploitation, sont encore très parcellaires ;

Que l'état de santé des bâtiments est considéré satisfaisant et très satisfaisant pour 84,2% des biens (en nombre) et 90,7% de leur superficie totale (en m² SUB) ;

Que les 165 biens obtiennent une note de préservation de 13, une note d'optimisation de 10,7 et de modernisation de 14 selon l'OAD ;

Considérant que, sur les 165 biens, 72 sont des biens domaniaux, 18 sont des mises à disposition légales, 7 sont sous statut départemento-domanial, 48 sont pris à bail et 20 sont des mises à disposition à titre gratuit ;

Sur les besoins des services

Considérant que le SDIR est peu précis sur les effectifs hébergés dans les immeubles de bureau et qu'il ne mentionne pas d'effectifs prévisionnels à échéance du SDIR ;

Considérant que les principales conséquences de la réorganisation territoriale de l'État, identifiées à ce stade, concernent :

- le regroupement des services de la direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) avec une partie des services de la direction de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DJSCS),
- le rattachement au Rectorat d'une partie des services de la DJSCS,
- la création d'un secrétariat général commun (SGC) ;

Que les réflexions conduites avec les préfigureurs n'intègrent pas encore de chiffrage des effectifs, en l'absence de prévisions partagées. Toutefois, il est admis que les réformes permettront d'économiser des emplois. En conséquence, les différentes entités créées dans le cadre des réformes trouveront place dans les locaux existants et en projet (site Providence, immeubles DJSCS et Casier zoreils) ;

Que la stratégie immobilière pour répondre aux besoins des services est donc imaginée en deux temps :

- un schéma d'implantation d'ici à 2023 : schéma intermédiaire permettant aux services de fonctionner le plus efficacement possible,
- un schéma à l'horizon de l'achèvement des grands projets (Providence et Casier zoreils -vers 2023) ;

Considérant que la mise en place du nouveau réseau de proximité (NRP) de la Direction générale des finances publiques emporte une augmentation du nombre d'accueils de proximité (par le maintien d'un accueil physique là où la DRFIP était présente et par l'accès aux services au travers des structures -Maisons France Service et autres organismes- déjà en relation avec les services de la DRFIP), et une spécialisation et le regroupement de certaines missions ;

Que la localisation et le volume des effectifs à implanter restent à définir avec précision, ce qui ne permet pas, à ce stade d'affermir une stratégie patrimoniale ;

Sur l'approche stratégique

Considérant que la stratégie régionale 2018-2022 s'articule autour des principaux points suivants :

- réduire sensiblement le nombre de biens sous statut départemento-domanial (BDD)¹²⁹ pour parvenir à des attributions en pleine propriété pour l'État ou le département,
- poursuivre les opérations précédemment initiées de relogement des services le nécessitant,
- rationaliser les implantations des services de la préfecture, en densifiant leur occupation,
- résorber les points noirs immobiliers résiduels. Il s'agit d'explorer les possibilités de satisfaire les besoins de relogement exprimés mais sans solution immédiate,
- maîtriser les coûts locatifs,
- favoriser la gestion active des cessions ;

Que s'y ajoutent les objectifs suivants :

- améliorer la connaissance du parc, aussi bien pour les biens dans le périmètre du SDIR que pour l'ensemble des biens composant le parc : action à mener avec les gestionnaires,
- mettre l'accent sur l'objectif de maîtrise des consommations énergétiques – Cela doit commencer par la fiabilisation des données alimentant le RT,
- rechercher une modularité optimale du parc permettant de faire face aux évolutions de structure ;

Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que la stratégie patrimoniale de la région Réunion a été initiée conformément à la démarche méthodologique préconisée par la DIE et la segmentation proposée par l'OAD ;

Que cette méthodologie ayant montré ses limites¹³⁰, elle a été complétée par une démarche analytique, bâtiment par bâtiment ;

Considérant que l'analyse au cas par cas se traduit par la segmentation suivante, sur les 165 biens du périmètre SDIR :

- 24 actifs sont à quitter, soit en raison de leur état dégradé, soit en raison de la mise en œuvre de la stratégie patrimoniale,
- 77 actifs sont à conserver : ces bâtiments, domaniaux, en bon état pour la plupart, paraissent adaptés aux missions hébergées,
- 64 actifs intermédiaires : ces biens correspondent soit à des possibilités de restructuration, à explorer, soit à des petites superficies locatives qui pourraient être quittées en fonction de l'évolution des besoins ;

Que les caractéristiques de chacun des segments de parc ne sont pas données (valorisation, superficie des biens, nombre de postes de travail,...) ;

¹²⁹ Le décret du 6 novembre 1947, modifié et complété, prévoit la répartition des biens de l'ancien domaine colonial. Il attribue à l'État l'usage des biens affectés à ses différents services administratifs et en accorde la propriété aux départements nouvellement créés. Ce droit de propriété est suspendu jusqu'à la déclaration d'inutilité des biens par l'État.

¹³⁰ Les services régionaux en charge de la politique immobilière considèrent que, d'une part, les bâtiments classés en actifs intermédiaires sont trop nombreux et, d'autre part, une liste des biens à conserver ne correspond pas à la vision locale des biens à pérenniser.

Concernant la réduction du nombre de biens départementaux domaniaux (BDD) :

Considérant que la mise en œuvre de cet axe implique de la part de l'État l'abandon de l'usage de certains biens, en contrepartie desquels il obtient le transfert en pleine propriété d'autres biens ;

Que l'État et la collectivité ont défini une valeur du droit d'usage en pourcentage de la valeur du bien en pleine propriété. La clé de répartition est la suivante ¹³¹ :

- concernant les biens revenant à l'État en pleine propriété : 70% de la valeur vénale est « apportée » par le conseil départemental,
- concernant les biens revenant à la collectivité : 30% de la valeur vénale est « apportée » par l'État ;

Que 26 biens occupés par l'État sont concernés, dont 7 dans le champ SDIR ;

Qu'une première proposition d'échange portant sur 15 BDD a été actée en 2019 ¹³² ;

Que la capacité de l'État à concrétiser des opérations stratégiques de son SDIR (opérations Cazier zoreils, Trésorerie coloniale et antenne sud DEAL) dépend de ce transfert ;

Que la situation des 17 autres BDD restera à examiner, mais que la disproportion entre les droits financiers de chacun fait obstacle à un nouvel échange d'ampleur à court terme ;

Concernant la poursuite des opérations de relogement des services, préalablement initiées :

Considérant que 5 projets structurants en cours sont identifiés : projet Providence DEAL-DIECCTE-DAAF, projet DJSCS, projet DMSOI, projet ARS, projet de la douane ;

Que ces opérations lourdes permettront le regroupement de services départementaux et régionaux dans des locaux adaptés aux missions et performants en terme environnemental¹³³ ;

Que s'ajoutent deux projets particuliers : le commissariat de police de Saint-André, la caserne de gendarmerie de Saint-Benoît – Beaulieu ;

Concernant la rationalisation des implantations des services de la préfecture, en densifiant leur occupation :

Considérant que les services de la préfecture occupent 4 sites, dont deux mis à disposition par la collectivité territoriale (sites Victoire et Barachois-Joinville-Messageries), un BDD (Cazier zoreils) et un bien pris à bail (1 rue Amiral Lacaze) ;

Que le projet cible consiste à rendre le site Victoire au département, à renoncer au bien pris à bail (1 rue Amiral Lacaze), à regrouper les services sur deux sites existants (Barachois-Joinville-Messageries, Cazier zoreils) complétés d'un troisième BDD qui devrait échoir en pleine propriété à l'État (29 rue Amiral Lacaze¹³⁴) ;

Que les données relatives aux surfaces (actuelles et cibles), au nombre de postes de travail, au coût des opérations sont parcellaires ;

¹³¹ Un certain nombre de biens présentant des situations d'occupation complexes, le principe d'un premier échange portant sur des biens ne présentant pas de difficultés est arrêté.

¹³² 5 BDD reviendraient à l'État, 10 au département.

¹³³ Les projets font chacun l'objet d'une fiche technique mais une synthèse des principales données de tous les projets donnerait une vision globale qui fait défaut (surfaces futures, surfaces libérées, coût au poste de travail, par exemple).

¹³⁴ Ex-trésorerie coloniale, BDD.

Conseil de l'immobilier de l'État**Concernant la résorption des points noirs immobiliers résiduels :**

Considérant qu'il s'agit d'une expression des besoins de relogement mais sans solution immédiate ; que sont concernés la police nationale et le commissariat du port, la gendarmerie nationale pour les casernes de Saint-Pierre, Saint-Gilles et Saint-Paul Plateau-Caillou¹³⁵, la délégation académique à la formation continue (DAFCO), le service académique d'information et d'orientation (SAIO), le centre d'information et d'orientation (CIO), la direction territoriale de la protection de la jeunesse (DTPJJ), le siège du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), la trésorerie hospitalière de la DRFIP, CANOPE¹³⁶ ;

Que les projets de commissariat et casernes sont, soit agréés par le ministère de l'intérieur, soit en attente d'une programmation ; qu'une hypothèse de relogement de la DAFCO en secteur locatif est explorée ; qu'une relocalisation du SAIO dans des locaux mieux adaptés est souhaitée ; que la DTPJJ sera hébergée dans un bien pris à bail après réalisation de travaux d'aménagement ; que le SPIP pourrait être relogé dans un bien domanial libéré si la direction interrégionale en convient ; que le principe d'un regroupement de tous les services en charge de la trésorerie hospitalière est acté et le projet d'une prise à bail validé en CRIP ; que CANOPE doit quitter un BDD qui devrait au terme de la transaction État – département, revenir à ce dernier ;

Que les données de synthèse présentées se limitent au coût estimatif et à l'indication du degré de maturité du projet, mais ne comportent pas les données essentielles que sont les superficies (actuelle et cible), le nombre de postes de travail hébergés et à héberger, l'estimation du coût des projets, par exemple ;

Concernant la maîtrise des coûts locatifs :

Considérant que le parc immobilier locatif occupé par l'État, dans le champ SDIR, compte 48 biens et cumule 20 951 m² SUB, soit 29% du nombre de biens SDIR et 23% de la surface du périmètre ;

Que le marché est peu actif, l'offre restreinte ; que le prix des locations est élevé ce qui justifie le coût moyen hors taxe de 165€/an/m² ;

Que sont privilégiés : un relogement dans le domanial, la renégociation des baux et l'acquisition lorsque la pérennité d'une implantation est avérée ;

Que les baux de l'INSEE, du tribunal administratif, des implantations de la DRFIP et des douanes appellent à une certaine vigilance ;

Concernant la gestion active des cessions :

Considérant que les cessions de biens inutiles à l'État se sont élevés à 1,3 M€ pour chacune des années 2017 et 2018 ;

Que des cessions potentielles à hauteur de 22,57 M€ (valeur d'estimation) sont listées pour la période 2020 et 2022 ;

Que la cession de la maison d'arrêt désaffectée de Saint-Denis, qui devait être acquise par un opérateur social¹³⁷, n'est plus d'actualité ;

¹³⁵ Trois autres projets sont à l'étude : casernes domaniales de Saint-Paul Camp-de-l'Etang, caserne locative de Saint-Paul Bois-de-Nêfles, caserne domaniale de la Redoute.

¹³⁶ Canopé est un opérateur du ministère en charge de l'éducation nationale. Bien que l'immobilier occupé par les opérateurs ne soit pas intégré au périmètre SDIR, mention est faite de cet opérateur car il est concerné par la problématique des BDD.

¹³⁷ La cession du bien à une société d'habitation à loyer modéré n'a pu être menée à terme, la collectivité locale, s'étant opposée au projet et à la construction de logements sociaux.

Sur la stratégie d'intervention

Considérant que l'estimation des crédits nécessaires à la mise à niveau du parc est circonscrite au périmètre SDIR (c'est-à-dire hors bâtiments armées, opérateurs et immobilier spécifique de la justice) ;

Considérant qu'un socle d'interventions est sanctuarisé dans les domaines des contrôles réglementaires, de la maintenance préventive et corrective et de la mise en accessibilité des établissements recevant du public ; le montant globalisé est estimé à 0,6 M€ par an sur la période 2020-2022 ;

Considérant, en outre, que des travaux sont nécessaires (clos, couvert, climatisation, réseaux d'énergie, mise en conformité d'équipement...), malgré l'état globalement satisfaisant du parc à conserver ;

Considérant que le total des crédits nécessaires au maintien du parc en l'état s'élève à 52 M€, dont 42,5 M€ pour les 61 biens à conserver, 6 M€ pour les 19 biens intermédiaires et 3,5 M€ pour les actifs à quitter ;

Qu'à défaut de disposer d'une expertise technique pour chaque bien concerné, les services en charge de la PIE, en accord avec la DIE, ont estimé les besoins de crédit sur la base d'une approche par ratio au m² ;

Qu'un prix de base a été déterminé par référence aux résultats d'un appel d'offre récent concernant une construction. Il est établi à 4 000€/m², tenant compte de coûts de la construction des immeubles supérieurs en moyenne de 30% à ceux de la métropole ;

Que, pour les biens à conserver, un pourcentage a été appliqué sur le prix du neuf, selon l'état de santé du bien : 75% pour un bien en état pas satisfaisant, 50% si l'état est peu satisfaisant, 25% pour un état satisfaisant et 10% pour un bien en état très satisfaisant ;

Que, pour les biens à quitter, 10% du prix du neuf est retenu, quel que soit l'état du bâtiment, pour garantir la sécurité des personnes et des biens ;

Que les actifs intermédiaires ont été rattachés à l'une ou l'autre de ces catégories, selon que leur maintien dans le parc est probable ou pas ;

Considérant qu'il résulte des estimations portées par le SDIR un besoin d'investissement de 23,1 M€ par an, non satisfait à ce jour, en supplément de la dotation « entretien du propriétaire » de 1,2 M€ par an ;

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

Considérant que l'objectif premier est de fiabiliser les données relatives aux consommations d'énergie des bâtiments à enjeux dans l'OAD, pour le parc existant ;

Que les données anormalement élevées seront ensuite identifiées et leurs causes recherchées ;

Que les gestionnaires sont invités à proposer la programmation d'actions visant à réduire la facture énergétique ;

Que la rationalisation et la densification des surfaces des surfaces occupées est également un moyen de diminuer les consommations d'énergie des bâtiments ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que, pour les constructions nouvelles, les cahiers des charges intègrent des exigences environnementales basées sur le référentiel HQE, d'une part, et sur le référentiel PERENNE 2009¹³⁸, d'autre part ;

Considérant que le SDIR intègre une réduction des consommations de l'ordre de 2,3% par an, soit une réduction de 11% sur la durée du schéma directeur. Sur cette base la réduction des consommations de l'ensemble du périmètre atteindrait 37% en 2030 ;

Qu'une priorisation des actions sur les bâtiments à enjeux (de plus de 1 000 m²), soit la moitié de la surface du périmètre SDIR, permettrait une conformité avec les objectifs de la loi Elan en 2040 ;

Considérant enfin qu'un dispositif pilote par la DEAL vise à développer l'implantation de centrales photovoltaïques sur le parc immobilier de l'État : que la segmentation des actifs est prise en compte dans ce cadre ;

Qu'une formation des gestionnaires de bâtiment sur la maîtrise de l'énergie sera développée conjointement ;

Sur le tableau de bord du SDIR

Considérant que le tableau de bord est présenté par axe stratégique et intègre l'ensemble des biens du périmètre SDIR ; qu'il fixe pour ce parc les objectifs suivants, à atteindre en 2022 (cf. tableau en annexe) :

- un état de santé des bâtiments satisfaisant pour 92% de bâtiments,
- un ratio d'occupation moyen de 12,4 m² SUN/Pdt,
- une proportion de biens pris à bail de 28%,
- un montant cumulé des loyers externes de 2,59 M€,
- une consommation totale d'énergie finale de 9 174 488 kWhEF ;

Considérant que le tableau de bord comporte des indicateurs complémentaires ; que les objectifs suivants sont à atteindre en 2022 :

- la part des immeubles de bureaux pour lesquels les contrôles réglementaires ont été réalisés (sans réserve ou avec réserves levées en cas de non-conformité) : 100%,
- la part des bâtiments sans amiante ou avec présence d'amiante mais « précaution si intervention » : 100%,
- la part des établissements recevant du public accessibles : 90%,
- les émissions de gaz à effet de serre : 11,8 kg éq. CO₂/m² SUB.an ;

Les représentants de la préfecture de la région Réunion, de la mission régionale de la politique immobilière et la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

¹³⁸ Règles de conception thermique et énergétique de bâtiments tertiaires, adaptées aux zones climatiques de l'Île-de-la-Réunion.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 27 février 2020, formule les observations et les recommandations suivantes :

Sur la démarche immobilière mise en œuvre

1. Le Conseil relève que le SDIR de la Réunion 2018-2022 fait suite à l'expérimentation à laquelle la région a participé en 2015 (cf. avis n°2016-10), mais regrette que le schéma actuel fasse l'économie du bilan de l'expérimentation et n'objective pas les résultats obtenus.
2. Le Conseil constatait, dans son précédent avis, que l'absence de services techniques ministériels spécialisés limitait les compétences en maîtrise d'ouvrage et conduite d'opérations et créait un point de fragilité dans la mise en œuvre de la PIE sur le territoire.

Il relevait que la fin programmée de l'activité de la DEAL en matière de maîtrise d'ouvrage et de conduite d'opérations devait impérativement être accompagnée d'une organisation alternative. La préservation des compétences en régie était alors jugée indispensable par le représentant régional de l'État propriétaire, de préférence à une externalisation de la fonction.

Le Conseil relève une situation toujours aussi préoccupante, même si des compétences ont été identifiées y compris chez des opérateurs. L'isolement géographique, la taille réduite de l'équipe en charge de l'immobilier, son fort taux de renouvellement plaident pour que les services de l'État en région expérimentent toute forme de mutualisation des compétences immobilières. Le Conseil invite les services à intégrer, dans un schéma à bâtir, les compétences identifiées, y compris chez les opérateurs.

Il recommande aux services en région, accompagnés de la DIE, de structurer la démarche dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, afin de disposer d'une organisation alternative pérenne qu'il appelait de ses vœux dès 2016.

3. Le Conseil relevait en 2016 le retard pris dans la mise à jour de l'inventaire. La difficulté perdure, pour les données essentielles mais aussi pour les données de gestion des biens à enjeux.

Il invite les services en région à faire de la fiabilisation des données et du renseignement des outils de la PIE un axe majeur des travaux afin que les indicateurs inscrits au tableau de bord gagnent en pertinence.

Par ailleurs, des écarts sensibles entre le RT et Chorus sont pointés. Le Conseil réitère sa demande que l'État, au niveau central, prenne toutes dispositions pour harmoniser les deux piliers (Chorus et outils RT/OAD) du système d'information de la politique immobilière de l'État dans les meilleurs délais en explorant les pistes proposées dès 2015, par le rapport de l'inspection générale des finances relatif à la rénovation de la politique immobilière de l'État.

4. Le Conseil relève que les opérateurs sont exclus du périmètre du SDIR. A défaut d'intégrer le parc contrôlé par ces derniers, il invite les services en charge de l'immobilier à identifier systématiquement les opérateurs et services ayant vocation à établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, en lien avec la DIE.

Il recommande que les services en région s'assurent de la cohérence entre ces SPSI et le SDIR, s'agissant d'un objectif majeur de la PIE.

Sur le diagnostic immobilier

5. Le Conseil prend note que le périmètre SDIR comprend 165 biens, soit 14,5% des surfaces utiles brutes contrôlées par l'État et ses opérateurs dans la région, 52,7% des SUB du parc de bureaux et 60% du nombre de postes de travail.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il relève que les services de la région ont étendu le périmètre recommandé par la direction de l'immobilier aux implantations d'une surface inférieure à 500 m².

Il salue cette initiative mais constate, au final, que le ratio d'occupation, indicateur majeur de la PIE, est calculé pour les seuls 140 biens dont les données de surface SUB/SUN et le nombre de postes de travail sont connues. Il s'étonne que ces données de base soient inconnues pour 25 biens du parc cible et s'interroge quant à la représentativité des ratios ainsi calculés (19,19 m² SUB/Pdt et 12,58 m² SUN/Pdt), a fortiori lorsque le SDIR conclut à un respect global des normes d'occupation.

Il s'interroge sur l'état de connaissance réel du parc et sur la qualité des données sur lesquelles se bâtit la stratégie immobilière régionale.

Sur les besoins des services

6. Le Conseil entend que les réformes récentes ne donnent pas encore toute la visibilité nécessaire pour apprécier, avec précision, les besoins futurs. Il serait toutefois vain d'attendre une stabilisation totale et définitive des organisations, des missions, des effectifs pour déterminer les besoins futurs à satisfaire à échéance du SDIR.

D'une façon plus générale, il s'étonne qu'aucun infléchissement des effectifs n'ait été intégré là où la tendance nationale invite à revoir à la baisse le nombre d'agents à héberger et le nombre de postes de travail à prévoir. Une baisse de 2% par an est communément admise. Il remarque que cette approche conservatrice pourrait conduire à une appréciation erronée de la cible à atteindre.

Il invite donc le SDIR à intégrer comme une donnée de son tableau de bord le nombre de postes de travail en début de période et la cible, en fin de période. Ces données mises au regard de la surface en début de période et en fin de période, qui est une autre donnée manquante, permettront d'apprécier la trajectoire et l'objectif fixé dans le SDIR en termes de réduction de surface et de diminution du ratio d'occupation.

7. Le Conseil souligne par ailleurs les limites d'une expression du besoin qui ne serait rapportée qu'aux seuls postes de travail. Il recommande aux services d'intégrer la mention des effectifs hébergés et d'interroger le rapport entre le nombre de postes de travail et les effectifs réels.

Il invite à enrichir la proposition d'un point de vue qualitatif, au regard des nouveaux modes de travail et de leurs incidences immobilières.

Sur l'approche stratégique

8. Le Conseil prend acte de la volonté de réduire sensiblement le nombre de biens sous statut départemento-domanial afin de recouvrer la maîtrise du foncier sur les sites utiles à la mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'État.

Il s'interroge sur les conditions qui régissent l'échange des biens et, en particulier, sur la définition de la valeur du droit d'usage par rapport à la valeur du bien en pleine propriété. Ces taux, de 30 ou 70% selon que le bien revient à la collectivité ou à l'État, mériteraient d'être expertisés. La disproportion des droits interroge quant au respect des intérêts des parties.

Il souhaite que les services en région et la DIE se rapprochent sur ce point et informent le Conseil des réflexions engagées.

9. Le Conseil prend acte de la volonté de poursuivre les opérations immobilières engagées et de rationaliser les implantations de la préfecture.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il s'interroge toutefois sur la contribution que leur réalisation apporterait à l'atteinte des objectifs du SDIR. Il invite les services en région à formaliser de façon synthétique les attendus des projets en termes de création et de libération de surfaces (domaniale et prise à bail), d'évolution des coûts immobiliers, de nombre de postes de travail créés et supprimés, d'atteinte des objectifs de performance énergétique, a minima.

Sur la stratégie patrimoniale

10. Le Conseil prend acte que la segmentation est le résultat d'une démarche analytique, par bâtiment et que les actifs intermédiaires représentent 39% du PSDIR.

Il recommande que les caractéristiques de chacun des segments soient précisées (valorisation, superficie, nombre de postes de travail concernés).

Il s'interroge sur l'adéquation des moyens actuels (humains et techniques) à l'expertise devant être déployée pour l'analyse des actifs intermédiaires et la proposition des suites à donner conformes aux exigences de la PIE. Il recommande que le sujet soit abordé dans le cadre de la mutualisation des compétences immobilières qu'il appelait de ses vœux (cf. ci-dessus).

11. Le Conseil salue le travail de recensement des projets structurants ainsi que la réalisation des fiches de présentation. Il s'étonne cependant que les résultats escomptés en termes de réduction de la surcapacité n'apparaissent pas, alors qu'il s'agit d'un des principaux leviers de rationalisation.

Pourtant, à l'échelle de la Réunion, les 7 358 postes de travail identifiés¹³⁹ devraient théoriquement occuper 88 296 m² SUN, par la stricte application de la norme plafond de 12 m² SUN/Pdt, là où le SDIR dénombre 118 407 m² SUN, soit un excédent théorique de plus de 30 000 m² SUN.

Sur la stratégie d'intervention

12. Le Conseil comprend que les ressources budgétaires mobilisables sont insuffisantes pour mettre en place un plan d'entretien adapté aux besoins.

Il rappelle que la réduction de la surcapacité permettrait de concentrer les moyens disponibles sur un immobilier resserré.

Sur l'accompagnement de la transition environnementale

13. Le Conseil constate que la consommation énergétique du parc est mal connue. Il invite les services à identifier les données de consommation, dans les meilleurs délais.

Ce préalable est nécessaire à la détermination d'objectifs de réduction des consommations. A l'échelle du parc, la réduction des superficies constituera un moyen efficace de limiter les consommations.

14. Le Conseil encourage le recours à une architecture bioclimatique afin de tenir compte des particularités géographiques et climatiques de l'Île-de-la-Réunion et l'exploration de solutions d'énergies renouvelables.

¹³⁹ Cette approche, purement théorique, intègre le postulat que les 7 358 postes de travail correspondent au besoin actuel réel, ce qui reste à vérifier le ratio Pdt/effectif n'étant pas présenté.

Sur le tableau de bord du SDIR

15. Le Conseil recommande qu'un objectif chiffré ambitieux de réduction des superficies occupées soit inscrit au tableau de bord afin de traiter le sujet de la surcapacité. Les surfaces occupées et cible seront mentionnées sur le périmètre et sur la période couverte par le SDIR.

Il invite également les services à expertiser plus avant le choix du maintien d'un nombre conséquent de prises à bail (de 29 à 28%) pour tenir compte de la surcapacité.

Il s'étonne que des objectifs en termes de consommations d'énergie soient portés au tableau de bord alors que les consommations ne sont pas connues. Il invite les services à compléter les données.

Il recommande de façon générale la fiabilisation des données, en particulier les informations relatives aux surfaces et postes de travail, afin que le ratio d'occupation rende compte de la situation réelle des 165 biens du périmètre SDIR.

Sur les résultats attendus au terme du SDIR

16. Le Conseil prend acte de la volonté affichée des services d'améliorer la performance d'occupation du périmètre, cependant il constate que les données d'entrée posent problèmes, le ratio n'étant calculé que sur une partie du périmètre.

Sous réserve que les données soient réunies sur l'ensemble du périmètre, il invite les services à inscrire un objectif plus ambitieux de réduction du ratio d'occupation.

17. Le Conseil entend que la maîtrise des coûts de l'immobilier est un axe de travail annoncé. Toutefois les éléments transmis ne permettent pas d'identifier les coûts immobiliers actuels et ne fixent pas de cible à échéance du SDIR.



En conclusion, le Conseil salue le travail réalisé par les services en région Réunion, eu égard à la taille réduite de l'équipe, à son fort renouvellement et à l'absence de services immobiliers ministériels. Toutefois, il n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le SDIR, en l'état des éléments transmis et des remarques déclinées ci-dessus.

Il estime que la connaissance du parc mérite d'être approfondie afin de bâtir un tableau de bord sur des données avérées. Il encourage la poursuite des travaux de fiabilisation de l'inventaire et des besoins immobiliers.

Il invite à une restructuration de la fonction immobilière en région, y compris dans un format à inventer pour tenir compte de l'isolement géographique, sous la double réserve que la solution soit adaptée au territoire et qu'elle soit de nature à préserver les intérêts de l'État propriétaire.

ANNEXE : TABLEAU DE BORD

Indicateurs principaux

Axe stratégique	Indicateur	Valeur initiale février 2019	Cible fixée sur un horizon 2022	Observations
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	84,6% dans le champ SDIR	92% dans le champ SDIR	
Optimisation des surfaces et des coûts				
Densification des espaces de bureaux	Ratio d'occupation moyen (m ² par poste de travail)	12,58 m ² dans le champ SDIR	12,40 m ² dans le champ SDIR	
Réduction des loyers externes	Proportion du nombre des immeubles pris à bail ou mis à disposition	29% dans le champ SDIR	28% dans le champ SDIR	Nombre de baux initial 48 pour 165 immeubles Nombre de baux final 42 pour 149 bâtiments
	Moyens cumulés des loyers externes (€ HT HC)	2 989 916€ dans le champ SDIR	2 591 016€ dans le champ SDIR	baisse de 13% dans le champ SDIR
Réduire la vacance	Nombre de bâtiments vacants	0	0	
Modernisation du parc				
Maîtrise des consommations d'énergie	Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh EF)	10 308 414 dans le champ SDIR	9 174 488 dans le champ SDIR	
	Consommation moyenne d'énergie finale/m ² SUB (kWh EF/m ² SUB par an)	121	108	

Indicateurs complémentaires

Axe stratégique	Indicateur	Valeur initiale février 2019	Cible fixée sur un horizon 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 (% de nombre de biens)	98% pour l'ensemble des immeubles de bureaux	100% pour l'ensemble des immeubles de bureaux
Traitement du risque amiante	Part des bâtiments sans amiante ou avec présence d'amiante mais « précaution si intervention » (% de nombre de biens)	100% pour le champ SDIR	100% pour l'ensemble des immeubles de bureaux
Accessibilité des ERP aux personnes handicapées	Part des ERP accessibles (% de nombre de biens)	48%	90%

Conseil de l'immobilier de l'État

Réduction de la vulnérabilité sismique des bâtiments (pour les DOM et PACA)	Part des bâtiments dont l'état de vulnérabilité sismique est satisfaisant (% de nombre de biens)	le décret n°2010- 1255 du 22 octobre 2010 a classé tout le département de La Réunion en zone de sismicité faible	
Maîtrise des consommations d'énergie	Émissions de gaz à effet de serre (kg éq. CO2 / m² SUB.an)	13,3 (champ SDIR)	11,8 (champ SDIR)

Avis n°2020-08 sur l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale du ministère de la justice

Afin de répondre aux demandes du Conseil de l'immobilier de l'État, le ministère de la justice a engagé une démarche d'inventaire de l'immobilier mis à disposition de ses associations d'action sociale.

Au terme d'un long travail d'investigation, les services du ministère ont identifié 88 sites (25 000 m² SUB) affectés pour l'essentiel, à des activités de restauration collective. Les informations collectées ne permettent pas de disposer d'une vision suffisante pour que le Conseil soit en mesure de rendre un avis sur la gestion de ce parc.

Plusieurs recommandations sont toutefois formulées.

Le ministère est invité à poursuivre la collecte des données et à comparer le modèle de prestations de loisirs actuel reposant sur la détention de l'immobilier avec l'alternative consistant à acquérir des prestations auprès de professionnels du tourisme.

Il est demandé à la direction de l'immobilier de l'État de faire évoluer les outils de recensement des occupants des biens de l'État et d'élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) ;

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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par le ministère de la justice et la direction de l'immobilier de l'État et les éléments complémentaires transmis postérieurement par le ministère de la justice ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 15 octobre 2020 :

- le secrétaire général adjoint du ministère de la justice, accompagné de l'adjoint à la cheffe de service de l'immobilier ministériel, de la responsable du bureau de la stratégie et de la politique immobilière, de la responsable du pôle stratégie immobilière au sein du SG/SIM/BSPI et de la cheffe du bureau de l'action sociale au SG/SRH,
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État**1. Un premier inventaire non exhaustif à parachever**

Afin de répondre aux demandes du Conseil de l'immobilier de l'État, le ministère de la justice a engagé une démarche d'inventaire de l'immobilier mis à disposition de ses associations d'action sociale.

Plusieurs services du ministère¹⁴⁰ ont été fortement mobilisés pour conduire un long travail d'investigation qui, à ce stade, ne permet pas de disposer d'une vision complète du dossier.

Si la décentralisation du dialogue de gestion d'action sociale du ministère et les conséquences de la crise sanitaire sur l'organisation de ses services n'ont pas facilité la collecte des données, le principal obstacle rencontré tient à la non-exhaustivité du recensement des titres d'occupation dans les outils de gestion de l'immobilier de l'État. D'une part, plusieurs entités relevant du ministère de la justice¹⁴¹ demeurent hors du périmètre d'établissement des conventions d'occupation sous l'égide des services du domaine. D'autre part, les « tiers occupants » ne sont pas suivis dans les outils de gestion du patrimoine.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Faire évoluer les outils de gestion pour permettre un recensement exhaustif des occupants des biens de l'État, y compris ceux de deuxième niveau assimilables à des « sous-locataires ».

Toutefois, les données de surface, de localisation et d'utilisation des biens mis à disposition d'associations d'action sociale ont été collectées. Le recensement a permis d'identifier des locaux répartis sur 88 sites et représentant une surface totale de 25 000 m² SUB, soit 0,5% environ des 4,7 Mm²SUB du parc occupé par les différents services du ministère de la justice.

L'inventaire ne comprend pas, à ce stade, les informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité à leur performance énergétique. Ces données sont pourtant nécessaires pour définir un plan pluriannuel d'entretien du parc.

Le travail d'inventaire est aussi à compléter des informations qualitatives et financières permettant d'apprécier la bonne utilisation du bien public.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la justice :

Parachever le travail d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Les associations bénéficiaires sont susceptibles d'œuvrer dans les domaines de la restauration, du logement, des vacances pour les familles et les enfants, et de l'offre de diverses prestations à caractère social aux agents du ministère de la justice.

La fondation d'Aguesseau intervient sur l'ensemble du champ d'action sociale du ministère. Elle propose notamment des prestations de restauration collective, de loisirs vacances, de logement. La fondation dispose

¹⁴⁰ Administration centrale et services de déconcentrés des secteurs immobilier, ressources humaines action sociale et financier.

¹⁴¹ Les cours d'appel, les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), les directions interrégionales de la protection de la jeunesse (DIRPJJ) et les délégations interrégionales du secrétariat général pour les biens de l'administration centrale.

Conseil de l'immobilier de l'État

du quart des surfaces bâties recensées auquel il convient d'ajouter les 23 hectares d'une propriété domaniale située sur la commune du Palais à Belle-Ile-en-Mer (56).

La répartition entre les différents usages des locaux mis à disposition est inégale. Les deux-tiers des locaux répertoriés sont liés à des prestations de restauration. Ils représentent 88 % des surfaces construites. Il n'y a pas de logements domaniaux mis à disposition.

Le travail d'inventaire révèle également que la moitié des sites mis à disposition des associations d'action sociale sont actuellement occupés sans titre.

Tableau n°1 : Parc immobilier mis à disposition des associations sociales du ministère de la justice

Activités hébergées	SITES (nombre)	Superficie cumulée (m ² SUB)	Superficie moyenne des locaux (m ² SUB)	Titres d'occupation restant à établir
Restauration	58	22 221	383	22
Logement	-	-		
Culture et sports	15	878	59	13
Centre de loisirs	2	15	8	1
Bureaux	2	49	25	
Autres	11	2 054	187	7
Total	88	25 217	287	43

Source : SGCIE d'après le bilan de l'immobilier mis à disposition transmis par le ministère de la justice en octobre 2020

Le ministère estime que le travail de régularisation à opérer représente une charge de travail difficilement compatible avec l'activité de ses services. Il s'est attaché à régulariser les situations des plus grandes emprises immobilières. S'agissant d'enjeux moindres, il propose à la direction de l'immobilier de l'État de réfléchir aux conditions dans lesquelles les conventions de gestion signées avec les associations seraient susceptibles de valoir titre d'occupation.

La mise à disposition des biens immobiliers de l'État aux associations à caractère social n'est pas soumise à redevance. Le coût supporté par l'État au titre de cette gratuité n'est pas mentionné dans les conventions.

Une rénovation du dispositif conventionnel est à envisager pour mieux identifier les enjeux immobiliers et pour que l'effort financier de l'État soit pleinement apprécié dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

2. Des interrogations sur la conception et le dimensionnement des locaux de restauration

Les superficies des 58 locaux hébergeant des activités de restauration s'échelonnent entre 3m² et 2245 m².

Les données de fréquentation n'ont été collectées que pour les trois restaurants exploités par la fondation d'Aguesseau sur les sites parisiens du Palais de justice de l'Ile-de-la-Cité, du bâtiment Millénaire 3 (19^{ème} arr.) et du tribunal de Paris (17^{ème} arr.). Il a été servi 614 656 repas dans ces locaux qui développent une surface de 5929 m² SUB.

Les différences significatives des ratios de surface par repas servi sur ces trois sites (2 m² à 3m²) doivent conduire les services à s'interroger sur l'adéquation du dimensionnement des locaux au regard de leur

Conseil de l'immobilier de l'État

fréquentation. D'autant qu'il semble que les ratios constatés sont supérieurs aux valeurs auxquelles les professionnels de la restauration collective se réfèrent pour concevoir de telles installations.¹⁴²

Tableau n°2 : Fréquentations et superficies des restaurants parisiens gérés par la fondation d'Aguesseau

Restaurants parisiens gérés par la fondation d'Aguesseau	Superficie des locaux (m² SUB)	nombre de repas servis par an	nombre de repas servis par jour ouvré (251 en 2019)	Surface par repas servi (m² SUB/repas)
Palais de justice (1er arr.)	1 842	151 834	605	3,05
Millénaire 3 (19ème arr.)	1 842	211 777	844	2,18
Tribunal de Paris (17ème arr.)	2 245	250 945	1 000	2,25
Total des trois restaurants	5 929	614 556	2 448	2,42

Source : SGCIE d'après le bilan de l'immobilier mis à disposition transmis par le ministère de la justice en octobre 2020

Il appartient à la direction de l'immobilier de l'État de produire des indicateurs de référence permettant aux services gestionnaires de s'assurer du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et des salles et de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis.

L'élaboration d'un tel référentiel doit tenir compte du fait que le modèle du restaurant collectif est appelé à évoluer sous l'impulsion de deux phénomènes :

- la conjugaison de l'évolution des modes de travail et de la recherche d'une utilisation optimale des locaux conduit à développer de nouvelles activités au sein des salles de restaurant en dehors des heures de repas,
- la conception des locaux doit désormais intégrer des dispositions facilitant l'application des mesures sanitaires qui s'imposent dans un contexte de pandémie tel que nous le vivons actuellement.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

3. Des prestations de logement social sans recours à l'immobilier domanial

Selon les informations transmises par le ministère de la justice, aucun bien immobilier de l'État n'est mis à disposition dans le cadre de l'offre de logement social proposée à ses agents. La fondation d'Aguesseau est pour sa part propriétaire d'une dizaine de logements situés dans le 19^{ème} arrondissement de Paris qui ont été acquis en 2014.

Le ministère a indiqué en séance recourir majoritairement à des conventions avec des bailleurs sociaux pour mettre à disposition des agents environ 2 000 logements, dont 50% en Ile-de-France et 50% en région principalement à Lyon, Marseille et Aix en Provence.

¹⁴² Pour des restaurants d'une capacité de 500 à 100 repas par jour, la superficie nécessaire peut être estimée à 1,4 m² décomposée en 0,8 m² par repas servi pour les locaux technique et 0,6 m² par repas servi pour la salle de restaurant à raison de 2 services et de 1,2 m² par place.

<https://energieplus-lesite.be/donnees/cuisine-collective3/surfaces-necessaires-des-locaux-en-fonction-du-nombre-de-couverts/>

Conseil de l'immobilier de l'État

Le ministère de la justice est invité à rejoindre la démarche interministérielle de mutualisation de la gestion du parc résidentiel social initiée dans le cadre de la mission de préfiguration lancée en 2019 par le comité interministériel de la transformation publique (CITP).

4. La détention d'un immobilier de loisirs dont la pertinence demeure à vérifier

Les locaux mis à disposition pour les activités de loisirs correspondent essentiellement au site du Domaine de Bruté située sur la commune du Palais à Belle-Ile-en-Mer (56).

Ce bien domanial est géré par la fondation d'Aguesseau qui assume la totalité des charges, y compris celles incombant au propriétaire. Deux salariés de la fondation sont présents à l'année sur le site.

L'emprise de 23 hectares est scindée en deux parties. La première abrite les séjours familiaux. La seconde est un ancien foyer de protection judiciaire de la jeunesse dont la gestion est confiée à l'association Opale qui y organise des séjours pour la jeunesse en lien avec l'éducation nationale.

Le camping est ouvert d'avril à octobre. Le centre de loisirs, ouvert huit mois sur douze, accueille des colonies de vacances, et des classes vertes en période scolaire. La situation insulaire limite les possibilités de renforcement de l'occupation par l'organisation de séminaires ou conférences.

Des travaux onéreux doivent être entrepris. Le conseil d'administration de la fondation s'interroge sur le devenir de ce site fréquenté mais vieillissant. Le ministère estime que ce patrimoine singulier est un élément fort de son identité et que la conservation du site serait un facteur de cohésion de ses agents non négligeable dans la période de transformation que vit le ministère. La préfecture du Morbihan est associée aux réflexions.

Il est observé que la plupart des grandes entreprises publiques ont renoncé à la propriété de biens immobiliers de loisirs au profit de marchés de prestations de vacances. Ce choix découle du constat que la détention des actifs conduit à produire des prestations moins attractives et plus onéreuses que celles proposées par des professionnels du tourisme.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la justice :

Réaliser une analyse comparative du modèle de prestations de loisirs actuel reposant sur la détention de l'immobilier et de l'alternative consistant à acquérir des prestations auprès de professionnels du tourisme.

Dans cette perspective, le ministère est invité à objectiver les besoins réels de l'action sociale et les moyens immobiliers mobilisés¹⁴³. Le recours à des prestataires spécialisés est conseillé pour estimer la valeur de marché des biens correspondants.



Au regard du caractère trop parcellaire des informations communiquées, le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas en mesure d'émettre un avis sur la gestion de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale du ministère de la justice.

¹⁴³ Cette approche pourrait utilement être étendue aux deux propriétés de la fondation d'Aguesseau dédiées à des prestations de vacances et loisirs : l'Hôtel des Bains à Saint-Cast le-Guildo (22) et le complexe touristique à Vendres (34) détenu à 50 % en copropriété avec l'association Éducation Plein Air et Finances (EPAF) des ministères économiques et financiers.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Faire évoluer les outils de gestion pour permettre un recensement exhaustif des occupants des biens de l'État, y compris ceux de deuxième niveau assimilables à des « sous-locataires ».

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la justice :

Parachever le travail d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la justice :

Réaliser une analyse comparative du modèle de prestations de loisirs actuel reposant sur la détention de l'immobilier et de l'alternative consistant à acquérir des prestations auprès de professionnels du tourisme.

Avis général n°2020-09 sur l'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'action sociale des ministères

Le Conseil de l'immobilier de l'État achève un cycle d'auditions qu'il a consacré à l'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'actions sociales des ministères.

A l'issue des travaux conduits dans chaque département ministériel, afin de répondre aux demandes du Conseil, le constat est celui d'un inventaire partiel. Les informations réunies ne permettent pas d'avoir, une vision précise des caractéristiques et des modalités de gestion de l'immobilier mis à disposition, à l'échelle du parc de l'État.

La contribution de la politique immobilière de l'État aux politiques sociales que conduisent les ministères n'a pas pu être quantifiée.

Il est recommandé : de parfaire la connaissance du parc mobilisé ; d'établir un cadre de référence permettant le calibrage de l'offre de restauration et de vérifier l'adéquation des besoins de l'action sociale et des moyens immobiliers mobilisés pour des prestations de loisirs et vacances.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 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°2019-12](#) du 17 octobre 2019 (ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation),
- [n°2019-13](#) du 7 novembre 2019 (ministères économiques et financiers),
- [n°2019-14](#) du 28 novembre 2019 (ministère des armées),
- [n°2019-15](#) du 19 décembre 2019 (ministère de l'intérieur),
- [n°2019-25](#) du 27 février 2020 (ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,
- n°2020-08 du 15 octobre 2020 (ministère de la justice),

Vu les éléments transmis postérieurement à la séance par la DGAFP ;

Après avoir entendu les représentants des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (20 décembre 2018), des ministères économiques et financiers (20 septembre 2018), du ministère des Armées (27 juin 2019), du ministère de l'intérieur (26 septembre 2019), des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (28 novembre 2019) et du ministère de la justice (28 novembre 2019) ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 26 novembre 2020 :

- le chef de service parcours de carrières et politiques salariales et sociales de la direction générale de la fonction publique (DGAFP), accompagné du chef du bureau de l'action sociale et de son adjointe,

Conseil de l'immobilier de l'État

- la directrice adjointe de l'immobilier de l'État et l'expert auprès du directeur.

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Le Conseil a engagé fin 2018 une réflexion concernant l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères. Il a procédé à une série d'auditions de ministères¹⁴⁴ sur les associations de leur périmètre. Les principales problématiques identifiées ont été celles de l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration collective, d'activités de loisirs et de logement des agents.

Les ministères non auditionnés ont été saisis par le Conseil d'une demande écrite sur les mêmes problématiques, à la mi-juin 2020. Aucun des organismes¹⁴⁵ ainsi consultés n'a répondu au Conseil.

Avant de clore ses travaux, le Conseil a entendu la direction générale de la fonction publique (DGAFP) compte tenu de l'importance, pour cette dernière, des politiques sociales dans les champs de la restauration collective, des activités de loisirs et du logement des agents.

Le présent avis du Conseil s'appuie sur les avis précédemment publiés qui peuvent être consultés sur le site Internet du Conseil de l'immobilier de l'État. Il ne se substitue pas aux recommandations et observations portées pour chaque département ministériel précédemment auditionné.

Les représentants de la DGAFP précisent que l'action sociale est composée de deux blocs :

- le premier est interministériel, obligatoire et commun à l'ensemble des agents publics de l'État. Il relève de la DGAFP. À ce titre, elle propose et finance différentes prestations (133 M€ au PLF 2021, sur le programme 148).
- le second bloc relève de l'action sociale ministérielle et de la compétence exclusive de chaque ministère. La mise à disposition d'immobilier et leurs modalités de gestion opérationnelle en dépendent.

1. Une connaissance du parc immobilier mobilisé à parfaire,

La série d'auditions réalisée par le Conseil a été l'occasion de constater qu'il n'existait pas jusqu'alors de recensement exhaustif des biens immobiliers mis à disposition d'associations d'action sociale. Du point de vue du propriétaire, l'État ne dispose donc pas d'une vision globale et consolidée des biens considérés, à l'échelle de son parc, de leurs caractéristiques, de leur valeur.

Du point de vue des ministères qui mettent à disposition ces biens dans le cadre des missions qui sont confiées aux associations, des inventaires ont été initiés préalablement aux auditions du Conseil.

¹⁴⁴ Ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministères économiques et financiers, ministère des armées, ministère de l'intérieur, ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ministère de la justice.

¹⁴⁵ Ministère des solidarités et de la santé, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de la culture et Services du Premier ministre.

Conseil de l'immobilier de l'État

Toutefois ces inventaires récents sont à parfaire. Les informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux et à leur accessibilité ne sont pas exhaustives.

Sans préjudice du contenu des actions sociales portées par les ministères, le premier enseignement tiré est donc la méconnaissance du patrimoine domanial concerné, qu'il s'agisse des caractéristiques techniques ou de sa valeur. Les coûts immobiliers induits que les ministères et l'État supportent ne sont pas davantage connus.

Par ailleurs, et de façon générale, la performance énergétique du parc mobilisé et les enjeux de transition environnementale ne sont pas identifiés. Les consommations énergétiques et émissions de GES à effet de serre ne sont pas communiquées. Aucun plan d'action permettant de les réduire n'est mentionné.

Les inventaires doivent donc être poursuivis et enrichis. La part des logements domaniaux mobilisés doit également être comprise dans la démarche d'inventaire (cf. avis n°2019-14).

La question de la valorisation des biens dans Chorus est également un sujet perfectible, les données étant pour partie non renseignées (cf. avis n°2019-25).

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller à ce que les ministères complètent les outils de la PIE (RT-OAD) des données d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Les conditions de mise à disposition sont, elles-mêmes, pour la plupart peu documentées, alors même que par la direction de l'immobilier de l'État insiste sur l'obligation que tout bien immobilier de l'État fasse l'objet d'une convention d'occupation.

Selon les cas, le Conseil relève que pour les biens mis à disposition d'une association, le conventionnement est réalisé ou en cours (cf. avis n°2019-16) ; que les conditions juridiques de mise à disposition sont documentées (cf. avis n°2019-12). La non-exhaustivité du recensement des titres d'occupation dans les outils de gestion de l'immobilier de l'État est pointée (cf. avis n°2020-08).

Enfin, il apparaît, dans la majorité des cas, que la mise à disposition des biens s'effectue sans donner lieu au versement d'une redevance. Si ce choix¹⁴⁶ relève des ministères dans le cadre de leur politique sociale, l'information doit néanmoins être consignée dans le cadre des conventions d'occupation.

Pour autant, la question de la charge assumée par l'État n'est que très marginalement abordée : qu'il s'agisse des subventions, du coût équivalent au loyer non perçu, de l'amortissement des équipements spécifiques, des charges d'exploitation ou des dépenses fluides-énergies (cf. avis n°2019-13, n°2019-15).

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller au recueil des données de gestion pour chaque bien immobilier, y compris les biens spécifiques (hors bureau).

¹⁴⁶ La mise à disposition à titre gratuit est une forme d'exception au droit commun.

2. Des solutions de restauration à harmoniser,

Le caractère central de la restauration comme composante de l'action sociale ministérielle est partagé par toutes les entités entendues. Cependant, les données transmises sont trop parcellaires pour apprécier la gestion de l'immobilier de l'État mis à disposition dans le cadre de la restauration au bénéfice des agents.

Les éléments recueillis interrogent toutefois sur la diversité des situations. Ainsi, les ratios de surface par repas servis présentent des différences significatives selon les sites au sein d'un même ministère (cf. avis n°2020-08), sans que des données équivalentes permettent d'apprécier la situation des autres ministères.

Il est constaté que des solutions de mutualisation de l'offre de restauration entre un ministère et un opérateur de son périmètre (cf. avis n°2019-02) ou de démarche d'externalisation (cf. avis n°2019-14) sont explorées. Là encore, l'absence de données qu'il s'agisse de la répartition des coûts immobiliers entre utilisateurs ou des modalités d'externalisation, ne permet pas d'apprécier les solutions évoquées.

De manière générale, les ministères doivent disposer d'indicateurs de référence leur permettant d'apprécier le juste dimensionnement des espaces de restauration au regard des capacités d'accueil, d'une part, et des repas effectivement servis, d'autre part.

Le Conseil rappelle, sur ce sujet, les termes de son avis n°2020-08 : « Il appartient à la direction de l'immobilier de l'État de produire des indicateurs de référence permettant aux services gestionnaires de s'assurer du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et des salles et de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis ».

Le Conseil entend enfin que la DGAFP intervient dans le cadre du programme de rénovation des cités administratives et autres sites multi occupants. Elle porte, via le programme 148, les travaux d'aménagement des restaurants inter administrations (RIA) et l'équipement des cuisines, en lien avec la DIE.

L'adossement des financements aux indicateurs de référence que le Conseil recommande d'élaborer constituerait une garantie du bon usage des deniers publics.

L'élaboration d'un référentiel de conception et de dimensionnement spécifique apparaît d'autant plus indispensable que le modèle du restaurant collectif est appelé à évoluer sous l'impulsion de deux phénomènes :

- la conjugaison de l'évolution des modes de travail et de la recherche d'une utilisation optimale des locaux conduit à développer de nouvelles activités au sein des salles de restaurant en dehors des heures de repas,
- la conception des locaux qui se doit de respecter les normes d'hygiène et de sécurité est désormais appelée à intégrer des dispositions facilitant l'application des mesures sanitaires qui s'imposent dans un contexte de pandémie tel que nous le vivons actuellement (cf. avis n°2020-08)

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État:

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

3. Des prestations de logement social à expertiser,

Les formules retenues en matière de prestations de logement social au bénéfice des agents font, soit appel au parc domanial (cf. avis n°2019-13), soit à des droits de réservation de logements (cf. avis n°2019-12, n°2019-15, n°2019-25, n°2020-08), soit elles combinent les deux approches (cf. avis n°2010-14).

Conseil de l'immobilier de l'État

Il apparaît que le recours au droit de réservations dans le cadre de conventions auprès de bailleurs sociaux, majoritairement plébiscité, présente une souplesse de mise en œuvre dans l'accompagnement de l'évolution des demandes.

Le recours au parc domanial est, quant à lui, considéré comme une composante majeure de la politique de ressources humaines, notamment en termes d'attractivité dans les zones en tension et de fidélisation des agents.

Pour autant, l'efficacité de la mesure en nombre de recrutements et son efficience (ressources mobilisées, optimisation des ressources versus satisfaction des besoins) restent à être documentées.

De la même manière, la solution mixte alliant domanial et droits de réservation reste à expertiser dans une approche coût / avantages des deux solutions.

Enfin, une démarche interministérielle de mutualisation de la gestion du parc résidentiel social ayant été initiée par le comité interministériel de la transformation publique (CITP), il importe que ces travaux se concrétisent et que les ministères s'inscrivent dans les réflexions engagées et les suites qui leur seront données.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Accompagner les ministères ayant recours au parc domanial dans une démarche d'identification des actifs, de leur valeur et des modalités de gestion.

4. Un immobilier de loisirs dont la détention est à questionner,

La mise à disposition d'immobilier domanial en faveur des loisirs est une problématique commune à l'ensemble des ministères. Bien que les inventaires soient encore incomplets, le caractère vieillissant du parc est une des composantes identifiées du sujet.

Par ailleurs, l'évolution des attentes des bénéficiaires en matière de loisirs invite à s'interroger sur l'adéquation des biens immobiliers mis à disposition, aux besoins.

La conjonction de ces deux points appelle une réflexion quant à la détention des actifs et à la cession de ceux qui seraient inutiles ou inadaptés aux besoins en matière de loisirs. Cette démarche, engagée dans la plupart des grandes entreprises privées, a conduit ces dernières à renoncer à la détention d'actifs immobiliers de loisirs, parfois inadapté, au bénéfice de prestations externalisées.

Il est observé que les récents travaux diligentés par les ministères économiques et financiers en matière d'audit des différents sites de loisirs et de vacances répondent à cette préoccupation. Les audits ont pour finalité de déterminer le potentiel touristique des sites, l'adéquation aux attentes de bénéficiaires et la valeur de marché des biens.

La généralisation de la démarche aux autres départements ministériels est une voie que le Conseil recommande à la direction de l'immobilier de l'État d'emprunter, sous réserve qu'elle s'entoure des compétences adéquates¹⁴⁷.

¹⁴⁷ L'avis n°2020-08 recommande le recours à un prestataire spécialisé pour estimer la valeur du marché.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE :

Inviter chaque ministère mettant à disposition des biens pour des prestations de loisirs et de vacances, à faire établir, par un prestataire du secteur, un audit portant sur l'adéquation des solutions proposées aux attentes des bénéficiaires et la valeur de marché des biens.



Le cycle d'auditions sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations d'action sociale des ministères ne permet pas au Conseil d'apprécier le parc concerné, tant en quantité qu'en qualité, pas plus qu'il ne permet d'apprécier les conditions de mise à disposition de ces biens ou encore l'adéquation des biens aux différents besoins. Il ne lui est pas non plus possible, et cela est regrettable, d'évaluer la contribution de la politique immobilière de l'État au service des politiques d'action sociale ministérielles par la mise à disposition, souvent gratuite, d'une part de son parc.

Les inventaires initiés par différents ministères afin de préparer ces auditions doivent cependant être salués et les ministères encouragés afin que l'État propriétaire dispose, dans les meilleurs délais, d'un inventaire global consolidé. Les conditions de mise à disposition doivent être clairement établies et les conventions finalisées.

Toutefois, si la mise à disposition d'immobilier à titre gratuit relève d'une décision tant politique que sociale des ministères, il est nécessaire que ce choix soit éclairé par une réelle connaissance de la charge induite pour l'État (coûts supportés et subventions).

Le Conseil souligne l'intérêt particulier de la démarche d'audit menée par les ministères économiques et financiers visant, avec l'aide d'un professionnel, à évaluer le potentiel et l'adéquation aux besoins de chaque site.

Enfin, qu'il s'agisse de restauration, de loisirs ou de logement, le Conseil invite la DGAFP et la DIE à initier une réflexion transverse qui serait de nature à faire émerger des actions de mutualisation, un service mieux adapté aux attentes des agents bénéficiaires, et dans le champ de l'immobilier, une meilleure gestion des actifs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller à ce que les ministères complètent les outils de la PIE des données d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller à ce que les outils de la politique immobilière de l'État permettent le recueil des données de gestion pour chaque bien immobilier, y compris les biens spécifiques (hors bureau).

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Accompagner les ministères ayant recours au parc domanial dans une démarche d'identification des actifs, de leur valeur et des modalités de gestion.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Inviter chaque ministère mettant à disposition des biens pour des prestations de loisirs et de vacances, à faire établir, par un prestataire du secteur, un audit portant sur l'adéquation des solutions proposées aux attentes des bénéficiaires et la valeur de marché des biens.