Conseil de l’immobilier de l’État

Rapport d’activité

(2016)

25 Janvier 2017

L'année 2016 s'est ouverte avec la communication gouvernementale sur la réforme de la politique immobilière de l'État ; elle s'est achevée par le renouvellement du Conseil de l'Immobilier de l'État.

Je tire de ces deux faits complémentaires plusieurs enseignements :

Le gouvernement a pris conscience de l'importance des enjeux immobiliers tant pour la politique publique qu'en termes financiers.

À ce titre, je me félicite de la visibilité accrue donnée au représentant de l'État propriétaire avec la création de la Direction de l'Immobilier de l'État - même si cette mesure ne correspond, aux yeux du CIE, qu'imparfaitement à l'idéal en termes de gestion. De même, la réaffirmation des instruments mis au point il y a dix ans est la bienvenue. Je souhaite notamment que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière deviennent réellement des instruments de gestion. La mise en place de la labellisation des opérations et la création des schémas directeurs immobiliers régionaux sont de bonnes décisions qui vont en ce sens. Enfin, la réaffirmation de l'intégration des opérateurs dans la politique immobilière de l'État correspond aux préconisations constantes du CIE.

La volonté gouvernementale de renouveler le Conseil de l'Immobilier de l'État atteste non seulement la qualité du travail que celui-ci a déjà effectué mais aussi, et surtout, la nécessité qu'ont ressentie les décideurs de continuer à disposer d'une instance indépendante et professionnelle pour éclairer leurs décisions.

Je ne reviendrai pas dans le détail sur les multiples préconisations et axes de progrès mentionnés dans le présent rapport annuel, à la suite des précédents avis et rapports du Conseil.

Je ne souhaite insister que sur un sujet : il n'est pas admissible, plus de dix ans après que ce sujet a été considéré comme prioritaire, que les systèmes d'informations immobilières demeurent si archaïques. Certes, des progrès ont été enregistrés mais ils sont trop lents et insuffisants au regard des enjeux colossaux de l'immobilier. La négligence en ce domaine n'est plus admissible car les pertes dues à cette situation sont de plusieurs centaines de millions annuelles.

*

Le patrimoine public s'est constitué depuis plusieurs siècles, tant à Paris, qu'en province et à l'étranger. C'est un monde vivant, en constante évolution. Comme le patrimoine des entreprises, il est d'abord voulu au service des missions exercées par la sphère publique.

Au terme de deux quinquennats du Conseil de l'Immobilier de l'État, je souhaite formuler quelques réflexions :

La gestion de l'immobilier public relève, pour l'essentiel, des mêmes règles que celle de l'immobilier privé. C'est particulièrement évident s'agissant de l'immobilier de bureaux. Tout le monde n'en a pas conscience, que ce soit d'ailleurs dans l'entreprise ou dans le secteur public. Démystifier les pseudos spécificités du

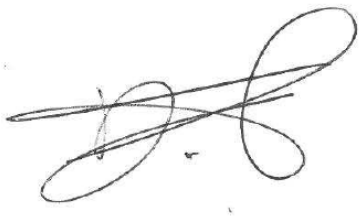
secteur public est donc salubre, ne serait-ce d'ailleurs que pour analyser clairement ce que sont les vraies contraintes dudit secteur.

La responsabilité des gestionnaires de parcs publics est éminente pour les grandes politiques d'intérêt général apparues depuis quelques années ou décennies, de la transition énergétique aux règles d'accessibilité. Cela est vrai d'abord en raison du devoir d'exemplarité qui doit s'attacher au service public. Cela l'est aussi en raison de l'importance quantitative des parcs concernés.

Les secteurs public et privé n'ont pas la même vision du temps : les entreprises se savent mortelles, l'administration se croit éternelle. Ce constat n'est pas de nature purement philosophique ou politique. En effet, la relation au temps, est une clé majeure de la gestion de l'immobilier. C'est elle qui commande l'évolution de la valeur des biens. C'est elle qui implique les évolutions de localisation des immeubles, de l'adaptation de leurs usages, de leur entretien, bref, de l'approche de leur obsolescence.

Le secteur public a une longue tradition immobilière dont tous les paysages et villes de France témoignent. Par contre, la culture de la gestion immobilière est aujourd'hui faible. Cela n'est pas illogique : les responsables publics se sont depuis longtemps focalisés sur la construction de bâtiments, manière pour eux de laisser une trace, et non sur la façon dont ils vivraient après leur disparition. Aujourd'hui les contraintes économiques mais aussi «l'accélération du temps», qui accentue l'apparition des phénomènes d'obsolescence ne permettent plus cette forme d'indifférence à la gestion.

Le problème majeur est la prise de conscience. C'est l'une des vertus du CIE : rappeler à temps et à contretemps qu'une décision n'est pas nécessairement opportune parce qu'elle a été prise au nom de réflexes acquis ou d'une conception parfois bien singulière de l'intérêt général.



Jean-Louis DUMONT

*

Table des matières

1. Vie du Conseil de l'immobilier de l'État 7

1.1 Les missions du Conseil de l'Immobilier de l'État 7

1.2 Le président et les membres du Conseil de l'Immobilier de l'État 7

1.3 L'activité du Conseil de l'Immobilier de l'État 9

2. Les textes sur la politique immobilière de l'État 11

Avis n°2015-44 sur le nouveau projet de circulaire sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État pour la période quinquennale à venir 13

3. Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État » 23

4. Les commissions CTQ et CIME 27

Avis n°2016-12 sur le rapport d'activité 2015 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) 29

Avis n°2016-23 sur le rapport d'activité de l'exercice 2015 de la Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) 32

5. Les séances thématiques du Conseil de l'immobilier de l'État 39

6. Les avis généraux rendus par le Conseil de l'immobilier de l'État 43

Avis n°2016-10 sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) 47

Avis n°2016-21 - avis général sur la stratégie immobilière des écoles de formation des services de l'État 59

Avis n°2016-13 – avis général sur le suivi et la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale 76

Avis n°2016-02 sur la stratégie immobilière du ministère de la culture et de la communication 96

Avis n°2016-04 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales 105

7. La mise en œuvre de la transition énergétique 115

Avis n°2016-29 sur la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte et du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics 117

8. Les grands projets 129

Avis n°2016-15 sur le projet de réimplantation de la cité administrative d'État de Lyon 131

Avis n°2016-16 sur l'opération Campus Paris-Saclay 139

9. Les opérateurs de l'État 151

9.1 Les opérateurs de l'État relevant du ministère de la culture 152

Avis n°2016-06 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) 153

Avis n°2016-08 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV) 161

Avis n°2016-24 de suite sur la stratégie immobilière des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) .. 168

Avis n°2016-30 de suite sur la stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap) 178

9.2 Les opérateurs de l'État relevant du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche 187

Avis n°2015-17 sur la stratégie immobilière de Sciences Po 189

Avis n°2016-03 sur la stratégie immobilière du centre national de recherche scientifique (CNRS) 205

Avis n°2016-11 sur la stratégie immobilière de l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) 212

Avis n°2016-17 sur la stratégie immobilière de l'Université d'Auvergne (UDA) 220

Avis n°2016-18 sur la stratégie immobilière de l'Université de Poitiers 229

Avis n°2016-25 sur la stratégie immobilière de l'université de Toulouse 1 Capitole 238

Avis n°2016-27 sur la stratégie immobilière de l'université d'Aix en-en Provence-Marseille (AMU) 246

Avis n°2016-28 sur la stratégie immobilière de l'université de Strasbourg (Unistra) 255

9.3 Les opérateurs relevant du domaine de la santé et du social 269

Avis n°2016-09 sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale 271

Avis n°2016-07 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU) 281

Avis n°2016-22 sur la mise en œuvre et le suivi de la stratégie immobilière de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Ile-de-France 295

9.4 Les opérateurs de l'État relevant du Ministère des Affaires Étrangères et du développement international 303

Avis n°2016-14 sur la stratégie immobilière de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) 305

Avis n°2016-19 sur la stratégie immobilière de l'agence française d'expertise technique internationale dénommée Expertise France 314

Avis n°2016-26 sur la stratégie immobilière de Business France 320

9.5 Les opérateurs de l'État relevant d'autres ministères 325

Avis n°2016-01 sur la stratégie immobilière de la future agence française pour la biodiversité 327

Avis n°2016-05 – avis de suite sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) 334

Avis n°2016-20 sur la stratégie immobilière de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), son suivi et sa mise en œuvre 341

10. Conclusion 355

11. Annexes : 357

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les membres du Conseil sont les suivants :

Membres	Qualités
M. Jean-Louis Dumont	Président
M^e Éric Azoulay	Représentant du Conseil national des barreaux
M. Michel Bouvard	Représentant parlementaire (sénateur)
M. Christophe Caresche	Représentant parlementaire (député)
M^e Jean-Christophe Chaput	Représentant de la Chambre des notaires de Paris
M. Christian Cléret	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Pierre Deprost	Président de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)
M. Éric Doligé	Représentant parlementaire (sénateur)
M. Michel Jouvent	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. François Lemasson	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
Mme Jacqueline Maquet	Représentante parlementaire (députée)
Mme Michèle Montiès-Courtois	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
Mme Florence Péronnau	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Pascal Plotegher	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Xavier Prigent	Représentant de l'Ordre des géomètres-experts

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

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

Le Conseil a débuté l'année par l'organisation d'un colloque consacré à « la fonction immobilière, vecteur d'économies, de performance et d'innovation du service public » qui a réuni plus de trois cents participants. L'ouverture du colloque par M. Jean-Louis DUMONT, président du CIE suivie d'une allocution de M. Christian ECKERT, secrétaire d'État chargé du budget et les différentes interventions qui se sont déroulées au cours de cette matinée ont permis aux participants d'aborder l'immobilier de l'État au-delà de la perception habituelle de simples immeubles physiques.

La concomitance de la tenue du colloque et des annonces gouvernementales sur la nouvelle étape que doit franchir la politique immobilière de l'État a donné encore plus d'acuité aux propos échangés lors de cette réunion.

Durant la période couverte par ce rapport de décembre 2015 (avis n°2015-44) à octobre 2016 (avis n° 2016-30) le CIE a tenu seize séances au cours desquelles il a rendu trente-deux avis.

Trois séances se sont également tenues sur des thématiques transversales avec des professionnels externes à l'État. Deux d'entre elles ont fait l'objet de fiches méthodologiques publiées sur le site du CIE.

La troisième a été consacrée à l'entreposage qui regroupe les locaux d'activité au sens large. En effet, comme indiqué dans le rapport 2015, le CIE a souhaité en 2016 élargir le champ de ses auditions en s'intéressant à d'autres types d'immobilier que le bureau. Les locaux d'activité correspondent à un ensemble d'immeubles représentant 57% des surfaces occupées (État : 32,1 Mm² ; opérateurs : 23,1 Mm²) dont la valeur pour l'État est estimée à 6,5 Mds€ [1].

Pour appréhender cet immobilier spécifique, le CIE a choisi de l'aborder par thématique en s'intéressant tout d'abord à l'entreposage des archives, puis à celui des collections artistiques et scientifiques et enfin au stockage dédié aux activités de santé, de sécurité intérieure, de défense dans la mesure où chacune de ces catégories peut faire l'objet de règles et de conditions de conservation particulières. Chaque catégorie a donné lieu à l'audition du ministère concerné.

Un avis général sera rendu par le Conseil sur cette question de l'entreposage au cours de l'année 2017.

Plusieurs avis généraux ont été rendus par le CIE durant cette année précédant le renouvellement du décret l'instituant et qui constituent une sorte de bilan par les membres sur la politique immobilière de l'État.

Le Conseil s'est ainsi exprimé sur les SPSI d'administration centrale, l'expérimentation des SDIR et les écoles de formation dont le cycle d'audition avait débuté en 2015.

Le Conseil a également auditionné le service France Domaine devenu Direction de l'immobilier de l'État. Ces séances ont été l'occasion pour le Conseil de donner son avis sur les missions de cette nouvelle direction, sur les SPSI des opérateurs de l'État, sur les conventions d''utilisation à l'étranger, sur la nouvelle

[1] *Source DPT 2017*

circulaire relative à la politique immobilière de l'État et sur le document de politique transversale – politique immobilière de l'État.

S'agissant des grands projets de l'État, le CIE a procédé à une audition de suite de l'opération Paris-Saclay et a entendu le Préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes sur la cité administrative de Lyon.

Il a rendu un avis important sur la mise en œuvre de la transition énergétique faisant suite à deux précédents avis rendus sur le Grenelle de l'environnement.

L'audition de nouveaux opérateurs de l'État et le suivi des structures déjà auditionnées dans le domaine de la culture de l'enseignement supérieur, de la recherche, du social, de l'environnement ont permis au CIE de continuer à évaluer la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État. Dans ce cadre, il a engagé une série d'auditions d'universités qui se traduira en 2017 par un avis général.

Enfin, conformément aux dispositions prévues par le décret instituant le CIE, les présidents de la Commission Interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) et de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) présentent au Conseil l'activité de leur instance, au moins une fois par an. Le CIE a donc auditionné les présidents de ces deux commissions et rendu un avis sur les rapports présentés par la CTQ et la CIME.

*

2. Les textes sur la politique immobilière de l'État

L'année 2016 a été marquée par la communication en Conseil des ministres du 20 janvier 2016 qui a fixé de nouvelles orientations en matière de politique immobilière de l'État.

Depuis cette date, plusieurs textes ont été publiés dont la circulaire sur le renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs. Le Conseil saisi préalablement de ce texte a formulé plusieurs recommandations qui ont été reprises dans le texte signé par le Premier ministre le 19 septembre 2016.

Comme l'a toujours affirmé le Conseil, la circulaire rappelle que les opérateurs de l'État sont soumis aux mêmes règles que les services de l'État en matière de politique immobilière et qu'ils doivent répondre aux mêmes objectifs de performance et de diminution des coûts immobiliers dans le cadre de leur mission.

Le Conseil a rappelé que le SPSI, même s'il est limité aux cinq années à venir, doit s'inscrire dans la durée au-delà de cette période. Il a souligné l'importance du rôle des tutelles dans l'examen des SPSI des opérateurs dont il a pu regretter par le passé l'investissement inégal. Il leur appartient et il s'agit d'un point essentiel de s'assurer de la compatibilité des orientations immobilières du SPSI avec les objectifs définis dans les contrats d'objectifs et de performance. De plus, le CIE a souligné la nécessaire articulation des SPSI des opérateurs avec les SDIR afin de pouvoir tirer parti de l'ensemble des potentialités de mutualisation à l'échelle régionale.

Enfin, la liste des opérateurs bénéficiant d'un suivi renforcé sera validée chaque année par le ministre en charge du domaine après avis du CIE.

Le CIE a rendu également en 2016 un avis sur le projet de circulaire d'application relatif à la mise en œuvre des conventions d'utilisation (CDU) à l'étranger. En effet, si la procédure relative aux biens que l'État met à la disposition des services et de ses établissements publics a été explicitée pour les immeubles domaniaux situés en France, ceux situés à l'étranger devaient faire l'objet d'un texte particulier.

Pour mémoire, le parc immobilier occupé par l'État à l'étranger s'étend sur 2,67 Mm² SUB dont 1,3 Mm² est propriété de l'État.

Le document soumis au Conseil visait entre autres à clarifier le rôle des différents acteurs dans la passation des conventions à l'étranger concernant les sites multi-occupations pour lesquels le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et la DIE avaient une position différente.

Depuis cette audition en décembre 2015, le MAEDI et la DIE ont trouvé une solution commune et un nouveau texte a été préparé. Il est regrettable que le projet de circulaire ne rappelle pas davantage l'importance de la performance immobilière et ses conséquences sur les loyers budgétaires. De même, les modèles de convention ne fixent pas d'obligation de performance pour les ratios d'occupation mais prévoit simplement une intention de faire contrairement aux textes de 2009.

Enfin, alors que toutes les conventions d'utilisation devaient être signées avant le 31 décembre 2016 le CIE s'interroge sur la manière dont la DIE envisage de traiter les situations non régularisées à cette échéance.

*

Avis n°2015-44 sur le nouveau projet de circulaire sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État pour la période quinquennale à venir

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État ;

Vu le dossier transmis par France Domaine le 27 novembre 2015 relatif au nouveau projet de circulaire sur les SPSI des opérateurs ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau FD-1A stratégie et expertise de la PIE du service France Domaine lors de sa séance du 2 décembre 2015 accompagné de Mme Sophie GIANNERI adjointe au chef du bureau FD-1A ;

Considérant que les opérateurs sont soumis aux mêmes règles que l'État en matière de politique immobilière ;

Considérant que les textes visés ci-dessus ont permis de décliner auprès des opérateurs les principes de la politique immobilière de l'État tels qu'énoncés par la circulaire du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 ;

Considérant que la circulaire du 16 septembre 2009 a précisé aux opérateurs les modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ;

Que ce texte s'appliquait à tous les opérateurs de l'État ;

Que chaque opérateur devait avoir envoyé son projet de SPSI à sa tutelle et à France Domaine avant le 30 juin 2010 pour la période quinquennale 2010-2015 ;

Considérant les points principaux du projet de circulaire présentés par France Domaine lors de l'audition ;

Considérant que le nouveau projet de circulaire prévoit le renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs pour la période quinquennale à venir ;

Que ce texte s'inscrit dans la nouvelle phase de la politique immobilière de l'État qui se caractérise par une mutualisation accrue des acteurs et des moyens ;

Considérant la méthode employée pour élaborer ce projet de circulaire ;

Que deux groupes de travail se sont tenus aves les ministères de tutelle, les 20 mai et 28 mai 2015 ;

Que le projet de circulaire a été présenté à la séance du Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) du 19 novembre 2015 au cours de laquelle les ministères ont pu faire part de leurs observations ;

Considérant le champ d'application des nouveaux SPSI ;

Que cet exercice concerne l'ensemble des 570 opérateurs de l'État recensés en annexe de la loi de finances 2015 ;

Que le périmètre des SPSI intègre l'ensemble des biens immobiliers des opérateurs quelle que soit leur nature et leur statut d''occupation ;

Considérant l'élaboration et le contenu du SPSI ;

Que l'opérateur doit élaborer son SPSI en lien étroit avec son/ses ministère(s) de tutelle ;

Que cette phase de concertation devra notamment permettre d'étudier l'évolution de la stratégie métier de l'opérateur et les conséquences possibles sur le patrimoine immobilier dont il dispose ;

Que chaque SPSI comprendra deux volets complémentaires :

- un premier volet « diagnostic » qui a pour objectif l'état des lieux du parc immobilier, de l'organisation immobilière et des sources de financement,
- un second volet « stratégie » qui s'attachera à détailler les opérations concrètes envisagées sur un horizon de 5 ans pour répondre à l'objectif de bonne gestion et d'optimisation d'un patrimoine immobilier exemplaire, durable et responsable ;

Considérant les modalités de validation des SPSI ;

Que les SPSI élaborés par les opérateurs de l'État ne prendront un caractère définitif qu'après avis du/des ministères(s) de tutelle, approbation par le service central de France Domaine et validation par le conseil d'administration de l'opérateur ;

Qu'une copie de la délibération portant approbation du SPSI par le conseil d'administration sera transmise aux ministères de tutelle, à France Domaine et aux préfets de régions concernés ;

Considérant le dispositif de suivi renforcé mis en place auprès d'un panel d'opérateurs ;

Que celui-ci vise à apporter sur un périmètre limité d'opérateurs un accompagnement privilégié au regard des enjeux de leur stratégie immobilière ;

Que l'intégration d'un nouvel opérateur au sein du panel pourra être sollicitée par l'opérateur ou sa tutelle ministérielle, le Conseil de l'immobilier de l'État ou France Domaine.

Que la liste des opérateurs du panel de suivi renforcé sera validée chaque année par le ministre en charge du domaine, après avis du CIE ;

Considérant le suivi de la mise en œuvre des opérations immobilières en application des SPSI ;

Que l'exécution par l'opérateur du SPSI approuvé doit faire l'objet d'un suivi régulier par son conseil d'administration, en utilisant à cette fin l'annexe immobilière renseignée au moins une fois par an, au moment du vote du budget initial ou du compte financier ;

Que les projets de validation préalable des opérations de taille « significative » (déménagement, acquisition, construction, prise à bail) découlant des SPSI feront l'objet d'une procédure de validation particulière permettant de s'assurer dans des délais compatibles avec la prise de décision (deux ans) que l'expression du besoin validée par le ministère de tutelle, a fait l'objet de différentes simulations économiques et budgétaires avec la direction du budget et France Domaine ;

Qu'une instruction viendra préciser le champ d'application et les modalités pratiques de mise en œuvre de cette procédure de validation ;

Considérant que les SPSI des opérateurs doivent s'inscrire dans les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;

Que les opérateurs font partie intégrante du périmètre de réflexion des SDIR ;

Que dans ce cadre les opérateurs doivent transmettre au préfet de région les informations relatives à leurs besoins et moyens disponibles

Que les SPSI des opérateurs devront s'inscrire dans une logique territorialisée afin de pouvoir tirer parti de l'ensemble des potentialités de mutualisation à l'échelle régionale ;

Considérant les moyens mis à disposition par France Domaine à destination des tutelles et des opérateurs pour réaliser les SPSI ;

Que France Domaine a développé un ensemble d'outils–informatiques et documentaires- destinés aux opérateurs de l'État et à leur(s) ministère(s) de tutelle :

- le guide méthodologique d'élaboration d'un SPSI, qui permet aux opérateurs de l'État et à leur(s) ministère(s) de tutelle d'appréhender la nouvelle démarche SPSI,
- la trame d'un SPSI type accompagnée d'un tableau recensant les principales données relatives au parc immobilier de l'opérateur afin d'uniformiser les pratiques et de s'assurer de la complétude des éléments développés par les opérateurs,
- les fiches support sur les éléments de doctrine de politique immobilière de l'État, sur les architectures de coûts standard immobiliers et sur les montages juridico-financiers des opérations immobilières,
- l'outil d'aide à l'expression de besoin immobilier,
- le processus de choix d'implantation,
- l'outil de simulation économique et budgétaire des scénarios immobiliers,
- le référentiel technique : outil en ligne-sécurisé- permet la saisie et la consultation en ligne des données ainsi que leur modification et leur archivage,
- l'outil d'aide au diagnostic (OAD),
- l'outil d'aide à l'analyse d'un SPSI.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 2 et 16 décembre 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue le projet de circulaire sur les opérateurs qui est l'occasion de réaffirmer que ces derniers sont soumis aux mêmes règles que l'État en matière de politique immobilière et qu'ils doivent répondre aux même objectifs de performance et de diminution des coûts immobiliers dans le cadre de leurs missions.

2. Si l'essentiel des opérateurs a produit un SPSI sur la période écoulée, le Conseil a pu constater au cours de différentes auditions que la complétude et la fiabilité des données communiquées étaient largement perfectibles. Les outils mis à disposition par France Domaine pour la période quinquennale à venir constituent le moyen de remédier à cette lacune afin de disposer d'un diagnostic fiable sans lequel aucune stratégie immobilière ne peut être menée.

3. Le Conseil recommande qu'en cas de diagnostic incomplet et/ou incohérent, le SPSI fasse l'objet d'un refus de validation par France Domaine.

4. Le Conseil rappelle que l'exercice du SPSI, même s'il est limité dans le projet de circulaire aux cinq années à venir, a vocation à s'inscrire dans la durée et au-delà cette période. Il ne s'agit pas d'un exercice théorique. Tout au contraire, il doit permettre de mesurer les évolutions de la performance immobilière d'un SPSI à l'autre, en prenant en compte l'évolution des missions et des effectifs.

5. Le Conseil a noté avec satisfaction le renforcement du rôle des ministères de tutelle dans la procédure d'examen des SPSI. Ce point est essentiel dans l'organisation de la gouvernance immobilière des opérateurs. Les tutelles notamment dans le cas de réseaux, doivent assurer la cohérence des SPSI entre eux dans une recherche de mutualisation accrue et d'économies subséquentes. Cette démarche doit, de plus, être déclinée localement avec des opérateurs d'autres réseaux.

6. Le Conseil souligne que, conformément à son rôle de représentant de l'État propriétaire, il appartient au seul service France Domaine d'approuver le projet de SPSI, condition préalable à son examen par le Conseil d'administration de l'opérateur.

7. Le Conseil constate que les tutelles, aux termes du projet de circulaire devront entre autres s'assurer de la compatibilité des orientations immobilières du SPSI avec les missions dévolues à l'opérateur et les évolutions prévisibles de celles-ci. Le Conseil souhaite que cette analyse s'appuie tout particulièrement sur les objectifs définis dans les contrats d'objectifs et de performance conclus entre les ministères de tutelle et les opérateurs. De cette manière, les besoins de l'occupant par rapport aux évolutions de son activité, de ses effectifs et de ses métiers pourront être mieux pris en compte par le SPSI.

8. Le Conseil approuve l'articulation prévue entre les SPSI et les SDIR même si les calendriers de mise en œuvre sont légèrement décalés. Il est fondamental que les SPSI des opérateurs se situent dans une logique territorialisée afin de pouvoir tirer parti de l'ensemble des potentialités de mutualisation à l'échelle régionale.

*

En conclusion, le Conseil est favorable au projet de circulaire sur les opérateurs. Par souci de cohérence, il considérerait opportun que ce document soit signé par le Premier ministre, à l'instar de la procédure utilisée pour les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État en 2009.

Il demande qu'un bilan annuel soit établi par France Domaine et présenté devant le Conseil de l'immobilier de l'État portant sur l'avancement des SPSI des opérateurs.

*

Avis n°2015-45 sur le projet de circulaire d'application relatif à la mise en œuvre des conventions d'utilisation (CDU) pour les biens à l'étranger

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

Vu le décret n°79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger ;

Vu la circulaire du 8 juin 1979 prise pour l'application du décret n°79-433 du 1er juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger ;

Vu le décret n°2008-1248 du 1er décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics ;

Vu l'arrêté du 21 avril 2009 relatif au modèle de convention mentionné à l'article R128-12 du code du domaine de l'État ;

Vu la circulaire du 27 mai 2009 pour les biens immobiliers situés en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer, dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 30 décembre 2010 relative à la gestion des services de l'État à l'étranger ;

Vu le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu le décret n°2014-808 du 16 juillet 2014 prorogeant le délai de conclusion des conventions d'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 2 décembre 2015 M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous–directeur au service France Domaine, en charge de la réglementation domaniale et la gestion immobilière et domaniale de l'État ;

Sur le périmètre et l'objet de la circulaire.

Considérant qu'en 2014, selon les données figurant dans le document de politique transversale (DPT 2016), le parc immobilier occupé par l'État à l'étranger s'étend sur 2,67 Mm² SUB dont 1 ,3 Mm² est propriété de l'État ; que le parc immobilier contrôlé par l'État à l'étranger est valorisé en 2014 à 4,89 Md€ soit 8% de la valorisation totale ;

Considérant que les surfaces occupées par les sites multi occupants n'ont pas été précisées par France Domaine ; que d'après les chiffres extraits de Chorus-RE-FX, 50 000 m² SUB concerneraient des sites multi-occupants, que le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) occuperait 323 600 m² SUB, le ministère en charge de l'économie 10 800 m² SUB et le ministère de la défense 9 000 m² SUB ; que ces chiffres sont à prendre avec prudence ;

Considérant que le nombre de CDU pour les biens à l'étranger est estimé par France Domaine au 31 décembre 2013 à 3 000 CDU à signer, soit 3 % des 92 000 CDU totales à signer ;

Considérant que le décret n°2008-1248 du 1er décembre 2008 a supprimé les procédures d'affectation et de remise en dotation et les a remplacés par le régime des CDU qui sont à signer avant le 31 décembre 2016 ;

Considérant que les articles R2313-1 à R 2313-6 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoient que l'État met à la disposition des services de l'État et de ses établissements publics ses biens immobiliers pour l'accomplissement des missions de service public par des CDU ;

Considérant que la procédure de mise à disposition a été explicitée par la circulaire d'application du 27 mai 2009 pour les biens situés en France ;

Considérant qu'un paragraphe de cette circulaire prévoyait un régime conventionnel pour les biens immobiliers domaniaux situés à l'étranger ; qu'une note particulière définirait les conditions de conclusion des CDU ;

Considérant que le présent projet de circulaire et ses annexes ont pour objet de préciser la procédure d'établissement des conventions d'utilisation pour les biens immobiliers de toutes nature (immeubles de bureaux et autres catégories d'immeubles, bâtis ou non bâtis, relevant indifféremment du domaine public ou privé) situés à l'étranger et dont l'État est propriétaire ;

Considérant que ces textes visent avant tout à clarifier le rôle des différents acteurs dans la passation des conventions d'utilisation à l'étranger ;

Considérant que ces textes ont fait l'objet de travaux conjoints entre le MAEDI et le service France Domaine depuis cinq ans ; que la majorité du contenu du projet de circulaire fait l'objet d'un consensus entre les deux interlocuteurs ; que des divergences subsistent et portent uniquement sur le cas des sites multi-occupations ;

Considérant que les multi-occupations concernent des occupants, services de l'État ou établissements publiques nationaux, hébergés dans les locaux confiés à une administration de l'État qui est occupant historique et gestionnaire du bâtiment/site ; que ce sont le plus souvent des ambassades dont le ministère chargé des affaires étrangères est gestionnaire ;

Considérant, s'agissant de la position de France Domaine :

Que trois documents sont proposés à la signature des multi-occupants dont :

- une convention principale, signée avec le ministère gestionnaire (occupant historique ou occupant majoritaire) ;
- une convention secondaire, signée avec chaque utilisateur secondaire ;
- un règlement de site, signé par tous les occupants pour régir le fonctionnement courant du site (répartition des surfaces privatives et communes, répartition des charges en distinguant les charges courantes, l'entretien lourd et les travaux structurants, le cas échéant) ;

Que, selon France Domaine, cette formule présente trois avantages,

- être conforme avec la réglementation définissant la signature des CDU dans la logique des articles du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) qui prévoit que « Les immeubles qui appartiennent à l'État sont mis à disposition des services publics ou militaires de l'État et de ses établissements publics, dans les conditions prévues par une convention dont le modèle est fixé par arrêté du ministre en charge du domaine » ; que le modèle initial de CDU fixé par arrêté du 21 avril 2009 est adapté pour tenir compte des spécificités des biens à l'étranger pour les sites multi-occupants dès lors que le MAEDI est occupant et gestionnaire historique du site ;
- être conforme à la politique immobilière de l'État puisque « À l'étranger, les compétences attribuées en matière de gestion des biens mobiliers et immobiliers au préfet ou au directeur départemental des finances publiques sont exercées par l'ambassadeur ou par l'autorité ayant reçu de lui délégation à cet effet » ; que le projet de circulaire de France Domaine précise que « La signature des conventions d'utilisation par l'ambassadeur, en tant que représentant de l'État-propriétaire, lui permettra de s'assurer que les conditions d'occupations des ministères ou établissements publics sont conformes à la politique immobilière de l'État (responsabilise l'occupant et assure le suivi de l'engagement de performance immobilière) ; que l'ambassadeur rationalise et optimise le parc

immobilier à l'étranger ; qu'une CDU par utilisateur permet d'asseoir juridiquement le loyer budgétaire ;

- être conforme aux besoins spécifiques du MAEDI puisque « Le ministère des affaires étrangères en tant qu'occupant doit également être titulaire d'une convention d'utilisation. Dans ce cas, il appartiendra à l'ambassadeur de désigner, au sein des services de l'ambassade, un représentant de l'utilisateur chargé de signer la convention, de sorte que l'ambassadeur ne signe pas simultanément en tant que représentant de l'État-propriétaire et occupant » ; que la signature d'une convention principale par le MAEDI permet de le positionner comme chef de file du site ; que le produit de cession reviendra, le cas échéant, dans son intégralité au MAEDI ; que le MAEDI assurera la maitrise d'ouvrage comme mentionné dans le règlement de site ;

Que, selon France Domaine, une CDU par service est juridiquement plus solide pour déterminer les droits et obligations de chaque occupant ;

Que, selon France Domaine, la rédaction d'une annexe ne suscite pas moins de travail que la rédaction d'une CDU secondaire et, dans les deux cas, chaque modification entrainera une nouvelle rédaction et une nouvelle signature ;

Que le parc immobilier à l'étranger est relativement stable, compte tenu de la nécessaire représentation des ministères à l'étranger et la pérennité des missions de service public ;

Considérant, s'agissant de la position du MAEDI :

Que deux documents sont proposés à la signature des multi-occupants dont :

- une convention pour l'ensemble du site, signée avec le ministère gestionnaire, accompagnée d'une annexe à la convention qui liste les surfaces occupées par les services de l'État ou les établissements publics sous-occupants et signée par eux ;
- un règlement de site, signé par tous les occupants pour régir le fonctionnement courant du site (répartition des surfaces privatives et communes, répartition des charges en distinguant les charges courantes, l'entretien lourd et les travaux structurants, le cas échéant) ; utilisé pour les sites qui n'en disposent pas ou en remplacement d'une convention de répartition des charges existante et arrivée à échéance ; que ce règlement de site est commun aux deux options ;

Que les sous-occupants ne signent pas de CDU pour les surfaces occupées mais sont signataires de l'annexe et du règlement de site ;

Que cette formule permet la gestion des conventions d'utilisations et la perception des loyers budgétaires dans Chorus ;

Que, selon le MAEDI, le dispositif proposé par France Domaine est complexe et chronophage car il est plus simple de mettre à jour une liste de surfaces et d'occupants que d'actualiser et de signer plusieurs CDU de plusieurs pages à chaque changement d'occupation ; que ce dispositif pourrait se révéler contreproductif par rapport à l'objectif de signature des CDU ;

Que la solution de France Domaine porte atteinte aux pouvoirs de l'ambassadeur, tels que définis dans le décret 79-433 du 1er juin 1979, notamment dans son rôle de pilote de la politique immobilière de l'État en légitimant, au sein d'un site multi-occupants, une autonomie de gestion sur le plan immobilier, en contradiction avec les responsabilités de l'ambassadeur et l'atteinte des objectifs de performance immobilière ;

Considérant que les deux solutions ont été présentées aux ministères lors de la réunion du comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO) du 19 novembre 2015, que la majorité des ministères concernés s'est déclarée indifférente à l'une ou l'autre des options, à l'exception du ministère de la défense favorable à l'option présentée par France Domaine et du ministère de l'intérieur favorable à l'option présentée par le MAEDI ;

Considérant que les discussions se poursuivent entre France Domaine et le MAEDI pour tenter d'aboutir à un consensus, sans passer par un arbitrage interministériel ;

Le représentant de France Domaine ayant été entendu en ses explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 2 et 16 décembre 2015, fait les observations suivantes :

1. Compte tenu de la surface occupée par les biens à l'étranger, de la valorisation de ce patrimoine immobilier, le Conseil note que le patrimoine immobilier à l'étranger représente un enjeu important et recommande que la politique immobilière de l'État soit appliquée de façon cohérente en métropole et à l'étranger sous tous ces aspects.

   Il relève que cette politique immobilière de l'État repose sur une connaissance exhaustive du parc, une gestion et une rationalisation des espaces en respect des ratios d'utilisation et d'entretien, une évaluation plus fiable de ces actifs. Ces éléments, mis en œuvre en métropole, sont déclinés à l'étranger par les ambassadeurs, représentants de l'État propriétaire, avec la rédaction en cours de programmes immobiliers à l 'étranger, l'application des performances immobilières et la signature des conventions d'utilisation à venir.

   Il observe que les compétences attribuées en matière de gestion de biens mobiliers et immobiliers, exercées par les ambassadeurs en tant que représentants de l'État propriétaire à l'étranger, prévoient une délégation pour signer les conventions en tant d'utilisateurs.

2. S'agissant des conventions d'utilisation pour les sites multi-occupants, compte tenu des travaux engagés depuis près de cinq années et du calendrier de signature avant le 31 décembre 2016, le Conseil considère qu'une solution pragmatique doit être adoptée rapidement, en respect des missions dévolues à chacun des deux interlocuteurs.

   Le Conseil regrette qu'un consensus ne soit pas trouvé car les différences entre les deux positions sont plutôt minimes et consistent à choisir entre une convention d'utilisation secondaire et une annexe car les deux solutions permettent une gestion et un suivi des conventions et des loyers budgétaires.

   Il remarque que le principe juridique selon lequel toute occupation doit être justifiée par un titre en bonne et due forme est pris en compte dans les deux solutions, de manière plus claire dans la solution de France Domaine.

3. Que d'un point de vue pratique et au regard du périmètre concerné, le Conseil juge que la solution préconisée par le MAEDI semble plus facile à mettre en œuvre dans un contexte de simplification

administrative, de réduction des effectifs et de concentration des services de l'État dans les sites diplomatiques. Elle a aussi l'avantage de maintenir l'intégralité d'un site, sans le fractionner en plusieurs occupations, de surfaces très réduites. Elle facilite aussi la rationalisation et la valorisation des sites.

4. Qu'au regard de la réglementation de la politique immobilière de l'État et du principe d'occupation appliqué en métropole, le Conseil remarque que la position de France Domaine est en cohérence avec les positions appliquées en métropole, quelle que soit la surface concernée.

   Le Conseil constate cependant la lourdeur du dispositif par rapport aux surfaces concernées, souvent très réduites.

*

En conclusion, le Conseil constate que la solution préconisée par France Domaine est cohérente avec la volonté d'appliquer une réglementation unique, valable en métropole et à l'étranger.

Il est toutefois sensible à l'argument de rapidité désormais crucial pour la réalisation de l'objectif de signature des conventions d'utilisation dans le délai imparti.

Il invite donc les représentants de France Domaine et du MAEDI à trouver une solution partagée dans les meilleurs délais.

Le Conseil rappelle que quelle que soit la solution retenue, il est impératif que les conventions d'utilisation pour les biens à l'étranger soient signées avant le 31 décembre 2016.

*

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

Le projet de loi de finances comprend depuis 2012 un document de politique transversale consacré à la politique immobilière de l'État. Créé à l'initiative du Parlement, il représente un progrès significatif dans la connaissance des coûts de la fonction immobilière de l'État.

Sa confection qui exige un travail conséquent de la direction de l'immobilier de l'État, mais qui serait grandement facilité par l'utilisation d'un système d'information adéquat, mérite d'être saluée.

Le DPT 2017 prend en compte la transformation du service France Domaine en Direction de l'immobilier de l'État et les axes stratégiques que le Premier ministre lui a confiés lors de sa communication en Conseil des ministres du 20 janvier 2016.

1. Le Conseil tient à souligner les améliorations apportées à ce document qui le rendent plus lisible.

Le CIE avait demandé en 2016 que les éléments de synthèse qui figuraient à la fin du document soient plus facilement exploitables. La nouvelle présentation du DPT qui prend en compte cette observation permet de mieux identifier les principales données de l'année de référence du DPT sur l'occupation du parc occupé par l'État et ses opérateurs (ratios, coûts, etc.).

2. Le Conseil se réjouit de voir apparaitre des indicateurs de pilotage du parc réclamés depuis fort longtemps par les membres du Conseil pour mesurer les progrès accomplis (DPT 2017, page 31).

La DIE en a défini treize dont les quatre suivants sont présentés dans le DPT afin d'initier la mise en place d'une restitution plus complète en adéquation avec les principaux enjeux de la politique immobilière :

État de santé du bâtiment (nouvel indicateur)

- 46 % du parc est dans un état très satisfaisant
- 40 % du parc est dans un état satisfaisant
- 12 % du parc est dans un état peu satisfaisant
- 2 % du parc est dans un état non satisfaisant

État d'accessibilité

- 51,7% du parc en termes de SUB est accessible et 48,3 % ne l'est pas

Ratio d'occupation : 13,97 m² SUN / poste de travail

Performance énergétique :

- consommation totale tous usages confondus de 1 236 GWh
- ratio par bâtiment de 189 KWh/m² SUB par an

Le Conseil regrette vivement que le taux de renseignement des données issues du référentiel technique (RT) servant au calcul des indicateurs soit beaucoup trop faible, donc peu fiable, ne permettant pas ainsi de refléter la valeur exacte de l'indicateur sur le parc.

Sur l'indicateur de l'état d'accessibilité, les données sont mieux complétées (73 % de données disponibles). Les récents travaux conduits dans le cadre des agendas d'accessibilité programmés sont certainement à l'origine de cette meilleure information sur le parc. Le Conseil relève toutefois que grâce à ces mêmes agendas le taux aurait dû être bien supérieur à 73 %.

Sur l'indicateur de performance énergétique, le Conseil regrette que celui-ci se substitue à la présentation de la programmation des opérations permettant d'atteindre les objectifs de réduction énergétique et au bilan chiffré des progrès accomplis dans ce domaine dont il avait demandé la mise en place dans son avis du 10 décembre 2014.

Dans son avis n°2016-29 du 7 décembre 2016, le Conseil a rappelé l'urgence qui s'attachait à mettre en place une véritable stratégie pour répondre aux impératifs de loi sur le Grenelle de l'environnement et à la loi sur la transition énergique et la croissance verte pour les bâtiments de l'État. Il a demandé qu'un bilan annuel annexé au DPT soit réalisé sur chacune des huit actions de la feuille de route élaborée par la DIE et ce pour le PLF 2018.

3. L'examen des données du DPT 2017 met une nouvelle fois en exergue l'importance des efforts que l'État doit encore effectuer pour connaître son patrimoine, le rationaliser et ainsi être en mesure de contribuer efficacement à la diminution des dépenses publiques. L'enjeu du coût de la réduction de la fonction immobilière se situe pour l'État entre 1 et 1,5 milliards d'économies[2].

Les surfaces occupées par l'État ont diminué de 1 584 041 m² SUB (DPT 2017, page 21) soit – 2,28% par rapport à 2014. Cette évolution s'explique par des actions de fiabilisation, des transferts et des cessions sans que l'on connaisse le poids de chacun de ces éléments. Le Conseil se félicite de cette baisse, reste très prudent sur l'origine de cette diminution et constate que, en tout état de cause, elle est notablement inférieure au résultat qui serait obtenu par la simple application des instructions de 2009.

La répartition en masse par composante (bureau, logement, local d'activité, bâtiment culturel, culte et monument, infrastructure) reste inchangée par rapport à 2014 (DPT 2017, page 23).

La part des locaux vacants ou non affectés reste stable (DPT 2017, page 21) ce qui est surprenant puisque globalement les surfaces diminuent de 2,28 %. Le stock de bureaux vacants diminue passant de 607 391 m² SUB à 538 466 m² SUB. Les surfaces de logement augmentent quant à elles de 146 723 m² SUB.

Le ratio d'occupation (nombre de m² SUN par poste de travail) se situe à 13,97 pour 14,06 en 2014 (DPT 2017, page 34). La cible plafond de 12 m² fixée en 2009 est encore loin d'être atteinte. Pourtant le passage de 13,97 m² à 12 m² permettrait d'économiser près de 1,9 million de m² en propriété et près de 800 000 m² en prise à bail[3].

[2] *Annexe n°29 du PLF 2017, gestion du patrimoine immobilier de l'État : rapporteur spécial M Jean-Louis Dumont*

[3] *Annexe n°29 du PLF 2017, gestion du patrimoine immobilier de l'État : rapporteur spécial M. Jean-Louis Dumont*

L'évaluation des crédits consacrés à la PIE est fixée à 6,655 milliards hors personnel en 2017 pour une dépense constatée en 2015 de 6,908 milliards d'euros (DPT 2017, page 15). Autrement dit, aucune économie n'est attendue sur les dépenses immobilières en 2017 à l'exception de celles relatives à l'énergie et aux fluides. Dans le DPT, les crédits consacrés à ce poste se sont élevés à 569 188 125 € en 2015 et sont estimés à 339 853 166 € en 2017 soit une diminution de 229 334 959 € soit – 40,25%. Cette diminution est surprenante et le CIE demande sa confirmation.

4. La qualité perfectible des commentaires qui accompagnent la publication de certains chiffres du DPT semblent indiquer que l'administration appréhende moins ce document comme un outil de pilotage de la politique que comme un exercice administratif obligé. Le Conseil encourage ses auteurs à mieux valoriser les données collectées. Conscient que la direction de l'immobilier de l'État ne dispose pas toujours du temps nécessaire à une meilleure exploitation des données, le Conseil propose que le document fasse l'objet d'une présentation complémentaire plus stratégique devant le Conseil de l'immobilier de l'État.

L'optimisation du parc immobilier de bureaux de la région Île-de-France doit être une priorité. Il concentre les enjeux économiques les plus importants. L'État et ses opérateurs occupent près de sept millions de mètres carrés de locaux de bureaux sur ce territoire. Le DPT 2017 précise que la part des seules surfaces contrôlées par l'État était valorisée à 14 Mds€ en 2015 et à 12 Mds€ en 2014. Le Conseil prend acte de cette revalorisation de 15 % et suggère de poursuivre le travail de fiabilisation des valeurs des actifs franciliens engagé par la direction de l'immobilier de l'État.

Les éléments de présentation des prises à bail prenant effet au cours de l'année d'exercice budgétaire méritent explication. Le Conseil s'étonne que les surfaces de six contrats locatifs d'un montant de loyer annuel de près de 10 M€ ne soient pas connues. Ces opérations déduites, il est surpris de constater que le calcul de la valeur unitaire du loyer moyen des autres engagements locatifs s'établit à 521 € / m² SUB, valeur incompatible avec les plafonds de loyer de la politique immobilière de l'État. La recherche d'explications conduit à envisager que l'opération développée sur le secteur de la Défense pour le compte des ministères écologiques est responsable de ce résultat incompréhensible. Le Conseil demande que la DIE lui communique une fiche explicative sur ce sujet.

5. Le Conseil regrette que la présentation des données soit limitée à deux années consécutives. La gestion immobilière s'envisageant sur un temps long, il serait utile que certaines informations clés soient mises en perspective sur plusieurs années. Les SPSI étant des exercices quinquennaux, le tableau de bord du DPT devrait permettre d'apprécier les évolutions sur une période équivalente.

*

4. Les commissions CTQ et CIME

Conformément au décret instituant le CIE, les représentants de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) et de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) rendent compte de l'activité de leur instance au moins une fois par an.

Sur le rapport d'activité 2015 de la CIME, et après avoir entendu son président le 6 avril 2016, le CIE a relevé plusieurs points.

Le CIE constate une nouvelle fois que ce rapport permet de mesurer les évolutions positives d'une politique immobilière active de la part du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

Le Conseil a relevé que le nombre de dossiers de cessions a diminué de 32 % par rapport à 2014 même si le produit de cession a augmenté grâce à une vente importante. Il a noté que les cessions étant réalisées en monnaie locale la variation du taux de change entre la signature et le paiement de la transaction pouvait affecter de façon importante le montant perçu. Il a également constaté que les éléments de mesurage des surfaces utilisés pour les cessions gagneraient à être objectivés aux normes internationales Il existe par ailleurs des écarts entre les valeurs figurant dans Chorus RE-FX et la réalité du marché local. Il souhaite sur ce point un traitement circonstancié par la direction de l'immobilier de l'État.

Le CIE s'est félicité de la présentation par la CIME des premiers éléments d'information relatifs au patrimoine issus de plusieurs programmes stratégiques immobiliers à l'étranger (SPSI simplifié). Il a regretté que la stratégie immobilière à moyen/long terme ne soit pas d'avantage évoquée. Le CIE souhaite que cette donnée soit intégrée au rapport 2016.

Sur le rapport d'activité 2015 de la CTQ, le CIE, après avoir auditionné son président le 12 octobre 2016, a formulé plusieurs observations.

Le Conseil s'est inquiété de la réduction du nombre de dossiers de cessions présentés à la commission. Si cette tendance se confirmait, l'État devrait en tirer des conséquences en termes d'orientation des choix de la politique immobilière.

Comme l'a souligné la CTQ, il note que France Domaine tend à augmenter la marge d'incertitude admissible de ses évaluations de 10% à 15% et il se demande comment l'État peut garantir que les biens cédés de gré à gré (60 % du volume des cessions) ne l'ont pas été à un prix inférieur à leur valeur. Le CIE recommande de séparer la fonction évaluation de celle des fonctions opérationnelles au sein du réseau de la DGFIP.

Il confirme la recommandation de la CTQ de clarification des rôles des représentants de l'État propriétaire et de l'État occupant en qui concerne notamment la gestion des contrats de location.

Le CIE partage le constat fait par la CTQ d'une absence de vision économique des projets à long terme et appelle à un travail pédagogique d'envergure auprès des services de la direction de l'immobilier de l'État.

Enfin, le Conseil a appuyé auprès du ministre en charge du domaine la demande de la CTQ d'élargir sa compétence a posteriori aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale lorsque la direction de l'immobilier de l'État est amenée à intervenir dans une transaction immobilière.

Avis n°2016-12 sur le rapport d'activité 2015 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME)

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

Vu l'article 1 du décret n°2011-1388 du 28 novembre 2011 modifiant le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État prévoyant que le président de la CIME rend compte de son activité au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu l'avis n°2014-08 du 12 février 2014 du CIE sur le rapport d'activité 2013 de la CIME et l'avis n°2015-15 du 18 mars 2015 sur le rapport d'activité 2014 de la CIME ;

Vu l'avis n°2015-02 du 14 janvier 2015 du CIE relatif au SPSI du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) ;

Vu le rapport d'activité pour 2015 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, en date de janvier 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 6 avril 2016, M. Alain HESPEL, président de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger accompagné de M. Antoine GOSSET, chargé de mission auprès de la direction générale de l'administration et de la modernisation du MAEDI, secrétaire permanent de la CIME, en présence de M Graham PAUL, directeur des immeubles et de la logistique au MAEDI, de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, chef de la mission des opérations immobilières des administrations centrales et autorités indépendantes au service France Domaine ;

Le Conseil de l'immobilier de l'État prend note des opérations réalisées et décrites dans le rapport d'activité 2015 et souligne particulièrement les points suivants :

1. Le Conseil salue la qualité du travail effectué par la CIME en 2015 et constate que ce rapport permet de mesurer, comme les années précédentes, les évolutions positives d'une politique immobilière active de la part du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) avec la volonté affichée d'une rationalisation du patrimoine de l'État et des opérateurs à l'étranger ; une densification de certains sites par regroupement de différents services de l'État, un développement des SPSI à l'étranger.

2. Le Conseil note avec satisfaction la prise en compte par la CIME dans son rapport annuel des observations formulées par le CIE dans son avis n° 2015-15 du 18 mars 2015, notamment l'introduction de tableaux présentant sur trois ans les dossiers par catégories.

3. Le Conseil souligne le bon fonctionnement de la commission avec une participation active des services des ministères concernés et de France Domaine. Il note la réflexion en cours relative à la participation financière de tout occupant d'un bien domanial et la proposition d'un nouveau type de convention « convention de mise à disposition contre loyer ». Le Conseil est favorable à cette proposition du président de la Cime qui a pour mérite de responsabiliser l'occupant et d'introduire une relation économique sur le coût de l'occupation d'un bien public. Il rappelle qu'il a toujours préconisé ce type de relation visant à plus grande transparence des coûts d'utilisation des bâtiments appartenant à l'État.

   Alors que le nombre de dossiers baisse, passant de 238 dossiers en 2014 à 225 en 2015 (soit une diminution de 5,5 % du nombre de dossiers mais une quasi stabilité durant les dix dernières années), le Conseil constate que 99 % des dossiers reçoivent un avis favorable ou sont actés en régularisation, ce qui souligne la qualité de forme et de fond des dossiers présentés, la prise en compte effective des critères de la performance immobilière et la recherche d'économies budgétaires.

   Le Conseil remarque une répartition quasi identique des dossiers par catégories entre 2014 et 2015 avec 72 % de dossiers relatifs à des baux locatifs (162 dossiers) , 20 % des dossiers relatifs à des cessions (17 ventes effectives et 29 dossiers de principes de ventes contre 29 % en 2014) , 2 % de demandes d'avance du Trésor (5 % en 2014) ; les 6 % restant se partagent entre les acquisitions, les travaux et constructions, la gestion de biens domaniaux et les changements d'utilisateurs.

   S'agissant des opérations relatives aux baux locatifs, le Conseil note qu'elles représentent encore la principale catégorie des dossiers examinés (soit 72 %) soit une hausse significative par rapport à 2014. Les dossiers concernent à 34 % des renouvellements de baux, à 14 % des prises à bail de nouveaux locaux, à 39 % des conventions d'occupation précaire et à 13 % des conventions de sous-occupation. Sur les 84 mises à disposition de locaux au profit de tiers par l'État, 82 sont conclues au profit du MAEDI (à 41 % pour le réseau culturel et à 59 % pour le réseau diplomatique et consulaire) et 2 au profit de la direction du trésor et visent à rentabiliser des surfaces dont l'administration n'a plus l'usage et à réduire les charges de fonctionnement.

   Le Conseil constate que le nombre de dossiers de cessions de biens a diminué de 32 % par rapport à 2014 (soit 46 dossiers au lieu de 68).

   Le nombre de dossiers de ventes effectives a baissé de 51 % par rapport à celui de 2014 (17 ventes effectives contre 35) mais le produit de cessions a augmenté de plus de 100 % passant de 126 M€ en 2014 à 250 M€ en 2015, en raison de la vente du campus diplomatique de Kuala Lumpur. Dix ventes concernent pour la première fois la direction du Trésor pour un montant de 14,5 M€ (soit 59 % du nombre de dossiers et 6 % des produits de cession) et six ventes le MAEDI pour 233 M€ (soit 38 % du nombre de dossiers et 93 % des produits de cession). Quant aux procédures de cession, le Conseil prend note que les cessions sont conclues en monnaie locale, que des variations du taux de change entre la date de signature du contrat de vente et le paiement de la transaction peuvent affecter de façon importante le montant effectivement perçu, de même que les délais de procédure liés au droit local, comme ce fut le cas lors de la cession du campus diplomatique de Kuala Lumpur.

   Le Conseil constate que les éléments de mesurage des surfaces utilisés pour les cessions gagneraient à être objectivés aux normes internationales en vigueur.

Le Conseil relève les écarts constatés entre les valeurs figurant dans Chorus RE-FX et la réalité du marché local. Il souhaite que ce dossier fasse l'objet d'un traitement circonstancié par France Domaine afin que cette anomalie disparaisse.

Le Conseil observe que les dossiers relatifs aux principes de vente (29 contre 33 en 2014) suivent la même évolution que les cessions effectives, avec une diminution de 12 % du nombre de dossiers et une augmentation de 11 % du montant prévisionnel estimé (passant de 186 M€ en 2014 à 205 M€ en 2015). Les dossiers présentés par la direction du trésor (13 dossiers pour un montant de 21 M€) devancent en nombre les dossiers (soit 45 %) présentés par le MAEDI (12 dossiers soit 41 % pour un montant de 172 M€ soit 84 %) mais pas en valeur (10 %).

S'agissant des acquisitions, le Conseil remarque que les dossiers concernent essentiellement le MAEDI (à 67 %), diminuent de 77 % en nombre de dossiers et de 85 % en montants ; que ces acquisitions traduisent une rationalisation des implantations du MAEDI à l'étranger et une mise en conformité avec les normes de la politique immobilière pour les résidences diplomatiques et consulaires. Ces acquisitions entrent dans la procédure vente /acquisition avec réalisation d'économies importantes et de réductions des occupations.

Enfin, le Conseil note que depuis que la CIME a simplifié la procédure, les demandes d'avances du Trésor pour le paiement de caution ou de loyers anticipés dès la prise à bail de logements des agents en poste à l'étranger ont diminué de 62 % par rapport à 2014 en volume et de 63 % en montant.

Le Conseil observe toujours la prédominance constante des dossiers présentés par le MAEDI (78 % contre 77 % en 2013) et la stabilité, en part relative de ceux de la direction générale du trésor (12 % en 2014 et 2015) des opérateurs (6 %), de la direction générale des finances publiques et du ministère de la défense (4 %). Il relève avec satisfaction la poursuite de présentation de dossiers par certains opérateurs comme Business France et l'AEFE (qui a présenté six dossiers relatifs à des projets de construction, d'extension et de restructurations de sites abritant des établissements scolaires). Le Conseil est favorable au souhait exprimé par le Président de la CIME que d'autres opérateurs de l'État à l'étranger présentent leurs situations immobilières devant la commission.

Le Conseil conclut que l'activité de la CIME contribue à la rationalisation immobilière des biens à l'étranger qui se traduit notamment par la réalisation de cessions importantes et avantageuses financièrement, le regroupement des implantations tant de l'État que des opérateurs, compte tenu de la réduction des effectifs et des moyens. Il souhaite que les points évoqués lors de l'audition comme l'usage de normes internationales d'évaluation des biens immobiliers soient mis en œuvre.

4. Après deux premiers SPSI présentés à la CIME en 2014 (Liban et Turquie), le Conseil se félicite de la présentation de sept programmes stratégiques immobiliers à l'étranger (SPSI simplifiés) sur les vingt et un prévus, comprenant d'une part le recensement des biens toutes catégories détenus et occupés par l'État et ses opérateurs et d'autre part la présentation d'une stratégie immobilière à moyen et long terme.

Comme il l'avait demandé dans son avis n°2015-15 du 18 mars 2015, le Conseil remercie la CIME d'avoir annexé à son rapport les premiers éléments d'information relatifs au patrimoine immobilier mais regrette que la stratégie immobilière à moyen/long terme ne soit pas évoquée, à l'exception de la Turquie, et demande que ces éléments soient intégrés à l'avenir.

En effet compte tenu des enjeux que représente le patrimoine immobilier à l'étranger tant par son étendue, sa diversité et sa valorisation, il est essentiel de connaître les objectifs de rationalisation des occupations avec des réductions de superficie en fonction des réductions d'effectifs dans les postes de

présence diplomatique (PPD) et la mise en œuvre de normes immobilières des résidences diplomatiques et consulaires.

Alors que la présentation des vingt et un SPSI prévue sera bien avancée voire terminée en 2016, le Conseil souhaite que la CIME continue à présenter dans son rapport d'activité 2016 les résultats tant en termes de connaissance du parc qu'en termes de performances immobilières (ratios d'occupation des surfaces, évolution des effectifs, coûts d'exploitation) afin de vérifier l'application de la politique immobilière de l'État à l'étranger. Il lui demande aussi d'intégrer les éléments relatifs à de la stratégie immobilière à moyen/ long terme et de dégager une première synthèse des grands axes d'action mis en œuvre (rationalisation des implantations alors que le nombre de cessions baisse régulièrement depuis 2014, regroupement, valorisation) qui aident le MAEDI à établir sa programmation annuelle.

*

Avis n°2016-23 sur le rapport d'activité de l'exercice 2015 de la Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)

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

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

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

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé «moderniser la politique immobilière de l'État» ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

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

Vu la circulaire du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État ;

Vu le décret n° 2012-203 du 10 février 2012 relatif à la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État ;

Après avoir entendu M. Pierre DEPROST, président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, en présence de MM. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur à la direction immobilière de l'État et Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière et immobilière, en sa séance du 12 octobre 2016 ;

Considérant que la commission constate une évolution significative des dossiers présentés par France Domaine ;

Que leur nombre a diminué de plus de 20 % en un an, passant de quatre-vingts en 2014 à soixante-trois en 2015 ; que cette tendance se confirme pour l'année en cours ;

Que le nombre de cessions importantes (d'un montant supérieur à 2 M€ pour l'Ile-de-France et à 1 M€ pour le reste du territoire) s'est réduit significativement et la part des dossiers concernant des baux - et notamment des renouvellements de baux- a augmenté, représentant désormais près de la moitié des dossiers présentés ;

Que la communication de fiches de présentation des dossiers par le service France Domaine a facilité le travail de la commission qui estime cependant que celles-ci demeurent perfectibles et trop souvent elliptiques ;

Considérant que la commission a examiné vingt-huit dossiers ou projets d'opérations immobilières en 2015 sur les soixante-trois présentés ; que la commission soulève des questions relatives au fond des dossiers examinés qui ne sont pas sans conséquences juridiques ;

Que l'examen des dossiers relatifs à la non réalisation de cession montre que des efforts restent à faire pour vérifier l'origine de propriété des biens proposés à la vente ;

Qu'une participation aux dépenses d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) imputée à l'État-vendeur semble manquer de fondement juridique ;

Que l''évolution du montant de la marge accordée aux services locaux (passée de 10 % à 15%) atteste de la relative fiabilité des évaluations des biens par les services du Domaine ; que celle-ci apparaît en contradiction avec le principe constitutionnel qui s'oppose à ce que *« des biens ou des entreprises faisant partie des patrimoines public soient cédés à des personnes poursuivant des fins privées pour des prix inférieurs à leur valeur »* ;

Considérant que la commission a relevé plusieurs anomalies relatives aux évaluations préalables à des cessions ;

Que les ventes réalisées dans un cadre concurrentiel montrent la faiblesse de certaines évaluations préalables aux cessions ; que la commission a relevé pour une cession parisienne, un écart de près de 40 % et même de plus de 60 % si la clause de complément de prix devait jouer ;

Que la commission a rappelé qu'une évaluation pour régularisation est contestable, même si le niveau de prix est correct ;

Considérant que la commission a été interrogée par le ministre sur la régularité juridique de la cession de gré à gré d'un tènement parisien du ministère de la défense à une fondation de droit privé et sur la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État ;

Que la commission a recommandé d'inscrire dans l'acte de cession un engagement de la fondation de n'exercer sur le site cédé que la mission de service public pour une durée qui ne soit pas inférieure à soixante-dix ans ;

Que la commission constatant que l'offre d'achat présentée était sensiblement inférieure à la prévision de recettes que la loi de programmation militaire identifiait pour cet ensemble immobilier, a été d'avis qu'en l'absence de mise en concurrence, le bien ne pouvait être cédé à un prix inférieur à un montant qu'elle indiquait ;

Considérant que la commission a été saisie d'une demande d'avis sur un projet de protocole entre l'État et la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), dans le cadre de l'article 6 du décret du 10 février 2012 ;

Que la commission a affirmé sa conviction qu'il est de l'intérêt de l'État de céder ses biens inutiles sans les brader, en les confiant à une société spécialisée sous réserve que l'État joue son rôle dans la gouvernance de la dite société pour préserver ses intérêts financiers ;

Que la commission a formulé des recommandations et conclu que, malgré les incertitudes juridiques qui demeuraient, elle était prête à contribuer à la mise en œuvre de ce projet ;

Que la commission n'a pas été informée des suites données à ce projet de protocole ;

Que le représentant de la direction immobilière de l'État (DIE) a indiqué en séance que la réalisation du projet se heurtait à des obstacles juridiques, le positionnement de la foncière en quasi-régie étant au cœur des interrogations ;

Considérant que la commission a relevé différents dysfonctionnements dans la conduite des opérations :

Qu'elle a rappelé que la commission d'ouverture des plis pour la cession d'un bien de l'État est interne à l'administration et que la participation du responsable d'un exécutif local pose un problème au regard de la préservation des intérêts de l'État dans le choix du futur acquéreur ;

Qu'elle a identifié de graves négligences dans la préservation de l'intégrité du patrimoine public et dans la vérification de l'origine de propriété du bien vendu dans un dossier de cession d'un ancien centre de vacances ;

Qu'elle a estimé que la mauvaise articulation du représentant local de la politique immobilière de l'État (RPIE) et de France Domaine n'était pas étrangère à certains dysfonctionnements pointés dans un dossier d'acquisition dans le cadre d'un contrat de vente en état futur d'achèvement (VEFA) ;

Que la commission suggère de clarifier les rôles respectifs de France Domaine et de l'occupant notamment pour la gestion des contrats de location ;

Considérant que la commission regrette une gestion trop passive des immeubles ;

Que les délais entre la constatation de l'inutilité des biens et leur mise sur le marché sont importants ;

Qu'un bâtiment cédé est resté inoccupé plusieurs années du fait que la commune avait fait connaître sa décision d'exercer son droit de priorité en 2011 mais n'avait pas donné suite sans que l'État réagisse ;

Que la libération d'un bien ne conduit que rarement à s'interroger préalablement à sa mise en vente, sur l'utilité de l'immeuble pour une autre administration, le réflexe d'intérêt collectif ne semblant pas acquis ;

Considérant que la commission formule trois observations sur la mise en œuvre de la nouvelle politique de baux externes :

Que les dossiers étudiés dans le cadre de la politique de renégociation des baux ont révélé des situations initiales non conformes aux règles de la politique immobilière de l'État (plafonds de surface SUN et de loyer non respectés) ;

Que la commission appelle l'attention de l'administration des domaines en responsabilité du pilotage des opérations de renégociations, sur la nécessité de procéder à une analyse en coûts complets intégrant les charges et pas seulement limitée aux seules composantes d'un loyer économique ;

Que la commission constate que les dossiers détaillent peu les informations relatives à l'occupation actuelle et future des locaux pris à bail ; qu'elle invite à instruire d'avantage le volet occupation des locaux et à veiller au caractère réaliste des prévisions d'effectifs présentées ;

Considérant que la commission a constaté que la relation entre les besoins et les surfaces était rarement bien établie, y compris pour des opérations d'acquisition ;

Que la vision à long terme de l'intérêt économique d'une opération semble ainsi faire souvent défaut ; que la gestion immobilière de l'État souffre de l'absence d'une vision globale ;

Que les décisions fondées sur une approche par occupant peuvent ainsi conduire l'État à la cession d'un bien acquis onze ans plus tôt seulement, sans que l'intérêt d'un remploi soit expertisé ;

Considérant que les autorités administratives indépendantes dotées de personnalité morale, établissements publics nationaux et opérateurs de l'État ne relèvent pas de la compétence de la Commission aux termes du décret du 10 février 2012 ;

Que l'immobilier de ces démembrements de l'État représente un enjeu financier significatif ;

Que le service France Domaine, devenu depuis la direction de l'immobilier de l'État, est néanmoins appelé à intervenir réglementairement ou à titre de prestataire de service auprès de ces entités pour la gestion de leurs transactions immobilières ;

Que la commission propose d'étendre le champ de son contrôle a posteriori pour les transactions de ces structures dans lesquelles intervient la direction de l'immobilier de l'État ;

Le président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État et le représentant de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 12 octobre 2016, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil s'inquiète de la réduction importante du nombre de dossiers de cessions présentés à la commission.

   Il observe que cette indicateur devrait être un élément clé du tableau de bord de la direction de l'immobilière de l'État.

   Le CIE relève qu'une diminution significative des cessions aurait pour conséquences de réduire la stratégie immobilière de l'État à la seule optimisation de son parc et, sauf à trouver d'autres ressources financières, de limiter significativement son champ d'action.

   Il invite la direction immobilière de l'État à s'assurer que le nombre de dossiers présentés à la commission traduit bien une tendance d'activité et non pas des difficultés liées à des retours d'information de la part des services.

   Dans le cas où ces investigations complémentaires devaient confirmer la décroissance durable du volume de cession, il l'engage à en tirer les enseignements en termes d'orientation des choix de la politique immobilière.

   Le Conseil souhaite être destinataire de ces orientations.

2. Le Conseil souhaite être informé des suites données au projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) pour lequel il avait rendu un avis il y a un an.[4]

3. Le Conseil s'inquiète de plusieurs dysfonctionnements pointés dans la gestion des cessions des biens domaniaux.

   Il rappelle qu'il s'était interrogé en mai 2015 sur les conditions juridiques de la cession de gré à gré d'un bien libéré par le ministère de la défense à une fondation privée à un prix nettement inférieur à la valeur estimée en 2009 par France Domaine et en considérant que l'évolution des prix de l'immobilier à Paris

[4] *Cf. Avis CIE 2015-39 du 21 octobre 2015 sur le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)*

depuis six ans (à l'époque de l'avis, sept ans désormais) justifieraient une nouvelle évaluation à la hausse.

Il invite le ministre en charge du Domaine à prendre toutes les mesures adaptées pour garantir une juste valorisation des biens immobiliers vendus par l'État qui ne peut qu'être opérée qu'en toute transparence et qu'uniformément sur l'ensemble du territoire français, selon des règles et procédures connues de tous les agents de l'État et de ses opérateurs et largement diffusées aux partenaires privés du marché de l'immobilier.

4. Les évaluations domaniales continuent de susciter des interrogations de fond.

   Le Conseil note que France Domaine tend à augmenter la marge d'incertitude admissible de ces évaluations de 10 % à 15 %.

   Il prend acte des écarts conséquents entre les estimations de France Domaine et les prix constatés pour des biens vendus dans le cadre d'appels d'offres. Il relève également que la part des ventes opérées sans appel d'offres représente 60 % des dossiers de cessions présentés à la commission. Il se demande comment dans ces conditions, l'État est en mesure de garantir que les biens cédés dans le cadre du gré à gré ne le sont pas à un prix inférieur à leur valeur.

   Au moment où se crée la direction de l'immobilier de l'État, le Conseil estime que ces observations doivent conduire à se réinterroger sur l'opportunité de séparer la fonction d'évaluation des fonctions opérationnelles au sein du réseau de la direction générale des finances publiques.

5. Le Conseil regrette les conséquences de la difficile articulation des différents services de l'État impliqués dans sa gestion immobilière. Il attend de la mise en place de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État, une meilleure coordination de ses acteurs qui ont encore à acquérir un réflexe d'intérêt collectif qui permettrait d'éviter bien des écueils.

   Il appuie la recommandation de la commission de clarification des rôles des représentants de l'État propriétaire et de l'État occupant s'agissant notamment de la gestion des contrats de location dont l'enjeu annuel est supérieur à un milliard et demi d'euros.

6. L'absence de vision économique pointée par la commission confirme le constat effectué par le Conseil ces dernières années.

   La séparation des rôles de l'État propriétaire et de l'État occupant, pierre angulaire de la nouvelle politique immobilière de l'État engagée depuis une décennie, avait pour but de faire prendre conscience à l'un et à l'autre, du coût de l'immobilier au travers du lien entre surfaces occupées et valeur de l'actif immobilisé. Force est malheureusement de constater que ces notions qui devraient être au cœur des stratégies immobilières ne sont pas encore suffisamment prises en considération.

7. Le Conseil appelle à un travail pédagogique d'envergure auprès des agents des services représentant l'État propriétaire.

   Il considère notamment qu'il n'est pas admissible de laisser un bien domanial inoccupé pendant de longues périodes.

   Il rappelle que la vacance d'un actif, outre les divers frais liés à sa détention, suscite une perte équivalente à sa valeur locative. Au surplus, les immeubles inoccupés se dégradent plus rapidement et donc perdent de leur valeur.

Le Conseil insiste une nouvelle fois sur la nécessité de systématiser les clauses de sauvegarde de complément de prix. Il prend acte de la note adressée en décembre 2015 par France Domaine à son réseau en prescrivant leur rédaction.

Toutefois, comme le souligne la commission, des disparités existent dans les pratiques locales et le Conseil partage son analyse selon laquelle la DIE doit apporter les précisions requises aux services locaux du Domaine sur les différents points de vigilance mis en évidence dans son rapport.

8. Le Conseil relève les remarques de la commission relatives à la qualité des informations transmises par les administrations occupantes confirment ses impressions issues de l'analyse des dossiers portés à sa connaissance :

- la faiblesse du rapport surface utile nette sur surface utile brute souvent très inférieur à la cible de 67 % lui semble refléter le plus souvent le caractère purement déclaratif des informations plutôt que la qualité architecturale intrinsèque des immeubles occupés ;
- le nombre de fonctionnaires est censé avoir diminué ces dernières années ; or les éléments relatifs aux effectifs des structures auditionnées par le Conseil depuis trois ans font rarement état de pareille tendance ;
- les loyers budgétaires ne reflètent pas toujours les réalités du marché ;
- la présentation des loyers économiques peut se révéler biaisée selon que l'on en exclut des taxes et impôts transférés du bailleur au preneur, que l'on comptabilise les mesures d'accompagnements consenties par le bailleur sous la forme de travaux dont le coût réel est difficile à établir, ou que l'on rapporte le loyer à une surface intégrant des locaux logistiques ou d'archives.

Le Conseil souhaite qu'un travail de sensibilisation soit entrepris auprès des utilisateurs pour que les normes de la politique immobilière ne soient pas appréhendées comme une règle administrative avec laquelle on peut jouer en interprétant à loisir les composantes du ratio de référence.

Le Conseil appelle à un durcissement du contrôle de ces informations par la direction de l'immobilier de l'État :

- par une qualification des données de mesurage des surfaces (déclaratif, mesuré par un expert, garanties par la direction de l'immobilier de l'État) ;
- par un rapprochement systématique des effectifs déclarés de ceux figurant dans les documents budgétaires ;
- par la mise en place d'une charte de présentation des coûts des opérations immobilières.

*

En conclusion, le Conseil salue la qualité du travail de la commission et appuie sa proposition d'extension du champ du contrôle a posteriori de la commission aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public lorsque la direction immobilière de l'État ou les services du réseau de la direction générale des finances publiques sont appelés à intervenir dans une transaction immobilière, compte tenu des enjeux financiers qu'ils représentent.

*

5. Les séances thématiques du Conseil de l'immobilier de l'État

Dans le cadre de ses missions, le Conseil de l'immobilier de l'État a décidé d'organiser des séances thématiques transversales destinées à mieux accompagner la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État par ses différents acteurs.

Deux thèmes ont été précédemment abordés, l'un sur « La responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service », le deuxième sur « L'évolution de l'espace de travail des services publics et les nouveaux besoins des services administratifs liés à l'émergence des nouvelles techniques de l'information et de la communication » (Cf. rapport d'activité - 2015).

Le troisième thème, **« Comment mieux gérer les immeubles et maitriser les coûts d'investissement et d'exploitation ? »**, est abordé à partir des unités de base que sont le bâtiment et le service à l'immeuble. Cette réflexion conduit à s'interroger sur l'optimisation des biens occupés que l'État en soit propriétaire (biens domaniaux) ou locataire (biens pris à bail). La recherche d'optimisation de ces biens est en l'occurrence appréciée sous l'angle de la maîtrise des coûts d'investissement et d'exploitation, afin de diminuer le coût à l'occupant.

L'objectif est de mettre en lumière un certain nombre de points de vigilance, de questions à se poser, de pistes de réflexion et de progression dans un contexte budgétaire particulièrement et durablement contraint.

Les membres du Conseil ont abordé cette thématique en trois temps :

1. Les baux et la rationalisation des dépenses.

Quand l'État est locataire, l'exploitation la plus économe implique de s'intéresser d'abord aux conditions d'élaboration des baux (comment négocier les baux, les renégocier, selon quel calendrier ? comment rédiger les clauses du bail ? quels points d'attention doivent-ils être signalés, sur les charges, les travaux, etc. ?).

Recommandations émises :

- Identifier clairement la personne en charge de la validation du bail et du pilotage de la prise à bail ;
- Centraliser la définition de la méthode et des processus, concernant la prise à bail mais décentraliser les actions ;
- Prôner systématiquement l'intervention de professionnels extérieurs ;
- Donner un statut législatif et juridique aux baux dont l'État est preneur ;
- Généraliser la clause de résiliation anticipée et intégrer des clauses de sous location, de transfert de bail pour plus de souplesse.

2. Les modalités d'exploitation.

Ce sous thème intéresse à la fois l'État propriétaire et l'État locataire. Il concerne la définition des modalités d'exploitation : l'externalisation, les plans de maintenance et d'entretien, etc.

Il peut être également abordé sous l'angle de l'incidence des certifications sur la gestion immobilière : la prise en compte du volet environnemental en général et plus spécifiquement du volet thermique.

Recommandations émises :

- Développer la connaissance du patrimoine occupé ;
- Travailler sur la valeur du bien immobilier occupé et ne pas hésiter à se comparer au marché ;
- Rendre possible la multi-utilisation des locaux dont l'État est le principal utilisateur, notamment par des conventions souples permettant la sous location ou encore la mutualisation de services (accueil, restauration…) ;
- Viser des économies d'échelle en évitant la multiplication des donneurs d'ordre, des appels d'offres et des contrats ;
- Ne pas hésiter à expérimenter de nouveaux outils de gestion du patrimoine.

3. Les outils pour améliorer la gestion et la mesure de la performance.

Dans le cadre des outils pour une meilleure gestion immobilière, le développement du digital au service de la gestion immobilière, les modalités d'application de la maquette numérique au patrimoine de l'État et ses attendus sont à prendre en compte.

Les conditions d'appréciation de la performance des immeubles permettent quant à elles d'aborder les moyens à mettre en œuvre. Comment mesure-t-on la performance, selon quels indicateurs, à quel rythme ?

Recommandations émises :

- Améliorer la connaissance de l'immobilier en imposant un processus de captation de la donnée (souple) pour remontées du terrain ;
- Tenir compte des bonnes pratiques en région, standardiser les processus pour faire remonter les données utiles ;
- Travailler sur les usages et services que l'État veut proposer (valeur d'usage) ;
- Connaitre les données existantes et créer les conditions de leur partage ;
- Accepter la part d'incertitude de la donnée ;
- Recourir à l'externalisation : brokers, facility-manager pour avancer plus vite.

Ces recommandations ont nourri la réflexion du Conseil de l'Immobilier de l'État sur les conditions d'une meilleure exploitation des bâtiments dont l'État à la charge. Les déclinaisons, sous forme de fiche, sont les suivantes :

- Les enjeux d'une meilleure gestion et d'une maîtrise des coûts immobiliers.
- L'optimisation de l'investissement sur le patrimoine de l'État.
- La maîtrise des coûts immobiliers d'un bien pris à bail par l'État.
- Les outils de connaissance et d'évaluation de la performance.
- Vers un immobilier partagé et de services.

En 2016, trois thèmes ont été abordés : le premier sur l'entreposage et au stockage (cf. 1.3 – Les activités du Conseil, page 8) ; le deuxième sur la valorisation du patrimoine immobilier de l'État fait l'objet d'une publication sur le site du CIE ; le troisième sur la stratégie d'implantation des services de l'État fera l'objet d'une restitution en 2017.

Le choix du thème **« Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ? »** part d'un double constat :

- L'État et ses opérateurs occupent une centaine de millions de mètre carrés bâtis dont ils sont majoritairement propriétaires.
- La valorisation de ce patrimoine immobilier sans équivalent en Europe peut épouser différente formes : occupation interne, location à des tiers, cession en l'état, cession après réalisation de travaux, emphytéose, cession avec location en retour, recours aux marchés de partenariat…

Alors que le Gouvernement entend améliorer la gestion de son parc immobilier, notamment par la création une véritable direction de l'immobilier de l'État, le Conseil estime utile d'identifier ce que pourraient être les caractéristiques d'une stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

Les membres du Conseil ont abordé cette thématique en trois temps :

1. Comment se crée et se détruit la valeur d'un actif immobilier ?

- Création du prix et de la valeur d'un actif immobilier: marché et emplacement ;
- Destruction de la valeur d'un actif immobilier : les mécanismes de l'obsolescence ;
- Logique des financeurs et de l'acquéreur : le choc du futur, le cycle de vie ;
- Valeur, transition énergétique et environnementale et révolution numérique.

2. Comment valoriser un patrimoine immobilier ?

- Connaître son patrimoine pour le valoriser ;
- Points clefs de la valorisation du patrimoine ;
- Méthodes pour augmenter la valorisation d'un patrimoine.

3. Comment aborder la question de la valorisation pour l'État et ses opérateurs ?

- Exemples de gestionnaires d'actifs immobiliers privés ;
- Obstacles au développement d'une capacité publique de valorisation patrimoniale ;
- Propositions fondées sur la distinction des rôles de l'utilisateur et du propriétaire.

Le Conseil a présenté sous forme de fiches ses constats et préconisations en se concentrant sur cinq thèmes :

- Établir une échelle des valeurs ;
- Connaître la valeur de son patrimoine ;
- Définir une politique de valorisation ;
- Identifier freins et leviers de valorisation ;
- Définir un cadre opérationnel.

*

L'ensemble des fiches sur les thématiques organisées par le Conseil sont consultables en annexe du rapport et sur le site du CIE (http://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-limmobilier-letat). En 2017, le CIE poursuivra cette démarche de séances thématiques.

*

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

En 2016, le Conseil a rendu trois avis importants sur la manière dont est conçue la politique immobilière de l'État.

Le premier d'entre eux concerne les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) expérimentés en 2014 et généralisés durant l'année 2015.

Le Conseil a confirmé l'importance qu'il attache à la mise en place des SDIR comme outil de connaissance du parc immobilier de l'État permettant ainsi de définir une stratégie patrimoniale. Il a salué la dynamique de la démarche des SDIR et l'implication de tous les acteurs à sa réussite tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Il a relevé néanmoins le retard considérable pris pour l'élaboration du diagnostic alors qu'il ne concerne qu'un périmètre limité du parc. Le Conseil salue les outils développés par la DIE pour améliorer la connaissance du parc qui reposent néanmoins pour une partie sur Chorus RE-Fx dont la fiabilité ne parait pas systématiquement assurée.

Les SDIR sont l'occasion de mettre en place une vision interministérielle de l'immobilier sur un territoire en y associant également les opérateurs. Le Conseil souhaite que cette démarche conforte le rôle de la DIE comme garant unique de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État. Il sera très attentif aux missions confiées au préfet de région dans ce nouveau dispositif ; le Conseil rappelle en effet son analyse selon laquelle ce dernier ne peut cumuler à la fois la représentation de l'État propriétaire et celle des occupants sans risque d'arbitrage en défaveur des intérêts de l'État propriétaire.

Dans un deuxième avis général, à l'occasion des auditions de plusieurs ministères disposant d'écoles de formation et des services du Premier ministre, le Conseil de l'immobilier de l'État a souhaité aborder la question de la stratégie immobilière des écoles de formation des services de l'État (hors les écoles liées aux métiers de la souveraineté et aux métiers de la santé). Dans ce cadre, le CIE a formulé plusieurs recommandations sur la stratégie immobilière des écoles de formation. Le cycle d'auditions qui a débuté en 2015 et s'est achevé au cours de l'année 2016 fait suite notamment au rapport de février 2015 du Contrôle général économique et financier.

Qu'il s'agisse de formation initiale, de formation continue, d'enseignement technique ou non, ces différentes auditions ont permis au Conseil de dresser quelques constats. Le Conseil a regretté la connaissance insuffisante et inégale du patrimoine immobilier des écoles. Il n'existe aucune stratégie immobilière à l'échelle d'un ministère et/ou d'un territoire intégrant une réflexion sur l'évolution des métiers de l'administration et répondant aux besoins des usagers. De même, aucune réflexion interministérielle n'est menée sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels. Le Conseil a relevé également l'absence de perspectives quant aux besoins futurs en termes de capacité des écoles.

Le Conseil a proposé au secrétaire d'État en charge du budget une audition conjointe de la DIE et de la DGAFP en 2017 pour analyser ces constats et leurs conséquences immobilières.

Enfin, un troisième avis général rendu par le Conseil a eu pour objet de faire le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales qui occupent 68 000 postes de travail implantés sur une surface totale de 1,65 Mm² SUB pour un coût global annuel immobilier d'environ 700 M€. Soulignant que la valeur des 1,1 Mm² de surfaces domaniales occupées pourrait approcher les 7 Mds€, le Conseil estime que l'optimisation de ce parc est prioritaire et que les enjeux financiers et les marges de progrès sont considérables.

Le cycle d'auditions des ministères a permis d'établir un constat sur l'état actuel de prise en considération des questions de politique immobilière suivant différents plans :

- la formalisation de la stratégie immobilière et le niveau d'appropriation de l'outil SPSI varient d'un ministère à l'autre ;
- la connaissance du patrimoine et des coûts immobiliers demeure perfectible ;
- les premières vagues de SPSI d'administration centrale ont eu le mérite de faire prendre conscience aux ministères que l'immobilier avait un coût et qu'il était porteur de toutes les évolutions du service public ;
- les avis rendus par le CIE depuis deux ans attestent cependant du respect partiel des règles de politique immobilière fixées par le Premier ministre. Les objectifs de réduction du coût de la fonction immobilière et des surfaces occupées ne sont notamment pas atteints ;
- les informations portées à la connaissance du Conseil ne lui ont pas permis d'identifier de stratégie de valorisation des actifs immobiliers de l'État au-delà de la cession des biens déclarés inutiles par les administrations occupantes ;
- le Conseil s'est par ailleurs inquiété de la capacité du dispositif en place à garantir la cohérence globale des SPSI des administrations centrales, des administrations déconcentrées et des opérateurs de l'État.

Les travaux du Conseil ont mis en lumière plusieurs axes de progrès sur :

- le rôle relatif de la direction de l'immobilier de l'État (propriétaire) et des ministères (utilisateurs) ;
- les méthodes d'arbitrages et de valorisation du patrimoine de l'État ;
- la recherche d'une juste adéquation des réponses immobilières aux besoins présents et futurs du service public ;
- l'entretien du parc et la prise en compte des objectifs de développement durable.

Dans une perspective d'amélioration des résultats des prochains SPSI d'administration centrale, le Conseil formule une série de recommandations :

Le Conseil recommande d'établir un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale et d'en confier la mise en œuvre à la direction de l'immobilier de l'État. Il demande que cette dernière lui présente chaque année un bilan des SPSI d'administration centrale et diffuse à intervalle régulier son tableau de bord. Il propose une normalisation des documents de SPSI et l'introduction d'indicateurs.

Il préconise de définir explicitement une stratégie de gestion des actifs à laquelle le représentant de l'État propriétaire devra se référer pour opérer ses transactions. Il propose une segmentation du parc immobilier en trois portefeuilles distincts (hôtels ministériels, immeubles de bureaux et immeubles spécifiques) et d'arrêter pour chacun d'eux, une stratégie adaptée à la nature des actifs qui le composent. Il recommande une gestion mutualisée de la catégorie bureaux et une banalisation de cet immobilier. Il rappelle la nécessité de professionnaliser les équipes en charge de la gestion de ces actifs et de fonder la relation propriétaire / occupant sur une valeur de loyer de marché.

Le Conseil appelle au lancement d'une étude économique et juridique pour envisager les possibilités de valorisation des biens domaniaux les plus prestigieux dans le cadre rénové de la commande publique. Il recommande de dresser un état des lieux des immeubles bénéficiant d'une protection au titre des monuments historiques, de s'assurer de la pertinence de leur occupation par une administration et d'envisager une politique d'intervention particulière pour ces biens singuliers.

Il incite à concevoir des stratégies immobilières ayant vocation à mettre en œuvre des solutions adaptées aux conditions actuelles et futures de travail des administrations centrales et non sur la reproduction de

modèles d'organisation hérités du passé. Il suggère que la direction immobilière soit dotée des compétences requises pour accompagner les directions métiers dans la conduite des changements immobiliers de l'activité administrative.

Il propose d'étudier les choix d'implantation des services administratifs sur des données objectives, c'est-à-dire à partir d'une série d'indicateurs à intégrer à tout dossier de stratégie immobilière. Il demande que les plans de déplacement d'administration (PDA) soient annexés aux SPSI d'administration.

Il souhaite que les impératifs de préservation de l'environnement soient désormais réellement prioritaires. Il demande donc aux acteurs de la gestion immobilière de l'immobilier d'administration centrale de définir rapidement un plan d'actions concrètes contribuant à l'atteinte des objectifs de développement durable fixés par la loi. Il invite le ministre en charge du domaine à veiller tout particulièrement à cet aspect désormais primordial de la politique immobilière.

Le Conseil demande que le schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale intègre un volet mutualisation et appelle à une recherche systématique des possibilités de rationalisation des fonctions supports à un niveau interministériel.

Il souhaite que la création de la direction de l'immobilier de l'État, soit l'occasion d'expliciter les responsabilités et les tâches qui incombent à chacun des différents acteurs de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil conclut en émettant le souhait que le SPSI devienne enfin ce qu'il n'est pas encore : un véritable outil de stratégie immobilière.

*

Avis n°2016-10 sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

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

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets ;

Vu les circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l'État adressés aux ministres et aux préfets;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

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

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de projet de loi de finances pour 2014 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2015 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-07 du 16 février 2011 relatif aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services déconcentrés de l'État ;

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé «moderniser la politique immobilière de l'État» et notamment les propositions 4 et 5 ;

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les avis 2015-11 et 2015-29 du Conseil de l'immobilier de l'État en date respectivement des 14 janvier 2015 et 24 juin 2015 portant sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 24 février 2016,

- Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et moyens de la politique immobilière de l'État, et de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau FD-1A - stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État et de Mme Sophie GIANNIERI, son adjointe ;

- M. Henri-Michel COMET, préfet de la région Pays de la Loire accompagné de Mme Françoise FONT, responsable de la politique immobilière de l'État en présence de France Domaine ;
- M. Pierre RICARD, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales de la région Auvergne Rhône-Alpes accompagné de M. Bruno COUTELIER, chargé de mission, de Mme Sophie BARTHELET de la DREAL et de M. Jean-François GRANGERET, responsable de la politique immobilière de l'État en présence de France Domaine ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 23 mars 2016,

- M. Dominique SORAIN, préfet de la région de la Réunion, assisté de M. Maurice BARATE, secrétaire général de la préfecture, de M. Pascal POIRSON, responsable de la politique immobilière de l'État en présence de France Domaine (l'audition s'est déroulée en visio-conférence) ;
- Mme Christine GIBRAT, adjointe au secrétaire général pour les affaires régionales, chargée du pôle politiques publiques, accompagné de M. Alain AUGER, adjoint au SGAR, chargé du pôle modernisation et pilotage budgétaire, Mme Dominique LEVEQUE, responsable de l'unité stratégie immobilière et pilotage budgétaire, de M. Faouzi BEN SETHOUM, chargé de mission unité construction à la DREAL, de M. Jean-Louis GRENIER, responsable de la politique immobilière de l'État, en présence de France Domaine ;

Considérant que la circulaire du 16 décembre 2014 a prévu l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) dans cinq régions (devenues quatre après la réforme territoriale) avant la généralisation de la phase diagnostic de cet outil à toutes les régions par circulaire du 6 juillet 2015 ;

Considérant que la circulaire du 16 décembre 2014 a prévu que cette expérimentation doit s'appuyer sur les recommandations du Conseil de l'immobilier de l'État qui auditionnera les préfets de région et France Domaine ;

Considérant les avis 2015-11 et 2015-29 du CIE qui avaient apprécié positivement la démarche de l'expérimentation des SDIR tant au niveau de la méthode que des outils présentés par France Domaine tout en appelant à une vigilance particulière sur la gouvernance territoriale à définir et sur l'importance des outils à mettre à disposition des services.

Considérant que France Domaine lors de son audition du 24 février 2016 a rappelé la démarche méthodologique du SDIR qui compte deux volets successifs :

- le volet diagnostic qui repose sur la collecte et la fiabilisation de l'ensemble des informations relatives aux bâtiments occupés par l'État : données physiques, (superficie, ratios d'occupation, etc.) techniques (état de santé, conformité aux normes) et d'exploitation (consommation de fluide, charges d'entretien, etc.) ainsi que sur le recensement des compétences disponibles en matière immobilière et des ressources budgétaires mobilisables.
- le volet « stratégique » qui se décompose en deux phases complémentaires et itératives :
- la stratégie patrimoniale qui consiste à définir le périmètre projeté des implantations du parc immobilier de l'État et à déterminer les opérations immobilières à réaliser (cessions, regroupement ou densification d'implantations, renégociation des baux, etc.) ;
- la stratégie d'intervention sur le parc immobilier projeté qui vise à élaborer la stratégie d'entretien et de rénovation du parc afin de répondre aux objectifs de préservation du patrimoine, d'optimisation et de modernisation du parc.

Considérant que le service France Domaine a développé des outils méthodologiques et informatiques (référentiel technique et outil d'aide au diagnostic) pour accompagner la phase essentielle de mise à jour des données dans le cadre du diagnostic ;

Que les travaux de mise à jour des données sont réalisées selon une approche pragmatique et progressive consistant à déterminer un ordre de priorité des travaux ;

Qu'ont été analysés dans un premier temps les bâtiments de bureau occupés par l'État dont la surface est supérieure à un seuil variable en fonction des régions (afin de disposer d'un diagnostic fiable pour les bâtiments représentant les plus grands enjeux) et la mise à jour des données considérées comme prioritaires (16 champs doivent ainsi être renseignés obligatoirement dans le référentiel technique) ;

Que la mise à jour des données sera étendue ultérieurement à l'ensemble des bâtiments dont la SUB est supérieure à 500 m² ;

Que les travaux de mise à jour des données et les outils d'aide au diagnostic du parc seront déployés durant les prochains mois auprès dans les administrations centrales et les opérateurs de l'État.

Considérant que les auditions devant le Conseil n'avaient pas pour objectif, à ce stade d'avancement des travaux du diagnostic, la présentation de la stratégie immobilière ;

Qu'il a été demandé aux quatre régions auditionnées (Pays de la Loire, Auvergne Rhône-Alpes, Réunion, Normandie) d'éclairer le Conseil sur les conditions de déploiement du SDIR en s'appuyant sur le schéma de gouvernance, les acteurs et la coordination des travaux, l'appropriation des méthodes et outils proposés par France Domaine, le périmètre et le caractère complet ou non de l'inventaire immobilier, les conditions de détermination des besoins des services et les facteurs déterminants de la stratégie immobilière à concevoir.

Sur le schéma de gouvernance, les acteurs et la coordination des travaux

- Région Pays de la Loire :

La gouvernance s'est appuyée sur une démarche concertée et une coordination régionale renforcée dans le cadre du comité d'administration régionale (CAR) sous l'autorité du préfet de région en lien avec les préfets de département.

Concrètement, la cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE) a permis de réunir régulièrement le secrétaire général pour les affaires régionale(SGAR), le responsable régional de la politique immobilière de l'État (RPIE) et le responsable plan bâtiment de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;

Cette cellule se montre particulièrement active et joue pleinement son rôle d'animation et de pilotage des cellules départementales de suivi de l'immobilier de l'État (CDSIE).

Les opérateurs ont été associés à la démarche de manière pragmatique. Le retour est globalement satisfaisant.

Deux ministères (défense et justice) ont très peu contribué à l'exercice, d'autres en revanche se sont pleinement impliqué (éducation nationale par exemple).

- Région Auvergne Rhône Alpes :

Au niveau régional, sous l'autorité du préfet de région, le pilotage et la coordination des travaux sont assurés au sein de plusieurs instances :

Le comité de pilotage régional immobilier (CPRI) constitué des secrétaires généraux des préfectures, du SGAR, du RPIE et de la DREAL est l''instance de proposition des orientations et d'examen des projets qui font l'objet d'une validation finale en CAR.

L'équipe de projet pilotée par le SGAR, et composée du RPIE et de la DREAL est chargée de suivre et d'animer les travaux menées sur les différents volets du SDIR, accompagnée en tant que de besoin par la CRSIE et des groupes de travail immobiliers régionaux.

Sur le plan local, les préfets de département jouent un rôle central dans la démarche.

Le Conseil a relevé au cours de l'audition le rôle prépondérant confié au chargé de mission immobilier et achats de l 'État placé auprès du Préfet, au détriment du RPIE.

Les opérateurs ont été pris en compte de manière progressive dans le SDIR Auvergne Rhône Alpes. Un courrier du préfet les a informés de la démarche du SDIR. Ils ont ainsi été tous sollicités sur le principe du porter à connaissance. Environ la moitié a répondu et sera intégrée dans les SPSI départementaux.

À l'exception de la défense, la plupart des ministères se sont associés aux travaux du SDIR.

- Région Île de la Réunion :

S'agissant d'un territoire unique, la question de la gouvernance se révèle plus simple à mettre en place qu'en métropole d'autant que la démarche de mutualisation en matière d'immobilier existe déjà depuis plusieurs années en raison de la RéaTE.

Il convient de mentionner l'absence sur l'île de certains services immobiliers ministériels (CEREMA, SGAMI, antenne immobilière des finances).

La gouvernance retenue à la Réunion s'appuie largement sur l'organisation existante. La politique immobilière est assurée par le préfet secondé par le secrétaire général qui dispose d'une petite équipe interministérielle composée du RPIE et de deux agents de la préfecture et d'un agent de la DREAL qui constituent la CRSIE. Par ailleurs, au niveau des chefs de service, l'instance habituelle d'information et d'échanges est le comité d'administration régionale(CAR).

Pour le SDIR, le périmètre de ces deux instances a été élargi à l'ensemble des dix-sept administrations présentes dans l'ile et aux huit principaux opérateurs ayant un patrimoine important.

Cette mutualisation en configuration SDIR des compétences et moyens existants au sein des services de l'État devrait permettre de mettre en place un guichet unique en matière d'immobilier et d'initier de nouvelles méthodes de travail.

- Région Normandie :

La fusion des régions Basse et Haute Normandie a nécessité la mise en place d'un nouveau schéma de gouvernance et donc d'une structuration rénovée des acteurs locaux, sous l'impulsion de la nouvelle préfète de région, qui ont pesé sur le calendrier de mise à jour des données dans le cadre du SDIR.

L'organisation est la suivante :

- la cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE), qui regroupe le RPIE (mission politique immobilière de l'État), le SGAR, la DREAL et les autres services selon les thèmes abordés,
- les cellules départementales de suivi de l'immobilier de l'État (CDSIE) qui reproduisent au niveau départemental la représentation de la CRSIE,
- les services techniques immobiliers (DDT, services immobiliers des finances, de l'intérieur et de la justice) ;
- les services gestionnaires des bâtiments.

La coordination et le suivi des travaux reposent sur le RPIE en appui du SGAR.

Le Conseil s'est étonné de l'absence totale de mutualisation recherchée dans ce schéma qui ne fait que reproduire l'organisation existante avant le SDIR et la fusion des régions Base et Haute Normandie. Il invite la région dans le cadre du SDIR à mutualiser davantage les moyens et les compétences et à sortir d'une organisation verticale reposant sur quatre niveaux.

Sur la mise à jour des données de connaissance du parc

La collecte et la fiabilisation des informations relatives aux principaux bâtiments occupés par l'État constituent la première étape indispensable de la phase diagnostic du SDIR sans laquelle aucune stratégie ne peut être envisagée.

Le service France Domaine a développé des outils méthodologiques et informatiques pour accompagner cette phase de mise à jour des données (référentiel technique et outil d'aide au diagnostic).

Le référentiel technique (RT) est l'outil de collecte de l'information au niveau bâtimentaire qui est pré-alimenté par Chorus RE-Fx, par les fiches SPSI et est enrichi de données sur l'état des composants des bâtiments et de données d'exploitation (contrôles règlementaires, consommations de fluides, principaux coûts d'occupation). Cet outil contribue à faciliter la mise à jour des données de connaissance du parc qui font désormais l'objet d'une saisie en ligne et sont intégrées toutes les semaines dans l'outil d'aide au diagnostic (OAD). Ce deuxième outil permet de restituer sous forme de synthèse les données renseignées dans le référentiel technique.

Comme indiqué ci-dessus, les travaux de mise à jour des données sont réalisés selon une approche pragmatique et progressive consistant à déterminer l'ordre de priorité des travaux en s'intéressant d'abord aux bâtiments de bureau occupés par l'État dont la surface est supérieure à un seuil variable en fonction des régions ; cela permet de disposer d'un diagnostic fiable pour les bâtiments représentant les enjeux principaux et la mise à jour des données considérées comme prioritaires (16 champs doivent ainsi être renseignés obligatoirement dans le référentiel technique).

Les opérations de mise à jour des données font l'objet d'un suivi par France domaine via l'outil d'aide au diagnostic. L'onglet « caractère complet des données » permet de mesurer l'avancement des travaux.

Ces outils ont été mis à la disposition des régions expérimentatrices à partir d'octobre 2015 après le lancement des SDIR. Celles-ci ont donc dû d'abord utiliser les outils dont elles disposaient pour procéder à l'inventaire puis se former aux nouveaux outils. Cette difficulté doit être prise en compte pour apprécier le calendrier de mise à jour des données qui a pris du retard.

La mise à jour des données exclut celles concernant le ministère de la défense et le ministère de la justice, ces deux ministères ne relevant de la compétence du préfet de région. Il est à noter que le ministère de la

justice a choisi d'intégrer le dispositif SDIR pour l'immobilier tertiaire des directions des services judicaires, protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire.

- Région Pays de la Loire :

Les données concernent les bâtiments de bureaux de l'État et multi-occupants d'une SUB supérieure à 500 m², auxquels ont été ajoutés les biens concernés par les projets identifiés par le SDIR (y compris ceux dont la SUB est inférieure à 500 m²) ainsi que les bâtiments récemment pris à bail soit 195 bâtiments (au 4 avril 2016) à mettre à jour de manière prioritaire.

Selon les informations fournies postérieurement à l'audition par France Domaine, ces biens représenteraient 412 239 m² de SUB, 257 223 m² de SUN, 15 098 postes de travail soit un ratio SUN/Pdt de 17,02 m². Ces informations nécessitent toutefois d'être confirmées à l'issue du diagnostic.

Le caractère complet de ce bilan est très satisfaisant en raison de la mobilisation des acteurs même si la mise en place des nouveaux outils par France Domaine a été considérée dans une première phase comme une contrainte puisque les services locaux avaient déployé leur propre outil d'inventaire.

La poursuite des travaux devra être axée sur les données techniques et d'exploitation (état de santé, coûts d'exploitation, performance environnementale, etc.).

Parallèlement à ces travaux d'inventaire, il est utile d'indiquer que la région Pays de la Loire expérimente avec France Domaine la mise en place d'une comptabilité bâtimentaire (CAN) afin de disposer à la maille du bâtiment ou du site (au sens de Chorus RE-Fx) les dépenses immobilières pour obtenir le coût d'un bâtiment ou d'un site au m². Un bilan détaillé de cette expérimentation sera réalisé au mois de juin afin de définir les conditions d'extension de l'expérimentation.

- Région Auvergne-Rhône alpes :

La liste des bâtiments retenus dans la mise à jour des données est conforme aux préconisations de France Domaine. Elle a néanmoins été adaptée au contexte local compte tenu de l'ampleur du parc.

Les biens suivants ont été retirés de la liste :

- biens inférieurs à 1250m² de SUB et ne présentant pas d'enjeu ;
- biens relevant d'administrations centrales
- biens en cours de cession
- biens ne correspondant pas à des immeubles de bureaux mais identifiés comme tels dans Chorus RE-Fx ;

Certains biens à enjeu dont la SUB est inférieure à 1 250 m2 SUB ont en revanche été rajoutés.

Au total, 223 bâtiments (au 4 avril 2016) font l'objet d'une mise à jour prioritaire des données.

Selon les éléments fournis par France domaine postérieurement à l'audition et sous réserve d'une confirmation à l'issue de la phase diagnostic, ces biens totaliseraient une SUB de 759 549 m², une SUN de 433 844 m², 27 910 postes de travail et un ratio SUN /Pdt de 15,54 m².

Dans cette région également la prise en mains des nouveaux outils proposés par France Domaine a conduit à un léger retard dans la conduite des travaux. France Domaine a toutefois souligné la contribution

particulière de la région Auvergne Rhône Alpes à la constitution des outils qui sont à présent appréciés par l'ensemble des régions.

Du fait de la mobilisation des acteurs, la phase de diagnostic a rapidement progressé, mais une actualisation des données devra être réalisée à partir des nouvelles données qui ont été mises à jour dans les outils.

- Région Île de la Réunion :

La liste des biens retenus dans le cadre de la phase initiale de mise à jour des données n'est pas tout à fait conforme aux préconisations de France Domaine (bureaux État et multi-occupants supérieures à 500 m² de SUB hors défense et justice non tertiaire) dans la mesure où ont été conservés les biens de bureaux occupés par le ministère de la défense et les biens à majorité de bureaux occupés par le ministère de la justice alors qu'aucun accord n'existait avec ces deux ministères pour récupérer leur données. Les bâtiments en cours de cession ont été retirés de la liste ainsi que certains biens à enjeux inférieurs à 500 m² de SUB.

Au total, les travaux de mise à jour des données de manière prioritaire portent sur 59 bâtiments au 4 avril 2016.

Ce parc représenterait selon les informations fournies par France Domaine après l'audition et sous réserve de confirmation à l'issue du diagnostic une SUB de 88 562 m², une SUN de 57 692 m² pour 3 696 postes de travail soit un ratio SUN/Pdt de 15,6 m².

Le changement d'outil a nécessité une formation de formateurs qui n'a pu être faite comme pour les autres régions en janvier 2016 mais seulement à la mi-février avec la DREAL par visio-conférence.

De fait la mise à jour des données connait un peu de retard malgré la mobilisation des acteurs.

Cette région a pointé le caractère incomplet et la mauvaise qualité des données issues de Chorus RE-Fx.

- Région Normandie :

La mise à jour de biens retenue dans le cadre de la mise à jour des données (189 biens au 4 avril 2016) est conforme aux préconisations de France Domaine (bureaux État et multi-occupants supérieurs à 500 m² de SUB, hors défense et justice non tertiaire).

L'approche retenue dans la phase expérimentale pour la mise à jour des données de connaissance du parc est exemplaire pour les données techniques, grâce à l'implication de la DREAL.

Sur la base des données issues de l'outil d'aide au diagnostic fournies par France Domaine postérieurement à l'audition et sous réserve de leur confirmation à l'issue du diagnostic , ces 189 bâtiments représenteraient une SUB de 384 976 m², une SUN de 219 563 m², 13 649 postes de travail soit un ratio/pdt de 16,08 m².

La région Normandie s'est bien approprié les nouveaux outils de France Domaine même si la mise en place d'une nouvelle gouvernance a entrainé du retard. Un effort doit être consenti dans les départements de Seine-Maritime et de l'Eure.

L'organisation issue de la fusion doit permettre de relancer les travaux d'enrichissement des données dans le référentiel technique.

Tout comme la Réunion, la Région Normandie a évoqué l'important travail de mise à jour des données bâtimentaires en raison du caractère incomplet de la base de Chorus RE-Fx.

Le Conseil a relevé que la région Normandie avait déjà identifié des schémas de relogement de plusieurs administrations. Il s'étonne de ces projets alors que la phase diagnostic n'est pas achevée. Il rappelle qu'aucune stratégie ne peut être élaborée sans disposer d'un inventaire précis et d'un état détaillé des bâtiments sauf à mettre en œuvre des solutions immobilières qui peuvent se révéler inappropriées à moyen terme pour l'État et donc coûteuses pour les finances publiques.

En conclusion, pour les quatre régions et s'agissant de la mise à jour des données, le bilan n'est pas satisfaisant. Aucune région n'a terminé cette étape alors que la démarche des SDIR a été lancée en décembre 2014. Si le Conseil comprend que la mise disposition des outils a pu retarder cette phase, il souhaite que les travaux soient rapidement achevés pour disposer d'un inventaire précis au minimum sur la liste de biens établie entre France Domaine et chaque région.

Le Conseil a relevé avec satisfaction que les outils proposés par France Domaine (OAD et RT) se révélaient adaptés à une meilleure connaissance du parc.

La démarche pragmatique mise en place, en identifiant une liste de bâtiments à enjeux et en s'attachant à renseigner prioritairement seize champs du référentiel technique, a été considérée comme un facteur de réussite de la démarche SDIR par les régions auditionnées.

Sur les conditions de la réussite de l'expérimentation des SDIR

Deux points ont été considérés par les régions comme essentiels à réalisation des SDIR : les moyens humains et les compétences ainsi que les ressources budgétaires.

1. Les moyens humains et les compétences

   - Région Pays de la Loire :

Lors de l'audition, le préfet de région a indiqué que la dispersion des agents et compétences entre les différents services se traduisait par des difficultés en matière de maitrise d'ouvrage, de gestion du référentiel immobilier (sur lequel s'appuient les travaux du SDIR) et de fiabilisation des données bâtimentaires.

Il préconise l'organisation d'une plate-forme régionale de l'immobilier placée sous l'autorité du préfet de région regroupant les compétences techniques présentes au sein du groupe de pilotage du SDIR animée par le RPIE.

Le préfet propose également de conforter les compétences opérationnelles de plusieurs fonctions :

- l'assistance à maitrise d'ouvrage qu'il convient de professionnaliser et d'organiser en réseau autour des services ministériels existants (par ex. plateformes immobilières des administrations financières) sauf à externaliser.
- l'extinction programmée de la conduite d'opération, développée au sein des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) nécessitera le recours à l'externalisation dont le coût sera à prévoir dans les projets.
- le réseau des correspondants immobiliers dans les départements sera structuré et stabilisé à l'occasion du déploiement du nouvel outil de gestion du parc immobilier.

➢ Région Auvergne Rhône-Alpes :

Le recensement des moyens et compétences en matière d'immobilier présents au sein des administrations avait déjà fait l'objet d'une enquête en 2014 avant la réforme territoriale. Celle-ci avait permis d'identifier, entre autres, une piste d'amélioration au niveau régional consistant en la création d'un service support immobilier interministériel permettant de mutualiser les ressources, les compétences et les outils.

➢ Région Île de la Réunion :

Les principaux constats du diagnostic des moyens humains présentés par le préfet sont les suivants :

- l'essentiel des moyens humains consacrés à l'immobilier (2 % des effectifs) œuvrent à la maintenance quotidienne du parc. Il y a une véritable absence de professionnalisation de la filière. Pour cette raison, Il ne faut pas réduire les moyens humains mais mutualiser d'avantage.
- le principal point de fragilité identifié est l'absence de services techniques ministériels spécialisés qui limitent les compétences en maitrise d'ouvrage et conduite d'opérations sur l'ile. L'essentiel de cette compétence est situé au sein de la cellule construction de la DREAL. La fin de cette activité prévue en 2020 dans les DOM devra impérativement être accompagnée d'une organisation alternative à la maitrise d'ouvrage et à la conduite d'opérations.

Si l'externalisation peut être un moyen de remédier à cette difficulté, le préfet juge indispensable de préserver une compétence en régie pour ce type de fonction.

➢ Région Normandie :

Le recensement des moyens humains et des compétences effectué fait apparaitre que les agents en charge de l'immobilier, qu'ils se situent ou non au sein d'un service immobilier, sont polyvalents. Il n'existe pas dans la région de ressources dédiées à cette seule activité.

Les ressources humaines sont concentrées sur les sites majeurs, au sein des administrations les plus importantes.

La professionnalisation de la fonction immobilière devra permettre une répartition plus équitable des compétences.

2. Les ressources budgétaires

De manière unanime, les quatre régions ont pointé l'insuffisante mutualisation des moyens. Seuls trois programmes (723, 309 et 333) obéissent à cette logique dans un contexte budgétaire contraint.

Ce sont les programmes ministériels qui supportent l'essentiel des moyens consacrés à l'immobilier De plus, les décisions et les budgets en matière d'immobilier sont très centralisés.

Cette situation de cloisonnement des ressources immobilières liée à l'architecture budgétaire conduit, comme l'a indiqué le préfet de la région pays de la Loire, à un émiettement des ressources préjudiciable au portage régional de la politique immobilière.

S'il n'est pas remédié à cette situation et si certains projets régionaux identifiés comme stratégiques en matière immobilière ne trouvent pas de financement dans des délais rapides, toute la crédibilité du SDIR sera remise en cause.

S'agissant de l'outre-mer le préfet de la Réunion a fait part d'une certaine frustration à contribuer aux recettes de cessions qui alimentent le CAS au niveau central et à ne jamais bénéficier d'une redistribution de ces produits localement.

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances des 22 février, 23 mars et 11 mai 2016 fait les observations suivantes :

En préalable, le Conseil confirme l'importance qu'il attache à la mise en œuvre du SDIR comme outil de connaissance du parc immobilier de l'État permettant ainsi de définir une stratégie patrimoniale.

Sur le calendrier

Le Conseil relève l'important retard pris dans la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux. La phase diagnostic qui aurait dû se dérouler durant l'année 2015 se trouve reportée en 2016.

1. Les quatre régions auditionnées n'ont pas totalement achevé la phase « mise à jour des données » qui constitue la première étape du diagnostic alors que les résultats étaient attendus pour juillet 2015;

2. Les outils développés par France Domaine ont été mis à disposition des services en fin d'année 2015 et début 2016 pour la Réunion. Les quatre régions expérimentatrices qui avaient débuté leur mise à jour avec leurs propres outils, ont donc dû être formées à ceux de France domaine et procéder à une nouvelle actualisation des données figurant dans les outils.

Sur la gouvernance du SDIR

3. Le Conseil se félicite de l'implication de tous les acteurs de l'immobilier de l'État au niveau local. Les SDIR constituent à cet égard une vraie réussite par la prise en compte d'une logique interministérielle de l'immobilier sur le territoire d'une région même si les moyens humains et financiers sont encore à ce stade cloisonnés.

4. Il note avec satisfaction que les opérateurs ont été associés à la démarche du SDIR. Il remarque que l'ensemble des administrations ont participé à la démarche à l'exception notable du ministère de la défense.

5. Pour les régions auditionnées, cette dynamique a été très largement mise en œuvre sous l'autorité des préfets de région. Or, celui-ci est à la fois représentant de la fonction propriétaire et assume la représentation des utilisateurs. Cette situation ne doit pas conduire à des arbitrages privilégiant systématiquement les contraintes des utilisateurs au détriment des intérêts de l'État propriétaire, comme l'a déjà indiqué le Conseil à plusieurs reprises - et les auditions sur les SDIR l'ont conforté dans cette analyse - .

6. Le rôle du RPIE se révèle, quant à lui, plus nuancé selon les régions. Sa position est largement dépendante de l'organisation mise en place par le préfet.

   Le Conseil rappelle à cet égard sa demande d'une diversification des modalités d'expérimentation des SDIR entre le SGAR et le RPIE.

Cette demande est d'autant plus d'actualité que la nouvelle organisation de la politique immobilière décidée en début d'année repose sur une direction immobilière de l'État qui s'appuiera localement sur les préfets de région qui représentent l'État propriétaire au niveau déconcentré et sur un réseau de chefs de services régionaux de l'immobilier (RPIE) renforcé en moyens et compétences.

Le Conseil sera très attentif aux missions confiées aux uns et aux autres dans ce nouveau schéma qui doit garantir l'unicité de l'État propriétaire.

7. Le Conseil salue le rôle déterminant de France Domaine central dans le cadre de l'expérimentation qui grâce à la méthode et aux outils développés a su démontrer sa capacité à faire émerger le principe selon lequel une politique immobilière suppose un inventaire préalable et précis du patrimoine.

   Le travail considérable fourni par France Domaine dans le cadre du diagnostic est à souligner. Ses efforts portent leurs fruits dans la mesure où aujourd'hui tous les acteurs sont concentrés sur cette étape avant d'engager véritablement les travaux de stratégie.

   Ce positionnement devra se poursuivre tout au long de la phase stratégie à venir, France Domaine, future direction immobilière de l'État, devant être le garant de l'application des normes de la politique immobilière de l'État.

8. Au-delà de l'organisation qui sera mise place à l'occasion de la création de la future direction, le Conseil tient à souligner l'effort important qui doit encore être accompli pour disposer d'une vraie compétence en matière de gestion des actifs immobiliers. Ce point demeure, au niveau central et local, une priorité pour l'avenir de la politique immobilière de l'État.

Sur la méthode utilisée par France Domaine pour mener les travaux du SDIR

9. Le Conseil a bien noté le caractère pragmatique de l'approche progressive retenue par France Domaine visant à se concentrer sur une partie du parc ce qui permet dans un calendrier contraint de tester les outils et la fiabilité des données.

10. Il regrette toutefois la lenteur des travaux de diagnostic et de connaissance du parc pourtant à mainte reprises réclamés par le Conseil. Il rappelle que dans le cadre du plan de relance de 2009 une enveloppe de 50 M€ avait été dégagée pour ces audits.

Sur les outils déployés par France Domaine pour améliorer la connaissance du parc

11. Le Conseil salue de manière unanime le caractère performant de ces outils pour la connaissance du parc. Les régions auditionnées qui ont largement contribué à leur élaboration se les sont appropriés.

12. Le Conseil relève que l'intérêt de ces outils réside dans son caractère uniforme et partagé sur tout le territoire. Il se réjouit que l'État se dote enfin de moyens permettant de connaitre son parc. Il observe que plus de dix ans ont passé depuis qu'il avait souligné ainsi que les membres de la commission des finances la nécessité pour l'État de disposer d'un outil de gestion immobilière. Ce retard est extrêmement préjudiciable à la mise en œuvre d'une véritable stratégie immobilière de l'État ce que le Conseil n'a eu de cesse de rappeler.

13. Le Conseil s'interroge sur la qualité des éléments figurant dans Chorus RE-Fx qui alimentent ensuite le référentiel technique. Plusieurs régions ont indiqué le caractère incomplet des données de Chorus RE-Fx. Ce point nécessite une attention toute particulière si l'on souhaite disposer d'un inventaire fiable. Dans la mesure où cet outil constitue la base du système d'information et sachant que ce type

d'interrogation est régulièrement formulé devant lui, le Conseil demande qu'un audit soit réalisé pour mesurer sa qualité et la manière dont il est renseigné.

14. Le Conseil a pris bonne note de l'expérimentation en cours avec cet outil portant sur la comptabilité bâtimentaire dont il attend avec grand intérêt les résultats. Il souhaite que le bilan de cette expérimentation lui soit présenté.

15. Les premiers éléments de synthèse fournis par France Domaine sur le périmètre de mise à jour retenu et qui restent à confirmer font apparaitre que pour les quatre régions auditionnées la norme plafond de 12 m² SUN par poste de travail édictée en 2009 n'est toujours pas respectée. Le Conseil ne peut que regretter et dénoncer le retard pris au niveau déconcentré pour atteindre ce ratio. Cette situation met en évidence le travail important restant à accomplir au niveau local à travers la phase de stratégie des SDIR pour atteindre cet objectif.

Sur les points de vigilance mis en avant par les préfets concernant les moyens humains et les compétences ainsi que les ressources budgétaires

16. Le Conseil a bien entendu les régions auditionnées sur la nécessité de disposer de compétences immobilières au niveau local. Le choix de recourir, le cas échéant à des ressources externes est largement dépendant du recensement des moyens humains qui doit être réalisé de manière à envisager les mutualisations possibles.

17. Sur les ressources budgétaires disponibles, le Conseil partage le constat d'une absence de visibilité globale au nouveau régional des moyens budgétaires consacrés à l'immobilier et que seuls trois programmes concourent actuellement à la mutualisation des ressources (723, 309 et 333).

18. La décision du gouvernement de refondre, dès le projet de loi de finances 2017, les outils budgétaires dans le sens d'une plus grande efficacité en s'appuyant nomment sur un compte d'affectation spéciale élargi et de mutualiser d'avantage les dépenses immobilières au niveau central ou au niveau déconcentré doit répondre à cette préoccupation. Le Conseil sera toutefois attentif au fait que cette simplification ne soit pas conçue dans un sens de restriction des moyens mis en place pour l'entretien du patrimoine.

19. Le Conseil s'inquiète que les projets immobiliers qui ont déjà émergé dans le cadre du diagnostic et qui vont dans le sens d'une rationalisation immobilière ne puissent trouver de financement. Une telle situation, si elle était confirmée, serait préjudiciable à la mise en œuvre des SDIR.

*

En conclusion, Le Conseil salue la dynamique de la démarche des SDIR et l'implication de tous les acteurs à sa réussite tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

Il souhaite que les prochaines auditions soient programmées à l'issue de l'achèvement du diagnostic dans toutes ses composantes (mise à jour des données, recensement des moyens humains et compétences et inventaire des moyens financiers) afin de disposer d'un bilan global de l'expérimentation.

*

Avis n°2016-21 - avis général sur la stratégie immobilière des écoles de formation des services de l'État

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

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'état dans les régions et départements ;

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs ;

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

Vu le rapport de M. Raymond-François LE BRIS portant propositions pour une réforme de la formation des agents de l'état (février 2009) ;

Vu le rapport n°11-088-01 de Mme Corinne DESFORGES relatif à la formation initiale des fonctionnaires de l'État dans les écoles du service public (novembre 2011) ;

Vu l'avis n°2012-23 du CIE, en date du 14 novembre 2012, sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) ;

Vu l'avis n°2014-27 du CIE, en date du 15 octobre 2014, sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du

ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) et notamment la page 4 sur le parc immobilier du centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH) ;

Vu l'avis n°2015-28 du CIE, en date du 18 mars 2015, sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA) ;

Vu l'avis n°2015-38 du CIE, en date du 16 septembre 2015, sur la stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature (ENM) ;

Vu le référé de la Cour des comptes n°71429 du 22 décembre 2014, relatif aux écoles de formation du ministère de la justice ;

Vu le rapport n°13.11.59 du Contrôle général économique et financier relatif à l'Immobilier des écoles – État des lieux et propositions (février 2015) ;

Vu les éléments transmis préalablement aux auditions par le contrôle général économique et financier, par les ministères en charge de l'environnement et du logement, par les ministères financiers, le ministère en charge de l'agriculture et par le ministère de la fonction publique ;

Après avoir procédé aux auditions de :

- M. Michel LEHALLE, chef de mission de contrôle général économique et financier (CGEFi), accompagné de M. Jean-Marie BRINON, chef de mission de contrôle général économique et financier concernant les travaux du CGEFi relatif à l'immobilier des écoles de formation de l'administration lors de sa séance du 15 avril 2015,
- M. Michel-Régis TALON, directeur, adjoint au secrétaire général du MEDDE et du MLETR, accompagné de MM. Laurent PAILLARD, sous-directeur de l'accompagnement du changement et de l'enseignement supérieur, Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière et immobilière, Michel VERMEULEN, délégué adjoint à l'action foncière et immobilière et Benoît PIGUET, conseiller du secrétaire général concernant les écoles de formation du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) lors de sa séance du 8 juillet 2015,
- M. Laurent DE JEKHOWSKY, secrétaire général des ministères financiers accompagné de Mme Armelle DEGENEVE, chef du service des affaires financières et immobilières, Mme Christine MANDERFELD, adjointe au chef du bureau gestion et expertise immobilière, concernant la stratégie immobilière du réseau des écoles des ministères financiers lors de sa séance du 16 septembre 2015,
- Mme Valérie METRICH-HECQUET, secrétaire générale du MAAF accompagnée de Mme Valérie BADUEL, adjointe à la directrice générale de l'enseignement et de la recherche, de MM. Jérôme COPPALLE, sous-directeur de l'enseignement supérieur, Yves Le NOZAHIC, sous-directeur développement professionnel et relations sociales, Philippe SCHONEMANN, chef du bureau du patrimoine immobilier et Mme Sonia STIMMER, chef du pôle de pilotage de la politique immobilière des opérateurs concernant les écoles de formation de l'administration du ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt lors de sa séance du 21 octobre 2015,
- M. Nicolas de SAUSSURE, chef de service de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) concernant les écoles de formations rattachées aux services du Premier Ministre lors de sa séance du 11 mai 2016 ;

En présence des représentants de France Domaine ;

Considérant que la question immobilière s'inscrit dans une large réflexion engagée depuis 2009, visant à associer les écoles de formation de l'administration à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques ;

Considérant qu'au moins deux rapports ont abordé la question de la gestion immobilière (rapports dits « Le Bris » -2009- et « Desforges » -2011-) ; que dans ce cadre, les instances de la modernisation de l'action publique (MAP) ont confié à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) un mandat relatif à la rationalisation de l'appareil de formation initiale des personnels de l'État ;

Qu'à la suite, le Conseil général économique et financier (CGEFi) s'est vu confier par les ministères de l'économie et des finances et de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, une mission relative à l'immobilier des écoles en priorisant notamment la question de l'optimisation de leur gestion immobilière ;

Considérant qu'une telle réflexion ne pouvait faire abstraction d'une approche sur le champ des écoles étudiées, sur leurs missions, sur la connaissance des enjeux budgétaires et financiers, sur l'évaluation des besoins actuels et prévisibles des administrations, notamment au regard des nouveaux modes d'apprentissage ;

Considérant que l'existence d'un système de formation initiale généraliste ou spécialisée géré par l'administration est remis en cause à la fois par la diversification et la professionnalisation de l'offre universitaire ;

Que parallèlement, l'évolution de la société et de l'administration suscite un besoin accru de formation continue. Le CGEFi appelle à l'élaboration d'un schéma stratégique qui optimiserait les ressources en intégrant les évolutions du secteur et notamment celles relatives à la moindre spécificité des formations initiales de l'administration par rapport à celles des universités ;

Considérant qu'à l'issue de ses travaux le CGEFi a distingué trois catégories majeures d'établissements dont les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les centres de formation aux métiers de souveraineté et les centres de formation généralistes et spécialisés ;

Que les travaux de réflexion ont notamment eu pour objet de réaliser un état des lieux ;

Que l'objectif annoncé était « d'amorcer l'élaboration d'un consensus interministériel non seulement sur la nécessité, mais aussi sur l'intérêt stratégique qui s'attacherait à optimiser l'important dispositif de formation géré par les ministères » ;

Considérant que l'état de l'immobilier des écoles a donné lieu à une enquête dont le questionnaire a été élaboré conjointement par le CGEFi et France Domaine (début 2014), les données de Chorus RE-FX ne permettant pas, à cette période, de répondre aux préoccupations du CGEFi ;

Qu'il comportait trois volets relatifs à la présentation générale de l'école et de sa performance (site, structure, statut juridique, jauge, hébergement, projets d'investissements, inscription dans une réflexion stratégique) ; à la description quantifiée des éléments bâtis et non bâtis ; à la performance des équipements et de leur gestion (analyse des sous-ensembles fonctionnels et identification des risques immobiliers ; structure de la dépense courante et quantification des effectifs affectés à la gestion immobilière de l'école) ;

Considérant que le parc des écoles administratives, tel qu'il ressort de cette enquête représente environ 2,5 millions de m² (par comparaison : universités = 18,6 millions m²) pour une capacité d'accueil estimée à près de 65 000 places ; qu'il est majoritairement composé d'espaces collectifs et de terrains (espaces pédagogiques et bureaux minoritaires) ; que le parc est majoritairement domanial (Défense et Intérieur : 600 000 m² chacun ; Éducation nationale, Agriculture, Écologie : environ 300 000 m² chacun ; Économie et Finances : environ 200 000 m²) ; qu'il présente un ratio surface pédagogique / capacité d'accueil entre 2,50 et 5,50 m² / stagiaire ; qu'il présente un ratio surface de bureau / emplois permanents entre 13 et 22 m² /agent (hors exceptions) ; qu'il mobilise 15 000 emplois permanents (près de 4 000 pour l'Intérieur, 3 000 pour le Défense, plus ou moins 2 000 pour l'Économie, l'Écologie et l'Agriculture) ; que le montant des dépenses courantes est de l'ordre de 1,3 Md€, dont 80 M€ au titre des dépenses immobilières de proximité (exploitation-maintenance, petits travaux) ;

Considérant que l'efficacité globale est déclarée insuffisante, voire très insuffisante par quatorze écoles (problèmes sérieux de desserte, de vieillissement ou de dégradation des bâtiments et des équipements) ; que les risques immobiliers les plus fréquemment identifiés sont liés à la présence d'amiante ou de plomb, à l'existence d'un risque sanitaire avéré, à une insuffisante maîtrise du risque-incendie, à une construction en zone inondable, à une performance énergétique médiocre, à un non-respect des règles d'accessibilité ; que la qualité d'usage varie selon la nature du bâti et son âge ; que les locaux qualifiés de médiocres sont principalement les espaces de vie (documentation , restauration, locaux de sports…) ; que le logement étudiant est une préoccupation récurrente tant du point de vue qualitatif que quantitatif ;

Considérant que sur les soixante-trois écoles les plus documentées, vingt-huit nécessiteraient des interventions lourdes, vingt-huit appelleraient des travaux peu nombreux mais supérieurs à 1 M€ ; tandis que sept semblent présenter un état globalement satisfaisant ;

Considérant qu'en matière immobilière, le CGEFi identifie quatre familles d'actions pouvant être engagées immédiatement pour réaliser des économies : rationaliser la programmation des investissements ; supprimer les locations devenues inutiles ; mutualiser les bonnes pratiques relatives au logement des stagiaires ; élaborer des outils partagés de surveillance et de pilotage ;

Qu'il préconise de conduire ces actions par l'élaboration de schémas stratégiques pour chacun des segments d'établissements identifiés ;

Considérant que le CIE a invité les ministères à présenter leurs réflexions relatives à la stratégie immobilière des écoles de formation ;

Qu'il a souhaité tirer un premier bilan de ces auditions hors les écoles liées aux métiers de souveraineté (défense, intérieur) et aux métiers de la santé en raison du caractère très spécialisé des formations dispensées ;

I. Sur les écoles de formation du ministère en charge de l'environnement

Considérant que les ministères en charge de l'environnement et du logement comptent 60 000 agents ; qu'ils sont issus du regroupement progressif de plusieurs ministères ; qu'ils disposent d'une offre variée de formations, tant en matière de niveau d'études que de domaines enseignés ; que les implantations résultent de l'histoire et d'une logique d'aménagement du territoire ; que, nonobstant les évolutions de compétences des ministères, le réseau des écoles est demeuré inchangé ;

S'agissant du champ des écoles et de leurs missions

Considérant qu'une distinction est opérée entre les écoles assurant une formation initiale[5] et les organismes consacrés à la formation continue des agents ;

Que la répartition géographique des huit écoles est à la fois l'héritage d'un contexte historique local (écoles maritimes et d'aviation) et le reflet de politiques d'aménagement du territoire volontaristes de l'État en faveur du renforcement des métropoles hors Ile-de-France (École nationale des travaux publics de l'État –ENTPE- à Lyon ; École nationale de l'aviation civile –ENAC- et École nationale de la météorologie –ENM- à Toulouse ; École nationale supérieure maritime –ENSM- et École nationale des techniciens de l'équipement -ENTE- à Aix-Marseille), de la création de villes nouvelles en Ile-de-France (École nationale des ponts et chaussées –ENPC- et École nationale des sciences géographiques –ENSG- à Marne-la-Vallée) et du soutien aux territoires confrontés à une disparition de l'activité industrielle (ENTE à Valenciennes) ;

Que deux services à compétence nationale sont plus particulièrement chargés de la formation continue des agents : l'Institut de formation de l'environnement (IFORE) et le Centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH – douze implantations); leur implantation vise à assurer une couverture homogène du territoire ;

Qu'au-delà de cette distinction de principe, les écoles de formation initiale diversifient et complètent leurs activités en s'ouvrant largement au champ de la formation continue ;

S'agissant des effectifs et personnels accueillis

Considérant que, durant la période 2011-2015, les effectifs formés dans l'ensemble des établissements (hors IFORE et CMVRH) ont été de 5 185 étudiants en moyenne annuelle ;

Que les données communiquées ne distinguent pas les effectifs en formation initiale de ceux en formation continue, ni le nombre de journées de formation ; que les perspectives ne sont pas systématiquement connues par le ministère de tutelle, par établissement ;

Considérant que durant la période 2012-2015, les effectifs en personnel administratif déclaré sont de 1 484 personnes, en moyenne par année, avec une légère tendance à la baisse ;

Que, compte-tenu de la diminution des effectifs de la fonction publique, la quasi-totalité des écoles a d'ores et déjà largement ouvert les formations à des étudiants ne se destinant pas à être fonctionnaires ; que la part des élèves non fonctionnaires est estimée à 83% en moyenne dans le réseau des écoles supérieures du ministère en charge de l'environnement ;

---

[5] *Établissements publics assurant une formation initiale du MEDDE/MLETR : École nationale des ponts et chaussées (ENPC) ; École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) ; École nationale de l'aviation civile (ENAC) ; École nationale supérieure maritime (ENSM).*

Services assurant une formation initiale du MEDDE/MLETR : École nationale de sécurité et d'administration de la mer (ENSAM), service à compétence nationale du MEDDE ; École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), service à compétence national du MEDDE/MLETR ; École nationale des sciences géographiques (ENSG), service de l'Institut Géographique National ; école nationale de la météorologie (ENM), service de Météo-France.

S'agissant de la composante immobilière

Considérant que le CMVRH, l'IFORE et l'ENTE dépendent du schéma pluriannuel de stratégie de l'administration centrale ;

Considérant que la mise en œuvre du SPSI 2014-2018 du ministère en charge de l'environnement se décline en quatre axes principaux dont la formalisation de la stratégie immobilière pour le parc immobilier du centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CMVRH) désormais rattaché à l'administration centrale[6] ;

Que le parc immobilier du CMVRH est réparti sur 11 sites dans 17 bâtiments représentant 26 000 m² SUB de surfaces de locaux dont 20 000 m² du domaine de l'État ; que 350 agents y sont affectés ; que depuis début 2014 le CMVRH s'est engagé dans la réalisation d'un schéma directeur immobilier afin que ses besoins soient pris en compte dans le SPSI de l'administration centrale, que le patrimoine mis à disposition soit connu et que les évolutions possibles soient analysées ;

Considérant que l'ensemble des établissements de formation du ministère en charge de l'environnement représente 225 151 m² SUB, dont 56 111 m² SUN selon les éléments transmis par le ministère de tutelle (264 584 m² SUB selon l'enquête réalisée par le CGEFi) ;

S'agissant des dépenses d'investissement

Considérant que le montant des investissements réalisés annuellement dépasse 18 M€ (sur la base des années 2012 et 2013, seules années renseignées pour tous les établissements) ;

Considérant que la programmation des futurs travaux est évaluée globalement à 57,5 M€ pour les établissements suivants : ENPC, ENSM, ENTPE, ENAC, ENTE, CMVRH ; qu'il s'agit principalement de gros entretien-renouvellement ; qu'aucune programmation pluriannuelle structurée n'est présentée ;

Considérant qu'au-delà de la somme des superficies occupées par chaque école, de la somme des travaux réalisés sur ces dernières années ou encore de la somme des travaux à réaliser, le ministère de tutelle ne propose pas de vision transversale des questions immobilières des écoles de son champ de compétence ;

II. Sur les écoles de formation des ministères financiers

S'agissant du champ des écoles, de leur statut et de leur mission

Considérant que le périmètre retenu inclut :

- l'école nationale des finances publiques (ENFIP) implantée sur les sites de Clermont-Ferrand, Lyon, Nevers, Noisiel, Noisy-le-Grand, Toulouse ;
- le centre de formation de l'INSEE à Libourne (CEFIL) ;

---

[6] *Cf. avis n°2014-27 du CIE, daté du 15 octobre 2014, sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR)*

- le groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES) : l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) à Malakoff, l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI) à Bruz ;
- les écoles nationales supérieures des mines de Paris et Douai pour la partie des élèves fonctionnaires ;
- la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP) des douanes : école nationale des brigades des douanes (ENBD) à La Rochelle, école nationale des douanes (END) à Tourcoing;
- l'école nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF) à Montpellier ;
- l'institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE).

Considérant que les statuts de ces établissements sont variés : cinq sont des services à compétence nationale (SCN) ou d'administration (dits services intégrés), deux ont le statut d'établissement public administratif (EPA – écoles rattachées à Mine Télécom) et deux sont rattachés au GENES, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) ;

Considérant que chaque établissement de formation est rattaché à une direction ministérielle (soit sept directions distinctes), hormis l'IGPDE, lequel relève pour sa gestion du secrétariat général ;

Considérant que les écoles des services intégrés ont un rôle opérationnel de formation au métier ; que leur implantation a, dans la plupart des cas, obéi à des critères d'aménagement du territoire à un moment donné ;

Qu'elles dispensent des formations initiales aux agents reçus sur concours (internes et externes) ; qu'elles dispensent également des formations continues dans les domaines de la consolidation des connaissances, l'acquisition d'aptitudes pour l'exercice du nouveau métier et la préparation aux concours ;

Considérant que les écoles du GENES assurent des formations initiales et continues dans différents domaines (économie, mathématiques, statistiques, etc.) ainsi que la formation des administrateurs de l'INSEE et des attachés statisticiens de l'INSEE ;

Qu'elles accueillent en outre des étudiants français ou étrangers pour suivre des formations de niveau master, ainsi que des stagiaires en formation continue ;

S'agissant des effectifs et personnels accueillis

Considérant que les écoles sous tutelle des ministères économiques et financiers ont accueilli 61 933 stagiaires en 2014, soit 470 587 journées de formation au titre de la formation continue et 920 094 journées au titre de la formation initiale ;

Considérant que les écoles nationales supérieures des mines de Paris et Douai assurent la formation des ingénieurs-élèves des corps de l'État, soit 69 stagiaires sur un total de 12 140 pour l'ensemble des dix écoles regroupées au sein de l'Institut Mines-Télécom ;

S'agissant de la composante immobilière

Considérant que sur les dix-neuf écoles recensées, seize occupent des biens domaniaux ;

Que la superficie totale occupée est de 101 802 m² SUB, dont 12 657 m² d'emprises locatives (12% du total des emprises) ;

Considérant qu'il ressort du bilan immobilier des écoles de formation une situation globalement satisfaisante en termes d'efficacité fonctionnelle à trois exceptions près :

- l'ENSAI, dont l'insuffisance fonctionnelle du site résulte de la faiblesse de la desserte en transports en commun, du manque d'espace de restauration collective et du défaut de conception du bâtiment au niveau énergétique ;
- l'ENFiP Michel Ange et l'ENSAE Malakoff, en cours de réimplantation sur d'autres sites ;

Considérant que trois projets structurants ont été récemment achevés ou sont en cours de réalisation :

- la fusion des écoles de douanes sur le site de La Rochelle à la rentrée 2015 qui a permis la remise du site de Rouen (2015) à France Domaine ;
- une opération de resserrement des locaux de l'ENFiP à Noisy-le-Grand à l'occasion d'un changement de site locatif (fin 2015) ;
- la relocalisation à horizon 2017 de toutes les unités parisiennes du GENES dans un nouveau bâtiment de 15 000 m² implanté à Saclay ;

Considérant que les établissements sont décrits comme souvent de taille modeste, avec un parc hétérogène et dispersé, présentant des marges d'optimisation ;

Que seuls six établissements disposent d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;

S'agissant des dépenses d'investissement et de fonctionnement

Considérant que les investissements immobiliers prévus ou en cours s'élèvent à 68,37 M€, dont 47,4 M€ pour l'implantation de l'ENSAE sur le Campus de Saclay et 14,4 M€ pour l'extension et la rénovation de l'école des douanes à La Rochelle ;

Considérant que les dépenses immobilières sont de l'ordre de 8,6 M€ en 2014, dont 5,6 M€ (CP) concernent des biens pris à bail (IGPDE seul : 53,4%) ;

III. Sur les écoles de formation du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

S'agissant du champ des écoles et de leur mission

Considérant que le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), est le deuxième ministère éducatif après le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) ;

Qu'il a confié à l'enseignement supérieur agricole public la mission de former ses cadres techniques : ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) (Agro Paris Tech), inspecteurs de santé publique vétérinaire (ISPV) (Vet Agro Sup) et ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) (Agro Sup Dijon et ENGEES). Leur formation est adossée à la formation des ingénieurs et vétérinaires « civils » et à la recherche associée ;

Considérant que les établissements publics d'enseignement supérieur accueillent 220 fonctionnaires stagiaires en formation (élèves-fonctionnaires) sur un total de plus de 12 200 étudiants et apprentis formés ; qu'ils représentent entre 1% et 2% des effectifs totaux formés ;

Considérant que sur les 30 000 agents du MAAF, 17 000 relèvent des missions d'éducation et recherche et que sur les 13 000 autres, 5 000 constituent le corps des techniciens supérieurs du ministère de l'agriculture (TSMA) ;

Que seuls ces derniers (agents techniques de catégorie B) bénéficient d'une formation initiale dans une école dédiée, l'Institut de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA), soit 160 agents ; qu'ils sont employés par les services déconcentrés et centraux du ministère ;

Considérant que l'INFOMA est un établissement public à caractère administratif créé en 1997 par rapprochement de deux centres de formation initialement organisés par métiers (le Centre de formation des techniciens du ministère de l'agriculture –CFTMA- à Nancy et le Centre de formation des techniciens des services vétérinaires –CNTSV- de Corbas) ;

Considérant que, pour leur part, les établissements d'enseignement supérieur agricole ont pour mission d'assurer la production et la diffusion de connaissances nouvelles et le développement et l'actualisation des compétences des acteurs privés et publics nécessaires pour relever les enjeux majeurs en matière d'agriculture et d'alimentation ;

Que la stratégie de l'enseignement supérieur agricole est caractérisée par trois objectifs, lesquels sont d'articuler les formations avec l'insertion professionnelle ; de promouvoir une plus grande ouverture sociale et la mixité ; de faire le lien entre enseignement, recherche et développement technologique ;

Considérant que l'enseignement supérieur agricole est assuré par dix-neuf établissements (douze établissements publics et sept établissements privés sous contrat avec l'État) ;

Qu'ils comptent six établissements publics à caractère administratif (EPA)[7] et six établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP)[8] ;

Qu'un souci constant de rationalisation, d'amélioration de la gestion et de la performance a conduit à réduire le nombre d'établissements publics de vingt au début du siècle à douze aujourd'hui ;

Que le nombre de campus a été préservé en cohérence avec leur stratégie d'implantation à proximité des sites de recherche et des professionnels des filières spécialisées.

S'agissant des effectifs accueillis et personnels

---

[7] Les établissements publics à caractère administratif sont : l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) ; l'École nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT) ; l'École nationale supérieure de paysage de Versailles (ENSPV) ; l'École nationale de formation agronomique de Toulouse (ENFA) ; l'École nationale supérieure des sciences agronomiques de Bordeaux Aquitaine (Bordeaux Sup Agro) ; l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES).

[8] Les fusions d'établissements d'enseignement supérieur agricole, conduites entre 2006 et 2009, ont permis la constitution de 6 Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSP) : AgroCampus Ouest (2006), AgroParisTech (2006) ; Montpellier SupAgro (2008) ; AgroSup Dijon (2009) ; Oniris (2009) ; VetAgroSup (2009).

- Pour ce qui concerne l'INFOMA **:**

Considérant qu'outre les 160 agents techniques par an bénéficiant d'une formation initiale (cf. ci-dessus), l'INFOMA a également pour mission d'organiser une partie importante des sessions de formation continue nationales, pour les services déconcentrés de l'État et pour ses opérateurs mettant en œuvre des politiques agricoles, agroalimentaires et forestières ;

Que cette activité s'est traduite en 2014 par l'organisation de 130 stages et 5 800 jours-stagiaires ;

- Pour ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur agricole :

Considérant que les établissements supérieurs d'enseignement agricole accueillent 11 961 étudiants en établissements publics et 6 227 en établissements privés sous contrat (année 2014-2015) ;

Qu'ils accueillent, outre les formations initiales, plus de 700 000 heures stagiaires de formation continue ;

Que le nombre d'étudiants, tous cursus confondus, augmente de 11 280 en 2010 à 11 961 en 2014 (augmentation de 6%) ;

Que les établissements disposent d'environ 2 650 ETPT employés par le ministère (dont 900 enseignants chercheurs), auxquels s'ajoutent 1 450 ETPT de contractuels employés par les établissements ;

S'agissant de la composante immobilière

- Pour ce qui concerne l'INFOMA :

Considérant que l'INFOMA dispose d'un campus principal à Corbas (69) et d'un site secondaire à Velaine-en-Haye (54) ;

Que le campus principal de Corbas compte 2,3 hectares au cœur d'une zone industrielle dédiée à l'agroalimentaire et à proximité d'un abattoir où sont dispensés des travaux pratiques des techniciens stagiaires de la spécialité vétérinaire ; que les locaux ont été restructurés en 2000 et représentent 4 668 m² SHON occupés dans le cadre d'un bail emphytéotique avec la communauté urbaine de Lyon (COURLY) ;

Que le site secondaire de Velaine-en-Haye est intégré dans le campus de l'Office National des Forêts (ONF) ; que l'INFOMA y loue 580 m² SUB à l'ONF ; qu'il s'agit d'un bien domanial ;

Considérant que l'INFOMA s'est doté d'un SPSI validé par France Domaine le 28 décembre 2011 ; que l'actualisation du SPSI pour la période quinquennale suivante était conditionnée à la publication de la circulaire relative au renouvellement des SPSI des opérateurs. Néanmoins des pistes ont été explorées :

- s'agissant du campus principal, une politique active de délocalisation des formations (30 % des stages organisés hors les murs) permet à l'INFOMA d'envisager une réduction des surfaces occupées et de rendre une partie des locaux à la COURLY par avenant au bail emphytéotique. Les surfaces libérées pourraient permettre l'accueil d'un autre service ou opérateur de l'État. Des mutualisations de locaux, outre celles existantes avec l'école Vet Agro Sup, pourraient être envisagées dans le cadre du schéma directeur immobilier régional (SDIR) Auvergne-Rhône-Alpes ;

- s'agissant du site lorrain de l'INFOMA, la fermeture annoncée du campus de l'ONF à l'horizon de l'été 2016, impose de fait une évolution. L'objectif commun du MAAF et de l'ONF est de conserver une implantation commune à Nancy dont le choix s'inscrira dans le cadre du SDIR Alsace-Champagne-Ardenne ;

➢ Pour ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur agricole :

Considérant que les douze établissements publics et sept établissements privés sous contrat avec l'État disposent d'un parc immobilier de 618 944 m² SHON de surface bâtie et de 2 458 hectares de terrains [9.] ;

Qu'il s'agit d'un parc immobilier très spécifique constitué pour une part importante de laboratoires et d'équipements techniques lourds ainsi que d''un nombre significatif d'emprises foncières utiles à l'activité;

Que les campus des établissements d'enseignement supérieur (écoles d'agronomie, de paysage, d'environnement, les écoles vétérinaires) et les sites annexes et exploitations des établissements d'enseignement occupent des biens domaniaux à quelques exceptions près : Strasbourg (bail emphytéotique de la Ville de Strasbourg), Nancy (propriété État à laquelle s'ajoute un bien propre et une mise à disposition par l'ONF), Dozulé (site annexe de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort : mise à disposition gratuite par la région), Mérignac (site annexe de Bordeaux sciences Agro : prise à bail avec promesse de cession), le Domaine de la Valette (bail emphytéotique de la Ville de Montpellier), le Domaine du Chapitre et le Domaine du Merle (bien propre), Marseille (site annexe de l'école du paysage : bien pris à bail), la plateforme de Kourou (mise à disposition par le CIRAD), Montpellier (site annexe d'AgroParisTech : bail emphytéotique de la Ville à l'État), Clermont-Ferrand (site annexe d'AgroParisTech : mise à disposition gratuite par l'IRSTEA) ;

Considérant que la stratégie immobilière du MAAF pour le réseau des écoles de formation **(et autres** opérateurs placés sous sa tutelle) a comme finalité de permettre aux établissements de disposer d'un parc immobilier adapté à leurs missions, capable d'évoluer avec les réformes successives ; de réduire les coûts de leur parc immobilier et de la fonction immobilière en rationalisant les surfaces et en mutualisant les fonctions et prestations immobilières ; de disposer d'un parc immobilier en bon état, prenant en compte l'ensemble des normes applicables, et répondant aux objectifs d'exemplarité en matière d'accessibilité et de performance énergétique et environnementale ; de valoriser le patrimoine inadapté ou devenu inutile ; de participer à l'effort de création de logements grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion des cessions foncières induites par les évolutions des besoins des établissements ;

Que cette politique est déclinée dans les SPSI dont chaque établissement est doté ;

S'agissant des dépenses d'investissement et de fonctionnement

➢ Pour ce qui concerne l'INFOMA :

Considérant que l'INFOMA dispose d'un budget de 2 M€ ; qu'en 2014, ses dépenses d'investissement ont été de 0,36 M€ pour une capacité d'autofinancement de 0,44 M€ ;

---

[9] *La note de présentation du MAAF détaille les implantations de chacun des établissements publics.*

Que l'Institut emploie 52 ETPT auxquels s'ajoutent les 500 intervenants extérieurs de son réseau ;

- Pour ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur agricole :

Considérant que les établissements publics bénéficient d'un soutien de 274 M€ (programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole ») ; la participation du ministère s'élève à 22 M€ pour ceux sous contrat ;

Que le budget agrégé pour les 12 établissements publics s'élève à 196 M€ de dépenses financées par 58 % de ressources propres (hors personnel État) ;

Que les dépenses d'investissement agglomérées sont de l'ordre de 19 M€ en 2015 s'appuyant notamment sur une capacité d'autofinancement consolidée proche de 10 M€ (CAF agglomérée annuelle des douze établissements publics) ;

Que la capacité d'autofinancement des établissements a vocation à financer en priorité les équipements ou des opérations de maintenance légère ;

IV. Sur les écoles de formations rattachées aux services du Premier Ministre

S'agissant du champ des écoles et de leur mission

Considérant que la DGAFP exerce un rôle de tutelle au nom des ministères économiques et financiers auprès des cinq instituts régionaux d'administration (IRA) de Bastia, de Lille, de Lyon, de Metz et de Nantes ; que ces instituts ont le statut d'établissements publics administratifs (EPA) ; qu'il sont en charge la formation des cadres supérieurs et intermédiaires de l'État ;

Considérant que la convention d'objectifs et de performance des IRA (avenant 2016-2017) conclue entre la DGAFP et les IRA prévoit de conforter la place des IRA au sein de l'appareil de formation continue de l'État au plan local, la charte conclue en 2013 ayant préalablement défini les modalités de partenariat entre les plates-formes d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines et les instituts régionaux d'administration sur le champ de la formation continue interministérielle ;

Considérant, par ailleurs, que la DGAFP exerce un rôle de tutelle sur délégation du Premier Ministre auprès de l'École nationale d'administration (ENA) ;

S'agissant des effectifs et personnels accueillis

Considérant que la formation initiale constitue la mission principale de ces établissements ; que les promotions des IRA comptent 620 élèves, celles de l'ENA 80 élèves ; que les données concernant la formation continue ne sont pas connues ;

S'agissant de la composante immobilière

- Pour ce qui concerne les instituts régionaux d'administration :

Considérant que les IRA comptent cinq implantations en région ; que les IRA de Bastia, Lyon et Nantes occupent des biens domaniaux, les IRA de Lille et de Metz occupant des biens propres ; que l'ensemble

représente 11 163 m² SUN ; qu'il a été estimé que le nombre d'ETP consacrés à la fonction immobilière, cumulé sur l'ensemble des IRA, est de 4,1 [10];

Que l'IRA de Bastia a fait l'objet d'une série de travaux de mise en conformité et de rénovation dont le montant est estimé à 0,913 M€ en 2015 ;

Que le bâtiment de l'IRA de Lille (4 200 m² SUN) a fait l'objet d'un programme de réhabilitation complète de 2011 à 2015 ; qu'un plan de désamiantage reste à réaliser (ainsi que des travaux d'amélioration énergétique ; que les dépenses d'investissement s'élèvent à 1,4 M€ en 2015 ;

Que le bâtiment de l'IRA de Lyon date de plus de 30 ans mais a fait l'objet d'un entretien régulier ; que des mises aux normes et des améliorations de la performance énergétique ont été réalisées récemment ; que les dépenses d'investissement se chiffrent à 0,188 M€ en 2015 et qu'il n'est pas prévu de travaux de grande envergure ;

Que les bâtiments de l'IRA de Metz font également l'objet d'un entretien régulier et, en 2015, de travaux d'étanchéité, de désamiantage et de mise en sécurité (0,328 M€) ;

Que l'IRA de Nantes a engagé une démarche pluriannuelle de travaux à l'issue d'un audit « gros entretien et énergie » réalisé en 2010 ; que la démarche vise une mise à niveau des bâtiments et une amélioration de ses performances énergétiques programmée en deux tranches (2013-2015 et 2016-2018) ; que l'antenne immobilière de Nantes des ministères économiques et financiers a été sollicitée pour l'établissement de ce programme ; que les dépenses d'investissements s'élèvent à 0,42 M€ en 2015 ;

Que la situation patrimoniale de Nantes est particulière ; l'institut est implanté sur deux parcelles (total 8 746 m²). Le bâtiment principal (édifié en 1988) est implanté sur une parcelle domaniale alors que l'extension (réalisée en 2004) est située sur une propriété acquise par l'IRA sur fonds propres ;

- Pour ce qui concerne l'ÉNA :

Considérant que l'ÉNA est implantée sur deux sites à Strasbourg (15 342 m² SHON) et Paris (4 392 m² SHON) ; que l'opération de regroupement des équipes strasbourgeoises de l'École s'est achevée en 2011 ; que le réaménagement du centre de documentation strasbourgeois (2016) constitue la dernière des opérations liées à la réorganisation fonctionnelle de l'École ;

S'agissant des dépenses d'investissement et de fonctionnement,

- Pour ce qui concerne les instituts régionaux d'administration :

Considérant que les dépenses d'investissement des IRA ont été de 3,3 M€ dont 2,5 M€ pour les bâtiments en 2015 ; que les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 5,4 M€ dont 0,3 M€ pour l'entretien des bâtiments ;

[10] *IRA de Bastia : 1,2 ETP ; IRA de Lille : 0,9 ETP ; IRA de Lyon : 0,5 ETP ; IRA de Metz 1 ETP ; IRA de Nantes : 0,5 ETP.*

- Pour ce qui concerne l'ÉNA :

Considérant que sur les trois derniers exercices, l'ÉNA investit en moyenne 0,3 M€ par an pour ses travaux ; que des travaux d'adaptation de locaux pédagogique ont été réalisés pour un coût de 80 000 €, dans le cadre du développement des usages numériques ;

Qu'un agenda d'accessibilité programmée a été élaboré puis validé par le préfet de la région Alsace ; qu'il prévoit la réalisation de travaux entre 2016 et 2021 sur les deux sites de l'École ; que le budget prévisionnel est évalué à 0,140 M€ pour le site de Strasbourg et à 0,05 M€ pour celui de Paris ;

Que les dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier de l'École sont estimées à 0,856 M€ en 2016 (pour 0,867 M€ en 2015 et 0,883 M€ en 2014) ;

V. Sur l'École nationale de la magistrature (ENM)

Considérant que le CIE a également entendu en 2013 et en 2015 l'École nationale de la magistrature (ENM) au sujet de sa stratégie immobilière [11] ;

Que l'ENM dispose de deux implantations, l'une, historique et dédiée à la formation initiale des magistrats à Bordeaux, l'autre, dédiée à la formation continue, à Paris ;

Que le site de Bordeaux est un bien domanial relativement adapté aux besoins, mais saturé, tandis que le site de Paris, également en domanial, n'est pas adapté aux besoins de l'activité et est d'une superficie insuffisante rendant nécessaires des locations extérieures en complément ;

Considérant que le regroupement de l'ensemble des formations sur le site de Bordeaux n'est pas une piste de réflexion retenue par l'ENM, la délocalisation des formations parisiennes étant estimée trop onéreuse (augmentation des coûts de transport et d'hébergement) ; que le développement de formations à distance n'est pas non plus une piste explorée afin de diminuer les coûts de formation ; que l'ENM écarte la possibilité d'une localisation du second site en grande couronne parisienne et privilégie un maintien dans Paris intramuros, potentiellement sur le site du Palais de justice de Paris ;

Les représentants du contrôle général économique et financier, des administrations centrales des ministères et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 15 avril 2015, du 8 juillet 2015, du 16 septembre 2015, du 21 octobre 2015, du 11 mai 2016 et du 7 décembre 2016, formule les recommandations suivantes :

[11] *Avis n° 2013-09 du 24 avril 2013 et n°2015-38 du 16 septembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'École nationale de la magistrature.*

Sur les données relatives au patrimoine des écoles

1. À l'issue du cycle d'auditions relatif aux écoles de formation de plusieurs ministères, le Conseil constate les difficultés à recueillir de façon uniformisée les informations caractérisant le bâti et le non bâti occupés (superficie, réserve foncière, état, valeur, statut d'occupation, capacité d'accueil, taux d'occupation) et les coûts immobiliers afférents (fonctionnement, investissement), même si certaines écoles ou ministères disposent d'un inventaire constitué. Il souhaite que, sous l'égide de la DIE et de la DGAFP, il soit remédié à cette situation avant le 1er octobre 2017 ;

2. le Conseil constate l'absence de vision transverse entre écoles relevant d'une même tutelle (absence de rapprochement, de mutualisation, de partage des locaux, des charges). Au-delà des travaux d'inventaire réalisés à l'occasion du rapport du CGEFi sur l'immobilier des écoles (février 2015), il relève la grande difficulté à établir un état des lieux des écoles par champ de compétence et, a fortiori, par segments tels que proposés dans le dit-rapport tant les données sont inégales et non comparables.

3. Le Conseil rappelle l'importance de disposer de données fiabilisées relatives au patrimoine en matière de politique immobilière, qu'il s'agisse pour chaque établissement d'élaborer son propre schéma pluriannuel de stratégie immobilière, pour chaque ministère d'identifier les questions immobilières des établissements sous sa tutelle, et a fortiori pour l'État propriétaire, lorsqu'il s'agit d'avoir une vision de l'ensemble du champ des écoles sous tutelle des départements ministériels.

   Le recensement et la fiabilisation des données relatives à la connaissance du patrimoine sont des priorités de la politique immobilière de l'État. À cet effet des outils et procédures ont été développés par France Domaine. Il appartient à chaque opérateur de s'approprier ces outils et de les renseigner notamment dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux.

4. Le Conseil s'interroge sur les raisons pour lesquelles les avancées récentes liées à l'élaboration d'un module « enseignement supérieur » du référentiel technique développé par France Domaine en collaboration avec le ministère en charge de l'enseignement supérieur ne bénéficie aux établissements de formation de l'administration et s'en étonne.

   Il incite vivement la Direction de l'immobilier de l'État à s'en préoccuper et à élargir le champ du module spécifique du référentiel technique aux établissements d'enseignement dans le cadre des SDIR, d'une part, et de la campagne de renouvellement des SPSI des opérateurs, d'autre part.

Sur la stratégie immobilière et l'implantation territoriale

5. Le Conseil constate que l'ensemble des écoles d'administration ne semble pas former un réseau, mais s'apparente à une juxtaposition d'entités, certaines avec des spécificités immobilières et techniques fortes (laboratoires et équipements spécifiques), d'autres avec un immobilier non spécifique. Au-delà de la question immobilière, il s'interroge sur le morcellement des moyens consacrés à ces écoles (humains et financiers), sur les stratégies de formation et l'organisation de celles-ci, sur l'absence de traduction immobilière des stratégies métier relevant de la compétence de chaque ministère, sur l'absence de réflexion quant à l'influence des nouvelles technologies - et leurs conséquences immobilières-.

6. Concernant l'implantation territoriale de certaines écoles, le Conseil entend que l'évolution des missions et des métiers, dans le champ de l'environnement notamment, impose une offre de formation permettant la reconversion des personnels. Toutefois cette préoccupation ne s'appuie sur aucune estimation des besoins à moyen terme ou tenant compte des perspectives de recrutement.

7. Le Conseil entend également que les implantations résultent pour la plupart de l'histoire et de l'évolution des périmètres ministériels. Il s'étonne toutefois que l'évolution des territoires, des missions, des besoins, voire des méthodes et moyens pédagogiques, n'ait pas donné matière à s'interroger sur l'évolution possible des formations et leurs conséquences immobilières.

   Plus largement, l'organisation en silo des filières et des écoles proposant des formations continues conduit à considérer que d'importants gains de productivité et économies subséquentes pourraient être réalisés par le développement de synergies et mutualisation des outils de formation dans une approche interministérielle.

8. Le Conseil déplore que les établissements se satisfassent de solutions immobilières fort peu remises en cause, alors même qu'elles sont fréquemment reconnues comme non satisfaisantes, y compris dans des biens pris à bail. Sur le sujet il demande qu'une démarche de rationalisation et d'optimisation des baux soit conduite sans plus attendre.

   Il invite chaque tutelle, à l'aune des stratégies métier de sa compétence, à décliner, en collaboration avec les écoles, des stratégies immobilières efficientes dans une optique de resserrement des sites, de mutualisation et de coopération avec des établissements d'enseignement supérieur, le cas échéant.

   Il constate que le renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs constitue un cadre favorable à cette réflexion. Il demande à cet égard la généralisation des SPSI à toutes les écoles de formation quel que soit leur statut.

   Il insiste sur la nécessité de veiller à la bonne articulation des schémas immobiliers propres aux écoles avec ceux développés au niveau régional (SDIR) dans une approche de pilotage du parc immobilier de l'État.

   La programmation pluriannuelle des investissements devra être appréciée dans ce cadre.

9. S'agissant du cas particulier de l'École Nationale de la Magistrature (ENM) le Conseil rappelle qu'il est défavorable à toute extension du site parisien (3 ter quai des Fleurs 75004 Paris). Il s'étonne donc d'informations relatives à une telle extension si manifestement contradictoire avec les principes de la politique immobilière de l'État. Il rappelle qu'il avait recommandé la vente du bien situé sur l'Ile de la Cité et une implantation en région parisienne. Le Conseil demande une nouvelle audition de l'ENM en présence de la DIE au premier trimestre 2017 et souhaite disposer avant la séance de l'étude de l'APIJ sur le Palais de justice.

Sur l'adéquation des formations et des écoles comme outil de formation aux besoins de l'administration

10. Le Conseil relève le manque de caractérisation des effectifs accueillis (formation initiale versus formation continue), de leur temps de présence sur l'année (nombre de jours) rapporté à la capacité d'accueil des écoles. Il constate l'absence de calcul du coût par étudiant, à la journée de formation et intégrant les coûts immobiliers.

11. Il relève que si les effectifs de la fonction publique de l'État ont diminué ces dernières années, aucune conséquence ne semble en avoir été tirée en matière de besoin de formation. À titre d'exemple, la capacité de formation des IRA a été estimée sur la base des moyens actuels à 800 élèves, soit 25% de plus que les 600 élèves des promotions actuelles.

Les taux d'occupation actuel et prévisible sont des données qui doivent impérativement être connues et prises en compte.

12. Le Conseil constate que le pourcentage d'étudiants fonctionnaires, ou se destinant à le devenir, est extrêmement faible par rapport aux 83% d'agents non publics formés. Il s'interroge sur l'arbitrage implicite qui consiste à affecter des deniers publics pour assurer des actions de formation en régie sans même être assuré qu'elles sont de moindre coût ni de meilleure qualité que celles d'organismes intervenant dans les mêmes champs, universitaires notamment.

13. Le Conseil souligne l'absence de vision interministérielle des besoins métiers de l'administration au regard des attentes des usagers et de l'évolution des technologies. Si ce point ne relève pas *stricto sensu* de sa compétence, le Conseil en regrette les conséquences en termes immobiliers.

    Un regard plus attentif sur la rationalisation de l'immobilier des écoles devrait conduire à des réflexions prospectives en la matière.

14. Le Conseil invite donc les tutelles, en collaboration avec les écoles, dans une vision prospective de l'évolution des besoins, des nouveaux modes de formation et de l'évolution des moyens financiers qui y sont consacrés, à considérer l'immobilier comme un outil au service des missions de formation et à s'interroger sur le devenir de certains sites.

*

En conclusion, si le présent avis ne couvre pas toutes les écoles de formation des services de l'État, le bilan qui peut être tiré des auditions de plusieurs ministères permet de dresser quelques constats :

- Connaissance insuffisante et inégale du patrimoine de chaque école ;
- Difficulté à établir des coûts de formation intégrant l'immobilier ;
- Absence de stratégie immobilière à l'échelle d'un ministère et/ou d'un territoire, intégrant une réflexion sur l'évolution des métiers de l'administration et répondant aux besoins des usagers ;
- Absence de réflexion interministérielle portant sur des regroupements dans des logiques de sites entre établissements relevant de différents départements ministériels ;
- Absence de perspectives quant aux besoins futurs en termes de capacité des écoles.

Le Conseil demande à la Direction de l'immobilier de l'État, à la DGAFP et aux ministères de tutelle d'analyser ce champ de l'immobilier des écoles en vue de construire une stratégie basée sur une meilleure connaissance du patrimoine et adaptée aux évolutions des services publics. Il procédera à une audition de la DIE et de la DGAFP durant la séance d'octobre 2017 pour apprécier les analyses faites pour répondre à ces constats et leurs conséquences en termes immobiliers.

*

Avis n°2016-13 – avis général sur le suivi et la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale

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

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

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

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé «moderniser la politique immobilière de l'État» ;

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le compte rendu du Conseil des ministres du 20 janvier 2016 et notamment les annonces relatives à la politique immobilière de l'État ;

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

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- n°2014-11 du 14 mai 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication ;

- n°2014-16 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la justice ;
- n°2014-21 du 14 mai 2014 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°2014-22 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur ;
- n°2014-24 du 17 septembre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR),
- n°2014-27 du 15 octobre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du logement et de l'égalité des territoires (MLET),
- n°2014-35 du 10 décembre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales,
- n°2014-37 du 10 décembre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique (dénommés ministères économiques et financiers).
- n°2015-01 du 11 février 2015 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre (SPM),
- n°2015-02 du 14 janvier 2015 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international et sur les programmes stratégiques immobiliers à l'étranger,
- n°2015-18 du 20 mai 2015 sur le projet de SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication,
- n°2015-23 du 8 juillet 2015 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la défense,
- n°2015-40 du 21 octobre 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère des Outre-mer (MOM),
- n°2016-02 du 10 février 2016 sur le projet de SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication,
- n°2016-04 du 9 mars 2016 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales,

Après avoir procédé aux auditions de :

- M. Jean-François COLLIN, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication accompagné de Mme Isabelle GADREY, sous-directrice des affaires immobilières et générales et de M. Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière ainsi que les observations de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURANT-DELACRE lors de sa séance du 5 mars 2014 ;
- M. Éric LUCAS, Secrétaire général du ministère de la justice accompagné de M. jean-Etienne PINGARD, Chef du département des moyens généraux et de M. Philippe MONNOT, adjoint à la sous-directrice de l'immobilier ainsi que les observations de Mme Nathalie MORIN, Chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURANT-DELACRE, lors de sa séance du 9 avril 2014 ;
- Mme Valérie METRICH-HECQUET, secrétaire générale du MAAF accompagnée de MM. Christian LIGEARD directeur du service des affaires financières, sociales et logistiques (SAFSL), Philippe SIMON, sous-directeur de la logistique et du patrimoine (SDLP), Claude DELATRE adjoint au sous-directeur, et Philippe SCHONEMANN, chef du bureau de la politique immobilière (BPI), en présence

de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURANT-DELACRE lors de sa séance du 14 mai 2014 ;

- M Frédéric GUIN, secrétaire général du MENESR accompagné de MM. Christophe GEHIN, sous-directeur du pilotage, du dialogue de gestion et de l'administration centrale et Guillaume DECROIX, sous-directeur des actions administratives et des moyens de l'administration centrale, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Jean-Michel REMONGIN lors de sa séance du 11 juin 2014 ;
- M. Jean-Paul BODIN secrétaire général du ministère de la défense, accompagné de M. Philippe NAVELOT, directeur de la Mémoire du Patrimoine et des Archives, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de MM. Bruno SOULIÉ, Pierre DURAND-DELACRE et Didier PETITJEAN lors de sa séance du 17 septembre 2014 ;
- M. Michel-Régis TALON, directeur adjoint au secrétaire général du MEDDE et du MLET accompagné de M. Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière et immobilière et de M. Benoît PIGUET, conseiller auprès du Secrétaire général du MEDDE et du MLET, en présence de Mme Nathalie MORIN, Chef du service France Domaine, accompagnée de MM. Pierre DURANT-DELACRE et Bruno SOULIÉ, lors de sa séance du 9 juillet 2014 ;
- M Laurent JEKHOWSKY, secrétaire général des ministères économiques et financiers accompagné de MM. Roland SPARFEL, chef du service des affaires financières et immobilières, Alain GRAS, chef du service de l'environnement professionnel, Patrick CURTENAT, sous-directeur du cadre de vie, Christian LAYSSAC, chef du bureau de gestion des espaces immobiliers, Fabrice LAURENT et Mme Gaëlle MAREK du bureau de gestion des espaces immobiliers, en présence de M DURAND DELACRE du service France Domaine, lors de sa séance du 15 octobre 2014 ;
- M Christian MASSET, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagné de MM. Yves SAINT-GEOURS, directeur général, Graham PAUL, directeur de l'immobilier, François-Xavier LEGER, directeur adjoint de l'immobilier, Didier GONZALEZ, sous-directeur des affaires domaniales et administratives, du patrimoine et de la décoration, Mme Marie-Odile MICHEL-AMIOT, sous-directrice des opérations immobilières, M. Nicolas CROIZER chargé de mission auprès du secrétaire général et Mme Clémentine HUGOT chargée de mission auprès du sous-directeur de l'immobilier, en présence de Mme Nathalie MORIN chef du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND DELACRE, lors de sa séance du 12 novembre 2014,
- M. Pierre RICORDEAU, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, accompagné de Mme Annaïck LAURENT, secrétaire générale adjointe, de MM. Patrick LE GALL, sous-directeur des finances, des achats et des services, Érick GLIPPA, sous-directeur des services généraux et de l'immobilier, Philippe BENOIST, son adjoint, Karim BEDDEK, chef de bureau de la stratégie immobilière, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de MM. Pierre DURAND-DELACRE et Jean-Michel REMONGIN lors de sa séance du 12 novembre 2014 ;
- Mme Isabelle SAURAT, directrice des services administratifs et financiers des services du Premier ministre accompagnée de M. Patrick ROGER, chef de la division du patrimoine , M. Stéphane GUENEAU, chef du projet « Ségur-Fontenoy », Mme Marie-Danièle PESSARD, architecte du patrimoine et de M. Jérôme PRESLES, chef de la politique immobilière, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, de M. Pierre DURAND-DELACRE et de M. Jean-Michel REMONGIN, ses collaborateurs, lors de sa séance du 10 décembre 2014 ;
- M. Christopher MILES, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication accompagné de Mme Lucie MUNIESA, secrétaire générale adjointe, Mme Isabelle GADREY, sous-directrice des affaires immobilières et générales, MM. Arnaud ROFFIGNON, chef du service des affaires financières et générales et Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière ainsi que les observations de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de MM. Nicolas PRUDHOMME et Pierre DURAND-DELACRE, lors de sa séance du 15 avril 2015 ;

- M. Christopher MILES, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication, accompagné de Mme Lucie MUNIESA, secrétaire générale adjointe, M. Arnaud ROFFIGNON, chef du service des affaires financières et générales, Mme Isabelle GADREY, sous-directrice des affaires immobilières et générales ainsi que de M. Christian BROSSARD, chef du bureau immobilier, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, chef de la mission opérations immobilières AC et AAI, lors de sa séance du 16 septembre 2015 ;
- Mme Corinne MINOT, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État de la direction générale du ministère des Outre-mer et M Olivier du CRAY, sous-directeur des affaires immobilières au ministère de l'intérieur, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, chef de la mission opérations immobilières des administrations centrales et autorités administratives indépendantes, lors de sa séance du 21 octobre 2015 ;
- M. Christopher MILES, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication accompagné de Mme Lucie MUNIESA, secrétaire générale adjointe et de MM. Arnaud ROFFIGNON, chef du service des affaires financières et générales, Pascal DAL-PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales, Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière, de Mme Clarisse MAZOYER, présidente de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, lors de sa séance du 16 décembre 2015 ;
- M. Pierre RICORDEAU, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales accompagné de Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services, de MM. Patrick LE GALL, chef de service adjoint, Erick GLIPPA, sous-directeur des services généraux et de l'immobilier et de Philippe BENOIST, adjoint au sous-directeur et en présence de Mme Nathalie MORIN, cheffe du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, lors de sa séance du 10 février 2016 ;

Sur le cadre général d'élaboration des SPSI d'administration centrale

Considérant que depuis sa création, le Conseil de l'immobilier de l'État souligne que la connaissance du patrimoine est un préalable à toute rationalisation de la politique immobilière et a défini une stratégie s'articulant autour de cinq grands principes d'action :

- la séparation des fonctions et l'unicité de la fonction propriétaire
- la régulation du dialogue par les loyers
- la formalisation de la stratégie immobilière
- des arbitrages intégrant le coût global entre la location et la propriété
- des localisations adaptées aux missions moins onéreuses et une réduction des surfaces occupées ;

Considérant que les circulaires du Premier ministre en date du 28 février 2007 et 16 janvier 2009 ont, à la suite des premiers travaux du Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), posé les bases de la politique immobilière de l'État ; que les objectifs suivants ont été arrêtés :

- diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État en allouant aux services des surfaces rationalisées et en cédant les surfaces excédentaires ;
- offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;

- valoriser le patrimoine immobilier notamment par la cession des immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;
- contribuer au développement de l'offre de logements par la mise à disposition de foncier et à l'atteinte des objectifs de développement durable ;

Que le ministre chargé du budget et du domaine est le responsable unique de la gestion du patrimoine immobilier de l'État et de la bonne utilisation de celui-ci en matière de bureaux ;

Que le ministère chargé du budget conçoit le cadre dans lequel la stratégie immobilière de l'État est mise en œuvre et met à la disposition des ministères les instruments nécessaires à l'application de ces orientations :

- les critères de performance, y compris en matière d'entretien, traduisant les objectifs d'adaptation aux missions de l'État, d'efficience et de soutien aux agents vers lesquels doivent évoluer les administrations ; que ceux-ci sont homogènes avec ceux qui sont constatés dans les activités privées comparables ;
- les indicateurs financiers, sachant que le bilan budgétaire et financier de chaque opération doit contribuer au désendettement de l'État, renforcer les marges de manœuvre budgétaires et optimiser sur la durée la dépense immobilière (nombre de sites, surface et coût par agent) ;
- les orientations sur l'implantation des administrations qui doivent évoluer vers des localisations moins onéreuses et mieux adaptées à leurs missions ;
- les outils communs constitutifs d'un système d'information de gestion immobilière permettant de connaître, de gérer et de maîtriser les coûts immobiliers.

Considérant les missions du service France Domaine :

- le service France Domaine définit le cadre législatif et réglementaire des missions domaniales de l'État. Il conçoit la politique de gestion du patrimoine de l'État et met en œuvre les actions correspondantes. Il assure la maîtrise d'ouvrage du système d'information du domaine. Il organise le soutien juridique et technique au réseau[12].
- le service France Domaine décline la stratégie patrimoniale de l'État et assume la fonction de propriétaire qui consiste à acquérir, à céder, à prendre à bail, à tenir le recensement des propriétés de l'État, à mettre en œuvre un processus de contractualisation avec les administrations occupantes, à percevoir des loyers correspondant à la valeur de marché des bureaux occupés et à s'assurer de l'entretien correct du parc. Il doit également veiller au respect de la norme de 12m² de surface utile nette par poste de travail ;
- le service France Domaine doit fournir aux ministères le soutien nécessaire dans la recherche des implantations et dans les discussions avec le vendeur ou le bailleur de telle sorte qu'ils puissent avoir accès à l'ensemble des offres du marché, dans des conditions optimales.

Considérant que l'organisation de la fonction immobilière est appelée à évoluer dans le cadre des décisions que le Gouvernement entend prendre pour améliorer l'efficacité de la politique immobilière de l'État[13] ;

---

[12] *Arrêté du 23 décembre 2006 modifiant l'arrêté du 10 août 2004 portant organisation de la direction générale de la comptabilité publique et l'arrêté du 10 août 2004 portant organisation des sous-directions de la direction générale de la comptabilité publique*

[13] *Cf. : Compte rendu du Conseil des ministres du 20 janvier 2016*

Considérant que les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 et du 16 janvier 2009 ont fait du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) la clé de voute de la politique immobilière de l'État ;

Que chaque ministère doit actualiser son SPSI ; qu'il doit y détailler l'état de son parc sur la base d'une grille permettant des comparaisons interministérielles ; qu'il doit y définir les perspectives d'évolution sur cinq années au regard de l'anticipation de ses besoins fonctionnels et dans un objectif de réduction du volume et du coût des surfaces occupées ;

Que les schémas doivent faire l'objet d'un dialogue de gestion avec le ministère en charge du budget, qui apporte si besoin un soutien méthodologique, garantit l'articulation interministérielle et valide le contenu ainsi que le ministère chargé de l'aménagement du territoire dans le cadre de la politique d'implantation territoriale des emplois publics ;

Que les textes prévoient que le document est accessible au public ;

Considérant que les modalités d'acquisition et de prise à bail des locaux par les ministères et leurs établissements publics sont soumises à l'avis conforme du ministre chargé du budget et de la réforme de l'État ;

Sur les travaux du Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que conformément aux dispositions de la circulaire du 16 janvier 2009, le Conseil de l'immobilier de l'État a examiné les premiers SPSI d'administration centrale préalablement à leur approbation par le ministre en charge du budget ; que dans ce même cadre, le Conseil a procédé depuis le 5 mars 2014 au bilan de ces SPSI et examiné les projets de stratégie immobilière des ministères pour la période quinquennale suivante ;

Considérant que le Conseil avait demandé à chaque administration centrale, de lui communiquer son projet de SPSI pour la période quinquennale à venir ainsi qu'une note d'accompagnement présentant le bilan du SPSI 2009-2013 et les principales caractéristiques de la stratégie immobilière pour les années à venir ;

Que les documents transmis au Conseil étaient de formes variables ; que les informations présentées se sont révélées de nature et de qualité très inégales ;

Considérant que le Conseil avait également souhaité disposer de deux tableaux destinés à faciliter l'analyse des différentes stratégies immobilières sur la base d'une grille permettant des comparaisons interministérielles ;

Que chaque administration occupante a partiellement ou totalement complété le premier tableau qui concerne la stratégie d'occupation ;

Que des éléments du second tableau relatif à la stratégie patrimoniale ont été partiellement communiqués au Conseil par une moitié des administrations occupantes ; que le service France Domaine n'a pu communiquer les éléments manquants afin de mesurer les effets de la stratégie de valorisation du patrimoine de l'État ;

Considérant que le Conseil a reconstitué, en l'absence des documents manquants et consolidés, un bilan des stratégies immobilières des ministères occupants à partir des données communiquées par chacun d'eux ; que les tableaux qui en résultent sont présentés en annexe du présent avis ;

Que les résultats obtenus sont à interpréter avec précaution :

- les périodes de références sont différentes selon les ministères. Le bilan obtenu correspond au cumul des bilans quinquennaux de chaque administration. Pour autant, les éléments communiqués ne permettent pas d'établir un état des lieux global pour une année donnée ;
- certaines informations demeurent partielles. A titre d'illustration, s'agissant du coût global annuel d'occupation, le ministère de la défense n'a communiqué que les seuls loyers. Fautes de données suffisantes, certaines structures telles que les sites nantais du ministère des affaires étrangères (22 11 m² SUB, pour 961 PdT) n'ont pas été pris en compte dans les calculs.
- les changements de périmètres ministériels peuvent expliquer, au moins partiellement, certaines évolutions globales. La baisse de 2% des surfaces occupées pendant la période quinquennale écoulée est par exemple le résultat de hausses (ministère de l'intérieur et services du Premier ministre) et de baisses (ministères financiers) conséquentes qui pourraient s'expliquer par des transferts interministériels.
- le bilan de la période écoulée n'intègre pas les résultats des opérations réalisées depuis la date de fin de période considérée par chaque ministère. Ainsi, les bénéfices potentiels des opérations Millénaire 3 du ministère de la justice et Balard du ministère de la défense ne sont pas comptabilisés dans la dernière situation de référence.

Que, s'agissant de la stratégie patrimoniale, le caractère incomplet des données ne permet pas de dresser un bilan, mais simplement d'extrapoler certaines valeurs à partir des informations portées à la connaissance du Conseil ;

Que pour autant, les chiffres obtenus permettent d'identifier des tendances et de fixer des ordres de grandeurs utiles à l'appréciation des enjeux de l'immobilier occupé par l'administration centrale de l'État :

Sur le bilan du parc immobilier occupé par l'administration centrale de l'État

Considérant la situation immobilière globale telle que déclarée par chaque ministère au terme de la période quinquennale écoulée :

Les 67 000 agents de l'administration centrale de l'État considérés en équivalent temps plein disposent de 68 000 postes de travail ;

Ces 68 000 postes de travail sont implantés sur 162 sites qui représentent une surface totale de 1,65 Mm² SUB, soit 2,5 % des surfaces du parc occupé par l'État ;

L'occupation de l'administration centrale est supérieure de 17 % à la norme plafond de la politique immobilière de l'État fixée en 2009 à 12 m² / PdT. Par rapport à une cible maximale de 20 m² SUB / agent, l'administration centrale présente un excédent de 300 000 m² SUB ;

Un tiers des surfaces occupées (544 000 m²) correspondent à des locations dont le coût annuel hors taxes et hors charges s'élève à 217 M€ HT HC, soit 14 % des dépenses annuelles de loyer de l'État ;

Compte tenu de la performance d'occupation, le coût annuel locatif par agent peut être estimé à 10 000 € HT HC ;

Le parc domanial occupé représente une surface de 1,1 Mm² SUB, soit un tiers des surfaces de bureaux occupées par l'État en Ile-de-France ;

La valeur au bilan de l'État déclarée pour 57 % des surfaces domaniales occupées par l'administration centrale (hors ministères de la défense, de l'intérieur, de la culture et ministères sociaux et Matignon) s'élève à 4 Mds€ ;

La valeur de l'actif immobilisé rapportée à l'effectif hébergé est de 157 000 € / agent ;

Considérant que l'administration centrale de l'État s'est organisée au fil de l'histoire autour d'hôtels particuliers parisiens qui sont situés dans des quartiers de la capitale où les prix de l'immobilier sont parmi les plus chers de France ; que cet immobilier souvent ancien se révèle coûteux à rénover et difficile à rationaliser et à densifier ;

Qu'il ressort des informations partielles communiquées une valeur vénale unitaire de 6 335 € /m² SUB ; qu'en extrapolant à partir de ce ratio, la valeur de bilan des actifs immobiliers de l'État occupés par sa seule administration centrale (1,1 Mm²) pourrait être de 7 Mds€, soit 12 % de la valeur du parc immobilier contrôlé par l'État ;

Que les cessions domaniales réalisées ces dernières années ont démontré que la valeur vénale considérée au bilan de l'État se révélait nettement inférieure au prix de cession pour des biens comparables à ceux occupés par l'administration centrale ; que cette différence s'explique en grande partie par le fait que l'estimation comptable ne tient pas compte du potentiel de valorisation de l'actif au-delà de l'usage qui en est fait avant cession (droit à construire résiduels, changements d'usage) ;

Que la valeur potentielle à la vente de l'immobilier de l'État occupé par son administration centrale demeure à établir ;

Sur l'atteinte des objectifs fixés par les circulaires du Premier ministre

Considérant que les avis rendus par le CIE depuis deux ans attestent que les objectifs de réduction du coût de la fonction immobilière et des surfaces occupées ne sont pas atteints ; que plusieurs incohérences ressortent d'une première analyse des coûts d'occupation des services d'administration centrale :

- le coût global annuel immobilier des administrations centrales est d'environ 700 M€. Il a augmenté de 16 % pendant la période quinquennale écoulée alors que les surfaces occupées ont diminué de 2 % et que les indicateurs du marché (IPD et ARSEG) indiquent une variation du coût global unitaire quatre fois inférieure sur cette même période.
- au terme de l'exercice quinquennal écoulé, le coût immobilier rapporté au poste de travail des ministères est compris entre 7 604 € et 15 758 €. Le coût global immobilier annoncé par les ministères de l'intérieur et de la défense est pratiquement inférieur de moitié à la moyenne des autres ministères.
- alors qu'un des objectifs était la réduction des dépenses de loyer externes par une optimisation du parc domanial, la part relative du parc domanial n'a pratiquement pas évolué (- 0,2 %) et on enregistre une augmentation de 4 % des loyers externes ;
- seuls les ministères de la justice et des affaires étrangères respecteraient le ratio de 12m² SUN/pdt à l'issue de la période 2008-2013 ; d'autres, comme les ministères financiers, se sont engagés à atteindre cette cible à la fin de la période du SPSI en cours ;

Que le Conseil s'est interrogé sur le bilan économique d'opérations significatives qui ne lui ont pas été communiqués ;

Que le Conseil a remarqué qu'une grande attention était porté au respect du montant plafond de loyer unitaire, mais que les projets immobiliers des ministères prennent insuffisamment en compte le poids

des autres charges (taxes et impôts, entretien et maintenance, énergies et fluides et coûts d'exploitation) ;

Que la conduite d'opérations de rénovation d'immeubles anciens, surtout s'il s'agit de « monuments historiques » se révèle délicate pour les directions immobilières des administrations centrales (pôle ministériel Saint-Germain, Hôtel du Châtelet, Quai d'Orsay) en termes de maîtrise des travaux, des délais et des coûts ;

Qu'il en résulte que l'objectif de réduction des coûts fixé en 2009 est loin d'être satisfait ;

Considérant que le CIE a regretté le parti pris de certains ministères de maintenir leur activité dans l'hyper centre de Paris sans que cela soit justifié fonctionnellement ;

Que la position du CIE de rechercher des implantations moins onéreuses pour le budget de l'État et plus satisfaisantes pour le temps de transport des agents a été suivie par le ministre en charge du domaine qui a invité deux ministères à reconsidérer leur stratégie immobilière en intégrant dans leur scénarii l'étude économique d'une localisation en périphérie de Paris.

Considérant que les éléments communiqués au Conseil ne lui permettent pas de mesurer les progrès en matière d'adaptation des locaux aux besoins du service public et de conformité à l'ensemble des normes applicables ;

Qu'il est apparu au fil des auditions que les données physiques relatives aux bâtiments sont insuffisamment connues ; que les méthodes de travail et outils présentés par France Domaine dans le cadre de la mise en place du SDIR ne sont pas encore appliqués aux stratégies immobilières de l'administration centrale.

Que l'évolution à la baisse des effectifs n'est pas toujours prise en compte par les ministères pour définir leur stratégie immobilière ; que les données relatives aux effectifs des administrations des ministères révèlent une singularité :

- les suppressions d'emplois réalisées dans les services de l'État sur la période 2009-2012 correspondent à 5,4 % des effectifs dont 3 % rattachables aux mesures RGPP14.
- les effectifs des administrations centrales des ministères annoncés par eux au cours des auditions ont augmenté de 5 % pendant cette même période.

Considérant que les informations portées à la connaissance du Conseil ne lui ont pas permis d'identifier de stratégie de valorisation des actifs immobiliers de l'État, au-delà de la cession des biens déclarés inutiles par les administrations occupantes :

Que le service France Domaine n'est pas porteur d'une véritable stratégie de valorisation du patrimoine ; que son rôle semble se limiter à accompagner les ministères qui envisagent la réalisation d'opérations immobilières ;

---

[14] *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État : rapport IGA-IGF-IGASS, septembre 2012*

Que la direction régionale des finances publiques d'Île-de-France et du département de Paris (DRFiP de Paris) dispose d'un marché cadre à travers lequel elle peut mettre des prestataires de services à disposition des administrations occupantes pour les accompagner dans la conduite d'opérations nécessitant un appel au marché immobilier ; que ces prestataires peuvent notamment être amenés à participer à des négociations dans le cadre de transactions (baux ou acquisitions) ;

Que la DRFiP de Paris gère les appels d'offres de crédit-bail immobilier lorsque le financement d'une opération le nécessite (acquisition des immeubles Millénaire 3 et Garance) ;

Que le Conseil, s'est étonné à propos de l'abandon tardif du projet de pôle administratif du ministère de l'agriculture sur le site de Picpus, que le représentant de l'État propriétaire n'ait pas été en mesure d'identifier le décalage grandissant entre le projet et sa cible à l'occasion de ses comités de politique immobilière (CPI) semestriels ;

Que le préfet de région Ile-de-France n'intervient pas sur le périmètre de la stratégie immobilière de l'administration centrale, sauf dans le cadre de cessions où il a été désigné interlocuteur unique des collectivités locales ;

Que le Conseil a relevé l'influence des décisions locales d'urbanisme sur la stratégie immobilière des services de l'État ainsi que les importantes pertes de recettes liées aux cessions de foncier parisien en raison des décisions d'urbanisme prises par la Ville de Paris ;

Que le Conseil s'est inquiété de la capacité du dispositif en place à garantir la cohérence globale des SPSI des administrations centrales, des administrations déconcentrées et des opérateurs de l'État ;

Considérant que le Conseil a observé que les questions d'amélioration de la performance énergétique sont rarement abordées dans une perspective d'ensemble mais plutôt dans le cadre de programmes de travaux ;

Considérant que la politique immobilière de l'État est également une politique support au service de la création de logements sociaux ;

Que le Conseil rappelle que les décotes consenties par l'État à l'occasion de la cession de ses biens permettant la création de logements sociaux constituent à la fois une perte de recettes pour la réalisation de ses propres opérations immobilières et une aide indirecte venant s'ajouter aux autres dispositifs d'accompagnement de la politique d'aide au logement ;

Qu'il s'est étonné à de nombreuses reprises des conditions dans lesquelles sont prises les décisions de mise en œuvre de cette politique et plus particulièrement sur le secteur très tendu de la ville de Paris ;

Les représentants de l'administration centrale des ministères et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 11 mai et du 6 juillet 2016, formule des recommandations à partir de sept questions déterminantes, en se projetant dans le cadre qui vient d'être redéfini par le Gouvernement et qui doit conduire à une nouvelle articulation du rôle des différents acteurs dont les quatre premiers relèvent de l'autorité du ministre chargé du budget et du domaine :

- la direction immobilière de l'État ;

- le responsable de la politique immobilière de l'État (RRPIE) en Ile-de-France
- la DRFiP de Paris ;
- la direction du budget ;
- le préfet de région Ile-de-France ;
- l'administration occupante.

Quelles évolutions souhaitables pour les SPSI d'administration centrale ?

1. Le Conseil recommande l'établissement d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale.

   Il relève que les textes confient aux administrations occupantes le soin de réaliser leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Il observe que le représentant de l'État propriétaire n'est jamais à l'initiative des mouvements immobiliers envisagés. Dans ce contexte, les éléments de valorisation du patrimoine ne constituent pas des facteurs déterminants du choix stratégique, mais sont pris en considération dans un second temps, plus opérationnel, lorsque les orientations sont déjà arrêtées.

   Le Conseil constate les résistances des administrations occupantes à étudier des hypothèses de localisations moins onéreuses. Il note l'impuissance du service France Domaine à orienter la stratégie immobilière des ministères lorsqu'aucune opération immobilière n'est envisagée ou que celles qui le sont respectent les plafonds de loyer et de densité de la politique immobilière de l'État.

   L'érection du service France Domaine en direction immobilière de l'État doit lui conférer la légitimité indispensable à la mise en œuvre d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale en cohérence avec les orientations des schémas directeurs immobilier régionaux et plus particulièrement celui d'Ile-de-France.

   Pour être opérationnel et opposable à tous, le Conseil recommande que ce schéma directeur soit arrêté par les plus hautes autorités de l'État ;

2. Le Conseil est surpris du manque d'anticipation que reflète l'analyse des SPSI pour la période 2014-2018 : la date de fin des précédents SPSI étant prévisible, il eût été opportun que France Domaine et les ministères anticipassent mieux leur renouvellement.

   Au regard de ce constat, le Conseil juge bon de rappeler que la démarche des SPSI n'a pas une durée circonscrite à la seule période pour laquelle ils sont adoptés mais vocation à être un instrument de référence. Leur mise à jour régulière est dès lors indispensable sous peine d'en déprécier l'intérêt et l'utilité.

   Il propose que la future direction immobilière de l'État établisse chaque année, un bilan des SPSI d'administration centrale, présentant les chiffres clés ainsi que les principaux évènements intervenus dans l'année en termes de réalisations ou de validation de nouveaux projets. Il souhaite que le document lui soit présenté en séance chaque année.

3. Le Conseil regrette la faible qualité formelle de la majorité des SPSI qui lui ont présentés.

   Il demande que les deux tableaux de bord qu'il a proposés pour permettre des comparaisons interministérielles des stratégies d'occupation et des stratégies patrimoniales, soient intégrés au document de SPSI, dans la perspective de sa normalisation. Il considère que cette demande devrait être

d'autant plus aisée à satisfaire qu'il demande depuis dix ans la mise en place d'un tableau de bord de la politique immobilière de l'État.

4. Ainsi qu'il en déjà formulé le souhait dans son rapport du 30 janvier 2013 intitulé «Moderniser la politique immobilière de l'État», le Conseil recommande de faire évoluer les SPSI pour que ces documents deviennent de véritables outils de programmation conciliant les intérêts de l'État propriétaire et les attentes des utilisateurs.

   Dans cette perspective, le Conseil recommande de préciser un cadre formel de rédaction du SPSI permettant de mettre en évidence les enjeux respectifs de ces intérêts pas toujours convergents.

   Il suggère que les documents de SPSI soient élaborés selon le plan suivant :

   Volet diagnostic :

   - inventaire du parc immobilier et enjeux patrimoniaux
   - besoins fonctionnels de l'entité administrative et adéquation fonctionnelle des dispositifs immobiliers existants

   Volet stratégie :

   - analyse comparative des différentes hypothèses envisagées selon des critères de conformité aux intérêts de l'État propriétaire et d'adéquation des réponses aux attentes des utilisateurs.
   - schéma directeur retenu précisant les caractéristiques déterminantes du projet, les bénéfices attendus et le bilan opérationnel à la date de mise à jour du SPSI ;

5. Le Conseil regrette que les opérations de rationalisation ne se soient pas toujours traduites par les résultats économiques escomptés.

   Il considère que l'État doit communiquer le bilan financier des opérations les plus significatives telles que celle de Balard afin de démonter la pertinence économique de ses décisions stratégiques.

   Il invite la future direction immobilière de l'État à mettre rapidement en place un indicateur de coût global immobilier au poste de travail qui constitue un instrument de mesure précieux pour piloter une stratégie d'occupation. Il importe également de prendre la mesure du poids relatif de chacun des postes qui le composent[15] : loyer, taxes, aménagement, maintenance, fluides, énergie, etc.). L'introduction de cet indicateur dans les critères de la politique immobilière contribuerait également aux travaux de la comptabilité analytique et de la comptabilité bâtimentaire.

Quelles approches pour la valorisation du domaine de l'État ?

6. Le Conseil rappelle que la bonne connaissance des immeubles et de leur état constitue un préalable à toute action de gestion patrimoniale.

[15] *http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/documents/fiche_2.pdf*

7. Le Conseil estime que la cession d'un bien ne doit pas résulter de la seule décision de libération de site prise par un utilisateur et du besoin de financement de nouvelles implantations par ce même utilisateur.

   Le choix de la location ou de la propriété ne doit pas dépendre des seuls droits de tirage de l'utilisateur sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », droits acquis par la cession de biens que l'utilisateur occupait précédemment.

   Le Conseil recommande de définir explicitement une stratégie de gestion des actifs à laquelle le représentant de l'État propriétaire devra se référer pour opérer ses transactions. Une validation explicite de cette stratégie de gestion par le ministre en charge du domaine en garantirait la conformité aux orientations économiques du Gouvernement.

8. Le Conseil propose de fonder cette stratégie de gestion d'actifs sur la base d'une segmentation par portefeuille.

   Le parc immobilier occupé par l'administration centrale doit être traité en priorité, compte tenu des enjeux financiers considérables qu'il représente (plus de 7 Mds€ ?).

   Le Conseil suggère la création de trois portefeuilles distincts :

   - « les hôtels ministériels » : ce premier portefeuille regroupe les immeubles prestigieux hébergeant les membres du Gouvernement et leurs proches collaborateurs. Il s'agit le plus souvent de biens historiques dont la fonction de représentation est prépondérante.
   - « les immeubles de bureaux » : ce deuxième portefeuille regroupe les immeubles de bureaux de l'administration centrale. Il doit intégrer une large majorité des surfaces occupées par l'administration centrale, leurs besoins tertiaires différant peu de ceux des entreprises privées. Il recommande une gestion mutualisée et une banalisation de cet immobilier.
   - « les immeubles spécifiques » : ce troisième portefeuille regroupe les immeubles non assimilables à des immeubles de bureaux en raison de caractéristiques très spécifiques liées à la nature des missions de l'administration qui l'occupe.

   Il convient de définir pour chacun de ces portefeuilles, une stratégie et un tableau de bord adaptés à la nature des actifs qui le composent.

9. Le Conseil souligne que la gestion d'actifs immobiliers est un métier requérant des compétences financières, une bonne connaissance du marché immobilier, de ses acteurs et de ses pratiques ainsi qu'un savoir-faire de négociateur.

   Il prend note que la création de la direction immobilière de l'État doit s'accompagner d'un approfondissement de l'effort de professionnalisation entrepris depuis quelques années. Il souhaite la constitution d'un service dédié à cette activité au sein de la direction immobilière de l'État.

   Le Conseil observe qu'il est indispensable que les gestionnaires d'actifs de l'État s'approprient les méthodes et outils des professionnels du secteur.

   Il souligne que la liquidité des actifs est un paramètre essentiel pour la gestion d'un portefeuille immobilier. Il s'étonne de certains choix. A titre d'exemple, certaines caractéristiques de l'immeuble de bureau « Garance » récemment acquis par l'État ne correspondent pas aux critères usuels de sélection des investisseurs institutionnels.

Il a par ailleurs eu l'occasion de formuler récemment au représentant de l'État propriétaire des réserves sur les hypothèses retenues dans le cadre d'une analyse comparative du retour sur investissement de plusieurs scénarios immobiliers.

Il demande que dès la constitution des équipes de la direction immobilière de l'État, les représentants de celle en charge de la gestion des actifs viennent présenter devant le Conseil ses méthodes de travail ainsi que les critères de validation des hypothèses financières sur lesquelles reposent ses calculs.

10. Le Conseil prend acte que le financement de la politique immobilière de l'État va être repensé dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une mutualisation renforcée, afin de remédier à la dispersion actuelle des moyens, et d'acquérir la vision d'ensemble nécessaire à la définition d'une politique cohérente d'entretien et de valorisation.

    Il estime qu'un travail de fond doit être entrepris s'agissant des outils de production et de financement de l'immobilier de l'État. Cette étude est rendue nécessaire par la décision du gouvernement de lancer une deuxième étape de la politique immobilière de l'État mais également par les évolutions juridiques intervenues récemment dans le cadre de la transposition de la directive européenne relative à la commande publique.

    Le Conseil rappelle qu'il demeure prudent sur le recours au crédit-bail. S'il reconnaît l'intérêt que représente cette procédure en permettant un étalement du coût d'acquisition, il lui paraît nécessaire de s'assurer de l'intérêt économique au regard des conditions d'emprunt pour l'État et de sa capacité budgétaire. Comme tout outil, il doit être utilisé à bon escient. Le Conseil s'étonne à titre d'exemple, de son emploi dans le contexte de l'immeuble Garance, la durée du contrat de crédit-bail dépassant de douze ans l'engagement locatif du ministère de l'intérieur pour lequel ce site ne représente qu'une solution transitoire.

    Le Conseil rappelle son attachement au dispositif d'emphytéose. Il appelle au lancement d'une étude économique et juridique pour envisager les possibilités de valorisation des biens domaniaux les plus prestigieux dans la cadre rénové de la commande publique et dans l'objectif d'apporter des recettes au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » dans sa nouvelle formule.

11. S'agissant des projets de cession de biens domaniaux d'une valeur significative, le Conseil recommande de procéder à une instruction complète du dossier pour identifier les conditions de meilleure valorisation du bien en tenant compte de la valeur d'usage, de la valeur de marché et de l'impact d'une éventuelle décote pour la création de logements sociaux.

    Il estime que le partage d'une telle analyse est de nature à favoriser un meilleur équilibre entre les différents axes de la politique immobilière de l'État qui pourraient apparaitre contradictoires.

12. Le parc d'administration centrale comprend un nombre significatif d'immeubles bénéficiant d'une protection au titre des monuments historiques.

    Le Conseil observe que l'entretien des immeubles concernés est onéreux et leur adaptation aux besoins des services hébergés, pour le moins difficile. Lorsqu'ils accueillent des administrations, les performances d'occupation y sont rarement conformes aux objectifs de la politique immobilière de l'État. Pour autant, des acteurs privés ont démontré par la transformation de biens acquis auprès de l'État, qu'il existe pour ces actifs, un réel potentiel de valorisation.

    Il lui apparaît opportun qu'à l'occasion du lancement d'une nouvelle étape de la politique immobilière de l'État, l'affectation de ce parc à un usage administratif fasse l'objet d'une concertation entre les services

du ministre en charge de la politique immobilière de l'État et celui en charge de la politique de protection des monuments historiques en vue d'établir :

- un état des lieux complet regroupant à la fois les données de l'État propriétaire, des services occupants et du service en charge des monuments historiques ;
- une définition rationnelle des lieux à libérer selon des critères objectifs de tous ordres ;
- une politique d'intervention sur ce parc avec un dispositif spécifique de financement.

13. Le Conseil observe que l'État étant principalement un propriétaire occupant, il importe que le gestionnaire d'actif soit en capacité de mesurer la rentabilité d'un actif au regard de son utilisation. Il est donc indispensable que les loyers budgétaires épousent la réalité du marché.

    Le Conseil s'est ainsi étonné que le montage permettant de recourir à la SOVAFIM pour la réalisation du centre de Gouvernement aboutisse à retenir une valeur de loyer budgétaire prévisionnel de 400 € pour un immeuble rénové situé dans un des quartiers les plus chers de la capitale. La méthode de calcul lui semble en contradiction avec la finalité des loyers budgétaires qui est de faire apparaître la réalité du coût immobilier.

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) ?

14. Le Conseil rappelle que la circulaire du 16 janvier 2009 prévoit que les besoins immobiliers des administrations, retracés dans les SPSI, soient appréhendés en fonction des orientations définies pour chaque administration, notamment en termes d'effectifs et de missions.

    Toute stratégie immobilière d'un service utilisateur devrait partir de ses besoins fonctionnels et de l'analyse comparative selon différents critères, des réponses immobilières potentielles qui peuvent y être apportées. Le critère financier ne peut, évidemment, être le seul pris en considération mais il est anormal qu'il soit fréquemment mal, voire pas du tout, analysé.

    Or, ces éléments sont insuffisamment présentés dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) rédigés par les utilisateurs plutôt enclins à exprimer leurs souhaits en termes de solutions et de besoins en financement que de décrire les perspectives d'évolution des services. Le travail d'identification des besoins réels des services en termes de quantité, de qualité, de caractéristiques fonctionnelles semble souvent se fonder sur une extrapolation simpliste faite à partir de la situation existante dont la variation des effectifs, lorsque ces chiffres sont considérés comme communicables, serait le seul indice de pondération.

15. Le Conseil de l'immobilier de l'État s'est intéressé en 2015 aux évolutions probables de l'espace de travail du service public afin d'identifier les réponses immobilières possibles 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.[16]

---

[16] *Le Conseil de l'immobilier de l'État a mis en ligne sur son site internet une série de fiches récapitulant ses constats et préconisations sur le thème des évolutions possibles de l'espace de travail du service public.*

Le Conseil regrette trop souvent la pauvreté de l'expression du besoin des services occupants dans les documents de stratégie immobilière. La recherche de solutions immobilières s'en trouve limitée à la seule étude d'implantation d'un nombre de postes de travail considérant une surface et un prix unitaire du m².

Les nouveaux modes de travail permettent d'envisager des solutions immobilières diversifiées à des besoins de lieux différents selon les activités conduites. Le recours à des dispositifs innovants doit conduire les services à approfondir l'expression des besoins immobiliers de leur activité tant en terme de localisation que de nature d'espaces de travail.

16. L'administration centrale de l'État qui est en charge du pilotage des politiques nationales doit pouvoir anticiper les mutations en cours qui sont de nature à modifier les besoins immobiliers des services administratifs de demain.

    Les ministères ont le devoir, compte tenu des engagements financiers et des enjeux fonctionnels que celles-ci impliquent, de concevoir des stratégies immobilières qui ont vocation à construire les solutions immobilières adaptées à l'administration centrale de demain.

17. La conduite de tels changements requiert également une connaissance précise des systèmes et des espaces de travail.

    Le Conseil invite la direction immobilière de l'État et tous les ministères à un travail de prospective pour repenser leur environnement de travail en s'inspirant des travaux des experts du CfPB[17] qui proposent six thèmes de réflexion :

    - travailler au bureau ou ailleurs ?
    - affectation ou mutualisation des postes de travail ?
    - aménager avec ou sans cloisons ?
    - esthétique neutre ou espace vitrine ?
    - gestion documentaire à moins de papier ou à zéro papier ?
    - solutions personnalisées ou concept unique ?

    La direction immobilière doit être dotée des compétences requises pour accompagner les directions métiers, en toute transparence, dans la conduite des changements immobiliers de l'activité administrative en lien avec l'évolution de ses missions.

    Le développement d'une telle d'expertise s'inscrirait pleinement dans le processus de professionnalisation souhaité par le Gouvernement et les responsables administratifs de la politique immobilière de l'État. Il n'exclurait évidemment pas le recours à des prestataires mais, en évitant de s'en remettre à leurs seules compétences, il améliorerait le pilotage de leurs interventions et faciliterait la capitalisation des expériences à un niveau interministériel.

18. Le Conseil invite les administrations occupantes et la direction immobilière de l'État à engager une expérimentation de création de centre interministériel de bureaux partagés.

---

[17] *Van MEEL, J., MARTENS, J. Jan van REE, H. (2012) Aménagements tertiaires : guide pratique pour décideurs et concepteurs. Paris : éditions Charles FOSTER. 143 p*

Comment opérer le choix entre une implantation centrale ou périphérique ?

19. Le Conseil constate que les stratégies proposées n'envisagent généralement pas l'hypothèse d'une implantation de l'administration centrale dans des secteurs de moindre coût et où l'offre immobilière est de meilleure qualité..

    Il souligne que les recommandations qu'il formule ne visent pas à imposer telle ou telle implantation géographique à une administration mais d'abord à étudier les avantages et inconvénients d'une alternative au modèle hérité.

    L'instruction des dossiers apparaît plus que nécessaire pour apporter, selon chaque contexte, une réponse rationnelle à cette équation qui recouvre de multiples enjeux :

    - coût immobilier
    - temps de transport domicile travail des agents
    - temps de déplacement au cours de l'activité de travail
    - adéquation fonctionnelle de l'immeuble aux besoins de l'activité de travail

    Il est indispensable de motiver les choix pour que les réponses apportées soient acceptables par tous. L'analyse comparative de quelques indicateurs constitue un bon moyen pour proposer des solutions rationnelles.

20. Le Conseil propose que l'instruction de dossiers des stratégies immobilières d'administration centrale comprennent désormais systématiquement les valeurs des indicateurs suivants pour la situation existante et chacune des hypothèses envisagées :

    - surfaces occupées ;
    - nombre de postes de travail et effectifs ;
    - pourcentage d'agents en télétravail ;
    - temps moyen d'occupation des postes pour chaque famille d'activité ;
    - coût d'occupation global annuel ;
    - dépenses d'investissement ;
    - flux de trésorerie actualisé et calcul du taux de retour sur investissement ;
    - consommations énergétiques et émission de gaz à effet de serre
    - temps moyen de transport domicile travail des agents ;
    - pourcentage d'agents dont le temps de transport domicile travail dépasse la moyenne d'Ile-de-France ;
    - temps de déplacement moyen par agent au cours de l'activité de travail ;
    - appréciation du confort de l'immeuble selon une grille interministérielle traduisant l'atteinte des niveaux de confort attendus pour la sécurité et santé des utilisateurs ;
    - appréciation de l'adéquation fonctionnelle de l'immeuble aux besoins de l'activité de travail selon une grille interministérielle traduisant à la fois les attentes des collaborateurs et de leur hiérarchie.

Comment optimiser le poids de l'immobilier dans le cadre d'une rationalisation des fonctions supports ?

21. Le Conseil demande que le schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale tel que défini dans la première recommandation du présent avis intègre un volet mutualisation.

22. Le Conseil constate que si la performance immobilière des services de l'État se mesure à l'aune du ratio de la surface utile nette et du poste de travail, une part importante du parc immobilier des

administrations centrales est constituée d'immeubles qui n'ont pas été conçus pour des activités administratives et que 42 % de la surface de ce parc ne correspond pas à de la surface utile nette.

Il estime que, dans la limite des qualités intrinsèques des immeubles, l'analyse fine de l'affectation des surfaces hors SUN doit permettre d'identifier de possibles changements d'affectation des locaux susceptibles de conduire à un meilleur équilibre entre SUB et SUN.

Il considère que le pôle expertise des systèmes et des espaces de travail dont il recommande la création dans le point 17 du présent avis, pourrait utilement être sollicité pour piloter ces travaux.

23. Le Conseil observe que certains ministères ont engagé une réflexion pour rationaliser le certaines de leurs fonctions supports (par exemple, le centre de formation des ministères financiers de Vincennes) et que la composante immobilière des dispositifs envisagés est un critère déterminant de l'analyse comparative des différentes hypothèses envisagées.

    Il appelle à une systématisation de ces analyses à un niveau interministériel. Il propose une liste non exhaustive des fonctions pour lesquelles il lui paraît nécessaire d'engager une réflexion :

    - lieux partagés de réunion proche des nœuds de transports,
    - lieux de formation
    - centres informatiques,
    - services de restauration collective,
    - services d'édition et de reprographie.

Quel dispositif pour garantir au mieux la cohérence globale des SPSI des administrations centrales et des opérateurs de l'État ?

24. Dans un environnement en pleine mutation, il n'est pas raisonnable de penser l'organisation géographique des services centraux de l'État à partir d'un modèle du XIX^{ème} siècle. L'organisation projetée de la fonction immobilière de l'État peut contribuer à l'émergence d'une vision prospective propre à fédérer l'ensemble de ses acteurs.

    Le Conseil formule ses réserves sur la répartition des rôles entre les différents acteurs de la politique immobilière de l'État. Les récentes décisions reprennent certaines de ses propositions pour améliorer l'organisation de la gestion de l'immobilier de l'État[18]. Les responsabilités et les tâches qui incombent à chacun devront être explicitées à l'occasion de la création de la direction immobilière de l'État.

25. Les services d'administration centrale sont localisés sur un territoire en pleine mutation. La Région Ile-de-France demeure le cœur de l'État centralisé. Les services de l'État y occupent 12 Mm², ses opérateurs 10 Mm² auxquels il convient d'ajouter les surfaces des établissements de santé et de la Sécurité sociale. Un déménagement peut être une réponse adaptée aux besoins de l'administration mais également une opportunité pour accompagner le développement de secteurs en devenir.

[18] *Rapport du CIE du 30 janvier 2013 intitulé «Moderniser la politique immobilière de l'État»*

Dès aujourd'hui, l'implantation des services d'administration centrale doit être pensée dans le cadre du Grand Paris et donc anticiper les effets à moyen terme de la création ou du renforcement des infrastructures de transport.

26. Le schéma directeur immobilier régional (SDIR) est l'outil qui permet une approche globale au service de la rationalisation. Il vise à dégager de nouvelles opportunités et à insuffler une nouvelle dynamique dans l'effort de rationalisation et de mutualisation de la politique immobilière de l'État.

    Le Conseil invite les services des ministères à se rapprocher du service France Domaine et du Préfet de région, représentant local de l'État propriétaire, pour articuler leur propre stratégie avec celle qui sera définie dans le cadre de la mise en place d'un schéma directeur immobilier régional (SDIR) de la région Ile-de-France.

Comment inscrire la stratégie immobilière des ministères centraux dans une démarche de « bâtiment responsable » ?

27. Les ambitions réaffirmées de l'État à l'occasion de la COP 21 imposent la détermination d'une authentique stratégie d'insertion de la question immobilière dans les objectifs de réduction des consommations énergétiques ou d'émission de CO^2.

    Le Conseil regrette que cette dimension soit très peu présente dans les stratégies immobilières des administrations centrales.

    Il rappelle que ses avis[19] contiennent un certain nombre de recommandations qui visent à atteindre les objectifs fixés par la loi. Il invite les acteurs de la gestion immobilière de l'immobilier d'administration centrale à en prendre connaissance et à définir un plan d'actions contribuant à l'atteinte des objectifs.

    Au nom du devoir d'exemplarité, il demande que les SPSI intègrent dorénavant des indicateurs de mesure des consommations énergétiques et d'émission de gaz à effet de serre.

    Le bilan annuel des SPSI d'administration centrale devra rendre compte des progrès réalisés.

28. L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments existants est la première piste à explorer.

    Le Conseil rappelle que la rationalisation du patrimoine immobilier constitue le levier le plus puissant pour en réduire la consommation énergétique.

    Le Conseil encourage les services d'administration centrale à développer des actions pour mobiliser les gestionnaires immobiliers et les accompagner dans l'appropriation des bonnes pratiques. Il invite également à multiplier les initiatives en direction des services occupants dans l'objectif de faire évoluer les comportements.

---

[19] *Avis CIE n° 2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics et Avis CIE n° 2014-34 du 10 décembre 2014 Sur les actions conduites et résultats obtenus à la suite des recommandations formulées par le Conseil dans son avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.*

Le Conseil, considérant que cette approche est susceptible de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'un même objectif, invite les administrations centrales à participer à des initiatives nationales comme par exemple, le concours « Cube 2020 » pour valoriser les économies d'énergie dans les bâtiments tertiaires.

29. Les déplacements induits par la position géographique des lieux de l'activité de travail ont une incidence non négligeable sur l'empreinte carbone des administrations.

Les outils de cartographie permettent aujourd'hui d'accompagner les entreprises dans le choix leurs sites d'implantation en fonction de l'accessibilité des territoires et constituent également des aides précieuses pour développer des stratégies d'affectation des salariés sur les différents lieux de travail.

Le plan de déplacement d'administration (PDA) optimise les déplacements liés aux activités professionnelles en favorisant l'usage de transports alternatifs. Il concilie enjeux environnementaux, besoins des administrations et des agents.

Les déplacements concernés par un PDA sont les trajets domicile-travail, mais également les déplacements professionnels des agents, des visiteurs et des partenaires de l'administration.

Pour mettre en place un PDA d'administration, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)[20] propose une méthodologie et deux outils semblables à ceux conçus pour les entreprises qui visent à diminuer les temps de transport liés à la situation géographique des immeubles administratifs. Le Conseil souhaite que les PDA d'administration soient désormais annexés aux SPSI d'administration.

*

En conclusion, si les premières vagues de SPSI d'administration ont eu le mérite de faire prendre conscience aux ministères que l'immobilier avait un coût et qu'il était porteur de toutes les évolutions du service public, le Conseil a pu observer que ces documents sont trop souvent considérés comme un exercice imposé et artificiel plus que comme un véritable outil de stratégie immobilière.

Le Conseil souhaite qu'à l'occasion de la création de la direction immobilière de l'État, cet instrument soit utilisé à la hauteur des enjeux fixés par le Gouvernement pour la politique immobilière de l'État.

*

[20] http://www.ademe.fr/collectivites-secteur-public/gerer-equipements-services/mobilite-agents-flotte-vehicules/ameliorer-mobilite-agents/mettre-place-plan-deplacement-dadministration

Avis n°2016-02 sur la stratégie immobilière du ministère de la culture et de la communication

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2008-18 sur le SPSI 2006-2012 des services de l'administration centrale du ministère de la culture ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-11 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-18 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2015-2019 de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication communiqué en avril 2015 ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition du 16 décembre 2015 et les éléments complémentaires transmis ultérieurement ;

Après avoir entendu M. Christopher MILES, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication accompagné de Mme Lucie MUNIESA, secrétaire générale adjointe et de MM. Arnaud ROFFIGNON, chef du service des affaires financières et générales, Pascal DAL-PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales, Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière, de Mme Clarisse MAZOYER, présidente de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) ainsi que les observations de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, lors de sa séance du 16 décembre 2015 ;

Considérant que le ministère de la culture et de la communication a été auditionné en séance plénière par le Conseil de l'immobilier de l'État le 16 septembre 2015[21] pour apprécier l'avancement du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 de son administration centrale ;

Que l'administration centrale occupe à ce jour 1 682 postes répartis comme suit : rue de Valois (231 postes de travail en domanial ; 20,49 m² SUN par poste de travail), rue des Bons-Enfants (907 postes de travail en domanial ; 13,35 m² SUN par poste de travail), rue des Pyramides (199 postes de travail en domanial ; 18,58 m² SUN par poste de travail), rue Beaubourg (pris à bail pour héberger 173 postes de travail ; 11,30 m² SUN par poste de travail), 61, rue de Richelieu (occupé partiellement par 57 postes de travail en domanial ; 8,77 m² SUN par poste de travail), Fort de Saint Cyr (occupé partiellement par 55 postes de travail en domanial ; 25,27 m² SUN par poste de travail), Hôtels particuliers de Fontenay-Jaucourt (60 postes de travail sur 2 225 m² SUB ; 31,10 m² SUN par poste de travail) ;

Considérant que l'effectif de l'administration centrale est de 1 757 ETP en 2015 (1 682 postes de travail) avec une cible de 1 652 ETP en 2018 (1 577 postes de travail, soit une diminution prévisionnelle de 105 postes de travail) ;

Considérant qu'à l'occasion de l'audition, les représentants du ministère ont fait état de la volonté de diminuer le nombre de sites occupés en regroupant les services, notamment dans la perspective de la fin de bail du site de la Rue Beaubourg (mars 2017) ;

Que les représentants du ministère ont exposé des scenarii et la méthode retenue et partagée avec France Domaine pour rechercher une nouvelle solution immobilière ; qu'à l'issue de ce point d'étape, la présentation des hypothèses d'implantation et des résultats des études économiques documentées a été fixée au 16 décembre 2015 ;

Sur la méthode et les scenarii

Considérant que le Conseil a souhaité voir prises en compte et étudiées différentes hypothèses de localisation des services ;

Que cette demande portait, d'une part, sur la densification des sites de la Rue de Valois et de la Rue des Bons-Enfants et, d'autre part, si cela s'avérait insuffisant au regard des besoins réels, sur la conservation du site de la Rue de Valois et le déménagement complet des autres services, y compris le site de la Rue des Bons-Enfants, vers un site fonctionnel situé en périphérie de Paris ;

Que ces scenarii ont été complétés, à l'initiative du ministère, d'autres scenarii correspondant notamment au remploi du Quadrilatère des archives, partiellement vacant depuis la mise en service du site des archives de Pierrefitte-sur-Seine :

- scénario 0 : Valois + Bons-Enfants densifié
- scénario 1 : Valois + Bons-Enfants densifié + valorisation des surfaces du Quadrilatère des archives + cession Pyramides et Richelieu

[21] *Suite aux auditions des 14 mai 2014 et 15 avril 2015 à l'issue desquelles le CIE a rendu deux avis défavorables sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication.*

- scénario 1 bis : Valois + Bons-Enfants densifié + valorisation des surfaces du Quadrilatère des archives avec implantation d'un opérateur public + cession Pyramides et Richelieu
- scénario 2 : Valois + Bons-Enfants densifié + nouveau site en LOA (250 à 300 PdT) + cession Pyramides et Richelieu
- scénario 3 : Valois + nouveau site en LOA (1 300 à 1350 PdT) + cession Bons-Enfants, Pyramides et Richelieu
- scénario 4 : Valois + Bons-Enfants et Pyramides densifiés + cession Richelieu[22]

Considérant que les études de valorisation du Quadrilatère des archives (scenarii 1 et 1bis) ont été réalisées par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), établissement sous tutelle du ministère de la culture et de la communication ; que les recherches de solutions nouvelles sur le marché immobilier ont été réalisées avec l'assistance du cabinet conseil SEGAT, prestataire du service France Domaine (scenarii 2 et 3) ;

Sur les sites occupés et leur évolution possible

Considérant que le regroupement de l'ensemble des services sur les sites Valois et Bons-Enfants (scénario 0) a été écarté, sur la base d'une capacité d'accueil globale insuffisante ;

Qu'il ne comporte pas d'optimisation du site de la rue de Valois. Dans cette hypothèse, l'intégralité de l'effort se reporte sur le site des Bons-Enfants ;

Que l'augmentation de capacité pour atteindre 1 350 postes sur le site de Bons-Enfants, cible nécessaire pour regrouper l'ensemble des personnels sur les deux seuls sites de Valois et de Bons-Enfants porterait le ratio de ce dernier à 8,97 m² SUN par poste de travail ; cette solution n'a pas été jugée recevable ;

Considérant que la performance immobilière du site des Bons-Enfants pour ce qui concerne sa conception (rapport SUN/SUB = 0,55 pour une valeur cible supérieure à 0,67) et sa capacité utile d'accueil (rapport SUB/SHON = 0,76 pour une valeur cible supérieure à 0,85) n'est pas optimale ni conforme aux exigences de la politique immobilière de l'État ;

Que ce site a fait l'objet de travaux de restructuration avant installation des services dont le coût s'élève à 71M€[23] ; 5M€ de travaux d'aménagements complémentaires ont été réalisés postérieurement à l'installation ;

Que l'ensemble des investissements récents obère la possibilité de faire évoluer de façon importante l'aménagement intérieur du site à l'occasion du regroupement des implantations du ministère ;

Que les perspectives de cession de ce bien dans l'hypothèse de la conservation du seul site de Valois, doivent être mises en perspective, notamment au regard de l'ensemble des investissements réalisés ;

Considérant que le site des Bons-Enfants accueille actuellement 907 postes de travail[24] (sur 12 111 m² SUN, soit 13,35 m² SUN par poste de travail) ;

---

[22] *Cité pour mémoire car ce scénario n'a pas fait l'objet d'un développement*

[23] *La Cour des comptes évalue à 16% le surcoût de l'opération par rapport à l'enveloppe prévisionnelle. Ce surcoût serait lié à la sous-évaluation du coût réel des travaux.*

Que les représentants du ministère considèrent que le site de Bons-Enfants ne permet pas d'absorber plus de 1 150 postes de travail ;

Qu'une densification sur la base d'une capacité totale de 1 100 postes, soit un ratio d'occupation de 11 m² SUN par poste de travail, permettrait d'accroitre la capacité du site de 193 postes de travail ;

Qu'une densification sur la base d'une capacité totale de 1 150 postes, soit un ratio d'occupation de 10,5 m² SUN par poste de travail, permettrait d'accroitre la capacité du site de 243 postes de travail ;

Que seule la densification à 1 100 postes est retenue par les représentants du ministère dans les simulations réalisées ;

Que le coût de travaux des densifications est estimé à 2,1M € ;

Sur la valorisation du Quadrilatère des archives

Considérant que le Quadrilatère est un ensemble historique affecté aux archives depuis leur installation au début du 19e siècle ; qu'il s'agit d'un des premiers secteurs sauvegardé de France ; qu'il représente une ensemble immobilier complexe, relié par un réseau souterrain permettant l'interconnexion des bâtiments et disposant en son centre d'un jardin ouvert au public depuis 2011 ;

Considérant que l'ensemble immobilier est régi par les prescriptions du Plan de sauvegarde et de mise en valeur du 4e arrondissement (immeubles protégés au titre de leur intérêt patrimonial de type A) et qu'à ce titre « les revêtements anciens et les éléments de décors d'intérêt patrimonial doivent être conservés et restaurés suivants leurs techniques d'origine ou des techniques contemporaines » ; que les possibilités de modification des aménagements intérieurs sont restreintes ;

Considérant que des surfaces sont vacantes depuis la mise en service du site des archives de Pierrefitte-sur-Seine (2012) et que ce site offre la possibilité d'installer des bureaux dans les espaces déjà utilisés au moins partiellement à cet effet (Hôtels Fontenay, Jaucourt, Claustrier et Rohan), soit 316 postes de travail répartis entre la partie sud (194 postes) et la partie Nord (122 postes) ;

Qu'il permet également l'accueil de service spécifique (en charge des acquisitions, dans le bâtiment Chamson) ainsi qu'un restaurant administratif (bâtiment des stages) à destination des personnels ;

Que le coût des travaux indispensables à l'installation des services du ministère est de 13,9M€ TDC (valeur 2015, aléas 15%, hors monuments historiques) ;

Que les travaux de clos et couvert liés à la conservation des monuments historiques sont estimés à 14,5M€ TDC, dont 11,7M€ pour les toitures et huisseries, ces derniers contribuant à l'amélioration énergétique du bâtiment ;

Que cette implantation pourrait être complétée par l'accueil d'un opérateur public afin d'optimiser l'utilisation du site et d'accroitre la performance économique de la solution ;

---

[24] *Le taux d'occupation réelle des postes n'est pas communiqué*

Considérant enfin que les perspectives de cessions de certaines parties de cet ensemble patrimonial se heurtent à diverses difficultés dont la délicate sécabilité des parties composant l'ensemble, la privation de jouissance, pour les hôtels particuliers le bordant, de l'espace centrale devenu jardin ouvert au public, le risque de décote et d'exercice du droit de priorité de la Ville de Paris pour la réalisation de logements sociaux ;

Sur l'analyse des scenarii immobiliers 2 et 3

Considérant que sur la base du cahier des charges de consultation, deux hypothèses ont été étudiées : un site en location avec option d'achat (LOA) de petit format (250 à 300 postes) et un site en grand format (1 300 à 1350 postes) ;

Considérant que pour le site en LOA de petit format, quarante offres ont été jugées recevables dans la liste exhaustive des offres, sur lesquelles vingt-cinq offres ont été retenues sur la base de critères éliminatoires ;

Que ces critères éliminatoires sont : un temps de parcours supérieur à 40 minutes depuis le site de Valois, une SUB locative inférieure à 4 600 m² ou supérieure à 6 000 m², un loyer économique supérieur aux plafonds de France Domaine +15%, l'impossibilité de contractualiser une location avec option d'achat, une date de disponibilité du site au-delà du 1er trimestre 2018 ;

Que, sur la base de critères pondérés en fonction de leur importance (localisation et accessibilité, caractéristiques techniques et fonctionnelles, coût d'exploitation, ratio déficience immobilière, loyer économique et calendrier) six solutions, puis deux ont été sélectionnées par un comité technique en fin d'année 2015 ;

Considérant que pour le site en LOA de grand format, vingt-neuf offres ont été jugées recevables, sur lesquelles neuf offres ont été retenues sur la base des mêmes critères éliminatoires que pour l'autre solution en LOA à l'exception de la SUB locative disponible qui devait être comprise entre 24 000 m² et 27 000 m² complétée par la nécessité de disposer de surfaces classées établissements recevant du public (5e catégorie) ;

Que sur la base de critères pondérés (cf. ci-dessus) le comité technique a proposé de retenir quatre offres ;

Considérant que les offres retenues en LOA et les scenarii domaniaux ont fait chacun l'objet de modélisations économiques actualisées sur la période 2015-2035 (à 20 ans), tenant compte, pour ce qui les concernent, d'un taux d'actualisation à 4%/an, d'une indexation des loyers et taxes de 1,5%/an et d'une indexation des charges de 2%/an ; que les flux ont été actualisés en intégrant également un retour des produits de cession de 50% pour le ministère ;

Considérant que l'étude conclut que le scenario 1 (domanial, au Quadrilatère) est un scenario optimal car il induit une économie sur le loyer externe de Beaubourg (1,9M€/an) et une économie de charges avec la libération du site de Saint-Cyr (1M€) ;

Qu'en revanche l'occupation du Quadrilatère n'est pas optimisée, des surfaces restant vacantes ;

Que les coûts travaux de cette solution sont estimés à 31,3M€ TDC dont 28,4M€ sur le Quadrilatère, le reste (2,1M€) relevant de l'aménagement du site des Bons-Enfants ;

Considérant que l'étude qualifie le scenario 1bis (domanial avec accueil d'un opérateur) de scenario permettant la meilleure optimisation spatiale et économique à long terme ;

Qu'il permet d'accueillir, outre les personnels du ministère, 141 postes de travail supplémentaires dans les bâtiments Boisgelin et Minutier. Cette solution permet à l'opérateur potentiellement accueilli une économie en loyer externe évaluée à 13,5M€ sur 11 ans ;

Qu'a contrario, ce scenario induit un coût d'investissement pour l'implantation des 141 postes supplémentaires (11,1M€) nécessitant une prise en charge par l'opérateur ;

Que les coûts travaux de cette solution globale sont estimés à 42,6M€ TDC dont 39,5M€ sur le seul Quadrilatère des archives ;

Considérant que l'étude conclut qu'il résulte des scenarii 2 (LOA petit format) et 3 (LOA grand format) des projets immobiliers couteux et peu flexibles ;

Que, pour le scenario 2, parmi les deux immeubles répondant aux critères du ministère, seul l'un d'eux permettrait une acquisition en 2016-2017, sans recours à un crédit, sous réserve que le ministère bénéficie d'un retour des produits de cessions de Richelieu et Pyramides à hauteur de 70%[25] ; cette opération aurait la vertu de permettre une économie sur les charges (80 à 100 €TTC/m²) ;

Que, pour le scenario 3, le projet immobilier le moins coûteux apparait en coût global plus onéreux qu'une implantation au Quadrilatère avec une densification du site de Bons-Enfants (139Me contre 76,6Me actualisés). Cet immeuble pourrait également être acquis sans recours à crédit sous réserve d'un retour pour le ministère de produits de cessions à concurrence de 60%[26]. L'économie de charges attendue serait équivalente (80 à 100 € TTC/m²) ;

Les représentants du ministère de la culture et de la communication et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 16 décembre 2015 et du 10 février 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil entend la volonté du ministère de la culture et de la communication d'inscrire dans son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) la réduction du nombre d'implantations de son administration centrale en procédant à des regroupements fonctionnels.

   Il se félicite du rapprochement des services du ministère de la culture et de la communication, à l'initiative de son secrétaire général, avec les services de France Domaine, représentant l'État propriétaire, et de la mise en œuvre d'une méthode partagée pour la recherche d'un nouveau site, dans le cadre de son SPSI.

---

[25] *L'hypothèse d'un retour à 70%, au lieu de 50%, n'est pas argumentée et ne se justifie pas*

[26] *dito supra*

Il souligne le caractère très sérieux du travail réalisé, qui contraste avec les embryons de dossier qui lui avaient jusqu'alors été présentés.

Il encourage vivement les deux parties à poursuivre cette démarche en étroite collaboration, y compris lors de l'élaboration des SPSI à venir.

2. Le Conseil prend acte des scenarii immobiliers présentés, en domanial et en solutions mixtes, de leurs calendriers respectifs et de l'analyse comparative qui en est faite. Il déplore toutefois le retard pris dans la recherche d'une implantation fonctionnelle et moins onéreuse, dont il avait confié au ministère le soin de se saisir entre l'audition de mars 2014 et avril 2015. Ce retard obère toute possibilité de libérer le site de la rue Beaubourg dans des délais compatibles avec l'échéance du bail en cours (mars 2017).

3. Il constate, a contrario, que les contraintes de calendrier pesant sur le choix d'un site de relocalisation s'en trouvent de fait assouplies, donnant ainsi le temps au ministère et à France Domaine de chercher une solution immobilière performante.

4. Le Conseil entend que l'implantation sur les seuls sites de Valois et de Bons-Enfants par optimisation de ceux-ci ne semble pas réalisable. Il constate toutefois que cela résulte notamment de l'absence de respect des critères de la politique immobilière de l'État sur le site de Valois.

5. En ce qui concerne le site des Bons-Enfants, l'évaluation de sa performance immobilière conduit à conclure que sa conception et sa capacité utile d'accueil ne sont pas optimales ni conformes aux exigences de la politique immobilière de l'État, malgré l'investissement non négligeable préalable et postérieur à l'installation des services[27].

6. Le Conseil considère par ailleurs que les espaces consacrés à l'accueil de publics extérieurs sur ce site (lieu d'exposition) sont sans lien direct avec les missions d'une administration centrale, cette dernière n'ayant pas de vocation muséale. Toutes superficies doivent être consacrées à l'outil de travail ; la neutralisation d'une superficie non négligeable pour des fonctions, certes respectables mais connexes, conduit à l'évidence à biaiser les comparaisons entre les différentes solutions étudiées.

Sur l'expression des besoins et la méthode employée pour la recherche de sites d'implantation

7. Le Conseil s'interroge sur la définition des besoins ayant prévalu à la rédaction du cahier des charges, et à titre d'exemple, sur la capacité du site recherché pour un relogement partiel des services (LOA, 250 à 300 postes de travail). Considérant qu'il s'agit d'y implanter les agents actuellement sur les sites de Pyramides, Beaubourg, Richelieu, Fort de Saint-Cyr et Fontenay-Jaucourt (soit 544 postes de travail) dont on peut déduire ceux liés à la baisse du plafond d'emplois28 (-105) et ceux obtenus par densification du site de Bons-Enfants (-243), il en résulte théoriquement un total de 196 postes de travail à reloger et non 250 à 300 postes.

8. L'exigence maximaliste du cahier des charges résulte d'une prise en compte d'une densification moyenne du site des Bons-Enfants ne correspondant pas aux attentes et à la préconisation du Conseil.

---

[27] *Coût de restructuration avant installation 71M€, soit 16% de plus que l'enveloppe prévisionnelle lié à la sous-évaluation du coût réel des travaux selon le rapport de la Cour des comptes ; auxquels s'ajoutent 5M€ de travaux d'aménagements complémentaires, réalisés postérieurement à l'installation.*

[28] *Le raisonnement actuel se base en première approche sur une équivalence entre nombre d'ETPT et nombre de poste de travail*

La densification retenue par le ministère permet d'atteindre 1 100 postes de travail alors que les études démontrent que la densification peut aller à 1 150 postes de travail, soit un « manque à gagner » de 50 postes de travail, auquel le cahier des charges ajoute une marge de 50 postes supplémentaires, aucunement justifiée (soit une marge de 100 postes pour un besoin justifié de 196 postes).

9. Sans multiplier les exemples, le Conseil s'interroge également quant au nombre de salles de réunions attendues et à leur capacité d'accueil en simultanée (180 à 200 places) soit autant que de postes de travail sur le site.

10. Pour l'avenir, le Conseil recommande donc qu'un cahier des charges type soit élaboré, à l'initiative de France-Domaine, dans le cadre de sa fonction réaffirmée de direction de l'immobilier de l'État, afin d'encadrer l'expression des besoins des utilisateurs et la recherche de locaux. Ce document aura vocation à être partagé et servir de cadre de discussion. Il sera adapté en tant que de besoin.

11. Le Conseil s'étonne par ailleurs que les critères d'évaluation des offres n'aient pas été davantage formalisés dans le cahier des charges de la consultation et s'interroge quant à certains arguments retenus pour écarter des offres de la sélection.

    Dans un souci de transparence des arbitrages ultérieurs, le Conseil recommande que lors de futures consultations, les critères et leur pondération soient explicités.

Sur la valorisation de biens patrimoniaux d'exception

12. Le Conseil se réjouit que la question de la valorisation de biens patrimoniaux exceptionnels tel le Quadrilatère des archives soit posée, le sujet étant particulièrement important au regard du patrimoine de l'État et de la politique immobilière qu'il doit conduire. Il regrette toutefois que ce sujet n'ait été abordé que sous l'angle unique, et improbable, d'une cession d'une partie de l'ensemble, immédiatement contrariée par diverses raisons de le conserver dans le domaine de l'État.

    Il le déplore particulièrement à l'heure où des expériences différentes se mettent en place. Pour ne citer que deux exemples :

    - l'État, sur proposition de la ministre de la culture et de la communication, a confié à Messieurs Dominique Perrault et Philippe Bélaval[29], une mission d'étude et d'orientation sur la place d'un autre pan du patrimoine parisien qu'est l'Ile de la Cité (ensemble historique et urbain complexe), à l'horizon des vingt-cinq prochaines années.
    - la Ville de Paris, soucieuse de concilier la valorisation de son patrimoine propre et de *« Réinventer Paris »*[30] a lancé une consultation sur des sites emblématiques pour des partenariats publics-privés dont elle attend une revitalisation de zones dont elle est propriétaire de droits à construire et 600 M€ de produits de cession.

13. Le Conseil entend qu'une meilleure utilisation des espaces vacants du Quadrilatère des archives apparaisse être une piste rationnelle de réflexion. Il regrette toutefois que la seule démarche d'optimisation proposée pour ce patrimoine historique hors normes (ensemble immobilier spécifique) se

---

[29] *Respectivement architecte, membre de l'Institut et Conseiller d'État, président du Centre des monuments nationaux*

[30] *Appel à projets « Réinventer Paris » sur le site http://www.reinventer.paris*

résume au relogement de services centraux d'un ministère. Cette option n'est pas légitimée ou éclairée (ou justifiée) par la démonstration de l'adéquation de cet ensemble immobilier particulièrement contraint, à la fonction qu'on entend lui voir jouer, dans des coûts maitrisés et raisonnables.

14. Le Conseil recommande que les perspectives de performances attendues d'un tel bien, après travaux de mise en configuration « tertiaire » soient précisément étudiées, tant du point de vue de la conception (rapport SUN/SUB) que de la capacité utile d'accueil (rapport SUB/SHON), et qu'elles soient rapportées au coût des travaux par poste de travail.

    Il préconise qu'il en soit de même concernant les performances énergétiques et d'accessibilité raisonnablement attendues, s'agissant d'un ensemble immobilier protégé sur lequel les interventions sont, conséquemment, limitées et coûteuses.

    Il prend acte des estimations présentées et confirmées par le ministère de la culture et de la communication, concernant les coûts de mise en configuration et travaux liés à cette opération. Il entend qu'elles soient scrupuleusement respectées, si l'opération devait être réalisée.

15. Le Conseil constate que la projection d'une installation de services centraux du ministère dans des bâtiments historiques semble n'intégrer aucune vision prospective des espaces utiles aux modes et organisations de travail de demain, sans éclairage particulier sur les conséquences de ce choix en termes de qualité de l'outil de travail et de conditions de travail des personnels.

    Plus généralement, le Conseil s'interroge sur l'adéquation entre les conditions offertes par un site historique extrêmement contraint et les conditions matérielles nécessaires à la modernisation de l'administration.

16. Le Conseil rappelle que l'implantation dans un bien domanial n'est pas une fin en soi et que les conséquences de ce choix, en matière de performance immobilière, s'imposent à l'État propriétaire sur le long terme. L'évaluation de la performance immobilière actuelle du site des Bons-Enfants témoigne de ce constat, s'il en est besoin.

17. Le Conseil remarque que le ministère de la culture et de la communication bénéficie de la jouissance de biens domaniaux (Fontenay-Jaucourt et Richelieu) qui ne donnent pas lieu à versement de loyers budgétaires et s'en étonne.

18. Le Conseil constate, en outre, que le raisonnement sur lequel se fonde l'étude pour déterminer le scenario le plus économiquement favorable (voire vertueux), intègre l'absence de versement de loyer budgétaire. Le Conseil demande à cet égard que toute implantation d'un service de l'État, quel qu'en soit l'administration de rattachement, au Quadrilatère, soit soumis à loyer budgétaire par souci de responsabilisation de l'occupant.

    Il regrette également que la question des charges dans une solution purement domaniale n'ait été abordée que sur la base d'une moyenne des charges constatées sur les implantations occupées actuellement, négligeant pour partie la part de risque et de difficulté d'entretien d'un tel patrimoine.

*

En conclusion, le Conseil souligne la qualité de l'investissement et du travail opéré par les services du ministère de la culture et de la communication et du service France Domaine dans la préparation de ce SPSI ; il rappelle que le maintien dans l'hyper centre parisien de services d'administration centrale relève

plus d'un choix conservateur que d'une nécessité avérée à l'heure où les progrès techniques (numériques) lèvent pour une forte part la contrainte de co-localisation qui existait jusqu'ici et alors que de nombreux fonctionnaires n'habitent pas Paris.

Il invite donc à retenir le principe d'une optimisation plus réelle des superficies occupées dans une approche innovante des modalités de travail, des espaces de travail, avec un fort investissement dans la conduite de ce changement, pour tout service d'administration ou opérateur dont le maintien dans le centre de Paris serait souhaité.

Il retient que les évaluations concernant les travaux des solutions domaniales ont été confirmées par les responsables de ce dossier. Il invite chacun à mesurer la part de risques et sa responsabilité dans la mise en œuvre de l'opération que le ministère privilégie.

Compte-tenu du travail effectué, le Conseil ne s'opposera pas à la mise en œuvre du scénario proposé sous réserve :

- d'un engagement ferme sur un plafond de dépenses pour la réalisation de l'ensemble des travaux envisagés ;
- d'une optimisation des superficies exemplaire respectant un objectif plafond de 18 m² de surface utile brute par agent ;
- du recours à un montage innovant pour une valorisation optimale des biens domaniaux.

*

Avis n°2016-04 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2009-03 sur les conditions envisagées du maintien de l'implantation actuelle, avenue de France, des services de la jeunesse et des sports ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2008-12 du 27 mai 2008, sur le SPSI des ministères de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative et du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-35 du 10 décembre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales ;

Vu le document de présentation du projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2016-2020 de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales du 10 février 2016 ;

Après avoir entendu M. Pierre RICORDEAU, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, accompagné de Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services, de MM. Patrick LE GALL, chef de service adjoint, Erick GLIPPA, sous-directeur des services généraux et de l'immobilier et Philippe BENOIST, adjoint au sous-directeur, en présence de Mme Nathalie MORIN, Chef du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, chef de la mission opérations immobilières des administrations centrales et autorités administratives indépendantes lors de sa séance du 10 février 2016 ;

Considérant que dans son avis du 10 décembre 2014, le Conseil de l'immobilier le Conseil proposait au Secrétaire d'État en charge du budget de ne pas approuver le SPSI des ministères chargés des affaires sociales en l'état et de demander au ministère de lui présenter d'ici six mois, un SPSI conforme aux normes de la politique immobilière de l'État conduisant à la création d'un site en périphérie parisienne, optimisant le nombre de postes de travail et intégrant, en variantes, les conséquences d'une éventuelle réduction des effectifs des ministères ;

Considérant que la réunion interministérielle du 16 juillet 2015 a acté que les ministères en charge des affaires sociales ne disposeraient pas de postes de travail au sein du centre de Gouvernement de Ségur-Fontenoy et que cette décision rend caducs les quatre scénarii du SPSI de ces ministères présentés au Conseil de l'immobilier de l'État en novembre 2014 ;

Considérant que, depuis l'audition de novembre 2014, la situation immobilière de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales a évolué ; que quatre sites locatifs représentant un coût annuel de 1,2 M€ pour une surface de 2 400 m², ont été libérés ; qu'afin de reloger les agents qui y travaillaient, le ministère a pris à bail une nouvelle surface de 964 m² sur le site de Montparnasse Sud Pont pour un coût annuel de 0,5 M€ ;

Considérant la situation immobilière actuelle des ministères en charge des affaires sociales :

Que le site domanial sis, 14 avenue Duquesne, Paris 7ème, héberge les cabinets du ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et des trois secrétaires d'État qui y sont attachés, des services de ce ministère et des services supports communs aux ministères en charge des affaires sociales ; que 2 260 postes de travail sont implantés sur une surface de 45 561 m² SUB pour un ratio d'occupation de 20,18 m² SUB / PdT et 12,31 m² SUN / PdT ;

Que l'Hôtel du Chatelet, site domanial du 7ème arrondissement de Paris héberge le cabinet du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et des services de ce

ministère ; que 166 postes de travail sont implantés sur ce site d'une surface de 3 917 m², soit un ratio d'occupation de 20,16 m² SUB / PdT et 12,07 m² SUN / PdT ;

Que le cabinet du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports est hébergé au sein d'un immeuble domanial sis au 35, rue Saint-Dominique, Paris 7ème dont la gestion relève des services du premier ministre ; que les conditions d'occupation de ce site n'ont pas été précisées ;

Que le cabinet du secrétariat d'État chargé des sports et ses services occupent 12 400 m² SUB d'un immeuble locatif sis avenue de France, Paris 13ème ; que 605 postes de travail y sont implantés, pour une performance d'occupation de 20,50 m² SUB / PdT et 11,87 m² SUN / PdT ; que le coût annuel de cette implantation s'établit à 8 M€ TTC, soit 13 264 € TTC / PdT, pour un loyer unitaire de 470 € HT HC /m² ; que le contrat de location prendra fin au 15 décembre 2018 et qu'une sortie anticipée est envisageable sous réserve d'un préavis de 12 mois ;

Que les services des ministères en charge des affaires sociales occupent 24 806 m² de l'immeuble Montparnasse Sud-Pont construit sur le pont des cinq Martyrs du lycée Buffon qui enjambe les lignes des voies ferrées ; que 1 270 postes de travail y sont implantés, pour une performance d'occupation de 19,53 m² SUB / PdT et 12,03 m² SUN / PdT ; que le coût annuel de cette implantation s'établit à 14 M€ TTC, soit 11 019 € TTC / PdT, pour un loyer unitaire de 371 € HT HC /m² auquel s'ajoute un surloyer de 36 € HT HC /m² ; que le contrat de location prendra fin le 31 mars 2023 et que la libération anticipée d'un tiers des surfaces est envisageable à compter de 2020 ;

Que les services des ministères chargés des affaires sociales occupent 15 605 m² de la tour Mirabeau sise quai André Citroën, Paris 15ème ; que 738 postes de travail y sont implantés, pour une performance d'occupation de 21,14 m² SUB / PdT et 14,04 m² SUN / PdT ; que le coût annuel de cette implantation s'établit à 11 M€ TTC, soit 15 338 € TTC / PdT, pour un loyer unitaire de 487 € HT HC /m² ; que l'échéance du contrat de location est fixée au 31 décembre 2019 ;

Que les services de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) occupent également 3 447 m² dans cette même tour Mirabeau ; que l'IGAS y dispose de 200 postes de travail pour une performance d'occupation de 17,24 m² SUB / PdT et 11,84 m² SUN / PdT ; que le coût annuel de cette implantation s'établit à 3,2 M€ TTC, soit 15 3995 € TTC / PdT, pour un loyer unitaire de 652 € HT HC /m² ; que l'échéance du contrat de location est fixée au 30 avril 2016 ;

Considérant qu'un cabinet de conseil privé a estimé à 600 M€ la valeur de l'ensemble immobilier restructuré de l'avenue Duquesne ;

Considérant que les ministères en charge des affaires sociales ont, en collaboration avec le service France Domaine, élaboré un nouveau projet de stratégie immobilière ayant pour finalité le regroupement des entités aujourd'hui hébergées dans des sites locatifs, sur un site ayant vocation à devenir domanial ; que la proposition consiste à lancer un appel à projets sur la base de deux scénarios prévoyant par ailleurs le maintien des implantations du 14, rue Duquesne et de l'Hôtel du Chatelet ainsi qu'une solution de relogement du cabinet « sports » à trouver en concertation avec les services du Premier ministre ;

Que le premier scénario vise à regrouper les agents actuellement en sites locatifs sur le site existant de Montparnasse Sud-Pont densifié et complété en 2019 par une extension de 27 à 28 000 m² à proximité ; que le projet prévoit l'acquisition de la totalité de l'immeuble Sud-Pont et de l'implantation complémentaire ;

Que le second scénario vise à regrouper à partir de 2020, les agents actuellement en sites locatifs sur un site unique domanial de 52.000 à 56.000 m² SUB situé à 30/40 minutes des cabinets ministériels et du site de l'avenue Duquesne ;

Considérant que les ministères soulignent les avantages fonctionnels de la proximité des sites administratifs des cabinets ministériels et des services du Premier ministre, du fait principalement de la participation à de nombreuses réunions et à l'intense travail rédactionnel qui caractérise leur activité ;

Que les ministères en charge des affaires sociales pilotent trois réseaux territoriaux et un grand nombre d'opérateurs de toute nature ; que la gestion des réseaux est en grande partie déléguée à des entités dédiées.

Que plusieurs comités et autorités indépendantes interviennent dans le champ des politiques publiques portées par les ministères en charge des affaires sociales ;

Que l'organisation de l'administration centrale des ministères est resserrée autour de directions comptant de 100 à 150 agents (jeunesse et sports) ou 200 à 250 agents (travail et santé) ; que ces directions sont essentiellement recentrées sur la fonction d'appui au développement des politiques publiques ;

Que les effectifs d'administration centrale comptent également plusieurs corps d'inspection ;

Que les représentants des ministères soulignent l'importance des interactions entre les différentes entités administratives des ministères ;

Considérant que les effectifs pris en compte à ce stade de la réflexion sont stables et que les services proposent de réajuster cette hypothèse dans le cadre de la rédaction du cahier des charges de l'appel d'offres.

Considérant que les deux scénarios supposent de négocier les sorties des trois locations actuelles : Tour Mirabeau, Avenue de France et Sud-Pont ;

Que le secrétariat général des ministères et France Domaine ont déjà engagé des négociations avec le propriétaire de la tour Mirabeau pour prolonger la location de l'emprise IGAS jusqu'à la fin du contrat de la seconde location avec l'objectif de diminuer le montant du loyer ; que le propriétaire a informé les locataires de son intention de fermer l'ensemble immobilier pour procéder à sa restructuration à l'horizon 2020 ;

Les représentants des ministères chargés des affaires sociales et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 février et 9 mars 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue l'association du représentant de l'État propriétaire à l'élaboration de la stratégie immobilière des ministères en charge des affaires sociales pour la période à venir.

   Il se félicite que l'un des deux scénarios envisagé tient compte de sa recommandation visant à créer un site en périphérie parisienne, en complément du pôle Duquesne et en remplacement des locations existantes.

   Il constate que la norme plafond d'occupation est respectée à la notable exception des surfaces occupées dans la tour Mirabeau ;

   Il déplore cependant que les ministères n'aient pas suivi sa recommandation formulée en 2014 de créer une implantation en périphérie en remplacement à horizon décembre 2015 des locations de l'avenue de France, de la location secondaire de la tour Mirabeau et des autres petites locations.

2. Le Conseil estime que l'approche proposée pose, par son caractère restrictif, un problème de méthode. Il souligne que l'élaboration d'une stratégie doit être opérée à partir d'un diagnostic complet partagé par les représentants de l'État utilisateur et de l'État propriétaire.

   Il rappelle[31] qu'il appartient à l'utilisateur de définir ses objectifs, d'estimer ses besoins et leurs évolutions à court, moyen et long terme et au représentant de l'État propriétaire d'établir le diagnostic de la situation immobilière existante et de son environnement.

3. Le Conseil rappelle qu'un travail d'analyse des besoins réel des services et d'optimisation du nombre de postes de travail constitue un préalable indispensable à l'élaboration d'une stratégie immobilière.

   Compte tenu des enjeux du dossier, il considère que le travail d'identification des besoins fonctionnels des ministères en charge des affaires sociales mérite d'être approfondi.

   Il s'étonne que le projet présenté repose sur une stabilisation des besoins immobiliers.

   Il s'interroge sur l'écart qui pourrait exister entre le nombre de postes de travail recensés et les besoins réels des ministères qui tiendraient compte d'hypothèses d'évolution de leurs effectifs.

   Il remarque que les documents communiqués en novembre 2014 font état d'un nombre de postes de travail supérieur de plus de 11 % aux effectifs budgétaires. Il observe que cet écart rapporté au coût du poste de travail de la tour Mirabeau équivaut à une dépense annuelle de 8 M€, soit un montant équivalent au coût de l'hébergement des services de l'administration centrale en charge des sports dans l'immeuble de l'avenue de France.

---

[31] *Cf. : Moderniser la politique immobilière de l'État : Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État ; janvier 2013.*

4. Le Conseil souligne qu'outre la bonne appréciation des effectifs, la question des besoins en surface mérite d'être particulièrement étudiée.

   Le Conseil invite France Domaine et les services des ministères en charge des affaires sociales à développer une approche s'inspirant des solutions innovantes mises en place dans le secteur privé et dans de nombreuses administrations et services publics à l'étranger.

   Il recommande de s'appuyer sur les compétences uniques des services du ministère en charge du travail et de ses opérateurs tels que l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail pour répondre aux nouveaux enjeux de l'activité de travail, aux nouveaux outils et aux préoccupations toujours plus marquées de respect de l'environnement.

5. Le Conseil a pris connaissance de l'intention des ministères et du service France Domaine de prolonger la location secondaire de la tour Mirabeau.

   Il note que le loyer unitaire moyen de la tour Mirabeau dépasse de 28% le plafond fixé pour les implantations de l'État sur Paris. Il calcule que les dépenses locatives autorisées dans le cadre de la politique immobilière de l'État ne sauraient excéder 7,6 M€ HT HC pour l'ensemble des surfaces louées, soit exactement le montant du loyer versé actuellement pour la seule location principale.

   Le Conseil relève par ailleurs la sous-occupation de cette location principale. Il rappelle que la seule application de la norme d'occupation de la politique immobilière de l'État doit conduire à y installer un minimum de 864 postes de travail.

   Il relève sur le site internet de l'inspection générale des affaires sociales[32] que *« Les déplacements sur le terrain sont un principe fondamental de l'IGAS qui objective ainsi ses constats. ».* Il considère que le partage du temps de travail des inspecteurs entre le siège et le terrain est de nature à permettre également un partage des postes de travail. Sauf à démontrer que ce principe ne peut s'appliquer au cas d'espèce, le Conseil estime qu'un rapport de deux postes de travail pour trois agents peut être envisagé.

   Il ressort de ces calculs et de la surabondance du nombre de postes de travail par rapport aux effectifs réels pointée précédemment, que les surfaces de la seule location principale sont susceptibles d'accueillir l'ensemble des services aujourd'hui présents sur le site de la tour Mirabeau.

   Le Conseil demande que cette solution soit étudiée et plus particulièrement que les frais suscités par le travail de densification de l'emprise principale soient comparés aux économies de loyer correspondant à l'abandon des surfaces actuellement occupées par l'IGAS.

   Le Conseil regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de son avis d'abandonner les 3 447 m² de la tour Mirabeau et s'en étonne d'autant plus qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cette formule ait jamais été réellement étudiée. Il constate que l'État, bien qu'averti par les recommandations du Conseil, n'a pas anticipé l'échéance contractuelle du bail et se retrouve aujourd'hui contraint de trouver une solution à une situation d'urgence qu'il a lui-même créée. Il prend acte que le prolongement de l'occupation de l'emprise secondaire constituerait une solution d'attente.

---

[32] *http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article415, consulté le 17 février 2016.*

Dans le cas où l'État opterait effectivement pour une prolongation du bail de l'IGAS, le Conseil demande que la négociation avec le propriétaire porte sur l'ensemble des 19 052 m² SUB et que le loyer unitaire moyen respecte le plafond de 400 € HT HC / m² SUB.

6. Le Conseil, observant que d'autres services et opérateurs de l'État sont également domiciliés à une adresse correspondant à celle de la tour Mirabeau, appelle l'attention du représentant de l'État propriétaire sur le fait que le projet de restructuration de la tour est une opportunité pour procéder à une renégociation d'ensemble des conditions locatives pendant la période précédant la fermeture de la tour.

   Il demande à être destinataire d'un dossier présentant le diagnostic de la situation existante et à être informé du résultat des négociations si celles-ci s'avèrent opportunes.

7. Le Conseil constate que les hypothèses présentées ne font l'objet d'aucune analyse financière.

   Il s'étonne que les services puissent envisager de lancer un appel à projets sans en estimer préalablement les coûts et bénéfices escomptés.

   Il demande que la présentation des solutions potentielles soit complétée d'une approche financière. Il précise que l'analyse de chaque scénario doit être réalisée du point de vue de l'État et non pas au regard de la seule capacité budgétaire des ministères occupants.

8. Le Conseil rappelle qu'un SPSI est un projet global qui doit intégrer l'ensemble des paramètres de la situation immobilière.

   Il considère que la valeur potentielle du site de l'avenue Duquesne constitue une donnée de l'équation immobilière qui ne peut être négligée. Envisager la possibilité d'une cession est susceptible d'ouvrir de nouvelles perspectives pour une installation optimale de l'ensemble des services, tant du point de vue économique que fonctionnel. Les produits de la vente pourraient notamment permettre de financer une opération exemplaire réalisée en maîtrise d'ouvrage publique.

   Le Conseil demande que cette hypothèse soit étudiée sans a priori, ses avantages et inconvénients devant être mesurés en comparaison des autres pistes envisagées.

9. Le Conseil observe également qu'il ne lui a pas été communiqué d'étude complète sur l'état patrimonial, fonctionnel et technique de l'immeuble de l'Hôtel du Châtelet alors même que le service immobilier mutualisé des ministères en charge des affaires sociales avait pris l'engagement en 2014 de réaliser un diagnostic complet dans la perspective d'une opération globale intégrant tous les travaux demeurant à réaliser.

   Il demande que les coûts correspondants soient intégrés dans la présentation du bilan financier de chacune des hypothèses étudiées dans le cadre du nouveau SPSI.

10. Le Conseil, suivant le même raisonnement, précise que la solution de relogement du cabinet « Sports » doit également faire l'objet d'une analyse financière et qu'il doit en être tenu compte dans le bilan d'ensemble.

11. Le Conseil prend acte que la raréfaction des crédits d'investissements conduit l'État propriétaire à renoncer aux opérations de construction en maîtrise d'ouvrage directe et à procéder par appel au marché. Il observe que les contraintes de la commande publique restreignent les offres à des biens dont la nature et le gabarit sont prédéterminés.

Il rappelle que le comparatif des différentes solutions doit prendre en compte l'ensemble des coûts induits, qu'il s'agisse de ceux ponctuels directement lié à l'opération, des futures dépenses d'exploitation ou bien des provisions pour le gros entretien renouvellement.

Il souligne que ce dernier point est d'autant plus sensible que les immeubles de seconde main représentent une part essentielle de l'offre potentielle et que l'État a pris des engagements forts en matière de performance énergétique des immeubles hébergeant ses services.

12. Le Conseil s'interroge sur la pertinence du projet d'acquisition de la totalité de l'immeuble Sud-Pont.

    Il relève plusieurs facteurs de complexité pour ce projet d'acquisition. L'État n'est à ce jour pas le seul locataire de cet immeuble qui comprend également des locaux commerciaux en rez-de-chaussée dont il ne saurait avoir l'usage. L'immeuble constitue un volume d'un ensemble immobilier plus important construit au-dessus des voies ferrées et dont il convient d'appréhender les contraintes et servitudes, notamment dans la perspective de réalisation de travaux lourds de mise aux normes de la performance énergétique.

    Le Conseil relève que les conditions de négociation du prix de vente de vente ne pourront être équilibrées que si l'État dispose d'une alternative crédible à opposer au propriétaire.

    Ce point conduit le Conseil à considérer que les deux hypothèses présentées par les ministères occupants et le service France Domaine n'en constituent en réalité qu'une seule, dans la mesure où il s'avère indispensable d'enrichir la première hypothèse par la recherche d'un site constituant une alternative réelle à celui de Sud-Pont.

13. Le Conseil préconise d'adapter le dimensionnement des cibles immobilières aux offres potentielles du marchés et d'orienter les recherches vers un ensemble d'immeubles d'un même secteur géographique plutôt que de rechercher un immeuble unique d'un gabarit rare permettant d'accueillir la totalité des effectifs à héberger.

    Cette approche permet à la fois d'élargir le champ des possibilités et de faciliter l'adaptation de l'occupation aux évolutions futures des organisations.

    Elle offre également la possibilité de d'ajuster la recherche immobilière aux différentes échéances des baux en cours.

14. Le Conseil recommande d'établir dans les meilleurs délais un calendrier partagé entre tous les acteurs publics du processus et d'en préciser les différentes étapes afin de garantir l'exemplarité de l'opération.

    Ce calendrier doit être arrêté en fonction des échéances contractuelles des baux et des processus de l'administration mais également tenir compte des contraintes inhérentes au marché de l'immobilier tertiaire francilien.

    Le Conseil recommande notamment de prévoir des délais de consultation et de réalisation compatibles avec le temps de constitution d'un dossier d'immeuble à construire ou à restructurer respectant les conditions de la commande publique, ainsi qu'avec la durée d'une opération de construction.

15. Le Conseil observe que les échéances des ministères en charge des affaires sociales sont voisines de la date prévisionnelle de mise en service de la ligne 15 sud du métro francilien qui reliera seize gares de Pont de Sèvres à Noisy-Champs en 35 minutes. Il souligne qu'à ce stade du projet d'aménagement, les

charges foncières demeurent particulièrement attractives dans les secteurs sud de la métropole en devenir.

Le Conseil engage l'État à considérer le projet d'installation de tout ou partie des services d'administration centrale des ministères en charge des affaires sociales dans le sud de la métropole.

Une telle opération constituerait un signal fort de soutien de l'État au projet du Grand Paris qui a vocation à améliorer le cadre de vie des habitants, à corriger les inégalités territoriales et à construire une ville durable.

*

En conclusion, le Conseil demande que lui soient communiqués les éléments complémentaires suivants :

- un dossier présentant les besoins immobiliers des services d'administration centrale des ministères en charge des affaires sociales, précisant par entité organisationnelle les enjeux fonctionnels, les effectifs et les perspectives d'évolutions ainsi que la nature et le nombre de postes de travail envisagés ;
- une analyse comparative des deux scénarios suivants intégrant des projections financières fondées sur les données connues des marchés immobiliers cibles ainsi qu'une estimation des coûts ponctuels opérationnels et des coûts d'exploitation induits par chaque alternative ;
- une première hypothèse de relogement de l'ensemble des services des ministères en charge des affaires sociales sur un site unique, opération dont le financement serait assuré par la cession du site de Duquesne ;
- une seconde hypothèse où serait recherché un ensemble d'immeubles suffisamment proches les uns des autres pour ne constituer qu'un seul site en complément du site de Duquesne qui serait conservé, et à une distance de celui-ci compatible avec l'exercice des missions des différentes entités du périmètre d'administration centrale des ministères.
- un dossier présentant le calendrier de l'opération, les éléments déterminants du cahier des charges de l'appel à projet ainsi que la méthode et les critères d'analyse des offres.

Afin de ne pas retarder la mise en œuvre d'une stratégie immobilière des ministères en charge des affaires sociales, le Conseil invitera les ministères utilisateurs et le représentant de l'État propriétaire à lui présenter ces compléments d'information dès sa séance du mois de juillet 2016.

*

7. La mise en œuvre de la transition énergétique

Dans deux avis (n°2012-18 du 12 septembre 2012 et n°2014-34 du 10 décembre 2014) le CIE avait pointé le retard considérable pris par l'État à mettre en œuvre les dispositions des lois dites Grenelle de 2009 et 2010 et avait formulé plusieurs recommandations.

Alors que de nouvelles dispositions législatives (loi n°2015-992 du 17 août 2015) et réglementaires sont intervenues, le Conseil a procédé à une audition de suite du ministère de l'environnement et de la DIE pour procéder à un bilan des actions menées par l'État depuis 2014.

Le constat fait par le CIE est préoccupant. L'État ne semble toujours pas avoir pris la mesure de cet enjeu, pour son parc immobilier, alors qu'il s'agit d'une priorité gouvernementale. Des actions de bon sens telles que la réduction des surfaces et la connaissance du parc et de ses consommations énergétiques ne sont toujours pas érigées en priorité.

Il constate, il est vrai que le décret relatif à la rénovation du parc tertiaire n'a toujours pas été publié. Toutefois l'absence de ce texte ne doit pas être un obstacle à des actions visant à rénover le parc tertiaire pour le rendre énergiquement plus performant puisque la charte de rénovation du parc tertiaire portée par le Plan Bâtiment Durable le permet d'ores et déjà. Le secteur privé a su utiliser cette charte à la fois en raison d'une réelle prise de conscience des enjeux énergétiques mais aussi en raison de la volonté de limiter le risque d'obsolescence du patrimoine. Le CIE demande que ces objectifs soient également partagés par l'État.

Le Conseil a pris acte de la feuille de route proposée par le ministère de l'environnement et la DIE qui pourrait, si elle était accompagnée d'objectifs précis à atteindre et d'indicateurs de suivi, permettre à l'État de répondre, au moins en partie, aux exigences formulées par les lois dites Grenelle et Transition énergétique. Il se félicite de cette présentation et souhaite que ces intentions soient clairement prioritaires.

Pour cette raison, le CIE dans son avis n°2016-29 du 7 décembre 2016 a demandé à entendre la DIE chaque année sur le sujet de la mise en œuvre de l'amélioration énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs. Il a renouvelé sa demande exprimée dans ses avis de 2012 et 2014 de disposer dans une annexe au Document de Politique Transversale du bilan chiffré des progrès accomplis en la matière et ce dès le Projet de Loi de Finances (PLF) 2018.

Enfin, le Conseil souhaite une plus grande mobilisation des services de l'État à l'occasion de la troisième édition du Concours Cube 2020 qui permet de mobiliser des acteurs autour d'un enjeu national. Il demande néanmoins que la participation des services de l'État figure dans la catégorie standard et non dans une catégorie spécifique «bâtiments tertiaires publics» qui ne se justifie pas.

*

Avis n°2016-29 sur la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte et du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics

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

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre 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°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-34 du 10 décembre 2014 sur les actions conduites et résultats obtenus à la suite des recommandations formulées par le Conseil dans son avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics ;

Vu le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2016 : Lutte contre le changement climatique ;

Vu le dossier établi conjointement par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM/MLHD) et la direction de l'immobilier de l'État (DIE) présentant les récentes évolutions

réglementaires en faveur de l'efficacité énergétique et le bilan des actions conduites et des progrès réalisés depuis la dernière audition par le CIE ;

Après avoir procédé, lors de la séance du 12 octobre 2016, aux auditions de :

- M. Emmanuel ACCHIARDI, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer accompagné de M. Bruno HAURET, adjoint au chef du bureau des partenariats et des actions territoriales à la DHUP et de Mme Alexandra HORSIN, chef de projet à la DHUP,
- M. Philippe BAUCHOT, accompagné de MM. Jildaz ECOLAN et Paul GROSSEIN de la Direction immobilière de l'État (DIE) ;

Considérant que lors de l'audition de suite du 10 décembre 2014 destinée à faire le bilan des conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics, le Conseil a formulé un certain nombre d'observations :

- absence de calendrier de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics. Il demandait d'arrêter une trajectoire intégrant les échéances de 2020 et 2050 fixées par la loi ;
- absence du décret d'application des lois Grenelle I et II relatif à la rénovation énergétique du parc tertiaire ;
- absence d'adhésion des services de l'État à la charte élaborée par le « Plan Bâtiment Durable » (PBD) pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires ;
- absence d'évolution des modalités de gouvernance de la gestion immobilière de l'État, aucune structure n'apparaissant être en charge du pilotage de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics ;
- les actions de rationalisation conduites dans le cadre de la politique immobilière de l'État depuis plusieurs années ne se concrétisent pas par une diminution des surfaces ;

En revanche, le Conseil saluait :

- les nombreuses actions développées pour mobiliser les gestionnaires immobiliers et les accompagner dans l'appropriation des bonnes pratiques ;
- les outils mis à disposition des services locaux pour optimiser l'investissement immobilier ainsi que la volonté du service France Domaine de renforcer les analyses économiques en coûts complets des futurs schémas directeurs régionaux immobiliers afin de mieux apprécier les priorités d'intervention et d'accroître la performance énergétique globale du parc immobilier de l'État ;

Le Conseil constatait par ailleurs que :

- la campagne d'audit réalisée depuis plus de cinq ans par l'administration dans le cadre du plan de relance 2009 tardait à produire des résultats concrets malgré le budget très conséquent qui lui avait été alloué ;
- les outils budgétaires ne permettaient pas d'identifier les dépenses immobilières contribuant au Grenelle de l'environnement. Le Conseil invitait à rationaliser les circuits budgétaires ;
- le volume des expérimentations des outils contractuels innovants dans le périmètre de l'État était faible et le bilan absent ;

- les services n'avaient pas et n'étaient pas en mesure de mettre en place un dispositif complet d'évaluation et de contrôle des résultats. Il prenait acte des difficultés exposées par les services quant à la connaissance imparfaite du parc, des consommations énergétiques, des actions entreprises et de leurs résultats ainsi qu'à l'absence d'outil permettant d'exploiter les informations partielles collectées ;

Sur la base de ce constat, il recommandait :

- la multiplication des initiatives pour faire évoluer les comportements dans les services occupants ;
- la conception des futurs schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) en considérant l'évolution des implantations des services publics dans le cadre d'une stratégie globale d'aménagement urbain intégrant les problématiques environnementales ;
- la réalisation annuelle d'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs annexé au document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » ;
- l'audition annuelle du responsable, à nommer, de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments occupés par les services de l'État et ses opérateurs, pour une présentation des résultats enregistrés au regard des objectifs de la loi ;

Sur la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de trajectoires à échéance 2020-2050,

Considérant que le Grenelle de l'environnement a prévu la mise en œuvre d'un programme de réduction des consommations énergétiques des bâtiments, le secteur du bâtiment étant, en France, le plus gros consommateur d'énergie et le responsable de près d'un quart des émissions de gaz à effet de serre ; que ces engagements ont été repris dans la loi dite Grenelle 1 (loi n°2009-967 du 3 août 2009) et s'inscrivent, outre les dispositions particulières relatives au logement et au logement social, dans les objectifs suivants :

- généraliser la construction des « bâtiments basse consommation » (BBC) à horizon 2012 et les « bâtiments à énergie positive » à horizon 2020 ;
- soumettre tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics à un audit avant 2010 et engager leur rénovation avant 2012, afin de réduire leur consommation énergétique de 40% et leurs émissions de gaz à effet de serre de 50% ;

Considérant que la loi dite Grenelle 2 (n°2010-788 du 12 juillet 2010) a adapté certains pans de la législation française afin de faciliter la réalisation des objectifs ; que des dispositifs ont été mis en place pour inciter à la réalisation de travaux de rénovation énergétique ;

Que la loi a en outre introduit l'obligation pour les bâtiments existants du secteur tertiaire de réaliser des travaux d'amélioration de la performance énergétique dans un délai de huit ans à compter du 1er janvier 2012 ;

Considérant que la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte a prolongé l'obligation de rénovation énergétique, jusqu'à 2050, par période de 10 ans. Elle vise en 2050 une réduction de 60 % de la consommation d'énergie finale par rapport à la consommation de référence de 2010 ;

Que différents leviers d'action sont mobilisables pour atteindre les 60% d'économies d'énergies en cible 2050 : rénovation lourde du parc (5%), rationalisation et densification du parc occupé (10%), achat, location, construction (10%), travaux embarqués dans le plan de gros entretien maintenance (15%), pilotage et maintenance (15%) et travail sur les usages (5%) ;

Que le décret d'application relatif aux économies d'énergie dans le secteur tertiaire s'appliquera notamment aux services de l'État ; qu'il concernera l'obligation de réduction des consommations

énergétiques dans les bâtiments à usage tertiaire et définira les modalités de mise en œuvre et de suivi du dispositif ;

Que les consultations publiques sont achevées, mais que le décret est en cours d'examen au Conseil d'État ;

Considérant que, par anticipation du décret portant obligation de rénovation du parc tertiaire, le Plan Bâtiment Durable a proposé une charte pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés, dès octobre 2013 ;

Que la charte d'engagement pour la rénovation énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés a vocation à susciter un mouvement d'ensemble en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique, du bien-être des utilisateurs des locaux et de l'activité économique de la filière du bâtiment et de l'immobilier ;

Que, les opérateurs et service de l'État suivants figurent parmi les signataires : l'Université Blaise Pascal Clermont-Ferrand, l'Université de Technologie de Belfort-Montbéliard, l'Université Paris Dauphine, l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, l'Université de Poitiers, l'Université de Reims Champagne-Ardenne, les Universités Rennes 1 et 2 et la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement de l'Aménagement d'Ile-de-France ;

Considérant que des évolutions législative (loi n°2015-992 du 17 août 2015) et réglementaires ont eu lieu par ailleurs, ainsi :

- l'État est soumis depuis le 15 avril 2016 à l'obligation d'acheter et de prendre à bail des bâtiments à haute performance énergétique conformément au décret n°2016-412 du 7 avril 2016, lequel impose et définit la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics ;
- les bâtiments existants faisant l'objet de travaux de ravalement de façade, de réfection de toiture ou d'aménagements de pièces pour les rendre habitables, doivent intégrer à cette occasion des travaux de rénovation énergétique, en application du décret n°2016-711 du 30 mai 2016 ;
- les nouvelles constructions sous maitrise d'ouvrage de l'État et de ses opérateurs faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou à énergie positive seront autorisées à dépasser les règles de constructibilité, selon les conditions fixées par le décret n°2016-856 du 28 juin 2016 ;

Considérant par ailleurs que la loi du 17 août 2015 (article 8) autorise la mise en place d'actions de sensibilisation à la maitrise de la consommation d'énergie auprès des utilisateurs des bâtiments neufs et la possibilité pour l'État et ses opérateurs qui établissent un Plan climat énergie territorial (PCET), de conclure avec les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel des partenariats afin de mettre en œuvre des expérimentations en matière d'économie d'énergie - dispositif dont les universités bénéficient tout particulièrement ;

Sur l'évolution de la gouvernance et la clarification du rôle des acteurs en matière de performance énergétique

Considérant que la gouvernance de la politique immobilière de l'État a été renouvelée par la création de la Direction de l'immobilier de l'État et d'une instance unique, la conférence nationale de l'immobilier de l'État (CNIP), qui se substitue aux instances antérieures et est présidée par cette nouvelle structure ;

Que la CNIP aura en charge de communiquer sur les progrès réalisés et l'atteinte des objectifs en matière d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État ;

Considérant par ailleurs que le rôle des services déconcentrés du ministère en charge de l'environnement a été clarifié par l'instruction du 10 février 2016 relative au pilotage et la mise en œuvre au niveau territorial des politiques de l'écologie, du développement durable, de l'énergie, des transports et de la mer pour les années 2016/2018 ;

Qu'elle recentre les missions de ces services sur la gestion de parc immobilier en cohérence avec les objectifs de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Sur la rationalisation du parc comme levier d'action sur les consommations énergétiques,

Considérant que selon le document de politique transversale dédié à la politique immobilière de l'État, le parc immobilier de bureaux est passé de 19 013 879 m² en 2012 à 18 636 598 m² en 2015, soit une baisse de superficie de 1,98% ;

Que la superficie des bureaux vacants ou non affectés était de 3,7 % en 2012 et de 2,89 % 2015 ;

Que le plafond d'autorisation d'emploi des ministères est passé simultanément de 1 922 505 en 2012 à 1 891 629[33] en 2015, soit une baisse de 1,96 % ;

Considérant que les crédits de l'État consacrés à la politique immobilière pour la brique occupant « Énergies et fluides » ont évolué comme suit : 655 157 370 € en 2012 à 647 727 115 € en LFi 2016 (AE) et s'élèveront à 385 071 875 en AE pour 2017, selon les documents successifs de politique transversale relatifs à la politique immobilière de l'État ;

Sur la mise en place d'indicateurs pour mesurer la performance énergétique

Considérant que pour engager l'État dans un pilotage durable et responsable de son parc, treize indicateurs de pilotage de parc et de suivi de la conformité des bâtiments ont été définis en 2015 ; que ces indicateurs doivent permettre à l'État en tant que gestionnaire de patrimoine immobilier de disposer de meilleures informations pour l'améliorer et communiquer sur les améliorations réalisées ; que le DPT politique immobilière de l'État 2017 comprend des restitutions sur quatre de ces indicateurs, dont celui relatif à la performance énergétique ;

Que la performance énergétique d'un bâtiment est évaluée par son niveau de consommation d'énergie (en kWh d'énergie finale[34]) : elle concerne tous les usages (chauffage, refroidissement, éclairage, eau chaude sanitaire, bureautique) ;

Que le périmètre étudié comprend les bâtiments de bureau, de logement et d'enseignement supérieur / recherche, dont la SUB est supérieure à 2 000 m², situés en France, occupés par des services et opérateurs de l'État ; que cela représente, au 31 décembre 2015, 5 595 actifs et une superficie de 33,7 millions de m² SUB, pour une consommation totale tous usages confondus de 1 236 GWh, soit un ratio de 189 kWh/m² SUB par an ;

[33] *Source : Rapports sur l'état de la fonction publique*

[34] *Correspond à la consommation affichée sur la facture*

Que le pourcentage de données servant au calcul de l'indicateur de performance énergétique est faible (27%) par rapport à l'indicateur sur l'état d'accessibilité du patrimoine (73%). Pour mémoire le taux de l'indicateur d'occupation des surfaces (SUN/poste de travail) est seulement de 31% ;

Considérant que les données relatives aux consommations ne peuvent être comparées aux années antérieures car elles sont extraites du référentiel technique (RT), outil de saisie et de fiabilisation des données bâtimentaires, développé dans le cadre du déploiement des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) en 2016 ;

Considérant que le Document de Politique Transversale (DPT) 2017 relatif à la lutte contre le changement climatique évalue, quant à lui, à plus de 22 M€ en autorisation d'engagement et plus de 25 M€ en crédits de paiement les moyens consacrés à cette action en 2015 sur le programme 309 – entretien des bâtiments de l'État -. Les chiffres de 2016 sont respectivement de 23 M€ (AE) et 25 M€ (CP) ;

Que parmi les actions et dépenses contribuant à la politique climatique figurent :

- les audits, expertises, diagnostics : il s'agit essentiellement des audits ayant pour objet l'évaluation de l'état technique des bâtiments, ainsi que les audits énergétiques ;
- les maintenances préventive et corrective : une partie des dépenses relatives aux maintenances corrective et préventive est attribuable à l'effort en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) – maintenance préventive des chaudières avec contrôle de rendement, réparation de fuites d'eau glacée d'un groupe froid, etc. ;
- les travaux lourds, la mise en conformité et remise en état : 20 % des travaux lourds concernent des travaux d'améliorations énergétiques. Il s'agit d'actions sur l'isolation, le remplacement d'équipements obsolètes et fortement consommateurs d'énergie, l'optimisation de l'éclairage, l'amélioration des rendements de chauffage ;

Sur le suivi des consommations d'énergie et la professionnalisation du management de l'énergie

Considérant que certains ministères se sont dotés de longue date d'un outil de suivi des fluides (les ministères financiers disposent d'un OSF dans le cadre d'un marché ; les ministères en charge de l'environnement, de l'intérieur et de la défense ont développé un outil interne ; les ministères en charge de la justice, de l'éducation nationale, de l'agriculture, du travail, les services du Premier ministre, les directions départementales interministérielles –DDI- et le Conseil d'État ont bénéficié depuis 2010, pour 4 ans, d'un accord cadre interministériel avec SSInergie) ;

Qu'un état des lieux des démarches existantes a été établi conjointement par France Domaine, le service des achats de l'État (SAE) et le commissariat général au développement durable (CGDD) afin d'identifier les faiblesses du dispositif actuel et à proposer des pistes d'actions[35] ;

Considérant qu'il a été acté en juin 2013[36] en Comité d'orientation de la politique immobilière de l'État (COMO), que chaque responsable de programme est chargé de mettre en place un suivi des fluides correspondant aux factures qu'il règle ;

[35] *Source : compte-rendu du COMO du 23 mai 2013*

[36] *Source : compte-rendu du COMO du 20 juin 2013*

Considérant que, selon la DIE, les données correspondant aux montants et aux volumes issus de l'OSF peuvent ensuite être importées dans les outils que sont le référentiel technique (RT) et l'outil d'aide au diagnostic (OAD), qui sont les outils de gestion et de pilotage du parc développés dans le cadre des SDIR ;

Considérant que la Direction des achats de l'État (ex SAE) pilote depuis 2013 un projet d'Outil de suivi des fluides (OSF) / Système de Management de l'énergie (SME) pour répondre aux enjeux de maîtrise de la demande en énergie des bâtiments de l'État et de ses opérateurs ;

Qu'il s'agirait d'un dispositif complet, à l'échelle interministérielle et inter-établissements, de maîtrise des consommations et dépenses énergétiques ; qu'outre la mise à disposition d'un outil interfacé avec le RT, le projet comporte aussi la mise en place de multiples actions visant à accroître la connaissance des enjeux, à mieux acheter l'énergie et à réduire les consommations et les dépenses ;

Que le projet est soutenu par le développement d'un volet énergie de l'animation du réseau de gestionnaires par les correspondants GPI (gestion du patrimoine immobilier) dans les directions territoriales du ministère chargé de l'environnement (DDT(M)) ;

Considérant que la date de déploiement de l'outil n'est pas connue ;

Sur la mise en œuvre d'outils contractuels innovants

Considérant que le contrat de performance énergétique (CPE) a été identifié comme un outil juridique permettant de concourir aux objectifs de réduction des consommations d'énergie ;

Que par courrier du 31 mai 2010, il a été demandé aux préfets de régions d'expérimenter un contrat de performance énergétique « de service » sur leur périmètre ; que sept CPE «de services » sont en cours sur cinq régions [37] sur la période 2012-2017 ou 2020 avec l'appui du CEREMA pour ce qui concerne les montages complexes ;

Considérant qu'un bilan d'étape fait apparaitre différents points de blocage ou de vigilance, ainsi :

- la mise en œuvre des CPE de « services » se heurte à l'obligation de provisionner et donc d'engager la totalité des AE du contrat (d'une durée comprise entre 5 et 8 ans) et ceci dès la première année ;
- le choix du site, la procédure, les opérateurs économiques et la maîtrise d'ouvrage du projet sont des paramètres importants à ne pas négliger ;
- la méconnaissance en amont des gisements d'économies d'énergie à l'échelle du parc ne permet pas toujours d'identifier les bâtiments sur lesquels il serait opportun de lancer un tel dispositif ;
- la maîtrise d'ouvrage ne dispose pas des compétences lui permettant de généraliser ce type de dispositif complexe ;

Considérant qu'un bilan devrait être réalisé en fin d'expérimentation ;

Sur la mobilisation en vue du changement des comportements

Considérant que parmi les différents leviers d'action mobilisables, l'impact sur les usages est estimé à 5% ;

[37] *Selon l'ancien découpage administratif : Haute-Normandie, Nord, Auvergne, Rhône-Alpes et trois en Lorraine*

Considérant que l'Institut français pour la Performance des Bâtiments (IFPEB) organise le concours Usages Bâtiment Efficace 2020 – CUBE 2020 afin d'accompagner les occupants de bâtiments tertiaires dans la réduction des consommations énergétiques liées à leurs usages ;

Considérant que plusieurs opérateurs et un ministère ont déjà participé à cette action et que certains y ont été récompensés : l'Université Paris-Ouest La Défense pour l'IUT de Ville-d'Avray (Cube de bronze de la catégorie « bâtiment d'enseignement » en 2016) ou encore l'Université de Rennes 1 pour le bâtiment administratif Thabor présidence (Cube de bronze dans la catégorie « bâtiments publics hors enseignement » en 2016) ;

Que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaitant valoriser les initiatives locales menées par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sur leur patrimoine immobilier, prend en charge les frais d'inscription au concours pour trente bâtiments d'enseignement supérieur et de recherche qui concourront dans la catégorie « bâtiments d'enseignement » pour la 3ème édition du concours (2017) ;

Considérant qu'afin de soutenir la politique environnementale de l'État dans la gestion de ses bâtiments et de porter la transition énergétique au sein des services, l'IFPEB et le ministère en charge de l'environnement ont introduit, par convention, une catégorie spéciale « bâtiments de l'État » dans le Concours CUBE 2020 pour l'édition 2017, afin de promouvoir les initiatives dans le domaine des bâtiments tertiaires qu'il occupe ;

Qu'un appel à candidature sur les bâtiments de l'État a été lancé avec pour objectif l'inscription de cinquante bâtiments, lesquels bénéficieront d'un accompagnement particulier. Outre la mise en valeur des actions menées par l'État sur ses bâtiments, le concours doit inciter les occupants à :

- expérimenter, capitaliser et démontrer par l'exemple que, grâce à une approche volontaire et un accompagnement opérationnel, il est possible de prendre conscience de manière pérenne des enjeux énergétiques ;
- entrainer d'autres acteurs publics territoriaux autour d'un projet exemplaire concrétisant la transition énergétique ;
- réduire la facture énergétique en travaillant sur les usages et le pilotage efficace des équipements techniques (d'après les résultats des deux premières éditions, cette réduction est de l'ordre de 10 à 20%) ;

Sur l'élaboration d'un cadre national pour répondre aux obligations de d'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier tertiaire occupé par l'État

Considérant que la DIE et le ministère en charge de l'environnement, sur la base des connaissances acquises à l'issue de la campagne d'audit du plan de relance, de l'identification de nombreuses initiatives locales exemplaires et des marges de progrès identifiées par le Conseil de l'immobilier de l'État lors des auditions en 2012 et 2014, ont souhaité élaborer en 2016 un cadre commun d'actions en faveur de l'amélioration de la performance énergétique du parc tertiaire occupé par l'État ;

Que cette feuille de route concertée avec les ministères intéressés regroupe huit recommandations :

- mettre en place un suivi périodique de la connaissance du parc occupé : collecte des données pour consolider un état initial, structurer un réseau d'acteurs et s'appuyer sur les outils RT et OAD, améliorer le processus de récupération des données de consommation sur l'ensemble des points de livraison grâce au futur outil de suivi des fluides ;
- réaliser un diagnostic et une segmentation du parc en fonction des gisements ;

- agir sur les cycles de rotation du parc : poursuite de la rationalisation et de la densification des surfaces occupées, acquisition/prise à bail de biens à haute performance énergétique, études sur la valeur verte ;
- agir sur le parc conservé : déployer une campagne massive de sensibilisation des occupants, optimiser le pilotage des installations techniques, intégrer des critères de performance énergétique dans les travaux de gros entretien renouvellement (GER), cibler les opérations de rénovation globale sur les sites recouvrant les enjeux les plus significatifs ;
- améliorer le suivi et le report d'information : organiser le suivi des actions et améliorer la communication sur les progrès réalisés, s'appuyer sur les indicateurs de suivi et de mesure définis dans le cadre des SDIR, constituer une annexe au DPT politique immobilière de l'État ;
- améliorer la formation et l'accompagnement des acteurs métiers : recenser l'offre de formation, proposer un parcours de professionnalisation, consolider la boîte à outils ;
- lancer des expérimentations pour susciter l'engouement : concours sur les usages, annexes vertes, dispositifs innovants de mesure de consommation, etc. ;
- inscrire la transition énergétique au cœur de la gouvernance de l'immobilier de l'État : mettre en place des référents, prévoir des points de report d'information à une fréquence régulière, etc.

Que le projet de feuille de route, après une étape de validation avec les ministères occupants, devrait être soumis à la signature du ministre en charge du domaine en tant que représentant de l'État propriétaire puis diffusé au cours d'une CNIP stratégique en 2017 ;

Les représentants du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 12 octobre 2016 et du 25 janvier 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil déplore le délai nécessaire à l'État pour s'approprier et mettre en œuvre les dispositions de la loi sur le Grenelle de l'environnement et celle sur la transition énergétique et la croissance verte.

   Pour mémoire, la première loi date de 2010. Six ans plus tard, alors que ce sujet est une priorité gouvernementale, les services de l'État en sont toujours au stade d'une certaine acculturation et appropriation.

2. Le Conseil prend acte de la présentation qui lui a été faite concernant l'avancement de la mise en œuvre des dispositions de la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte et du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.

3. Le Conseil rappelle qu'une des premières actions à conduire est la rationalisation du parc tertiaire occupé, domaine dans lequel les marges de progression sont certaines.

   Une autre action tout aussi importante est celle qui conduit à connaitre le parc immobilier et ses consommations énergétiques. Le Conseil relève à ce sujet à quel point l'absence d'OSF est pénalisante.

4. Le Conseil salue néanmoins la concertation organisée en 2016 en ce sens autour du projet de feuille de route en cours de finalisation, lequel semble recueillir l'adhésion d'un certain nombre de représentants de ministères et opérateurs au sein de la CNIP dédiée (CNIP Opérationnelle ad hoc).

Il recommande toutefois de prendre très rapidement la mesure de l'effet de la feuille de route sur la mobilisation concrète des uns et des autres, sur le changement des comportements, eu égard aux délais de mise en œuvre fixés par le Grenelle de l'environnement, soit 2020.

Il relève par ailleurs que la présentation ne fait pas à proprement parler le bilan des actions conduites depuis six ans, pas plus qu'elle ne fixe un calendrier et des objectifs quantifiés s'imposant à tous pour les quatre années à venir. Or, à défaut de faire apparaitre ces deux derniers éléments dans la feuille de route, il est illusoire d'espérer des progrès concrets. Il demande donc que ce document stratégique les intègre pour en mesurer les résultats.

5. Le Conseil regrette, comme il a eu l'occasion de le faire précédemment (cf. avis n°2014-34), que le décret relatif à la rénovation du parc tertiaire n'ait toujours pas été publié alors que la loi sur le Grenelle de l'environnement date de 2010.

   L'absence de ce texte d'application ne doit pas être considérée comme un obstacle à la mise en œuvre d'actions visant à rénover le parc tertiaire pour le rendre énergétiquement performant, puisque la charte de rénovation du parc tertiaire portée par la Plan Bâtiment Durable le permet d'ores et déjà.

   Il craint que les services de l'État ne soient pas en capacité de répondre aux exigences de ce futur texte, en raison du retard pris par l'État à s'approprier le sujet.

6. Le Conseil déplore l'absence d'adhésion des services et opérateurs de l'État, à de rares exceptions, à la charte pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires mise en œuvre à l'initiative de Plan Bâtiment Durable en concertation avec les professionnels de l'immobilier, pour pallier l'absence de texte sur la rénovation du parc tertiaire.

   Il rappelle que la forte mobilisation de l'immobilier privé autour de la charte est liée à une réelle prise de conscience des enjeux énergétiques mais aussi à la volonté de limiter le risque d'obsolescence du patrimoine et la perte de valeur du bien. Il souhaite que les services de l'État partagent enfin concrètement ces attitudes.

7. Le Conseil constate l'évolution des modalités de gouvernance de la politique immobilière de l'État. Il entend que les projets immobiliers feront l'objet dans ce cadre renouvelé de modalités d'examen afin de s'assurer de leur cohérence avec les orientations stratégiques définies dans le cadre des SDIR et des SPSI. Il comprend qu'un processus de labellisation des projets immobiliers devra permettre de s'assurer du respect de la doctrine et des critères de la politique immobilière de l'État et d'examiner la soutenabilité financière et l'impact budgétaire des projets.

   Au-delà d'un cadre national d'actions, le Conseil encourage vivement tant les « porteurs de projets » que les instances de labellisation et d'examen des projets à s'attacher aux aspects très concrets de mise en œuvre de dispositifs d'amélioration de la performance énergétique.

   Il constate et déplore le caractère incomplet du renseignement des indicateurs de base dans le référentiel technique que sont les superficies occupées et les consommations énergétiques et insiste pour que la labellisation des opérations soit conditionnée au renseignement des indicateurs de pilotage de parc tels qu'ils sont décrits dans le DPT 2017 relatif à la politique immobilière de l'État.

   Il rappelle que ces données de consommation pour être utiles doivent pouvoir être corrélées aux variations climatiques et effets de prix, donc corrigées ; qu'elles doivent également être recueillies et fiabilisées grâce à des outils adaptés. Au vu de l'expérience des dernières années, le Conseil éprouve

quelque inquiétude sur la capacité de l'État à se doter effectivement d'un outil de suivi des fluides et d'un système de management de l'énergie.

8. Le Conseil salue les actions conduites pour mobiliser les occupants et gestionnaires du parc immobilier et mettre en lumière les bonnes pratiques. Il se félicite de l'engagement de bâtiments relevant du ministère en charge de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de ses opérateurs dans les catégories « bâtiments publics d'enseignement » et « hors enseignement » du Concours Cube 2020. Il espère une plus forte mobilisation encore à l'issue de la campagne de mobilisation lancée par ce ministère en 2016.

   Plus généralement, il espère une forte mobilisation des bâtiments occupés par l'État et ses opérateurs à l'occasion de la troisième édition du concours. Il souhaite que dès 2018 les bâtiments tertiaires de l'État concourent dans les catégories standard car aucune réalité fonctionnelle ne justifie l'existence d'une catégorie spécifique « Bâtiments tertiaires publics ».

*

En conclusion, le Conseil souligne que l'État a un devoir d'exemplarité en matière de performance énergétique et environnementale.

Il se félicite de l'effort mené pour la réalisation de la feuille de route présentée lors de l'audition. Il encourage vivement la DIE, dans toutes ses composantes, à s'approprier pleinement ce sujet transversal et à le traiter comme tel en s'assurant de sa bonne articulation avec les instruments généraux de la PIE (SPSI, SDIR, labellisation) et à développer un esprit de réseau tant avec le ministère de l'écologie qu'avec les services utilisateurs. À défaut, le risque est que ce travail ne devienne qu'un inventaire d'actions, certes louables, mais dépourvues de portée concrète.

Il insiste pour que le sujet fasse l'objet d'un traitement particulier dans la circulaire relative à la Politique immobilière de l'État, en préparation.

Il invitera chaque année la Direction de l'immobilier de l'État à faire un point détaillé sur le sujet de la mise en œuvre de l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État et ses opérateurs.

Outre un bilan des crédits consacrés à cette action, il insiste pour que le bilan fasse apparaitre très concrètement les objectifs chiffrés fixés, les résultats atteints ainsi qu'une réflexion sur la valeur des biens et le risque d'obsolescence dans le cadre des SDIR, des SPSI et des procédures de labellisation des projets immobiliers.

Dans ses avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 et n°2014-34 du 10 décembre 2014, le Conseil avait recommandé qu'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs de réduction énergétique soit annexé au Document de Politique Transversale. Il attache le plus grand prix à la mise en œuvre de cette recommandation dès le Projet de Loi de Finances (PLF) 2018.

*

8. Les grands projets

Le Conseil a procédé à l'audition du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes en présence de la direction de l'immobilier de l'État sur le projet de réimplantation des services de la cité administrative de Lyon.

Il a pu constater l'important travail d'instruction réalisé depuis plusieurs années pour la recherche d'une valorisation optimale de ce bien domanial.

Le Conseil a toutefois recommandé au ministre du budget que le projet de réimplantation des services s'inscrive dans le cadre d'un schéma directeur immobilier de l'État à définir pour l'agglomération lyonnaise.

Par ailleurs, s'agissant de l'audition de suite de l'opération Paris-Saclay, le Conseil relève que ce projet d'aménagement urbain et structurant pour l'avenir de l'enseignement et de la recherche scientifique n'a pas fait l'objet comme il le recommandait dans son avis n°2014-07 du 14 mai 2014 d'une gouvernance unique capable de régler les difficultés et de faire respecter les échéances de calendrier.

Il a également fait le constat de la faiblesse voire de l'absence de mutualisation des locaux d'enseignement et de recherche du campus Paris-Saclay.

*

Avis n°2016-15 sur le projet de réimplantation de la cité administrative d'État de Lyon

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

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du schéma directeur immobilier régional (SDIR) à toutes les régions ;

Vu le dossier de présentation du projet de réimplantation de la cité administrative de Lyon en vue de l'audition du 11 mai 2016 ainsi que les éléments complémentaires transmis par le préfet de région Auvergne-Rhône-Alpes en date du 8 juin 2016 ;

Après avoir entendu M. Michel DELPUECH, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes , accompagné de M. Denis BRUEL, secrétaire général adjoint, de M. Jean-François GRANGERET, responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE) et de M. Joël PRILLARD, directeur départemental des territoires (DDT) et en présence de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine ;

Considérant que la cité administrative d'État (CAE) de Lyon accueille 1 500 fonctionnaires relevant des services des finances (72 % des effectifs présents), de la direction départementale des territoires (DDT), de

la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), de l'agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) et de la direction de l'information légale et administrative (DILA) ;

Que la CAE héberge également un restaurant inter-administratif, un centre interrégional de formation et un commissariat aux ventes ;

Que les études immobilières présentées se fondent sur une projection de baisse annuelle des effectifs à raison de 2,5 % entre 2016 et 2022 ;

Que le site a accueilli un public de 141 000 personnes en 2015 ; que le service des impôts des particuliers de la CAE est le premier de France par le nombre d'usagers ;

Considérant que les services ont réalisé une étude des besoins immobiliers actuels et futurs des services du périmètre SDIR (parc prioritaire) en Métropole lyonnaise et excluant les services du périmètre CAE et certains services spécifiques (casernes de gendarmerie, commissariats, centre informatique ESI) ;

Que le parc étudié est constitué de 31 sites représentant un total de 145 640 m² SUB et 84 372 m² SUN ; que l'application de la norme plafond de 12 m² SUN / pdT conduit à une capacité minimale de 7031 postes de travail ;

Que 6 269 PdT sont actuellement implantés sur ces sites qui présentent une performance d'occupation globale de 23,2 m² SUB / PdT et 13,5 m² SUN qui excède de 16 % et 12 % les ratios plafonds de la politique immobilière de l'État ;

Que si le coût annuel des locations de locaux de bureaux est en moyenne de 3200 € /PdT, les prix des locations sont échelonnés entre 1782 € / PdT et 7 167 € PdT ;

Que les services ont procédé pour les besoins de l'étude à une estimation des effectifs en 2022 ; qu'il ressort de ce calcul opéré sur la base d'une baisse théorique annuelle des effectifs de 2,5 % ; un besoin de 5 385 postes de travail à cet horizon et une capacité d'accueil excédentaire des sites de 1 646 postes de travail ;

Considérant que la CAE de Lyon est implantée au sein du quartier d'affaires de la Part-Dieu sur une emprise foncière de 21 000 m² ;

Que cet ensemble immobilier de 71.618 m² SHON est composé d'un socle faisant dalle sur lequel sont érigés trois immeubles de bureaux ; que le bâtiment principal est un immeuble de grande hauteur (IGH) de 11 étages datant de 1976 ; que les deux autres bâtiments sont des bâtiments de taille plus modeste (R+4 et R+2) et de moindre qualité, édifiés à la fin des années quatre-vingt ; que les deux niveaux construits sous dalle hébergent essentiellement des locaux techniques et des aires de stationnement pour véhicules.

Que la conception de l'immeuble principal (rectangle de 60 m x 40 m) entraine une performance immobilière dégradée tant au niveau de la capacité d'accueil que du taux d'occupation ; que le ratio « SUB/SHON » est proche de 50 % et le ratio m²/poste de travail est supérieur de 35 % à la norme de la politique immobilière de l'État ;

Que cet ensemble immobilier présente aujourd'hui de nombreux équipements ou installations très dégradées ; que l'état de vétusté des bâtiments oblige à court et moyen termes à réaliser d'importants travaux de mise aux normes et d'entretien lourd ; que le coût de ces travaux a été estimé à 39 M€ sur 15 ans et à plus de 72 M€ sur 25 ans ;

Que la commission de sécurité qui a visité le site en avril 2015 a confirmé la nécessité d'engager de manière impérative des travaux de mise aux normes ; qu'une première phase de travaux de mise en sécurité incendie d'un montant de 2,5M € TTC a été validée ;

Qu'un diagnostic technique amiante est en cours ; que les conclusions de l'expertise qui doit permettre de déterminer la nature des travaux à réaliser et leur coût devraient être remises prochainement ; que les premiers éléments portés à la connaissance des services laissent supposer la réalisation de travaux ou la mise en œuvre de mesures compensatoires en attendant le départ des services ; que les conclusions de l'audit n'étant pas encore connues, ces indications demeurent hypothétiques ;

Considérant que la CAE est un bien domanial présentant un fort potentiel de valorisation ;

Considérant que les services ont depuis plusieurs années fait réaliser des études de valorisation du bien qui envisagent différentes hypothèses : réhabilitation du site, restructuration partielle et totale du site sur la base de programmes de construction différents ;

Qu'il ressort de ces études que la valeur de l'actif est étroitement liée aux futurs droits à construire de la parcelle qui pourraient être acquis par modification des règles actuelles d'urbanisme ;

Que les modalités de réalisation de l'opération à envisager seront également déterminantes ; que les coûts de portage et de commercialisation constituent, compte tenu de la taille et de la complexité de l'opération projetée, des éléments essentiels du prix de transaction ;

Considérant que la Ville et la Métropole de Lyon, ont lancé un vaste projet de réaménagement visant à redonner un nouveau souffle au quartier d'affaires de la Part-Dieu dans l'objectif d'en renforcer sa dimension européenne ;

Qu'une société publique locale (SPL Lyon Part-Dieu) porte le projet de réaménagement qui prévoit la création de bureaux et de commerces mais également de logements, dans l'objectif d'accroitre la mixité de ce quartier de 177 hectares ;

Que le préfet de région a indiqué que la mairie de Lyon et la Métropole de Lyon envisageraient favorablement une majoration à hauteur de 90 000 m² SPC et une diversification (commerces, bureaux et logements) des droits à construire de la parcelle dans le cadre d'une évolution des documents d'urbanisme ;

Que cette hypothèse permettrait une valorisation du tènement supérieure aux estimations produites par les différents experts consultés par les services ces dernières années ;

Que le PLU-H de la Métropole de Lyon qui a vocation à couvrir l'intégralité du territoire de la Métropole devrait aboutir en 2017 ; qu'un délai étant nécessaire à la modification ponctuelle du règlement d'urbanisme, la parcelle du CAE pourrait bénéficier de nouveaux droits à construire à compter de 2018 ;

Considérant que les services de l'État ont le projet de valoriser par cession le tènement de la CAE et de relocaliser sur un ou plusieurs immeubles neufs ou rénovés du quartier de la Part-Dieu, les services de la CAE ainsi que d'autres implantés à proximité ;

Que les services ont étudié différentes possibilités géographiques pour la réimplantation des services ; qu'il ressort de cette première approche que le secteur de Part Dieu est caractérisé par un coût d'acquisition au m² le plus cher de la ville mais constitue une meilleure cible pour l'activité de l'administration du fait de notamment de son excellente desserte par les transports en commun ; que le

préfet a indiqué que la mairie de Lyon et la Métropole de Lyon ont, à l'occasion des discussions relatives à la valorisation de la CAE, formulé le souhait d'un maintien des services de l'État dans le secteur de la Part-Dieu ;

Que les services ont opéré des simulations à partir de huit scénarios différents :

- trois scénarios de maintien des services de la CAE (périmètre restreint) sur le site de la Part Dieu ;
- quatre scénarios complémentaires permettant d'élargir le périmètre à 50 000 m² comprenant des administrations actuellement en locatif ;
- une hypothèse de réalisation d'une opération neuve sur l'assiette foncière de la CAE, les droits à construire additionnels constituant une rémunération de l'opération ;

Que ce travail prospectif démontre l'intérêt de l'élargissement du périmètre de l'opération ; que les services envisagent notamment le relogement des services de la DIRECCTE et de la DREAL qui sont actuellement locataires et de l'UD-DREAL qui est installée dans une copropriété privée dans laquelle des travaux onéreux seraient prochainement envisagés ;

Que le projet s'inscrit également dans le cadre d'une démarche de mutualisation déjà engagée et qui concerne notamment les lieux d'accueil et les espaces de réunion ;

Les représentants de la préfecture de région Auvergne-Rhône-Alpes et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 5 mai et du 6 juillet 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue le remarquable travail d'instruction réalisé depuis plusieurs années et l'implication des différents partenaires regroupés sous l'autorité du préfet de région dans la recherche d'une valorisation optimale du bien domanial de la cité administrative d'État de Lyon.

2. Le Conseil relève que l'ensemble immobilier de la CAE ne permet pas de répondre aux besoins de l'administration dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État, qu'il n'est plus aux normes, que ses équipements sont obsolètes et que son exploitation est onéreuse.

   Comme il est logique pour un dossier de ce type, une l'expertise «amiante» est en cours. L'expérience d'autres opérations de restructuration impose d'attendre ses résultats pour apprécier la nature et l'importance des éventuels travaux ou des mesures conservatoires qui pourraient en résulter.

   Il ressort des éléments communiqués que la modernisation de la CAE selon les standards immobiliers actuels nécessiterait une opération de travaux difficilement compatible avec le maintien de l'activité des services.

3. Il observe par ailleurs que le projet de réaménagement urbain du quartier de la Part-Dieu développé par la Ville et la Métropole de Lyon est une opportunité à saisir pour valoriser ce bien situé à proximité

immédiate de la gare de de la Part-Dieu, notamment compte-tenu de l'attachement des édiles à la présence de l'État dans ce secteur.

4. Le Conseil souligne que la question d'une réimplantation des services de la cité administrative de Lyon ne doit pas être considérée isolément mais s'intégrer dans une réflexion plus large de redéploiement des services locaux de l'État.

   Il calcule, sur la base des hypothèses d'évolution des effectifs présentées par les services préfectoraux et d'une stricte application de la norme plafond de 12 m² SUN / PdT, que le seul parc prioritaire du périmètre SDIR en métropole lyonnaise présenterait à l'horizon 2022, un excédent de surface équivalent à 1 646 postes de travail.

   Il remarque que cet excédent peut, en théorie, permettre d'accueillir l'ensemble des effectifs actuellement hébergés dans la cité administrative.

*

Sur la base de ces éléments, le Conseil émet un avis favorable au principe de réalisation d'une opération de valorisation de l'actif immobilier de la cité administrative de Lyon après le départ des services et d'un projet de réimplantation des services qui y sont hébergés dans le cadre d'un schéma directeur immobilier de l'État à définir pour l'agglomération lyonnaise.

Il formule ci-après des recommandations relatives à chacun de ces deux dossiers.

Sur projet de réimplantation des services de la cité administrative de Lyon

5. Le Conseil rappelle que la politique immobilière de l'État se fonde sur une approche prenant en compte les besoins des services occupants et les intérêts de l'État propriétaire. Il demande que le projet de réimplantation des services de la CAE soit envisagé selon ce double point de vue, dans le cadre plus large d'un schéma directeur immobilier des services de l'État en l'agglomération lyonnaise.

   Il recommande de procéder à une analyse comparative des différents scénarios envisagés sur la base de critères préalablement validés par les représentants des services occupants et de l'État propriétaire. Il relève que les hypothèses de calculs économiques présentées dans le dossier ne semblent pas être en phase avec les pratiques courantes des gestionnaires d'actifs immobilier.

6. Le Conseil considère que le scénario de référence doit être celui d'une réimplantation des services de la CAE par une redistribution de l'ensemble des effectifs sur les sites lyonnais du périmètre prioritaire du SDIR. Le choix d'étalonner les autres hypothèses à l'aune de ce scénario théorique doit permettre à chacun de prendre la pleine mesure des enjeux de l'immobilier de l'État de l'agglomération lyonnaise.

   Il remarque que les objectifs de réduction du parc ainsi posés peuvent être atteints au terme d'une succession d'actions et non d'une seule opération immobilière.

7. Le Conseil invite le préfet de région à engager un travail de fond visant à estimer les besoins fonctionnels futurs des services de l'État. Il souligne que les besoins actuels sont amenés à évoluer dans un contexte marqué par de multiples changements parmi lesquels[38] :

   - la réforme de l'administration territoriale de l'État qui peut être l'occasion d'expérimenter des solutions innovantes telles que le télétravail, la création de bureaux de passage ou de locaux de travail inter administrations ;
   - le développement simultané d'une stratégie de relations aux publics et d'une stratégie numérique dont l'enjeu commun est la transition progressive de l'accueil physique vers les canaux à distance ;
   - les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les enjeux de développement durable qui doivent conduire l'administration à repenser ses modèles d'espaces de travail.

   Le Conseil observe notamment que la création de pôles d'expertise et la professionnalisation de la prise en charge de la relation client constituent deux axes forts de la nouvelle approche de la qualité du service public. Il estime que la stratégie d'implantation des services doit tenir compte de cette évolution qui conduit à distinguer les besoins immobiliers des structures d'accueil du public de ceux des services administratifs en charge du traitement des dossiers.

8. Le Conseil a bien noté les arguments expliquant la pertinence de l'implantation de certains services de l'administration déconcentrée de la région Auvergne-Rhône-Alpes au cœur du quartier d'affaire de la métropole lyonnaise, notamment pour en faciliter l'accès à ses usagers.

   Il rappelle toutefois qu'une telle décision nécessite de démontrer préalablement dans quelle mesure la réponse immobilière bénéficie au service public et que les avantages qu'elle procure compensent les dépenses budgétaires supplémentaires qu'elle suscite.

   Il observe que diminuer les surfaces occupées peut permettre de compenser le coût d'une implantation dans un secteur géographique onéreux. Il rappelle que diminuer le nombre de m² affectés à un poste de travail est un premier levier et que la mutualisation des postes de travail en est un autre.

9. Il rappelle que des plafonds de loyers ont également été fixés pour les grandes villes de province.

   Si le strict respect de ces plafonds paraît acquis pour des loyers externes, il observe que ce n'est pas toujours le cas pour des loyers budgétaires.

   Il ne lui apparaît plus concevable que le coût locatif au poste de travail d'une nouvelle opération immobilière, qu'il s'agisse de location externe ou de l'occupation d'un bien domanial, puisse dépasser la cible arrêtée par France Domaine résumée par la formule suivante :

Coût locatif par poste de travail < 18m2 SUB x Loyer unitaire plafond local

[38] *Cf. « Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? » fiches CIE juin 2015 : http://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-limmobilier-letat*

10. Le Conseil remarque qu'à l'exception de quelques bâtiments emblématiques, les missions de services publics ne justifient plus qu'un immeuble constitue le symbole de la fonction administrative hébergée. Il observe que ce modèle hérité des siècles passés ne facilite pas la mutualisation et est un frein à la modernisation de l'administration.

    Le Conseil propose de définir une stratégie patrimoniale reposant sur la distinction de deux catégories de biens :

    - pour les quelques biens dont la fonction de représentation est incontournable, mettre en place une stratégie de valorisation par une occupation optimisée tant qualitative (quels services, quelles missions ?) que quantitative (densification et partage des postes de travail).
    - considérer le reste du parc domanial comme un ensemble d'actifs immobiliers pouvant être cédés et dont les coûts d'exploitation et les qualités fonctionnelles sont à comparer aux produits du marché.

    Sur la base d'un diagnostic complet (potentiel de valorisation, coût d'exploitation, adéquation fonctionnelle, état du bâti et des équipements…), définir une stratégie pour progressivement consolider la valeur d'un portefeuille constitué d'immeubles susceptibles de répondre aux besoins des services publics.

    Dans cette perspective, le Conseil recommande de privilégier des biens dont les caractéristiques garantissent une certaine liquidité : immeubles non spécifiques aux normes internationales, modulables et d'un gabarit raisonnable au regard du marché local.

11. Le Conseil souligne que si la détention semble mieux répondre aux intérêts de l'État pour des biens dont l'occupation optimale est pérenne, les solutions locatives ne sont pas à écarter pour satisfaire des besoins ponctuels ou pour gérer les incertitudes liées à des situations non stabilisées. Il observe que la location de surfaces en complément d'une installation plus pérenne offre également la possibilité d'une meilleure adéquation des réponses immobilières aux évolutions futures des besoins des services.

12. Le Conseil observe que la traduction des besoins des services occupants et des choix de stratégie patrimoniale dans un schéma directeur immobilier nécessite de les confronter aux différentes opportunités offertes par les marchés immobiliers.

    Il invite le préfet de région à lancer, sur la base d'hypothèses fonctionnelles et financières préalablement validées par la direction immobilière de l'État, un appel à projet pour la réalisation d'un ensemble d'opérations locatives ou acquisitives contribuant à la rationalisation de l'immobilier de l'État de l'agglomération lyonnaise et permettant la libération de la CAE.

Sur l'opération de valorisation de l'actif immobilier de la cité administrative de Lyon

13. Le Conseil remarque que les expertises communiquées visant à déterminer la valeur potentielle de la cité administrative de Lyon présupposent une modification des règles d'urbanisme conduisant à un accroissement des droits à construire de la parcelle. Il souligne que la connaissance de ces droits est indispensable pour déterminer une stratégie de valorisation.

    Il prend note que le préfet de région a engagé des discussions avec les élus locaux qui ont marqué leur intérêt pour la création d'un ensemble immobilier mixte (commerces, logements, bureaux) sur la propriété de l'État et que, compte tenu des différents délais administratifs, la parcelle du CAE pourrait bénéficier de nouveaux droits à construire à compter de 2018, dans la mesure où la présence des services de l'État serait maintenue dans le secteur de la Part-Dieu.

14. Le Conseil invite l'État à signer dans les meilleurs délais un protocole d'accord avec les représentants de la Ville et de la Métropole de Lyon ayant pour objet la réalisation d'un tel projet. L'accord des parties doit notamment porter sur :

    - leur engagement réciproque pour la bonne réalisation du projet et les conditions du désengagement de chacun ;
    - les éléments de programmation de l'opération ;
    - le calendrier prévisionnel du projet et son articulation avec celui de l'opération de réaménagement urbain.

15. Le Conseil observe que la situation géographique exceptionnelle du site doit conduire l'État à étudier l'intérêt d'y implanter une partie de ses services aux termes de l'opération de valorisation.

    Il note que tous les scénarios de valorisation intégrant une réimplantation des services de l'État sur la parcelle de la CAE supposent, sous une forme ou une autre, la réalisation d'un marché de partenariat.

    Le Conseil note que l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 a créé une nouvelle catégorie de contrats regroupant contrats de partenariat et autres montages contractuels complexes associant acteurs publics et privés. Il observe que ce texte qui définit le régime des marchés de partenariat ainsi que les modalités d'évaluation préalables à leur passation, fait l'objet d'interprétations divergentes notamment quant aux restrictions dont il serait porteur.

    Le Conseil demande que la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ) soit consultée par la direction immobilière de l'État sur le cas d'espèce de la CAE Lyon, pour déterminer les modalités selon lesquelles l'État pourrait conclure un marché de partenariat permettant à un partenaire de valoriser les nouveaux droits à construire de la parcelle et à l'État, de devenir propriétaire d'un immeuble de bureau neuf.

16. Pour le cas probable où le remploi partiel du site ne présente pas d'intérêts économique et fonctionnel pour l'État, ou de la trop grande complexité d'une telle opération, le Conseil invite le représentant de l'État propriétaire à engager une procédure de cession simple sur la base des conditions établies par le protocole, la confirmation des nouveaux droits à construire s'imposant comme une des conditions suspensives du contrat.

17. Le Conseil souligne qu'un des maux les plus évidents de la politique immobilière de l'État est la lenteur de ses processus de décision. Il rappelle la prépondérance des délais dans la gestion des affaires immobilières.

    Le présent avis envisage l'hypothèse d'une libération du site à horizon 2018, date à laquelle la cession du bien ou un marché de partenariat pourraient être conclus. Cette échéance est compatible avec une opération de location ou d'acquisition de bureaux à construire qui pourrait être envisagée pour répondre aux besoins de l'administration.

    Le Conseil a pris acte que les conclusions du rapport final de l'expertise «amiante» qui demeurent à établir seront déterminantes pour le calendrier opérationnel de libération du site de la CAE selon que celle-ci pourra intervenir à plus ou moins long terme.

    Le Conseil souligne que l'échéance de 2018 ne pourra être tenue que dans l'hypothèse où les décisions relatives au lancement des opérations seraient prises sans tarder.

*

En conclusion, le Conseil observe que la cible du projet de réimplantation des services doit s'inscrire dans une cohérence d'ensemble d'un schéma directeur conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

Il propose au ministre en charge de la politique immobilière de l'État de n'autoriser des transactions immobilières relatives au relogement des services de la CAE de Lyon, qu'à la condition expresse que celles-ci s'inscrivent bien dans la mise en œuvre d'un schéma directeur immobilier dont la réalisation doit aboutir dans un délai raisonnable au strict respect des normes d'occupation qui s'imposent depuis 2009 à tous les services de l'État.

Il engage l'État à préciser les rôles respectifs des partenaires de ces opérations dans le cadre de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État et à établir un calendrier prévisionnel des opérations. Il souhaite que la direction immobilière de l'État lui présente prochainement ces éléments.

Il demande à être régulièrement informé des avancés des dossiers de valorisation de l'actif immobilier de la cité administrative de Lyon et de réimplantation des services qui y sont hébergés.

*

Avis n°2016-16 sur l'opération Campus Paris-Saclay

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2014-1674 du 29 décembre 2014 portant création de la communauté d'universités et établissements « Université Paris-Saclay » et portant dissolution de l'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel « Univer-Sud Paris »

Vu le décret n°2015-1927 du 31 décembre 2015 relatif à l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPA PS);

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et organismes divers de l'État exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des SPSI des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu les avis du CIE n° 2014-07 du 14 mai 2014 sur l'opération Paris-Saclay ; n° 2012-22 du 14 novembre 2012 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'institut national de la recherche agronomique (INRA), n° 2012-23 du 14 novembre 2012 sur le SPSI de l'institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), n° 2013-12 du 17 juillet 2013 sur le SPSI de l'institut mines Télécom, n° 2013-13 du 17 juillet 2013 sur le projet d'implantation sur le plateau de Saclay de l'école centrale de Paris ;

Vu le dossier et les informations complémentaires adressés par l'EPAPS et le MENESR ;

Vu le rapport d'information au nom de la commission des finances du sénateur Michel BERSON sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« cluster ») sur le plateau de Pairs-Saclay du 23 mai 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 9 mars 2016 M. Philippe VAN DE MAELE, président-directeur général de l'EPAPS, accompagné de M. Jean-Jacques OBRIOT, directeur de l'immobilier à l'EPAPS, en présence de M. Pierre VALLA, adjoint au directeur général de la recherche et de l'innovation (DGRI) et de Mme Claire de MARGUERYE, chef du département d'analyse des politiques d'organismes et des enjeux territoriaux à la DGRI, de M Jean-François CLERC et de Mme Céline LAINS, chargés de mission opération Campus à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertions professionnelle (DGESIP) au secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche (SEESR) ; de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État au service France Domaine ;

Sur la gouvernance de l'opération

Considérant que, suite aux décisions du cabinet du Premier ministre du 23 septembre 2013 et à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, l'EPAPS a été créé par décret n° 2015-1927 du 31 décembre 2015 sous le statut d'établissement public d'aménagement et est placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'urbanisme et de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant que l'EPAPS qui remplace l'établissement public de Paris-Saclay (EPPS), conserve les missions d'impulsion et de coordination du développement du pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay et que la mission d'animation scientifique est attribuée à l'université Paris-Saclay ;

Considérant que les missions de l'EPAPS consistent principalement en l'aménagement et l'organisation des services urbains associés, l'accompagnement en ingénierie des différents établissements universitaires et scientifiques, l'animation du développement économique sur le territoire de l'opération d'intérêt national (OIN) ;

Considérant que la gouvernance de l'EPAPS a été modifiée avec l'élection du président, la part des administrateurs issus des collectivités locales portée à 50 % des membres du conseil d'administration, la représentabilité du monde scientifique et académique comme personnalité qualifiée ;

Considérant que l'EPAPS exerce son action sur le même périmètre géographique, confirmé par décision du cabinet du Premier ministre du 23 septembre 2013, soit 35 000 hectares couvrant vingt-sept communes réunies en trois communauté d'agglomération sur deux départements (les Yvelines et l'Essonne), que les sites stratégiques du projet sont classés en opération d'intérêt national (OIN) qui confère à l'établissement la prérogative sur le foncier et l'initiative des zones d'aménagement concerté (ZAC) ;

Considérant que l'opération inclut une zone de protection naturelle, agricole et forestière (ZPNAF), une zone académique au sud du plateau et une zone économique (à Massy, Courtaboeuf, Saint-Quentin-en-Yvelines et Satory) ;

Considérant que la priorité de l'EPAPS est de développer la zone sud du plateau en tant qu'aménageur, qu'il planifie et réalise les opérations nécessaires pour acquérir et équiper des terrains (réseaux, accès) qu'il rend constructibles ; qu'il réalise l'ensemble des espaces publics et accueillent les opérations selon trois axes : l'installation des équipements académiques et scientifiques, la création de logements (étudiants et familiaux) et le développement des activités économiques (immeubles de bureaux et des commerces) ;

Considérant que la zone académique ou campus urbain de Paris-Saclay comprend deux grandes zones à aménager : la ZAC du quartier de l'école Polytechnique et la ZAC de Moulon ;

Considérant que ces deux projets d'aménagement sont distincts, avec un cadre réglementaire et financier propre ;

Considérant que la ZAC du quartier de l'école Polytechnique s'étend sur 232 hectares avec une programmation totale de constructions de 870 000 m² dont 196 000 m² au titre de l'enseignement supérieur et de la recherche, 360 000 m² pour le développement économique, 200 000 m² de logements familiaux, 78 000 m² de logements étudiants et 36 000 m² de services, commerces, équipements publics ; qu'elle abrite des centres de recherche d'entreprises et des écoles (Polytechnique, ENSTA ParisTech) et verra l'implantation de nouveaux établissements comme AgroParisTech/INRA ; Institut Mines Télécom ; ENSAE ParisTech (chiffres 2015) ; que fin 2015, douze permis de construire avaient été déposés, huit délivrés correspondant à 200 000 m² soit 23 % de la programmation totale et quatre étaient en cours d'étude pour une superficie totale de 92 000 m² ;

Considérant que la ZAC de Moulon s'étend sur 337 hectares avec une programmation totale de 870 000 m² dont 350 000 m² au titre de l'enseignement supérieur et de la recherche, 200 000 m² pour le développement économique, 180 000 m² de logements familiaux, 90 000m² de logements étudiants et 50 000 m² de services, commerces et équipements publics ; qu'elle abrite les bâtiments de SUPELEC et de l'université de Paris-Sud et accueillera l'école centrale de Paris, l'école normale supérieure de Cachan, une partie des activités de l'université Paris-Sud et le « learning center » ; que fin 2015, cinq permis de construire avaient été délivrés correspondant à 210 000 m² soit 25 % de la programmation totale ;

Considérant que ces deux zones sont conçues avec les mêmes préoccupations de facilité des déplacements, notamment grâce à la création de la ligne 18 du métro Grand Paris express, la prolongation

du bus (express 91-06) en site propre, la mise à niveau du réseau de transport en commun et l'amélioration des liaisons plateau-vallée ;

Considérant que l'EPAPS en tant que responsable du développement des deux ZAC est garant du rythme de construction des voiries, réseaux, espaces publics, équipements publics et de réalisation par les opérateurs tiers des logements étudiants et familiaux, des immeubles de bureaux et des commerces, des programmes immobiliers des établissements d'enseignement et de recherche, sans en être le maitre d'ouvrage ;

Considérant que, sur l'ensemble des projets des établissements d'enseignement supérieur et de recherche [39], l'EPAPS n'assure pas la conduite du projet des laboratoires de biologie de l'École polytechnique, réalisé en maitrise d'ouvrage directe par l'École polytechnique ; du bâtiment des enseignements mutualisés dont la conduite d'opération est assurée par l'EPAURIF ; du projet ENSAE dont l'opération est conduite par les services des ministères financiers ; de l'opération PPP de l'École centrale et du projet de déménagement de l'École Télécom réalisés sous la seule direction des établissements ; que l'EPAPS intervient sur les autres opérations soit en qualité de conducteur d'opération soit en qualité d'assistant à maitrise d'ouvrage ;

Sur le campus universitaire Paris-Saclay

Considérant, s'agissant de l'état d'avancement et du financement des opérations des établissements d'enseignement supérieur et de recherche :

Que l'opération de réalisation des laboratoires de physique et biologie de l'École Polytechnique s'est achevée en 2015 ; qu'elle présente 9.200 m² SHON environ pour un budget de 28,5 M€ financé par l'école ;

Que le bâtiment d'enseignements mutualisés (10.000 m² SHON) a vocation à héberger des programmes pédagogiques mutualisés entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche de l'École polytechnique, de l'Institut des Mines-Télécom, d'Agro Paris-Tech, de l'ENSTA (École nationale supérieure de techniques avancées), de l'ENSAE (École nationale de la statistique et de l'administration), que le budget de l'opération s'élève à 31,6 M€ et est financé intégralement par le programme d'investissement d'avenir (PIA) ; que le maître d'œuvre a été désigné en mars 2015 pour une ouverture en septembre 2018 ;

---

[39] École polytechnique, pour les projets des laboratoires de physique et biologie et le bâtiment des enseignements mutualisés, tous deux réalisés suivant la procédure MOP ; ENSAE et le projet de déménagement de son école ; École centrale, pour le projet de déménagement de son école ; ce projet étant réalisé en deux opérations : l'une réalisée suivant la procédure MOP, l'autre suivant la procédure PPP ; ENS de Cachan, pour le projet de déménagement de son école, réalisé suivant la procédure MOP ; Université Paris-Sud, pour les projets « ISMO », réalisé suivant la procédure MOP, « centre de physique matière et rayonnement » regroupant quatre opérations réalisées suivant la procédure MOP et « pôle biologie pharmacie chimie» réalisé suivant la procédure PPP ; Agro Paris-Tech et l'INRA, qui portent en commun le projet « Campus Agro » ; réalisé suivant un montage innovant, aussi appelé « PPPu », associant la Caisse des Dépôts et Consignations aux deux établissements, avec constitution d'une société de projet (CASAS) puis passation d'un contrat CREM (conception-réalisation, exploitation et maintenance) ; Institut Mines-Télécom, pour le projet de déménagement de l'école Télécom, réalisée suivant la procédure MOP.

Que l'opération de l'ENSAE présente une surface hors œuvre nette de 14 000 m² environ, pour un montant total d'opération de 47,4 M€, financé intégralement par le PIA ; que les travaux sont en cours pour une ouverture prévue en septembre 2016 ;

Que l'École centrale présente d'une part une opération en PPP d'une surface de plancher de 24 000 m² environ, pour un montant à financer de 85,6 M€; que le contrat de partenariat a été signé en février 2015 et que la livraison est prévue en avril 2017 ; d'autre part une opération en MOP d'une surface de plancher de 41 000 m² environ, pour un budget de 171,2 M€, que les travaux sont réalisés en corps d'état séparés et les entreprises ont été désignées en février 2015 pour une livraison prévue en avril 2017 ; que le budget total des deux opérations est de 256,8 M€, financé par plusieurs sources [40] ;

Que l'opération de l'ENS de CACHAN présente une surface de plancher de 62 800 m² environ, pour un budget de 258 M€ financé par plusieurs sources [41]; que les travaux seront réalisés en macro-lots ; que l'appel d'offres est en cours, que les entreprises seront désignées en avril 2016 pour une livraison prévue mi-2018 et une ouverture en septembre 2018 ;

Que l'Institut des sciences moléculaires d'Orsay (ISMO) est une unité mixte de recherche créée en 2010, associant l'université Paris-Sud et le CNRS, travaillant sur les fondements, les applications et les frontières de la physique moléculaire et de la chimie physique ; que l'ISMO regroupe 170 personnes sur 9 800 m² SHON environ et un budget de 31,8 M€ financé intégralement par le plan campus ; que les travaux sont réalisés en corps d'état séparés ; les entreprises ont été désignées en juillet 2014 et la livraison est prévue en octobre 2016 ;

Que le Centre de physique matière et rayonnement (CPMR) de l'université Paris-Sud se décompose en quatre sous-opérations : la rénovation du laboratoire de physique des solides (LPS) sur 11 000 m² SHON environ, la construction neuve du bâtiment de laboratoires FLI d'une surface hors œuvre nette de 6 000 m² environ, la construction neuve du bâtiment d'enseignement de la physique de 10 900 m² SHON et l'extension et la rénovation du laboratoire Aimé Cotton, pour une surface hors œuvre nette de 5.000 m² environ, dont 1 200 m² d'extension ; que les entreprises pour la rénovation du LPS seront bientôt désignées, que les autres appels d'offres seront lancés en 2016 et 2017, que l'ouverture est prévue en septembre 2018 ; que l'enveloppe budgétaire allouée à l'ensemble de l'opération s'élève à 98 M€, financé intégralement par le PIA ;

Que l'opération du pôle « biologie pharmacie chimie » (PBC) de l'université Paris-Sud comporte deux volets principaux implantés sur deux sites stratégiques : le site métro regroupera environ 3 500 étudiants et 900 personnels de la faculté de pharmacie, de l'Institut de chimie moléculaire et des matériaux d'Orsay (ICMMO) et des masters de chimie et de biologie ; le rassemblement de laboratoires de biologie autour de l'Institut diversité, écologie et évolution du vivant se fera sur un site au nord du plateau de Moulon, que cette opération présente une surface hors œuvre nette totale de 85 000 m² environ, pour un montant de 330 M€ financé par plusieurs sources [42] , que le dialogue compétitif est en cours pour une signature du contrat prévue à l'été 2017avec un objectif de livraison fixé à l'été 2021 ;

---

[40] Par le CPER, des économies de fonctionnement, le PIA, des intérêts de la dotation plan campus, le financement du PPP, un emprunt auprès de la BEI, des produits de cession avec des garanties du PIA.

[41] Par le PIA, des produits de cession avec des garanties du PIA.

[42] Par le PIA, une participation de l'EPAPS, des intérêts de la dotation plan campus, le financement du PPP, des produits de cession avec des garanties du PIA.

Que Agro Paris-Tech et l'INRA vont regrouper leurs activités d'enseignement et de recherche sur le plateau de Saclay dans un ensemble immobilier de 67 000 m² SHON environ, pour un montant de 257 M€ financé par plusieurs sources [43], pouvant accueillir plus de 3 700 personnes dont 2 000 étudiants, que le dialogue compétitif est en cours avec une signature du contrat prévue début 2017 et un objectif de livraison au 2ème semestre 2020 ;

Que l'opération de l'Institut Mines Télécom présente une surface de plancher de 40 000 m² environ, pour un budget d'opération de 146,6 M€ financé par plusieurs sources[44] ; que l'appel d'offres de travaux sera lancé en avril 2016 pour une livraison du bâtiment prévue au 2ème semestre 2019 ;

Que la rénovation de quatre cafétérias pour un montant de 4 M€ et la construction de neuf restaurants universitaires et d'un restaurant inter-entreprises et administrations sur 16 500 m² SHON pour un budget de 63 M€ sont prévues pour un budget global de 76 M€ (y compris 6,5 M€ d'actualisations et révisions de prix et 2,5 M€ d'aléas), financé intégralement par le PIA ; que chaque école dispose de son restaurant [45]; que les restaurants totalisent 11 470 couverts, coûtent en moyenne 3 828 € TDC TTC le m² (soit 3190 TDC HT le m²) et le lieu de vie Moulon [46] 3 864 € TDC TTC le m² ; que l'EPAPS est maître d'ouvrage de ces opérations avec transfert des financements pour les restaurants universitaires inclus dans des bâtiments d'enseignement supérieur ;

Que les équipements sportifs mutualisés sont prévus pour un budget global de 95 M€ dont 51,4 M€ sont financés par le PIA et les intérêts des dotations du plan campus et concernent la réalisation d'une halle multi-sports dans l'école polytechnique (l'appel d'offres a été lancé et l'équipement devrait ouvrir à la rentrée 2018), de deux gymnases, une salle de musculation et un dojo dans l'ECP (en cours de réalisation et opérationnels dès la rentrée 2017), d'un complexe omnisport sur le plateau de Moulon avec quatre gymnases (en cours de programmation pour une ouverture en 2019), quatre courts de tennis, une structure d'escalade et des salles de danse et de musculation, six terrains de sport ; que le solde étant financé par le produit de cessions des terrains et la garantie des cessions par le PIA permettrait la réalisation d'un complexe sportif à proximité du campus Agro, d'un ensemble sportif plus adapté aux activités de science et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), une extension du centre équestre de Polytechnique, d'une nouvelle piscine pour une réalisation à horizon 2020/2021; que l'université Paris-Saclay est maître d'ouvrage de l'opération et l'EPAPS est maître d'ouvrage délégué ;

Que le « Learning center » abritera 11 200 m linéaires de collections, accueillera en permanence 1 000 équivalents temps plein d'étudiants et chercheurs sur une surface utile totale de 6 300 m² dont 1 000 m² pour un espace d'accueil et de médiation scientifique avec 160 places assises, 3 300 m² pour un espace de travail et de consultation des documents avec 500 places assises et 2 000 m² de locaux réservés aux

---

[43] Par le CPER, des avances de l'INRA, des intérêts de la dotation plan campus, le financement du PPP, des produits de cession avec des garanties du PIA.

[44] Par le PIA, d'autres sources comme des économies de loyers, des produits de cession avec des garanties du PIA.

[45] Le restaurant de la Physique et le restaurant de l'Orme sur 1200 m² SHON pour 800 couverts chacun, le restaurant de l'ENS et de Mines Télécom sur 1500 m² SHON pour 1 000 couverts chacun, le restaurant de l'ENSAE sur 1500 m² SHON et 1740 couverts, le restaurant de l'ECP et du pôle Biologie Pharma Chimie de 2150 m² SHON pour 1500 couverts, le restaurant d'Agro Paris Tech sur 2500 m² SHON pour 2130 couverts

[46] Comporte outre un restaurant de 1000 couverts, deux salles de sports, deux terrains de sport en terrasse sur 2500 m² SHON pour un coût de réalisation de 3864 € TDC TTC /m² et de 3220 € TDC HT/m². Le ratio d'aménagement et d'équipement constaté pour le restaurant public de 1200 m² SHON est de 1270 € HT/m² à comparer à 1224 € HT/m² pour un restaurant privé.

agents et service techniques ; pour un budget de 41 M€ financé pour 39 M€ par le PIA et pour 2 M€ par le CPER ; que l'université Paris-Saclay est maître d'ouvrage de l'opération et l'EPAPS est maître d'ouvrage délégué ; que la programmation sera terminée fin septembre 2016 pour une ouverture en 2019 ;

Considérant, s'agissant du financement des opérations d'enseignement supérieur et de recherche :

Que ce financement prend des formes variées,

Que certaines opérations sont financées intégralement soit par le PIA (Centre de physique matière et rayonnement (CPMR) de l'université Paris-Sud, complexe sportif du Moulon et dix restaurants) soit par les intérêts du plan campus (opération ISMO de l'université Paris-Sud) ;

Que d'autres opérations sont financées soit par le PIA, des produits de cession et d'autres financements (institut Mines Télécom) ; soit par le PIA, le plan campus, des produits de cession d'actifs et des garanties de cession par le PIA en cas de moins-values (les deux opérations de l'École centrale, l'opération de l'ENS Cachan, Agro Paris-Tech/INRA; l'opération Pôle BPC de l'université Paris Sud) ;

Que le budget total de ces opérations s'élève à 1 497 M€ selon le tableau fourni par l'EPAPS ;

Que le financement de ces opérations est assuré à 45 % par le PIA (subventions et garanties des cessions), à 35 % par les intérêts de la dotation du plan campus, à 14 % et à 6 % par d'autres sources, selon le tableau fourni par l'EPAPS ;

Que ce financement n'est pas définitif tant que les cessions des actifs libérés par les établissements ne sont pas réalisées, que le préfet de région Ile-de-France en qualité de représentant de l'État propriétaire et unique responsable des négociations sur le foncier de l'État et de ses opérateurs avec la ville de Paris dans le cadre du mandat confié par le ministre en charge du domaine, poursuit les discussions avec les acquéreurs potentiels ;

Que, selon le tableau fourni par le SESR, le montant des produits de cession a fluctué entre les plans de financement initiaux (d'une valeur retenue de 434 M€) et les dernières valorisations de France Domaine d'une valeur haute de 235 M€ avec pastillage (et 257 M€ sans pastillage) ; que le montant des garanties a aussi varié en fonction de moins-value de recettes ; qu'une provision a été arrêtée en mars 2015 par le COPIL Saclay pour un montant de 185 M€ ; que le retour des négociations par le préfet de région Ile de France n'est pas encore connu et qu'aucun accord ferme n'a été prise pour la cession des sites ;

Considérant s'agissant de l'université Paris-Saclay :

Que le projet d'université a été porté à l'origine par la fondation de coopération scientifique « Campus Paris-Saclay » afin de développer une recherche avancée, conduire et coordonner des actions pour la mise en œuvre du campus, qu'à ce titre elle a reçu les dotations du plan campus et du programme d'investissements d'avenir (850 M€ et 1 Md€) augmenté de 162 M€ au titre de la démarche « initiatives d'excellence » (IDEX) visant à l'émergence d'une grande université de recherche ;

Qu'une communauté d'universités et d'établissements (COMUE) « Université Paris-Saclay » (UPS) a été créée par décret n°2014-1674 du 29 décembre 2014 avec un statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel ;

Que cet établissement est une université de recherche et d'innovation de classe mondiale regroupant au sein d'un modèle original, un ensemble d'établissements autonomes d'enseignement supérieur et de recherche et d'organismes de recherche qui conservent leur identité ainsi que leurs moyens et conviennent de coordonner leurs actions et de mutualiser certains moyens dans le cadre d'un projet partagé défini et mis en œuvre conjointement ;

Que l'université Paris-Saclay réunit dix-neuf établissements dont sept organismes de recherche [47] et douze établissements d'enseignement et de recherche [48];

Que le volet immobilier est un élément important et structurant du projet du campus urbain avec l'arrivée de six grandes écoles et de la faculté de pharmacie de l'université Paris Sud ; que les effectifs vont doubler entre 2011 et 2021 passant de 42 000 à 89 000 effectifs ; que 1,3 Mm² de bâtiments nouveaux seront construits dont 800 000 m² pour l'enseignement et 500 000m² pour les pôles de vie ;

Que les 89 000 personnes fréquentant l'université se répartiront en 11 000 personnels administratifs, 10 000 enseignants chercheurs et 68 000 étudiants ;

Que la stratégie de déploiement du campus répond à cinq principes directeurs : créer des pôles de compétences autour de douze domaines scientifiques ; concentrer les équipes de recherche publique et industrielle pour obtenir des masses critiques, concentrer les implantations sur le plateau dans un souci d'économie et de respect de l'environnement ; installer les laboratoires au plus près des établissements d'enseignement, mutualiser le plus grand nombre d'installations scientifiques et de vie ;

Que la gouvernance de l'UPS, conçue dans une logique d'efficacité et de réactivité en respectant les prérogatives des établissements est organisée, autour d'un président élu, en quatre instances : un conseil des membres réunissant des représentants de toutes les institutions membres et consulté pour toutes les décisions touchant à la politique de l'université, aux aspects institutionnels et aux moyens ; un conseil d'administration de 26 membres ; un conseil académique de 240 membres consulté sur la stratégie et la formation et un conseil de stratégie scientifique et d'innovation ;

Que l'UPS se caractérise, outre cette gouvernance particulière, par des établissements avec une identité propre et une autonomie administrative et financière conservées, une coordination des enseignements et de la recherche, la mise en place d'une mutualisation des diplômes ; que l'université doit tendre vers une visibilité internationale par une signature commune « Université Paris-Saclay » dans les publications des travaux et dans les diplômes afin d'attirer les meilleurs étudiants et enseignants-chercheurs ;

Que l'UPS est organisée en dix départements couvrant l'ensemble des activités de recherche, huit « Schools » présentant l'offre de formation de l'UPS et constituant la vitrine nationale et internationale de l'université et un collège doctoral chargé de coordonner la politique doctorale de l'UPS, notamment la

---

[47] Le centre national de recherche scientifique (CNRS) ; le commissariat à l'énergie atomique (CEA) ; l'institut des hautes études scientifiques (IHES) ; l'institut national de la recherche agronomique (INRA) ; l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) ; l'office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) ; l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

[48] L'institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement Agro Paris Tech ; l'école centrale des arts et manufactures ; l'école des hautes études commerciales (HEC) ; l'école polytechnique ; l'école normale supérieure de Cachan ; l'école nationale supérieure de techniques avancées ;l'école supérieure d'électricité ; le groupe des écoles nationales d'économie et statistiques ; l'institut Mines-Télécom ; l'institut d'optique Graduale School (SupOptique) ; l'Université Paris Sud ; l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

mutualisation des activités des écoles doctorales et de contribuer à augmenter l'attractivité et la visibilité du doctorat de l'UPS ;

Que l'évaluation de l'IDEX Paris-Saclay de décembre 2015 a renouvelé la période probatoire de dix-huit mois dans l'attente d'une proposition de statuts d'une université intégrée avec une stratégie unifiée des missions fondamentales de l'université, une autorité de la présidence en matière budgétaire et de ressources humaines, une spécification des grades et diplômes délivrés et une garantie pour remplir les conditions d'une reconnaissance internationale ;

Que cette décision a reconnu l'excellence de la recherche et des actions innovantes mises en place mais a sanctionné les difficultés à construire une université intégrée, de visibilité internationale et a pointé les insuffisances de la politique de ressources humaines ;

Sur le volet urbain

Considérant, s'agissant de l'avancement des opérations dans le département de l'Essonne :

Que, dans les deux ZAC de Moulon et de l'école Polytechnique, 847 000 m² ont déjà été livrés et 350 600 m² sont en cours ou vont être lancés et qu'il reste 542 000 m² à réaliser ;

Que les deux ZAC de Moulon et de l'école Polytechnique sont entrées en phase opérationnelle pour les logements étudiants, que sur les 4 250 lits, 2 500 ont été signés avec des opérateurs publics et privés et 1 750 sont en chantier ;

Que des promesses de vente sont en cours de signature pour 75 000 m² de surface de plancher relatifs à 950 logements familiaux, 200 logements étudiants, 5 000 m² de commerces, une crèche ; que les travaux des espaces publics et d'infrastructures ont été réalisés ; que le réseau de chaleur est réalisé en conception-réalisation-exploitation-maintenance ;

Que 50 hectares ont été acquis à Corbeville, la DUP obtenue en juillet 2015 et qu'une ZAC pourrait y être créée ;

Considérant, s'agissant de l'avancement des opérations dans le département des Yvelines :

Que le contrat de développement territorial des Yvelines (avec Satory, Versailles, Saint-Quentin et Guyancourt) a été signé en décembre 2015 et qu'une convention foncière relative aux terrains de la société GIAT Industries est en cours de signature, qu'un projet d'aménagement du pôle multimodal autour de la gare de la ligne 18 Saint –Quentin Est et du technocentre de Renault est à l'étude et sera développé en 2016 ;

Sur les transports

Considérant, que l'EPAPS est garant de la cohérence entre le développement des infrastructures de transport en commun et routières et les développements urbains qu'il pilote ;

Considérant qu'en tant qu'aménageur, il conduit ses propres études stratégiques pour le développement du système de mobilité relatif aux quartiers qu'il aménage : études de trafic, études de stationnement, étude d'opportunité et de faisabilité de liaisons structurantes en transports en commun ;

Considérant que l'EPAPS est l'interface avec les autorités responsables des transports (le STIF, les collectivités territoriales) et avec les maitres d'ouvrage (la SGP, l'État, les collectivités territoriales) ;

Considérant que le projet de transports collectifs en secteur propre de Massy-Saclay qui dessert les deux ZAC, est sous maîtrise d'ouvrage du STIF et est entièrement financé par l'État, la région et le département de l'Essonne pour un coût de 58 M€, sera achevé à l'été 2016 ; que l'EPAPS a réalisé une partie des études et travaux d'aménagement pour le compte du STIF ;

Considérant que, pour le réseau de bus, l'EPAPS assiste la communauté Paris-Saclay et le STIF dans leurs réflexions sur la réorganisation du réseau de bus pour la desserte des futurs quartiers, en lien avec les travaux d'aménagement ;

Considérant que le projet de la ligne 18 du Grand Paris Express est sous maîtrise d'ouvrage et financé par la SGP, les travaux devant débuter fin 2018 pour une mise en œuvre en 2024 pour la section Orly-Saclay et en 2030 pour la section Saclay-Versailles ;

Considérant que l'EPAPS copilote avec la communauté Paris-Saclay une réflexion sur les liaisons entre la vallée et le plateau en mode doux (piétons et vélos), l'étude de faisabilité devant être terminée fin 2016 et les opérations engagées ensuite ;

Considérant que l'EPAPS coordonne, en partenariat avec le département de l'Essonne et l'État, le réaménagement des accès routiers pour améliorer le trafic actuel, notamment l'échangeur du Christ à Saclay (22,5 M€ HT financés par l'État et le département de l'Essonne), l'échangeur de Corbeville (58 M€ TTC financés par les deux ZAC) les réaménagements de la RD 36 au nord du quartier de l'Ecole polytechnique (26 M€ dont 13 M€ par les deux ZAC) et de la RD 128 au sein des deux ZAC (32 M€ financés par les deux ZAC) ;

Les représentants de l'EPAPS, du secrétariat d'état chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 9 mars et du 12 octobre 2016, fait les observations suivantes, en référence notamment à celles formulées dans son avis n°2014-07 du 14 mai 2014 :

Sur les observations 1 à 7 relatives à la gouvernance et au calendrier de l'opération Paris –Saclay

1. Le Conseil constate que la nomination d'un coordinateur unique pour piloter l'ensemble de cette opération n'a pas été retenue par le gouvernement qui a conservé la double gouvernance avec la création d'un établissement public d'aménagement, chargé des missions d'impulsion et de coordination du développement du pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay et le maintien du pilotage du projet universitaire par le SÉESR et les établissements.

   Le Conseil qui a déjà dénoncé cette solution dans son précédent avis, regrette cette décision qui aurait permis des prises de décisions rapides et le respect d'un calendrier contraint, même s'il constate l'avancée de cette opération qui est entrée dans une phase opérationnelle très active : 70 % des opérations dans les deux ZAC sont réalisées ou en cours de réalisation.

   L'audition a montré que chaque structure gouvernante pilote ses projets sans disposer nécessairement de toutes les informations nécessaires, notamment pour l'EPAPS qui n'a pas la responsabilité de

l'ensemble de l'opération et réalise ses missions de conducteur d'opérations sans connaître les modalités de financement, données détenues par le secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche, président du comité de pilotage et de suivi du campus universitaire et les établissements autonomes et le préfet de la région Ile-de-France.

Sur l'observation 8 relative au financement du campus universitaire

2. Le Conseil observe que sa remarque relative à la connaissance exacte des financements (montants et modalités) est toujours valable et que les arbitrages demandés ont tardé à être mis en œuvre. S'il comprend la complexité des opérations et des cessions à réaliser, il s'étonne néanmoins du calendrier et de la durée induite de ces opérations.

   Il relève que l'État s'est engagé à financer des opérations sans en connaître le montant total exact et est obligé de mettre en place des mécanismes de substitution pour couvrir ces incertitudes.

   Il constate que les montants des produits attendus en retour de cession ont beaucoup évolué dans le temps et il demande au SÉESR de prendre en compte cette évolution depuis les premières évaluations et de compléter le tableau de financement fourni. Il souhaite, comme le rapporteur spécial du Sénat [49], être rendu régulièrement destinataire d'un tableau de financement complet et actualisé, détaillant l'ensemble des contributions financières publiques sur l'ensemble des opérations du projet Paris-Saclay afin de connaître le coût complet de l'opération et mesurer les éventuelles moins-values des cessions des établissements universitaires. Il demande aussi à être tenu informé de l'avancée de ces dossiers tant par le SÉESR que par France Domaine.

Sur les observations 9 à 12 relatives à l'université de Paris-Saclay

3. Le Conseil relève que la création de l'université Paris-Saclay a connu des retards et des difficultés, voire que la défection de certains établissements membres fondateurs apparait malgré la création d'une COMUE.

   Le Conseil ne comprend pas qu'un projet d'une grande université intégrée autour d'un site technologique prestigieux et ambitieux qui s'inscrit dans le cadre de l'autonomie des universités et du développement de la politique de site, suscite encore, après signature du décret constitutif, des oppositions et que le SÉESR ne réussisse pas à fédérer différents établissements au sein d'une même structure.

   S'agissant de l'immobilier universitaire et scientifique, le Conseil remarque la faiblesse voire l'absence de mutualisation des locaux d'enseignement et de recherche et s'étonne que les mises en commun de locaux ne concernent le plus souvent que les équipements sportifs et documentaires (« learning center »). Cette situation ne facilite pas la naissance d'un grand établissement universitaire de rang mondial.

   Il déplore particulièrement la construction de restaurants universitaires par chaque établissement, typiquement contradictoire avec la volonté d'ouverture et échanges officiellement proclamée, même si

[49] *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le financement et le pilotage du projet de constitution d'un pôle scientifique et technologique (« cluster ») sur le plateau de Paris-Saclay par M. Michel BERSON, sénateur.*

un accueil mutualisé est prévu. Le Conseil note que le coût de construction des restaurants du secteur public est supérieur à celui du secteur privé ; l'EPAPS expliquant cette différence par la présence de zones de cuisine plus étendues dans les restaurants universitaires, suite à des modes de production différents entre les exploitants privés et le CROUS. Cette explication suscite l'étonnement du Conseil.

Sur les observations 13 et 14 relatives à l'aménagement du volet urbain

4. Le Conseil a bien noté que les deux ZAC sont dans des phases opérationnelles tant sur le plan immobilier universitaire et scientifique que sur le plan du développement des logements étudiants, familiaux et des commerces.

   Il déplore le retard pris par les opérations dans le département des Yvelines, notamment les opératives relatives à la reconversion des zones détenues par le ministère de la défense à Satory et le partenariat avec Renault. Il demande à être tenu informé de l'avancement de ce dossier dont les enjeux immobiliers publics sont importants.

Sur l'observation 15 relative aux transports

5. Le Conseil regrette le calendrier retenu pour la mise en œuvre de la ligne 18 (2024), non concomitant avec l'ouverture des écoles et qui conditionne fortement le succès de l'opération de Saclay et son positionnement au niveau international. Il espère que les travaux permettront une mise en service dans le calendrier prévu et qu'aucun report de date n'interviendra, risquant de compromettre le succès de cette opération.

*

En conclusion, le Conseil réitère ses remarques relatives à une gouvernance unique, capable de régler les difficultés et de faire respecter le calendrier des opérations. Il attire l'attention sur un suivi rigoureux du financement des opérations pour mener à son terme un projet ambitieux pour la renommée scientifique et technologique de la France.

*

9. Les opérateurs de l'État

Le CIE a pour mission d'évaluer l'avancement de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. Le Conseil a donc poursuivi en 2016 l'audition de plusieurs d'entre eux.

Le patrimoine immobilier des opérateurs représente un peu plus de trente-deux millions de m² de SUB et une dépense annuelle de l'ordre de 2,6 Mds € (source DPT 2017).

En 2016, le CIE a procédé à vingt-deux auditions, dont certaines de suite, de différents opérateurs intervenants dans le domaine de la culture, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la santé, du social et des relations internationales.

Le Conseil s'est félicité que la plupart des opérateurs se soient dotés d'un SPSI. Certains doivent néanmoins affiner leur inventaire alors que d'autres ont déjà défini une stratégie.

La circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 a fixé les règles du renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs. Ce texte prévoit un cadre très précis pour leur élaboration et la DIE a mis en place de nouveaux outils à disposition des opérateurs pour les guider dans leur démarche.

Le Conseil sera très attentif au rôle des tutelles qui est renforcé dans ce nouveau dispositif et à l'articulation des SPSI des opérateurs avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

*

9.1 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Cette année encore, le CIE s'est intéressé à la situation immobilière de plusieurs opérateurs intervenant dans le domaine de la culture dont trois d'entre eux sont confrontés à la problématique de locaux de conservation.

Après avoir examiné la stratégie immobilière de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), le Conseil s'est étonné que la volonté exprimée par cet opérateur dans son SPSI de mutualiser ses implantations avec d'autres services de l'État n'ait pas été suivie d'effet. Le CIE souhaite que les réflexions engagées avec le ministère de tutelle pour opérer des rapprochements avec des opérateurs ou établissements ayant des problématiques similaires de stockage spécifique aboutissent rapidement. Le Conseil a relevé que la décision du choix de l'implantation du siège social n'avait pas tenu compte de l'avis de France Domaine alors qu'il appartient au seul représentant de l'État de décider de l'implantation à retenir au regard des intérêts financiers de l'État et de l'exercice des missions.

Le CIE a procédé à une audition de suite du suivi et de la mise en œuvre du SPSI de l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV). Il note que plusieurs projets déjà présentés en 2011 ont peu évolué. S'il entend le plan ambitieux de revitalisation et de rénovation du parc ainsi que des installations qui y sont implantées, le CIE souhaiterait qu'une méthodologie soit définie et que les mesures d'accompagnement soient recherchées avec la tutelle et la DIE. Cela est d'autant plus important que les projets immobiliers sont complexes. Le Conseil a demandé expressément au ministère de la culture et de la communication de traiter les problématiques de stockage auxquelles les établissements dépendant de ce ministère se trouvent confrontés.

La stratégie immobilière du réseau des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) a été une deuxième fois examinée par le Conseil suite à son avis rendu en 2014. Le Conseil a pris bonne note des évolutions à venir issues de la stratégie nationale pour l'architecture (SNA) et des enjeux de coopération avec les communautés d'université et d'établissements (COMUE). Il a relevé que l'opérateur du patrimoine et des projets de la culture (OPPIC) était chargé de l'élaboration d'un schéma directeur immobilier du réseau des ENSA. Le Conseil attend avec intérêt le résultat de ces travaux qui doivent enfin permettre de disposer d'un inventaire précis du patrimoine des écoles.

Le Centre national des arts plastiques (CNAP) a été auditionné pour la troisième fois par le Conseil depuis 2014. Celui-ci a pu mesurer les progrès réalisés par l'opérateur en lien avec sa tutelle et la DIE pour définir une stratégie immobilière répondant à ses besoins de manière pérenne et s'inscrivant dans une démarche de mutualisation des réserves portée par le ministère de la culture et de la communication. Le CIE regrette que le choix d'implantation présenté ne traduise pas davantage cette volonté affichée. Quant à la localisation du site, le Conseil s'étonne que les recherches n'aient pas davantage privilégié le Grand Paris ou une région plutôt que la proche banlieue parisienne.

*

Avis n°2016-06 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

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

Vu la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2013-2017 de l'INRAP d'août 2013 ;

Vu la note de synthèse en date du 25 novembre 2015 et les éléments annexes sur la présentation, la mise en œuvre et les perspectives du SPSI de l'INRAP ;

Vu les éléments complémentaires transmis par l'INRAP en date du 28 décembre 2015 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 2 décembre 2015 M. Olivier PEYRATOUT, directeur général adjoint, accompagné de Mmes Corinne CURTI, directrice de l'administration et des finances et Véronique PEREZ, chef du service des affaires générales et immobilières, en présence de M. Pascal DAL-PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales du Ministère de la culture et de la communication accompagné de M. Christian BROSSARD, chef de bureau de la politique immobilière, ainsi que de M. Didier PETITJEAN du service France Domaine ;

Considérant que l'INRAP est un établissement public administratif créé par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive ; que l'Institut succède à l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (Afan) créée en 1973, dont il a hérité des droits et obligations ;

Que l'INRAP est placé sous la double tutelle des ministères de la culture et de communication et de l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant que l'établissement a vocation à assurer la détection et l'étude du patrimoine archéologique touché par les travaux d'aménagement du territoire ; qu'il exploite et diffuse les résultats de ses recherches auprès de la communauté scientifique et concourt à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie auprès du public ; que les activités sont pour une part non-lucratives et pour une autre part ouvertes au secteur concurrentiel ;

Considérant que l'établissement est doté d'un budget annuel de fonctionnement d'environ 160 M € ; que les activités non lucratives de l'INRAP sont financées par la redevance d'archéologie préventive (RAP) ; qu'il s'agit d'une recette fiscale qui mutualise pour les aménageurs les coûts de l'archéologie préventive ; que l'INRAP bénéficie également de recettes issues d'activités de fouille (secteur concurrentiel) ;

Considérant que l'INRAP employait 2 144 personnes physiques au 31 décembre 2014 ; qu'en moyenne sur l'année, l'effectif total représente 1 960 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont 1 748 CDI en contrat de droit public ; que les effectifs devraient rester stables ;

Considérant que l'INRAP s'est doté d'un SPSI approuvé le 26 novembre 2013 par France Domaine pour la période 2013-2017 ; que le SPSI fixe trois axes de progression en matière d'organisation et d'amélioration de la qualité des implantations ; la professionnalisation et le renforcement de la fonction immobilière au sein de l'institut, l'amélioration du suivi du parc et l'amélioration de la concertation ;

Que, suite à la réorganisation du service en charge de la fonction immobilière, un expert et un agent dédié à la mise en œuvre de la stratégie immobilière ont été recrutés ;

Que depuis 2013, un document de cadrage pour la conception spatiale des centres de recherches archéologiques et la définition de leur équipement a été élaboré. Il fixe les performances attendues des futures implantations, avec pour objectif une amélioration qualitative des implantations ;

Considérant que les activités de l'INRAP sont organisées géographiquement en un siège situé à Paris et huit secteurs : Centre Ile-de-France, Grand-Est Nord, Grand-Est Sud, Grand-Ouest, Grand-Sud Ouest, Méditerranée, Nord-Picardie, Auvergne Rhône-Alpes ; qu'il dispose, par ailleurs, de sites en Outre-Mer ;

Considérant que l'implantation territoriale se structure en trois types principaux de sites :

- les centres de recherches archéologiques pérennes (CRA - quarante-deux sites), centres de ressources opérationnels et scientifiques, à même de favoriser une gestion de proximité des opérations archéologiques et de la recherche ;
- les directions interrégionales (DIR – au nombre de huit, dont deux d'entre elles sont abritées dans des locaux distincts de ceux des centres de recherches archéologiques : Pantin et Bègles) assument des fonctions déconcentrées du siège dont la définition et la mise en œuvre de la programmation interrégionale, le contrôle de gestion de premier niveau, la mise en œuvre de la politique de prévention et de sécurité, les actions de recherche, de valorisation, de communication, la veille et l'animation des relations avec les principaux aménageurs et les services de l'État ;

- le siège, chargé du pilotage général de l'institut, de la programmation nationale et de l'affectation des moyens, de l'animation du réseau des directeurs interrégionaux et mutualisant les fonctions-supports ;

Que l'INRAP dispose également de plusieurs dépôts ;

Considérant que le parc immobilier occupé par l'INRAP cumule en 2015 cinquante-huit implantations réparties sur le territoire métropolitain et ultra-marin (quatre sites) ;

Que les superficies occupées en 2013 étaient de 2 836 m² SUB pour le siège, de 63 141 m² SUB en métropole (DIR et CRA confondus) et 1 078 m² SUB en Outre-Mer ;

Que les superficies occupées en 2015 sont de 2 836 m² pour le siège, 67 195 m² SUB en métropole (+ 4 054 m²) et 983 m² SUB en Outre-mer (- 95 m²) ;

Considérant que le budget immobilier consacré aux loyers des locaux occupés par l'INRAP s'élevait à 5,891 M € HT HC, hors siège et sites ultra-marins en 2013 ; qu'il est, en 2015, de 5,925 M € ;

Considérant que des opérations de regroupement de services ont été réalisées, notamment dans le secteur Grand Sud-Ouest ;

Qu'à ce titre la direction régionale de Bègles (33), le dépôt de Pessac et le site de Pessac (33) ont été regroupés sur un site unique ; qu'ils occupaient respectivement 535 m² SUBL, 260 m² SUBL et 1 170 m² SUBL, soit un total de 1 965 m² SUBL avant regroupement (données 2013) ; que les loyers HT HC étaient respectivement les suivants : 53 807 €, 14 528 €, 93 983 € soit un total de 162 318 € ; qu'ils occupent à l'issue du regroupement 2 761 m² SUBL (+40%) pour un loyer de 365 000 € HT HC (+124%) ;

Considérant qu'en Picardie, une opération de regroupement, ayant reçu l'aval de France Domaine est en cours ; que l'INRAP est installé sur deux sites distants de 20km à Amiens (80) et Villers-Bretonneux (80), tous deux pris à bail ;

Que le site d'Amiens accueille la direction interrégionale et le centre de recherche sur 2 219 m² SUB (dont 321 m² SUN) pour un loyer de 170 890 € HT HC ; que cet espace est jugé trop petit, présentant des désordres (isolation, étanchéité, électricité) et inadapté au travail des agents ;

Que le site de Villers-Bretonneux est dédié majoritairement au stockage de mobilier sur 846 m² SUB pour un loyer de 17 089 € ; qu'il est également jugé en très mauvais état technique ;

Que l'INRAP entend regrouper ces deux implantations, mais que la recherche n'a pu s'effectuer dans le cadre du SDIR (absence de solutions domaniales compatibles avec les besoins spécifiques) ; que l'opérateur a opté pour un site pris à bail en état de futur achèvement (BEFA) présentant 2 562 m² SDP, 2 024 m² SUB, 839 m² SUN, pour un coût global annuel est de 372 500 € HT, soit 184 € HT/m² SUB/an (loyer et charges de fonctionnement) ; que la livraison est prévue le 1er décembre 2016 et la durée du BEFA fixées à 9 ans fermes ;

Que selon l'INRAP cette prise à bail d'un immeuble neuf et sécurisé permet d'excellentes conditions de travail, une réduction du budget immobilier d'environ 53 000 € /an selon l'hypothèse de charges à 40 € HT/m²/SDP/an et améliore les ratios d'occupation ;

Considérant que des négociations sont, par ailleurs, en cours avec plusieurs universités en vue d'une implantation de services de l'INRAP : Rennes, Toulouse, Reims, Tours et Besançon ;

Sur le relogement du siège de l'INRAP

Considérant que le siège de l'INRAP se situe au 7 rue de Madrid (Paris, 8e arrondissement), dans des locaux dont le bail arrive à échéance le 31 mars 2016 ;

Que ses caractéristiques sont les suivantes : 2 791 m² SUBL, 2 073 m² SUN pour 154 agents accueillis[50] et 169 postes de travail implantés, soit un ratio de 13,46 m² SUN par agents ou encore de 12,26 m² SUN par poste de travail implanté ; que le taux d'occupation des postes implantés n'est pas connu ;

Que le coût global annuel est de 1,434 M € HT, soit 513,8 € HT / m² SUB / an[51] ;

Considérant qu'à échéance du bail, l'INRAP ne souhaite pas le maintien dans cet immeuble, pour des raisons fonctionnelles et économiques ; que l'opérateur a procédé à l'élaboration d'un cahier des charges sur la base de l'expression des besoins des différentes directions le composant ; que le cahier des charges précise ce qui suit :

Que les locaux devront permettre d'installer 185 postes de travail, ce nombre de postes intégrant les effectifs permanents de l'INRAP, les renforts ponctuels récurrents ainsi qu'une marge liée aux besoins futurs possibles de l'INRAP ;

Que la surface locative doit répondre aux besoins exprimés en matière de surface de bureaux et espaces de réunion, dans le respect des ratios établis dans le cadre de la politique immobilière de l'État ; que la trame du bâti doit permettre, en outre, un fort cloisonnement afin de disposer de cinquante-trois bureaux individuels et soixante-neuf bureaux partagés pour deux postes de travail[52] ; que le besoin en locaux d'archives s'établit à environ 330 m² ;

Que le besoin en salles de réunion repose sur une salle d'une capacité de 50 personnes (150 m²), deux salles de formation de 10/12 personnes (75 m²), trois salles de réunion de 10/15 personnes, de 15 personnes et de 25-30 personnes (180 m²) ;

Qu'il en résulte un besoin global exprimé de 3 300 à 3 500 m² SUBL (hors archives) ;

Que la priorité est donnée à un site localisé à Paris *intramuros*, mais que des immeubles situés dans les communes limitrophes de Paris peuvent être proposés comme alternative s'ils bénéficient d'une bonne desserte, dans un environnement dynamique, et si les immeubles situés dans Paris ne répondent pas aux critères essentiels[53] de recherche ;

---

[50] In Projet de réimplantation du siège de l'INRAP, 19 mars 2015, SEGAT, page 4. La page 7 du même document indique 159 agents permanents pour 169 postes de travail implantés

[51] Loyer, charges locatives et de fonctionnement, fiscalité et location complémentaire de salles de réunion

[52] Soit 191 postes de travail. Cette disposition contredit la demande de 185 postes de travail, cf. alinéa précédent.

[53] La notion de « critère essentiel » n'est pas précisée.

Qu'une attention particulière est portée à la prise en compte du temps de trajet domicile-travail des agents (52 minutes en moyenne) et la volonté exprimée de ne pas aggraver, voire de diminuer ce temps moyen ;

Que les surfaces locatives doivent être réparties sur un nombre d'étages le moins élevé possible, priorité étant donnée à des grands plateaux permettant de regrouper le plus de directions possibles pour bénéficier d'une bonne modularité des espaces de bureau ;

Qu'un immeuble multi locataires sera privilégié afin de pouvoir, le cas échéant, bénéficier de la présence de services au sein de l'immeuble, ainsi que de la mutualisation de salles de réunion par l'ensemble des locataires ;

Que l'immeuble doit être disponible et utilisable avant la fin 2015 pour un emménagement prévu en mars 2016 ;

Que le budget annuel cible hors charges, hors fiscalité et hors TVA est de 1 M € ;

Que le loyer économique des immeubles identifiés devra être compris entre 800 000 € et 1 200 000 € HT HC (fourchette basse : hors Paris ; fourchette haute : Paris *intramuros*) ;

Qu'un engagement ferme sur la durée est envisageable selon les conditions proposées ;

Que les travaux doivent pouvoir être pris en charge par le bailleur dans le cadre des mesures d'accompagnement à la prise à bail ou pouvoir faire l'objet d'un sur loyer ;

Considérant que la recherche d'un site s'est déroulée en collaboration avec le ministère de la culture et de la communication et France Domaine[54] ;

Que vingt-trois sites ont été étudiés, dont onze à Paris et douze en première couronne ; que cinq, puis deux sites ont été identifiés, l'un, 121 rue d'Alésia, Paris 14e, l'autre dit « Green corner »[55] à Saint-Denis ;

Considérant que le site « Alésia » présente les caractéristiques suivantes : 3 583 m² SUBL, 2 345 m² SUN pour 173 postes de travail[56] ; qu'il en résulte un ratio SUN par poste de travail de 13,56 m², pour une cible plafond de 12 m² dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État ; que 67 % des locaux se situent en premier jour ; que l'ensemble est constitué de neuf niveaux avec des plateaux d'environ 370 m² SUBL ;

Qu'au regard de ces caractéristiques trois directions de l'INRAP seront implantées sur plusieurs niveaux ; qu'aucun autre locataire ne pourra être accueilli et aucune salle de réunion mutualisée ;

Que le site est desservie par le métro-ligne 4 à 300 m ;

---

[54] *Mission confiée à SEGAT*

[55] *48-70 rue Cristino Garcia, Saint-Denis (93)*

[56] *Ratio légèrement revu à la baisse par rapport au cahier des charges de recherche de site*

Considérant que le site « Green corner » présente les caractéristiques suivantes : 3 397 m² SUBL, 2 207 m² SUN pour 173 postes de travail[57]; qu'il en résulte un ratio SUN par poste de travail de 12,75 m², pour une cible de 12 m² ; que 77 % des locaux se situent en premier jour ; que l'ensemble est constitué d'un plateau unique ; que le site est à locataires multiples et les salles de réunion mutualisées ; qu'il offre en outre d'autres services aux agents et prestations[58] ; que le site est desservie par le RER B à 150 m ;

Considérant que, dans le cadre d'un bail de 12 années ferme, les loyers économiques sont respectivement pour « Alesia » et « Green corner » de 266 € HT HC/m²/an (27,5 mois de franchise) et 235 € HT HC/m²/an (35 mois de franchise) ;

Qu' « Alésia » permet une sortie à la fin de la 9e année moyennant le paiement de 6 mois de loyer ; que cette information n'est pas fournie concernant « Green corner »[59] ;

Que les charges sont pour « Alésia » de 45 € HT HC/m²/an et pour « Green corner » de 44 € HT HC/m²/an ;

Considérant que le propriétaire du site « Alésia » s'engage à réaliser des travaux d'aménagement à hauteur de 1 433 240 € HT aboutissant à un loyer facial de 319 € HT par m² de surface de bureaux ainsi qu'une série de travaux à sa charge portant sur les entrées, le hall, les paliers pour une somme n'excédant pas 750 000 € HT ; qu'au vu du montant du loyer et de la franchise accordée (27,5 mois de loyer), l'INRAP estime que la prise en charge des travaux n'a pas d'incidence sur l'équilibre financier de l'opération ;

Considérant que le site « Alésia » a été retenu par l'opérateur avec accord de son ministère de tutelle pour y reloger son siège, bien que le site « Green corner » puisse être considéré plus vertueux au regard de la politique immobilière de l'État, notamment sur le volet économique (coût annuel global estimé de 1,273 M € HT pour 1,485 M € HT à « Alésia ») selon France Domaine ; que le site « Alésia » dépasse l'enveloppe financière initiale de l'INRAP de 51 000 € (3,6 %) ;

Considérant que les personnels ont été consultés et ont marqué une préférence pour le site « Alésia » ;

Sur la problématique de stockage des mobiliers

Considérant que l'INRAP doit conserver localement les produits des fouilles (vestiges archéologiques), pour étude, pendant un délai de deux ans après la fin de l'opération de terrain et avant leur remise aux services régionaux de l'archéologie (SRA) des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ; que ces services sont chargés de mettre en œuvre, au niveau de la région, la politique de l'État en matière d'archéologie et de gérer, au sein des dépôts archéologiques répartis sur l'ensemble du territoire, les collections archéologiques et les archives de fouilles ;

Considérant que dans les faits, l'INRAP se trouve en situation de devoir conserver du mobilier au-delà des deux ans ; pour cette raison, la mutualisation d'espaces de stockage avec les DRAC s'est imposée comme une solution souhaitable ;

---

[57] *Dito supra*

[58] *Bâtiment HQE BREEAM Very Good et BBC, climatisation, gestion technique centralisée, Vidéo-surveillance accès sécurisés, ascenseurs, monte-charge, espaces de fitness, auditorium*

[59] *Absence de réponse du bailleur pour « Green corner », mais demande d'une réunion bailleur - preneur*

Considérant qu'en 2008 le ministère de la culture et de la communication a initié la création de centres de conservation et d'étude (CCE), et invité les services et organismes concernés par la conservation temporaire et définitive des vestiges et de la documentation archéologiques à mutualiser leurs moyens en faveur de la création de structures de conservation novatrices et territorialisées ; que l'INRAP s'est inscrit dans cette logique en se rapprochant du CCE de Campagne (Vallée de la Vézère) ;

Que le développement de tels centres, s'il permet le rapprochement de structures opérant dans le même champ n'a, semble-t-il, pas porté ses fruits en matière de mutualisation (espaces et services) et d'économie d'échelle ; que les efforts de mutualisation restent à concrétiser ;

Considérant que l'INRAP suggère de créer de grands centres régionaux de conservation et d'étude, installés sur des campus universitaires (où des mutualisations avec les laboratoires des UMR spécialisées en archéologie pourraient être envisagés) ou « dans les vastes surfaces de monuments historiques à la charge de l'État et non occupés » ; qu'au-delà de cette déclaration d'intention, les bénéfices attendus ne sont pas exprimés mais que ces regroupements auraient également vocation à rassembler des services au-delà des seuls espaces de stockage ;

Les représentants de l'INRAP et du ministère de la culture et de la communication ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 2 décembre 2015 et du 6 avril 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil rappelle la volonté exprimée par l'INRAP dans son SPSI, et approuvé par le ministère de tutelle, de mutualiser ses implantations avec d'autres services de l'État, mais il constate et déplore qu'elle n'ait pas été suivie d'effet.

2. Le Conseil entend que des réflexions ont été engagées conjointement par l'INRAP et le ministère de la culture et de la communication dès 2013, pour estimer les besoins de stockage du mobilier archéologique issu des fouilles. Il constate toutefois le peu de résultat d'opérations de mutualisation avec des opérateurs ou établissements ayant des besoins similaires dans le champ de la culture, dans une logique d'optimisation de la fonction stockage et du patrimoine immobilier.

3. Le Conseil s'étonne d'un accroissement des superficies occupées globalement par l'établissement (+ 6,4 %, hors siège et sites en Outre-mer) à périmètre d'activités constant et effectifs en baisse (- 7,3 %) sur la période du SPSI. Il entend que les activités de l'INRAP se déroulent pour une part importante (mais non évaluée) dans un immobilier spécifique répondant aux besoins des équipes opérationnelles (zones de dépôt, de traitement et d'étude du mobilier) ; que ces espaces sont régis par des contraintes particulières en matière de sécurité et de sureté ; qu'à ces différents titres les critères de la politique immobilière de l'État que sont les ratios et cibles connus et reconnus d'optimisation de l'utilisation des surfaces, de la capacité utile d'accueil ou encore de la conception du bâti ne peuvent s'appliquer strictement. Toutefois, cette singularité n'autorise pas l'établissement à ne pas appliquer les critères d'optimisation de l'immobilier à tous les espaces dédiés aux fonctions administratives.

4. Le Conseil constate le choix effectué par l'INRAP pour la localisation de son futur siège sur le site de la rue d'Alésia, Paris, et l'accord donné par le secrétaire d'État en charge du budget à ce projet.

   Il s'interroge néanmoins sur la définition des besoins ayant prévalu à la rédaction du cahier des charges. Ainsi, il constate un accroissement conséquent du besoin en nombre de postes de travail entre le siège de la rue de Madrid et celui du nouveau siège[60] (+ 18,8 à + 31% selon la capacité de référence).

   Il s'étonne également d'un besoin exprimé en salles de réunion permettant d'accueillir 134 personnes en cumulé.

   L'approche maximaliste qui caractérise bien souvent l'élaboration des cahiers des charges induit, de fait, le choix de solutions immobilières potentiellement surdimensionnées, sous occupées, onéreuses et donc contre-productives : l'argent affecté à la location de superficies inutiles ne peut l'être à des missions opérationnelles utiles au service public.

5. Le Conseil s'étonne que les exigences exprimées telles : des surfaces locatives réparties sur le nombre d'étages le moins élevé possible, un immeuble multi-locataire afin de bénéficier de services au sein de l'immeuble, des salles de réunion mutualisables, par exemple, soient totalement contredites par la solution immobilière finalement choisie. Il trouve déconcertant que le choix se soit porté sur l'immeuble de la sélection présentant le plus grand nombre de niveaux (9 au total), à occupant unique n'autorisant ainsi aucune mutualisation et présentant un ratio SUN par poste de travail de plus de 13,5 m².

6. Le Conseil relève l'exigence de l'opérateur de ne pas dégrader le temps de trajet domicile-travail de ses agents (52 minutes en moyenne). Il se félicite que cette préoccupation soit intégrée dans les réflexions préalables à la recherche d'un site pour le relogement du siège. Il regrette toutefois qu'aucune simulation ne lui ait été présentée quant aux temps de trajet sur les deux derniers sites en lice.

7. Au-delà des aspects économiques (loyers, charges) ou sociaux (temps de trajet) qui ont été abordés, le Conseil est étonné du peu d'incidence de multiples certifications environnementales présentées par certaines solutions immobilières étudiées sur le choix d'un site, alors qu'elles sont garantes de la qualité du bâtiment considéré, d'un confort accru pour les utilisateurs et de performances pour les gestionnaires et, accessoirement, s'inscrivant dans la priorité accordée par le Gouvernement aux objectifs de développement durable.

8. Le Conseil constate que les critères objectifs d'évaluation des solutions immobilières et leur pondération ne sont pas formalisés. Dans un souci de transparence des arbitrages ultérieurs, le Conseil rappelle expressément la demande déjà formulée que, lors de futures consultations, les critères et leur pondération soient explicités.

9. Le Conseil déplore plus globalement l'absence de réflexion visant à mutualiser les locaux du siège avec ceux de l'un au moins des services situés en Ile-de-France à Pantin et La Courneuve.

10. Le Conseil entend la suggestion faite par l'INRAP de créer de grands centres régionaux, afin de pallier les difficultés en matière de stockage du mobilier, soit sur des campus universitaires en vue de mutualisation avec des laboratoires spécialisés, soit dans de vastes surfaces de monuments historiques

---

[60] *Sur la base de 185 postes de travail mentionnée initialement dans le cahier des charges, finalement ramené à 173 lors du choix du site.*

à la charge de l'État et non occupés. Il incite vivement l'INRAP et le ministère de tutelle à se rapprocher du service France Domaine afin d'expertiser ces questions, à privilégier un rapprochement avec des universités et laboratoires avec lesquels des partenariats et des mutualisations sont possibles, et à ne pas céder à la tentation de croire que les monuments historiques, fussent-ils non occupés, ont vocation à servir de lieu d'entreposage de mobilier archéologique.

*

En conclusion, le Conseil déplore que le choix fait pour l'implantation du siège n'ait pas tenu compte de l'avis de France Domaine qui avait privilégié le relogement de l'INRAP dans l'immeuble Green Corner situé à Saint-Denis (93).

Le Conseil rappelle qu'il appartient au seul représentant de l'État responsable de sa politique immobilière de décider au regard des critères de la politique immobilière de l'État de l'implantation à retenir qui doit conjuguer au mieux les intérêts financiers de l'État et l'exercice de ses missions.

Le Conseil ne peut que s'étonner de l'implantation finale retenue qui correspond fort peu aux caractéristiques du bâtiment telles que fixées dans le cahier des charges.

Le Conseil recommande avec insistance que le prochain SPSI de l'opérateur s'inscrive dans une démarche volontariste de rationalisation de ses implantations dans le cadre des SDIR en tenant compte d'une évolution réaliste de ses effectifs. Une attention particulière doit être portée également sur l'immobilier spécifique afin d'en améliorer sa performance. À cet égard, il est demandé conjointement au ministère de la culture et de communication et au ministère de l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et de la recherche de réfléchir aux besoins de conservation de l'INRAP pour l'exécution de ses missions.

*

Avis n°2016-08 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2011-2015 de l'EPPGHV ;

Vu l'avis n° 2011-11 en date du 16 mars 2011 du Conseil de l'immobilier de l'État sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette ;

Vu la note de synthèse en date du 1er février 2016 sur le bilan de la mise en œuvre du SPSI 2011-2015 et le plan d'action du nouveau président de l'établissement transmise préalablement à l'audition par le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les éléments complémentaires transmis par l'EPPGHV en dates du 9 février et du 10 mars 2016 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 10 février 2016 M. Didier FUSILLIER, président, accompagné de Mme Marie VILLETTE, directrice générale, de M. Fabrice LINON, directeur administratif et financier et de Mmes Stéphanie BRIDOUX, directrice exploitation et aménagement, Cassandre SCHINELLI, chargée de mission, en présence de M. Pascal DAL-PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales du ministère de la culture accompagné de M. Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière, ainsi que de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État, dans son avis n° 2011-11 en date du 16 mars 2011, prenait acte de l'intérêt et de la qualité des projets en vue de répondre aux besoins immobiliers des acteurs présents dans le parc et de la valorisation d'un site exceptionnel au cœur d'un territoire en mutation ;

Que le projet de bâtiment de haute qualité environnementale afin de regrouper l'ensemble des personnels administratifs se justifiait tant en termes d'organisation que d'économies de fonctionnement, les responsables de l'établissement et de la tutelle étant invités sans tarder à prendre toutes dispositions utiles au démarrage du projet ;

Que le recours à un partenariat public privé n'était toutefois pas une réponse appropriée pour la construction d'un bâtiment administratif banalisé et qu'une solution en maîtrise d'ouvrage publique était à privilégier ;

Que l'opération de mobilisation des droits à construire de la parcelle Nord-Est devait être menée rapidement pour s'inscrire au mieux dans les opportunités suscitées par les évolutions urbaines en cours dans le quartier ; qu'à ce titre, l'établissement gagnerait à se faire assister par un tiers, au-delà du

soutien que pourrait lui apporter le ministère de la culture et de la communication, dans cette opération délicate ;

Que les projets étaient ambitieux, s'inscrivaient dans un temps long et qu'une attention particulière devait être portée à leur articulation avec les SPSI des autres établissements sur site ;

Considérant que l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV) est un établissement public qui a pour mission d'animer, d'exploiter et de promouvoir l'ensemble culturel urbain du Parc de la Villette (55 ha., soit le plus grand parc de Paris) ;

Que l'EPPGHV assure également une mission de syndic pour les autres opérateurs culturels installés dans le parc de la Villette (Universciences, Philharmonie de Paris / Cité de la musique, Conservatoire national supérieur de la musique et de la danse de Paris) ;

Qu'il gère, en outre, des concessions culturelles et de services au public ;

Que l'EPPGHV et la Philharmonie sont en négociation quant au montant de la participation financière du nouvel établissement au fonctionnement du parc ; que plus généralement le contrôle général économique et financier incite les établissements publics du site à mutualiser leurs marchés de fonctionnement, d'entretien et de maintenance ;

Considérant que le budget annuel de fonctionnement de l'EPPGHV est de 41,4 M€ HT (2015) ; que l'établissement dénombre 268 ETPT, dont 209 en CDI, et 230 postes de travail ; qu'il a employé 838 personnes physiques en 2015, principalement sur contrats courts pour des personnels techniques des manifestations et personnels d'accueil ;

Considérant que, depuis 2005, l'EPPGHV s'est attaché à mettre en valeur son patrimoine en limitant les coûts d'exploitation, en respectant les exigences environnementales, techniques, réglementaires, en rationalisant les stockages et en mutualisant certains services ;

Qu'un programme de rénovation des Folies et de mise à niveau d'espaces du parc est en cours pour un montant global de 3,68 M€ ; que l'établissement bénéficie pour ce faire d'une subvention de 1,3 M€ au titre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et d'une subvention complémentaire du ministère de la culture et de la communication de 0,6 M€, le solde de 1,78 M€ étant financé par l'EPPGHV sur fonds propres et sur la subvention courante d'investissement versée par le ministère ;

Que les travaux lancés en 2015 s'achèveront en avril 2016 ; qu'ils se concentrent sur la création d'un pôle d'activités dédié aux enfants avec l'installation des Ateliers Villette dans le pavillon Paul-Delouvrier réhabilité à cet effet, l'aménagement d'un jardin à l'arrière du dit pavillon, la rénovation du jardin des vents et des dunes, l'aménagement d'un accueil pour les publics dans la Folie L1, l'ouverture de la Folie L3, la mise en accessibilité de la Folie L5, l'ouverture de la Folie L7 en relation avec le pôle enfance, l'aménagement de la Folie observatoire N4, la mise en accès par badge des Folies, la remise en fonctionnement de l'éclairage extérieur de toutes les Folies, l'amélioration de la signalétique et de la sécurité de la passerelle de franchissement du canal, des accès au Zénith et à la Philharmonie, le développement de services numériques innovants, la mise en place d'un tri sélectif ;

Que le changement des sources d'éclairage des Folies et l'adoption de systèmes à diodes électroluminescentes permet d'enregistrer une baisse de 20 % de la consommation d'énergie ;

Qu'un travail important a été réalisé en matière d'accessibilité de l'ensemble des installations ; que l'EPPGHV a déposé son agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) dans les temps impartis et que ce dernier a été validé par le préfet ;

Considérant que l'établissement a également appliqué une politique volontariste d'optimisation des ressources liées à l'exploitation des biens remis en dotation ;

Que, grâce à la mise en concurrence et/ou à la renégociation systématique des autorisations d'occupation temporaires, les recettes de concession ont progressé de 15% durant la période 2010-2015 ;

Que le principe retenu est celui d'une redevance fixe modérée et d'un intéressement pour l'établissement à hauteur de 25 % des bénéfices du concessionnaire ;

Considérant que les coûts d'exploitation en 2011 peuvent être évalués à 3,23 M€ HT (maintenance du bâti, consommations de fluides) ; que les coûts enregistrés en 2015, à périmètre constant, s'élèvent à 2,94 M€ HT, soit une diminution d'environ 9%) hors travaux exceptionnels (rénovation de la grande halle et du pavillon Janvier évalués à 0,260 M€ HT) ;

Considérant qu'entre 2011 et 2015, l'EPPGHV a résilié son dernier bail de location d'entrepôts de stockage (1 000 m² situés à Pantin pour 22 000 € HT trimestriels, charges comprises) ; que l'établissement avait auparavant résilié (début 2009) le bail d'un entrepôt de stockage situé en grande banlieue dédié aux matériels rarement utilisés (1 000 m² pour 11 000 € HT trimestriels) ;

Qu'un déstockage et la réorganisation de locaux sur le site de la Villette a permis de concentrer tous les stocks sur site, notamment au sein de la Halle aux cuirs (6 500 m² dédiés au stockage) ;

Sur le relogement des services administratifs

Considérant que les surfaces dévolues aux bureaux n'ont pas évolué depuis 2011 ; qu'elles correspondent à 6 539 m² SHON dont 3 393 m² dans le pavillon Janvier et 3 146 m² dans la cité jardin-bureaux ;

Que la cité jardin-bureaux est composée de bâtiments provisoires à simple rez-de-chaussée, présentant un bilan peu satisfaisant en termes de dépenses de fonctionnement, de rationalisation de surfaces et de conditions de travail ;

Considérant que le projet de bâtiment administratif de haute qualité environnementale pour reloger l'ensemble des personnels présenté au Conseil de l'immobilier de l'État en 2011 est toujours une priorité de l'établissement ; que le CIE avait émis alors un avis favorable, sous réserve d'un montage autre que PPP, et une recommandation afin que le projet émerge rapidement ;

Que le projet estimé en 2011 à 13M€ HT, était conçu pour héberger l'intégralité des postes de travail, soit un besoin exprimé de 230 postes ; que dans cette configuration, le bâtiment Janvier ainsi libéré était conservé et dédié à des activités ouvertes au public et faisait l'objet d'une convention d'occupation

temporaire longue avec versement d'une redevance[61] contribuant à l'équilibre économique du projet de bâtiment administratif ;

Que le coût actualisé en 2016 (travaux et frais annexes) pour reloger l'intégralité des 230 postes a été réévalué à 17,197 M€ HT ;

Que le projet n'intègre aucune évolution des effectifs et du nombre de postes sur la période 2011-2015, ni sur la période à venir ;

Considérant que l'EPPGHV étudie la possibilité d'une opération en deux phases si le projet de relogement global se révélait incompatible avec la capacité d'investissement de l'établissement, tenant compte des financements alloués ; que la première phase consisterait en la réalisation de locaux pour 130 postes de travail dédiés aux personnels situés dans le bâtiment cité jardin-bureaux ; que les personnels situés dans le pavillon Janvier auraient vocation à rejoindre le bâtiment administratif à l'issue d'une seconde tranche de travaux ;

Que dans cette hypothèse, seule la première phase a été estimée : 9,336 M€ HT (travaux et frais annexes) ;

Considérant que l'EPPGHV a dégagé 3 M€ sur fonds propres, par affectation de ses résultats à une réserve spéciale afin d'assurer le financement des études préalables et le lancement des premiers travaux ;

Que le ministère de la culture et de la communication a prévu une subvention spécifique à l'établissement en 2017, à hauteur de 6M€ d'autorisations d'engagement et 1,2 M€ de crédits de paiement[62] ;

Considérant que l'établissement est assisté dans l'élaboration du programme par un prestataire et que le calendrier prévisionnel est le suivant :

- en 2016, finalisation et validation du programme, procédure de concours et désignation d'un maitre d'œuvre ;
- en 2017, études de maîtrise d'œuvre ;
- en 2018, réalisation des travaux pour une livraison fin 2019 ;

Considérant que le projet n'est pas suffisamment avancé pour qu'une simulation en coût complet soit réalisée ; que néanmoins des économies de fonctionnement sont attendues dès mise en service du nouveau bâtiment, tenant compte des exigences environnementales accrues par rapport au bâti actuel ;

Considérant que le choix de la maîtrise d'ouvrage n'est pas finalisé ; que l'établissement souhaite toutefois conserver la maîtrise d'ouvrage en phase « études » afin de s'assurer de la comptabilité du projet avec ses exigences fonctionnelles ;

Considérant qu'en tout état de cause (relogement en une seule phase ou en deux phases) la construction d'un bâtiment administratif est conditionnée par l'obtention d'autorisations d'urbanismes ;

---

[61] *80 €/m² soit 272 000 € annuels selon le dossier présenté au CIE en 2011 ; montant indicatif à confirmer selon le projet.*

[62] *Montants indicatifs, soumis au vote du Parlement.*

Que le classement de la parcelle concernée en zone urbaine verte (UV) par le plan local d'urbanisme ne favorise pas le développement d'un tel projet ; que la modification du PLU semble être une difficulté majeure ; que l'obtention d'une dérogation permise par le règlement de la zone UV est, en revanche, une piste à explorer, se fondant sur la réduction à terme de l'emprise au sol du bâtiment et de la création de nouveaux espaces verts[63] ;

Sur l'aménagement de la zone Nord-Est

Considérant que la zone Nord-Est du parc de la Villette est composée de l'espace Périphérique et de la Halle aux cuirs ; que cette zone est aujourd'hui réservée à l'accueil en résidences d'artistes et aux activités de stockage et de maintenance ;

Que l'EPPGHV souhaite réhabiliter une grande partie de la Halle aux cuirs, fermée au public, réaménager les espaces extérieurs notamment sous le boulevard périphérique et vers le Canal de l'Ourcq, et créer des droits à construire ;

Que le projet concilie vocation sociale (souhait soutenu par la Ville de Paris) et vocation artistique ; qu'il mêlerait résidences d'artistes, logements avec vue sur le parc, ateliers in situ, galeries, salles de répétition de culture urbaine, unités de fabrication (« fablab »), commerces, salles de concerts, etc. ;

Que le projet s'inscrit dans le cadre d'une mission de service public, l'objectif étant de favoriser la création artistique et d'accroitre l'offre culturelle et de loisirs ;

Que des investisseurs potentiels ont été identifiés ; qu'ils apporteraient des capitaux privés nécessaires à la réalisation des travaux et dont l'établissement ne dispose pas ; que les relations pourraient s'établir sous forme de concessions longues (15 ans) avec redevance fixe modérée ; toutefois le modèle économique et juridique de la halle aux cuirs reste à préciser ;

Que le projet de transformation de la Halle aux cuirs nécessiterait la création d'un espace de stockage de proximité[64], de substitution, dont la superficie est estimée à 1 200 m² ;

Les représentants de l'EPPGHV et du ministère de la culture et de la communication ayant été entendus en leurs explications ;

[63] Un nouveau bâtiment administratif sur plusieurs niveaux permettrait de récupérer quelques 13 000 m² d'emprise de parc aujourd'hui inaccessibles aux visiteurs car occupés par les bâtiments modulaires de la cité jardin-bureaux.

[64] Entreposage des gradins et installations techniques régulièrement mis en place dans la Grande Halle pour les spectacles et évènements divers.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 février et du 11 mai 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil entend le plan ambitieux de revitalisation et de rénovation du parc et des installations qui y sont implantées. Il salue l'engagement majeur de l'établissement en faveur de la requalification du parc, de sa mise en valeur, de la réouverture de Folies, d'installations et de zones du jardin fermées au public et des possibilités que l'établissement a pu en tirer pour faire évoluer ses partenariats avec les concessionnaires.

2. Le Conseil rappelle toutefois que toute stratégie immobilière doit se baser sur une parfaite connaissance du parc immobilier et une fiabilisation préalable des données dans le référentiel Chorus RE-FX.

3. Le Conseil constate que les projets qui lui ont été présentés en 2011, le bâtiment administratif et la valorisation de la zone Nord-Est en particulier, ont peu avancé.

   Au demeurant, s'agissant du bâtiment administratif, la traduction budgétaire actuelle n'autorise le relogement que d'une partie des personnels. Il n'existe aucune garantie que le regroupement du reste du personnel puisse se faire ultérieurement.

   Il entend les difficultés juridiques et financières auxquelles l'établissement a pu être confronté mais s'étonne qu'en cinq ans celles-ci n'aient pu être traitées et cela alors même que dans son avis il insistait sur la pertinence de fond du projet et l'intérêt d'en hâter la réalisation.

4. Le Conseil, en l'absence de précision sur le projet de relogement des services administratifs, invite l'établissement conjointement avec France Domaine et son ministère de tutelle à déterminer dans les plus brefs délais la question du portage du projet ; à finaliser un programme qui soit rationnel, dans le respect des exigences de la politique immobilière de l'État et conforme à l'évolution prévisible des effectifs, à réaliser une simulation en coût complet et à mesurer l'incidence de la valorisation du Pavillon Janvier (en la supposant possible) dans l'équilibre économique du projet, en tenant compte des deux hypothèses de relogement des services.

   Les coûts induits, le cas échéant, par le relogement temporaire des personnels actuellement logés dans la cité jardin-bureaux pendant la construction du futur bâtiment in situ ne devront pas être négligés, suivant la durée estimée.

5. Le Conseil prend acte du vaste projet de l'établissement concernant le devenir de la Halle aux cuirs et l'intention de mobiliser à cet effet des financements autres que publics. Il encourage les contacts pris avec des investisseurs privés dans ce cadre d'autant qu'il a particulièrement apprécié l'engagement de l'établissement public à assumer une part notable du financement de cette ambitieuse opération par le recours à des financements privés.

   Il relève que les modèles juridique et économique restent à préciser dans ce projet ambitieux et complexe alliant réhabilitation de la halle avant ouverture au public et création de droits à construire afin de répondre aux besoins de foncier en faveur du logement, notamment exprimés par la Ville Paris. En cela, il encourage vivement l'établissement à s'entourer des compétences utiles à l'émergence d'un tel projet.

   Il constate que ce projet aurait également des conséquences en matière de stockage pour l'établissement, la création d'un nouveau bâtiment dédié étant évoqué, et rappelle que ce sujet ne doit

pas échapper à l'obligation de rationalisation, voire de mutualisation avec les autres structures existantes sur le parc ayant des besoins de même nature.

6. Le Conseil encourage l'établissement à poursuivre les démarches engagées en matière de mutualisation des marchés de fonctionnement, d'entretien et de maintenance avec les autres établissements publics du site, particulièrement dans le cadre de ses fonctions de syndic et par le renforcement des actions menées par le « comité de site ».

*

En conclusion, le Conseil demande que l'établissement, conjointement avec son ministère de tutelle et France Domaine, s'accorde dans des délais rapprochés sur une méthodologie et les mesures d'accompagnements nécessaires afin de créer une dynamique autour des projets immobiliers présentés, dont la complexité à différents titres est soulignée.

Considérant l'état des bâtiments administratifs, la question du relogement des personnels des services administratifs doit être traitée en priorité. Le Conseil invite le ministère de tutelle à traiter désormais ce sujet dans les plus brefs délais et à assister l'établissement dans la conduite de ce projet.

Il insiste pour que le ministère de tutelle traite également des problématiques de stockage auxquelles tous les établissements auditionnés par le Conseil, dans le champ de la culture, se trouvent confrontés. Il regrette l'inaction de ce ministère sur ce sujet. Il n'existe aucune raison objective que cet immobilier spécifique ne soit pas intégré dans les démarches de rationalisation voulues dans le cadre de la politique immobilière de l'État, a fortiori sur un vaste site comme le parc de la Villette sur lequel se concentrent plusieurs établissements sous tutelle de ce ministère.

*

Avis n°2016-24 de suite sur la stratégie immobilière des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA)

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'état dans les régions et départements ;

Vu la circulaire de la ministre de la culture et de la communication du 30 décembre 2013 relative aux priorités de réforme et de réorganisation de l'enseignement et la recherche en architecture ;

Vu la Loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche ;

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2012-08, en date du 12 septembre 2012 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École Nationale Supérieure d'Architecture (ENSA) de Nantes ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-10, en date du 5 mars 2014, sur la stratégie immobilière des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) ;

Vu le dossier du ministère de la culture et de la communication du 28 juin 2016 sur la stratégie immobilière des écoles nationales supérieures d'architecture ;

Après avoir procédé aux auditions de M. Christopher MILES, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication, accompagné de M. Pascal DAL-PONT, sous-directeur des affaires immobilières, de M. Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière, de Mme Agnès VINCE, directrice chargée de l'architecture, de M. Jean-François BRIAND, adjoint au sous-directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture de la direction générale du patrimoine, en présence de M. Pascal MOREL, adjoint au chef du bureau stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine, lors de la séance du 6 juillet 2016,

Considérant que, lors de l'audition du 5 mars 2014, le Conseil prenait note que l'enseignement et la recherche en architecture étaient appelés à évoluer et que les priorités de réforme et de réorganisation définies sur dix ans par la ministre de la culture et de la communication avaient pour objectif l'insertion des écoles nationales supérieures d'architecture dans le droit commun du service public de l'enseignement ;

Considérant qu'à cette occasion, le Conseil constatait l'absence d'une stratégie immobilière adaptée aux changements annoncés et insistait quant à la nécessité d'une réflexion en la matière ;

Considérant que l'absence d'inventaire fiabilisé était regrettée, ainsi que l'interruption des travaux de diagnostic immobilier d'ensemble ébauchés par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC) en printemps 2012 ; que le Conseil invitait le ministère à poursuivre ces travaux d'inventaire ;

Considérant qu'il apparaissait utile que les questions relatives au statut d'occupation et aux conditions d'exploitation des locaux soient intégrées au dispositif contractuel à venir de gouvernance des écoles ;

> Que le Conseil recommandait que soit annexé à chacun des contrats d'objectif un diagnostic immobilier précisant les caractéristiques essentielles des biens occupés (nature, valeur, surfaces, état technique, coûts d'exploitation).

Considérant que la situation immobilière, globalement très dégradée, des vingt écoles imposait tout particulièrement la mise en œuvre de ces mesures ; que le mauvais état techniques des constructions et les non conformités au règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique suscitaient des interrogations au regard de la responsabilité des chefs d'établissements et de leurs ministères de tutelle ;

Considérant que les disparités au regard de ratio moyen d'occupation par étudiant avaient été soulignées : globalement inférieur au 10 m² / étudiant qui semble une référence européenne – selon le ministère-, voire proche de 6 m² pour un tiers des écoles, mais supérieur de 20% à cette norme pour trois établissements ;

> Que le Conseil avait souhaité la vérification des données utiles au calcul de ce ratio tant en matière de superficie, qu'en matière de fréquentation avec différenciation des fréquentations selon le temps de présence des étudiants ;
>
> Que l'ensemble de ces éléments consolidés était nécessaire pour l'élaboration de la future carte des implantations des lieux d'enseignement et de recherche en architecture.

Considérant que le grand nombre d'opérations immobilières envisagées en l'absence de financement avait alerté le Conseil ; qu'il recommandait au ministère de tutelle de mobiliser les compétences de l'OPPIC afin de mettre en place des outils de pilotage des investissements garantissant l'adéquation des moyens aux besoins et la maitrise des coûts et délais des opérations immobilières ;

Sur la réforme de l'enseignement et de la recherche en architecture et ses conséquences immobilières

Considérant qu'à la suite de la loi du 22 juillet 2013 [65] et du rapport « Feltesse » [66] d'avril 2013, la ministre de la culture et de la communication a dressé une feuille de route des Écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) ; qu'elle concernait notamment des chantiers de réforme statutaire dont : la rénovation de la gouvernance des écoles, la mise en place d'un statut d'enseignent-chercheur, l'harmonisation des conditions d'admission dans les ENSA ;

---

[65] *Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*

[66] *Rapport du 2 avril 2013 du comité national d'orientation de concertation sur l'enseignement supérieur et la recherche en architecture présidé par M. Vincent FELTESSE ;*

Que la réforme du statut des écoles est en cours (révision du décret n°78-266 du 8 mars 1978 fixant le régime administratif et financier des ENSA) ;

Que la mise en place d'un statut unique comprenant le corps des professeurs et celui des maîtres de conférence permettra l'intégration de tous les enseignants titulaires des ENSA ;

Que l'harmonisation des conditions d'admission a été initiée à la rentrée 2015-2016 pour être généralisée au plan national à la rentrée 2016-2017.

Considérant que le nombre de candidatures dépasse la capacité des écoles depuis une dizaine d'années : en 2016, 2 700 étudiants ont été admis sur 7 000 demandes ;

Qu'en 2016, 19 421 étudiants sont inscrits dans les ENSA, dont 11 398 en province et 8 023 en Ile-de-France ; 2 200 étudiants obtiennent annuellement le diplôme d'État d'architecte ;

Que le dimensionnement du réseau des écoles d'architecture n'est pas remis en cause ;

Que le nombre d'architectes à former est un sujet délicat à apprécier car qu'il dépendra pour une part de la stratégie nationale pour l'architecture (SNA) et de l'élargissement des secteurs et modes d'activité des diplômés en architecture afin de répondre aux enjeux et besoins de la société. De ce fait, le positionnement des architectes pourrait évoluer mais cela n'imposera sans doute pas d'accroissement des cohortes formées ;

Que le ministère de la culture et de la communication (MCC) compte réapprécier l'expression des besoins en se basant sur le schéma directeur immobilier à venir (cf. ci-dessous).

Considérant que la SNA, dont le lancement a été annoncé par la ministre de la culture et de la communication le 20 octobre 2015, est un outil de pilotage public de l'architecture ; qu'elle fait une place significative aux écoles d'architecture ;

Que, parmi les six axes stratégiques de la SNA, l'axe « articuler formation – recherche – métiers et rapprocher les univers professionnels de l'architecture, de la construction et du cadre de vie » vise à renforcer l'ancrage scientifique et économique des écoles au niveau territorial ; qu'à ce titre la SNA précise que « les écoles, associées ou membres de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) dont elles relèvent territorialement, sont caractérisées par leur ancrage professionnel, territorial et académique. Cet ancrage sera renforcé par le développement de partenariats interuniversitaires, et la consolidation des actions pour la formation professionnelle » ;

Que parallèlement, l'adhésion des ENSA aux COMUE, soit comme membre à part entière soit comme partenaire associé, est en voie de finalisation ; que les ENSA sont habilitées à délivrer une offre de formation au sein des COMUE auxquelles elles participent ;

Que l'objectif, au-delà des mutualisations pédagogiques et scientifiques, est de mettre en place des services et équipements partagés pour les étudiants (santé, sport, restauration, bibliothèques, amphithéâtres).

Considérant que la traduction immobilière, dans ce nouveau contexte, impose de considérer le réseau des écoles d'architecture dans la cartographie générale des établissements d'enseignement supérieur en fonction de l'ancrage territorial, d'une part, et du réseau partenarial de chaque école, d'autre part. Toutes les formes de mutualisation avec l'environnement universitaire et urbain existant sont donc à privilégier ;

Qu'à ce titre les compétences mises en commun entre l'ENSA de Strasbourg et l'Université de Strasbourg ont été précisées par décret [67] ; qu'elles portent sur la formation initiale, la vie étudiante, l'intervention d'enseignants, la gestion administrative, juridique et financière, la communication internationale et la mise à disposition de locaux et d'équipements. Dans ce contexte, l'école a fait l'objet d'une réhabilitation et d'une extension in-situ ;

Que, s'agissant de l'ENSA de Marne-la-Vallée, membre associé de la COMUE Paris-Est, le service local de France Domaine de Seine-et-Marne (77) doit procéder au transfert d'affectation d'une portion de parcelle inoccupée au profit du CROUS afin que ce dernier réalise une résidence étudiante partagée au sein du campus Descartes ; qu'un protocole d'accord entre l'école et le CROUS précise que l'école sera bénéficiaire de 50% des chambres (sur 100 au total) en contrepartie du transfert d'affectation.

Considérant que la SNA recommande en outre de « prendre en compte l'héritage architectural des XX^{e} et XXI^{e} siècles et développer l'intervention architecturale pour valoriser et transformer le bâti existant » ;

Qu'en lien direct avec ces préconisations, le programme national de recherche triennal lancé par le MCC auprès des laboratoires de recherche des ENSA a retenu pour thème « Architecture du XX^{e} siècle, matière à projet pour la ville durable du XXI^{e} siècle » ; que ce programme invite à une meilleure valorisation du bâti existant de cette période ;

Que la plupart des écoles d'architecture a été construite après la fin des années 1970 et constituait l'expression des nouvelles conceptions de l'enseignement et de la pédagogie ;

Que le MCC doit agir en cohérence avec la politique de valorisation du bâti qu'il préconise et privilégie donc, de façon générale, la transformation des locaux existants afin de les adapter aux exigences actuelles tant du point de vue économique qu'environnemental, plutôt que la démolition et la reconstruction ; que cette orientation sera appliquée également dans les choix immobiliers à venir concernant les écoles, au dépend de l'abandon de site quand la cession s'avère non rentable.

Sur l'établissement de normes de surface et la fiabilisation des données de connaissance

Considérant que le mode de calcul utilisé pour estimer la surface d'un projet immobilier pour une école se base sur un ratio de 10 m² par personne issu de la norme AFNOR NF 35-102 [68], d'une part, et sur les recommandations du référentiel des constructions universitaires du ministère chargé de l'enseignement supérieur (1997) estimant le ratio moyen de surface par étudiant autour de 10 m² de surface utile, d'autre part ;

Qu'un nouveau référentiel universitaire est à l'étude afin de prendre en compte l'évolution des modalités pédagogiques et scientifiques de l'enseignement supérieur ; qu'il devrait proposer également une approche plus souple des ratios ; qu'il intégrera les transitions énergétique et numérique ;

Que ce nouvel outil de planification de construction ou de réhabilitation des bâtiments dévolus à l'enseignement supérieur et à la recherche vise à évaluer les besoins fonctionnels et techniques, à

[67] *Décret n° 2015-528 du 12 mai 2015 portant association d'établissements du site alsacien*

[68] *Norme NF X35-102 Décembre 1998 - Conception ergonomique des espaces de travail en bureaux (pour travaux administratifs ou similaires)*

rationaliser et optimiser les surfaces, à penser l'exploitation et l'entretien maintenance à venir et à analyser l'impact budgétaire des décisions ;

Que le ministère de la culture et de la communication sera associé par le ministère en charge de l'enseignement supérieur à l'élaboration de ce référentiel.

Considérant que la fiabilisation des données de connaissance du patrimoine est toujours un sujet d'actualité, les travaux engagés avec l'OPPIC en 2012 n'ayant pas abouti ;

Considérant que la confrontation entre les données de connaissance partagées par le MCC et les ENSA concernant le patrimoine que ces dernières occupent et celles de l'État propriétaire via les outils qu'il met en place (référentiel technique -RT- et outil d'aide au diagnostic –OAD-) montre des écarts conséquents sur les superficies occupées ;

Considérant que les ENSA étant sous tutelle du ministère chargé de la culture, elles ne bénéficieront pas du module spécifique dédié aux locaux d'enseignement supérieur développé dans le référentiel technique (RT).

Sur l'élaboration d'une stratégie immobilière du réseau des écoles

Considérant qu'une nouvelle mission de diagnostic du parc immobilier des écoles a été confiée à l'OPPIC par le MCC, suite à l'avis du CIE préconisant que le MCC se dote d'une stratégie immobilière intégrant les changements à venir dans le cadre des réformes statutaires des écoles ; qu'il s'agit :

- de définir les priorités en tenant compte de l'environnement universitaire propre à chaque école, notamment en matière de services de vie étudiante et d'éventuels potentiels immobiliers à proximité, et au regard de la politique gouvernementale en matière de transition énergétique,
- de stabiliser les données (temps d'occupation des locaux d'enseignement, besoins spécifiques liés à l'enseignement du projet, etc.) permettant de définir par école existante une capacité d'accueil minimale et maximale, en distinguant l'enseignement et la recherche,
- de disposer de ratios (en m² par étudiant et par grande fonction) actualisés selon les pratiques pédagogiques et leur évolution dans le contexte actuel,
- d'intégrer dans sa démarche d'investissement la priorité donnée aux opérations de mise en conformité au regard de l'accessibilité des établissements recevant du public,
- de hiérarchiser les priorités dans le cadre d'un programme pluriannuel d'investissement ;

Considérant que la mission de diagnostic doit permettre de faire émerger un schéma directeur immobilier ayant pour vocation de permettre à chaque école, dans la perspective d'une autonomie encadrée par un contrat pluriannuel avec le ministère de tutelle :

- de définir et maîtriser ses orientations en matière d'immobilier dans une approche en coût global, en y intégrant une prévision pour le gros-entretien et renouvellement (GER),
- de s'appuyer sur les données des sites universitaires concernés pour déterminer les choix de rénovation et d'équipements prioritaires en matière d'enseignement et de recherche ;

Considérant que l'étude confiée à l'OPPIC comprendra une phase préliminaire d'inventaire fiabilisé, une deuxième phase de diagnostic complet pour l'ensemble des sites le nécessitant et une troisième phase d'élaboration des axes de stratégie immobilière pour les écoles, avec hiérarchisation des projets, sur la base d'un effectif constant d'étudiants ;

Considérant que les délais de réalisation de l'étude sont fixés à quatre mois pour la phase de fiabilisation de l'inventaire, la livraison de l'intégralité de l'étude étant prévue fin 2017 ;

Considérant que ces travaux seront suivis par un comité de pilotage réunissant le secrétariat général et la direction chargée de l'architecture du MCC, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'OPPIC ;

Qu'il sera assisté d'un comité de suivi composé, outre ces partenaires, d'un ou plusieurs représentants des écoles d'architecture ;

Sur les dispositifs contractuels d'utilisation de l'immobilier et de gouvernance des écoles

- S'agissant des conventions d'utilisation,

Considérant que les dispositions du décret n° 2008-1248 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics s'imposent aux écoles d'architecture ; qu'à ce titre un modèle de convention d'utilisation a été arrêté entre les services de France Domaine et le MCC pour les établissements d'enseignement supérieur placés sous sa tutelle ;

Que la régularisation domaniale impose préalablement à la signature des conventions la mise à jour des données immobilières des établissements concernés dans Chorus RE-FX (chantier conduit en 2015) ;

Que les projets de convention sont en cours de validation par les services locaux du Domaine pour les écoles de Clermont-Ferrand, Marseille, Montpellier, Nantes, Normandie, Paris-Belleville, Paris-Malaquais, Paris-Val-de-Seine et Toulouse ;

Que les écoles dont la situation patrimoniale est particulière signeront une convention d'utilisation propre à leur établissement (ex. l'ENSA de Versailles est titulaire d'une convention passée avec l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles dont elle est sous-occupante) ;

- S'agissant des outils de gouvernance des écoles,

Considérant qu'une démarche d'élaboration de contrats pluriannuels entre la tutelle et des ENSA pilotes [69] a été engagée en 2015-2016, qu'elle a vocation à se généraliser à partir de 2017, en articulation avec les calendrier des procédures d'accréditation des établissements, et de contractualisation des sites par le ministère en charge de l'enseignement supérieur et la recherche ;

Que la politique immobilière est un des enjeux de la démarche de contractualisation ;

Que les contrats de performance comporteront, d'une part, des objectifs et indicateurs communs au réseau issus des travaux confiés à l'OPPIC en vue de l'élaboration du schéma directeur des ENSA et, d'autre part, des objectifs et indicateurs propres aux établissements ;

Que les contrats intégreront en outre des indicateurs relatifs à l'élaboration, la mise en œuvre et l'actualisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière ;

[69] *ENSA de Lyon, Marne-la-Vallée, Montpellier et Strasbourg*

Sur les opérations immobilières et leur financement

- S'agissant d'opérations récemment livrées,

Considérant que l'ENSA de Strasbourg a fait l'objet d'une rénovation - extension (2016) doublant les surfaces (8 931 m² SHON) pour un budget de 30 M€ toutes dépenses confondues, dont 30% pris en charge par la Région, le Département et la Ville ; l'école accueille 830 étudiants soit 10,76 m² par étudiant ;

Considérant que l'ENSA de Clermont-Ferrand est installée dans l'ancien sanatorium de « Sabourin » depuis fin 2015 à l'issue d'une opération de réutilisation patrimoniale d'un bâtiment inscrit à l'inventaire et d'extension ; que le budget de l'opération de transformation – rénovation s'élève à 31 M€ dont 26,5 M€ à la charge de l'État, les 4,5M€ restant étant répartis entre région, département et communauté de commune ;

Que la surface de la nouvelle école est de 10 176 m² SHON (pour 4 500 m² sur l'ancien site) pour 532 étudiants accueillis, soit 19 m² par étudiant. La nouvelle école constitue un potentiel d'espace pour développer des activités hors ENSA mais en lien avec l'architecture, le développement de la ville et des territoires ruraux.

- S'agissant des opérations à l'étude, inscrites au CPER,

Considérant que l'ENSA de Toulouse fait l'objet d'un projet de réhabilitation – extension inscrit au CPER 2015-2020 pour un coût travaux de 26 M€ (dont 10,6 M€ à la charge de l'État, le restant étant à la charge des collectivités) ; que l'école, construite en 1970, a connu deux extensions en 1974 et 1992 ; qu'elle accueille 740 étudiants (9,74 m² SHON / étudiant) et que des bureaux sont loués à l'extérieur de l'école pour accueillir des chercheurs ;

Que des études de programmation ont été lancées par l'OPPIC pour définir les axes du projet de rénovation et d'extension de l'école tout en recherchant des pistes de mutualisation avec le campus de Toulouse-Le Mirail. Les conclusions ont été rendues en avril 2016 ;

Considérant que le principe d'un relogement de l'ENSA de Marseille a été acté dès 2010 ; qu'elle occupe un site difficile d'accès et de superficie insuffisante, complété par des locaux modulables depuis 2013 ; qu'un maintien sur site nécessiterait des travaux estimés à 23 M€ (mise aux normes et extension de 5 000 m²) ; que l'école accueille 1 100 étudiants (5,44 m² SHON / étudiant) ;

Que, parallèlement, la création d'un pôle pédagogique et scientifique est envisagée pour regrouper au sein d'un nouvel institut (Institut Méditerranéen de la Ville et des Territoires Marseille - IMVT), sur un site unique sur la ZAC Saint-Charles, les enseignements actuellement délivrés par l'école nationale supérieure d'architecture, l'école nationale supérieure du paysage (site de Marseille), et l'institut d'urbanisme et d'aménagement régional ;

Que le CPER 2015-2020 fait état d'un coût total de 42 M€ dont 20,3 M€ de part État (0,3 M€ pour le MNESR) et 4 M€ de part région ; les modalités de financement de la part restante, soit 17,7 M€, n'étant pas précisées au contrat de plan ;

Qu'un appel d'offre a été lancé par l'OPPIC en octobre 2014 pour la programmation – évaluation – montage d'opération concernant l'IMVT ;

Que le projet s'étendrait sur 13 500 m² en surface plancher, soit 9 657 m² de surface utile, dont 4 070 m² de surfaces mutualisées entre les trois établissements ainsi regroupés ;

Que la fiabilisation du coût annoncé est nécessaire, le ministère faisant état d'un coût prévisionnel de 49,56M€, supérieur de 7,56 M€ au montant financé au CPER ;

- S'agissant des autres projets,

Considérant que l'état des lieux immobiliers dressé par le MCC fait état de projets de travaux dans d'autres écoles : Bordeaux (étude de positionnement menée en 2014, en attente du diagnostic immobilier des ENSA – pas de chiffrage), Bretagne (école sous dimensionnée par rapport à sa fréquentation, projet d'extension réhabilitation mais sans chiffrage, non budgété), Lille (travaux de rénovation estimés à 1 M€ mais non budgétés), Lyon (extension de 3 000 m² envisagée mais non budgétée), Montpellier (programme pluriannuel de travaux estimé à 1,7 M€, financés pour partie par le MCC en 2012), Nancy (restructuration des espaces envisagée mais travaux non budgétés), Normandie (travaux de restructuration et de mise en conformité nécessaires, accord du MCC pour la réhabilitation d'un bâtiment, pas de mention sur le budget), Paris-La Villette (succession de projets qui n'aboutissent pas mais versement de crédits pour des travaux urgents ; projet de relocalisation en cours mais non chiffré, non budgété), Paris-Malaquais (élaboration d'un schéma directeur sur l'ensemble du site, sans chiffrage) ;

Les représentants du ministère de la culture et de la communication et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 6 juillet 2016 et du 7 décembre 2016, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte des éléments transmis par le ministère de la culture et de la communication relatifs à la réforme de l'enseignement en architecture et à la stratégie nationale pour l'architecture. Il remarque néanmoins qu'à ce jour les conséquences immobilières potentielles se mesurent à peine, si ce n'est dans la volonté exprimée par le ministère de s'attacher à conserver et adapter aux besoins des activités le patrimoine architectural dont il dispose plutôt que la démolition et la reconstruction.

2. Le Conseil constate qu'il est projeté de confier à l'OPPIC, par convention, l'élaboration d'un schéma directeur immobilier du réseau des écoles nationales d'architecture et salue la volonté du ministère de la culture et de la communication de disposer d'un tel outil au service de la stratégie immobilière des ENSA.

   Il observe que l'élaboration du schéma directeur immobilier sera précédée d'une phase d'inventaire du patrimoine occupé et recommande que cette dernière soit réalisée dans les délais annoncés, en lien avec la DIE, eu égard aux écarts conséquents entre les données du ministère de la culture et celles de l'État propriétaire.

Sur la fiabilisation des données et l'élaboration des normes de surfaces

3. Le Conseil prend acte des travaux d'inventaire qui vont être engagés et constate, en parallèle, le développement d'un module spécifique du référentiel technique (RT), adapté aux locaux d'enseignement supérieur.

Il s'étonne que les ENSA ne puissent bénéficier de ce module développé conjointement par France Domaine et le ministère en charge de l'enseignement supérieur. Il s'interroge sur les raisons de cette carence eu égard aux enjeux de coopération entre les ENSA et des établissements d'enseignement supérieur au sein de COMUE.

Il demande au représentant de l'État propriétaire que le sujet soit expertisé dans les meilleurs délais. Dans la période de fiabilisation des données qui s'est engagée, tant dans le cadre du diagnostic immobilier confié à l'OPPIC que dans celui de la généralisation des SDIR, il serait regrettable que les ENSA ne puissent bénéficier de cet outil.

L'appréciation des potentiels immobiliers de l'enseignement supérieur situés à proximité et le développement de mutualisation en serait grandement facilitée.

Le Conseil demande donc la transmission rapide de cet outil aux ENSA.

4. Le Conseil s'interroge sur les référentiels utilisés jusqu'alors pour déterminer la surface des projets immobiliers en fonction du nombre d'étudiants, qu'il s'agisse de la norme NF X 35-102, spécifique à la conception ergonomique des espaces de travail en bureaux mais ne traitant pas des espaces utiles à l'enseignement en architecture ou encore du référentiel immobilier universitaire considéré comme dépassé à la fois par les universités et le Ministère (cf. avis du CIE n°2013- 05 daté du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités).

   Il invite donc les écoles, les ministères chargés de la culture et de l'enseignement supérieur ainsi que le représentant de l'État propriétaire à se rapprocher afin qu'un référentiel actualisé puisse voir le jour dans des délais compatibles avec la réalisation des prochaines opérations.

   Il recommande qu'une attention particulière soit portée, dans l'élaboration du nouveau référentiel immobilier, sur les taux d'occupation des espaces en fonction des années et des cycles et sur l'incidence des nouvelles technologies sur la conception des locaux d'apprentissage et de vie.

Sur les opérations récentes ou en projet

5. Le Conseil prend acte d'opérations comme celle menée à Clermont-Ferrand, dans l'esprit de la SNA et de la préservation – réutilisation d'un patrimoine bâti inscrit à l'inventaire. Il se réjouit que les usagers puissent bénéficier d'espaces adaptés à l'activité d'enseignement. Il relève toutefois le coût de cette opération rapporté au nombre d'étudiants inscrits (60 000 € par étudiant) et le ratio de 22 m² par étudiant.

   Il entend que la surface créée à l'occasion de la rénovation et de l'extension de l'ancien sanatorium est de nature à constituer un potentiel d'espace pour le développement d'activités en lien avec celle de l'ENSA. Il regrette toutefois de ne pas disposer d'informations quant aux activités qui pourraient occuper ces surfaces surnuméraires, un an après la mise en service des locaux. Il s'inquiète de la charge en fonctionnement ainsi portée par l'école et du défaut de valorisation de ces surfaces.

6. Le Conseil s'interroge également sur l'articulation des projets de l'ENSA-Marseille et du futur Institut méditerranéen de la ville et des territoires avec la stratégie immobilière d'Aix-Marseille-Université et la rénovation du campus de Luminy.

   De façon plus générale, le Conseil s'interroge sur le non aboutissement de certains projets et travaux, dont l'extension de l'ENSA de Bretagne mentionné au SPSI 2010 ou le repositionnement de l'ENSA de Bordeaux. Au-delà du contexte budgétaire et des incertitudes liées, les projets ne semblent pas avoir fait

l'objet d'études économiques permettant d'arrêter une position sur leur faisabilité, alors que les coûts induits par cette attente (travaux d'urgence, obligation de mise en conformité) s'accumulent.

7. Le Conseil rappelle qu'il a, dans son précédent avis, recommandé au MCC de mobiliser les compétences et ressources de l'OPPIC afin de mettre en place des outils de pilotage des investissements, de contrôle des coûts et des délais. Il insiste pour que la fiabilisation des estimations du coût des opérations immobilières concernant les écoles d'architecture fasse également l'objet d'un engagement fort.

Sur l'élaboration d'une stratégie immobilière

8. Le Conseil entend que la mise en œuvre de la SNA pourrait avoir pour conséquence l'évolution des missions et activités des architectes diplômés et ce faisant l'évolution du nombre d'étudiants à former et des formations dispensées. Il entend également que les besoins capacitaires seront appréciés à l'aune des résultats du diagnostic immobilier. Le Conseil remarque toutefois que les objectifs en termes de capacité d'accueil doivent être déterminés a priori en fonction de besoins objectivés et non en fonction des résultats du diagnostic immobilier à venir.

   Il appartient donc au ministère de fixer, au préalable, les objectifs en termes de formations, de taille des cohortes à former et de répartition territoriale.

9. Nonobstant la réalisation d'un schéma directeur immobilier du réseau des écoles, le Conseil invite chaque établissement à procéder au renouvellement de son propre schéma pluriannuel de stratégie immobilière, dans une logique de stratégie de site dans le cadre des COMUE.

   Il demande par ailleurs à être informé des opérations de mutualisation et de rationalisation induits par l'adhésion aux différentes COMUE.

10. Enfin, et compte tenu du projet de schéma directeur immobilier du réseau des écoles qui lui a été présenté, le Conseil souligne son intérêt pour la démarche et attend avec impatience que les résultats lui en soient communiqués. Il réentendra le MCC à l'issue des travaux menés par l'OPPIC fin 2017.

    Il invite l'État propriétaire et le ministère à ne pas s'interdire de réfléchir à des modalités de valorisation du patrimoine, même si elles dérogent aux orientations de la SNA en matière de conservation du patrimoine dès lors qu'elles présentent un intérêt financier certain.

*

Avis n°2016-30 de suite sur la stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap)

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

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-16 en date du 10 décembre 2014 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap) ;

Vu l'audition du 30 septembre 2015 concernant l'avancement du projet immobilier du Cnap ;

Vu le dossier du 11 octobre 2016 établi par le Cnap et les éléments complémentaires transmis le 8 novembre 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 19 octobre 2016, M. Yves ROBERT, directeur du centre national des arts plastiques accompagné de Mme Carole SPADA, secrétaire générale du Cnap, et, pour la direction générale de la création artistique du ministère de la culture et de la communication, de M. Pascal PERRAULT, sous-directeur des affaires financières et générales, de Mme Michèle KERGOSIEN, chef de mission, de M. Simon ANDRE-DECONCHAT, chef du département du soutien à la création, et, pour la sous-direction des affaires immobilières et générales du ministère de la culture et de la communication de M. Pascal DAL-PONT, sous-directeur, et de M. Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière, en présence de M. Didier PETITJEAN de la Direction de l'immobilier de l'État,

Considérant que le Centre national des arts plastiques est un établissement public administratif, opérateur de l'État sous tutelle du ministère de la culture et de la communication dont les principales missions sont les suivantes :

- concourir à l'enrichissement et à la valorisation du patrimoine artistique contemporain de l'État par des acquisitions et commandes d'œuvres d'artistes vivants dans leurs différentes formes d'expression, y compris la photographie, les arts graphiques, le design, les métiers d'art et assurer la diffusion de celles-ci ;
- assurer la garde, la gestion et la diffusion de la collection, appelée Fonds national d'art contemporain, constituée de plus de 93 000 œuvres. Si la plus grande partie des collections est déposée dans des musées ou des administrations, 30 000 œuvres sont conservées dans les réserves du CNAP ;
- apporter son soutien aux artistes plasticiens, et plus généralement aux professionnels du secteur de l'art contemporain. Il concourt donc à promouvoir les projets, gère des dispositifs d'aide financière aux artistes et professionnels de ce secteur, produit et diffuse des ressources et informations aux professionnels ;

Considérant que son rôle est de mettre à disposition d'institutions de diffusion ou d'administrations les œuvres dont il assure la conservation. À ce titre, il procède à 16 000 mouvements d'œuvres par an (mouvements internes, acquisitions, prêts et/ou dépôts) ;

Considérant que le Cnap a été auditionné par le Conseil de l'immobilier de l'État le 26 novembre 2014 sur son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ; que la situation immobilière de l'établissement et son projet immobilier n'étant pas satisfaisants, le Conseil a pris acte de la volonté du Cnap d'engager une nouvelle phase de recherche de localisation aboutissant à un projet d'implantation moins onéreux que ceux déjà explorés ;

Considérant qu'une audition de suite a eu lieu le 30 septembre 2015 pour apprécier l'avancement du projet immobilier, dont le Conseil a expressément demandé qu'il respecte les normes de la politique immobilière de l'État, la définition des contraintes de stockage selon des critères de juste qualité, l'optimisation des surfaces du programme, la recherche avec le ministère de tutelle et le service France Domaine de partenaires publics confrontés à des problématiques de stockage comparables, afin de développer des solutions mutualisées plus économiques ;

Que le Cnap a été en outre invité à étudier les opportunités offertes sur le marché de l'immobilier, et plus particulièrement celui de la logistique, et à se faire accompagner dans ses démarches par des professionnels de l'immobilier disposant d'une bonne connaissance des marchés et des acteurs ;

Considérant que le Cnap dispose actuellement d'un parc immobilier de plus de 20 000 m² dont environ 16 000 m² à usage de réserves. Les biens occupés par l'opérateur se décomposent comme suit :

- deux prises à bail pour le siège, situées au sein de la Tour Atlantique de La Défense (92), pour un total de près de 1 000 m² SUB :
- la première porte sur 598 m² SUB (dont 378 m² SUN pour 31 postes de travail, soit 12,2 m² SUN / PdT) et expire le 31 août 2018 ;
- la seconde porte sur 301 m² SUB (nombre de postes de travail non-précisé) et expire le 31 décembre 2018 ;
- un bail emphytéotique sans redevance, situé à la Défense (92), de 3 775 m² de SUB, accueillant des réserves et dont l'échéance est au 31 octobre 2018 ;
- un bien pris à bail de Saint-Ouen-l'Aumône (95) de 16 000 m² (unité de surface non-précisée), pour l'accueil de réserves et qui expirera au 27 mars 2017.

Considérant que le Cnap supporte des dépenses immobilières de l'ordre de 2,24 M€ dont 1,5 M€ de loyers (répartis en 0,47 M€ pour le siège et 1,04 M€ pour les réserves) qui obèrent grandement les capacités d'intervention de l'établissement ;

Considérant que le projet immobilier du Cnap s'inscrit dans une perspective plus large que sa seule stratégie immobilière et qu'il constitue la première étape de réalisation du schéma directeur immobilier des réserves[70] comme l'a annoncé le ministère de la culture et de la communication lors de l'audition ;

Considérant que trois hypothèses d'implantation future ont été énoncées lors de l'audition de septembre 2015 sans que des scenarii soient précisément exposés :

- une localisation du siège du Cnap et du pôle de conservation (réserves) dans un périmètre de 45 minutes depuis une grande gare parisienne ;
- une mutualisation avec un autre établissement ayant des besoins similaires de réserves : l'opportunité d'un rapprochement avec le service à compétence nationale du Mobilier national étant étudié par un transfert du siège du Cnap dans l'enclos des Gobelins, siège du Mobilier national – Paris XIIIème-, les réserves du Cnap étant alors situées hors Paris, et, ultérieurement, à un horizon indéterminé, par mutualisation des réserves du Cnap et du Mobilier national ;
- une implantation des réserves en région ; cette solution n'a pas la faveur du Cnap car elle renchérirait les coûts de fonctionnement et rendrait plus complexe le dépôt des œuvres dans des administrations centrales et des organes de l'État ;

Sur l'expression des besoins du Cnap

Considérant que les effectifs du Cnap sont de 79 ETP, dont 61 relèvent du siège de l'établissement dans des activités administratives et scientifiques les 18 autres étant attachés à la manipulation, la conservation des collections et se situant physiquement à proximité des réserves ;

Qu'il accueille en outre tout au long de l'année des agents en mission de courte durée pour des besoins occasionnels ainsi que des étudiants ; que le besoin en poste de travail est évalué à 70 pour les fonctions du siège (site administratif) ;

Que les missions de l'établissement le conduisent à organiser de nombreuses commissions et réunions ; qu'il en résulte le besoin d'un centre de documentation et des archives ouvertes à la consultation, de salles adaptées dont une dédiée à la présentation des œuvres (salle des commissions) et dotée d'un espace logistique ;

Que le besoin exprimé pour le site administratif est de 2 490 m² SUB, dont 1 098 m² dédiés aux bureaux ;

Que le volume des espaces de réserves, ateliers (encadrement, restauration) et des espaces logistiques tenant compte d'un coefficient d'accroissement des collections est évalué à 26 599 m² SUB (23 873 m² SUN) par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (Oppic). Ces espaces destinés en grande majorité à la conservation, la manipulation et la restauration des œuvres doivent répondre à des exigences spécifiques en termes de sécurité, sûreté, température et hygrométrie ;

Que le besoin global exprimé pour l'ensemble administratif et les réserves correspond à 29 089 m² SUB ;

---

[70] *Le schéma tient compte de la diversité des fonds constitués essentiellement par cinq grands ensembles : réserves muséales, collections classées monuments historiques, fonds relevant de la commande publique. Il fait suite à l'échec du projet des réserves mutualisées de Cergy.*

Sur les superficies supplémentaires nécessaires à l'accroissement des collections du fond national d'art contemporain

Considérant que l'appréciation de l'évolution de la collection en termes d'accroissement et de besoins de surfaces supplémentaires, se base sur une première analyse réalisée en 2009 dans le cadre de l'analyse des besoins du Cnap pour le projet de réserves mutualisées à l'échelle du ministère de la culture et de la communication ;

Que ces données ont été confrontées à une comparaison d'évolution d'accroissement de la collection pour les œuvres rentrées dans les collections sur deux périodes : 2005-2009 et 2010-2015 ;

Qu'au regard du type et du nombre d'œuvres acquises chaque année, de l'évolution des budgets d'acquisition, du choix de consacrer une part importante des crédits à la conservation préventive d'œuvres, pondéré par la nécessité de mieux préparer les œuvres en vue de dépôt rapide, 350 à 500 m² annuels sont considérés comme un chiffre à retenir pour l'évolution des surfaces de stockage à horizon d'une quinzaine d'années ;

Sur l'estimation du renchérissement des coûts de fonctionnement directs et indirects dans l'hypothèse d'une installation des réserves du Cnap en région (Vitrolles – Bouches-du-Rhône-, Ambarès et Mérignac –Gironde-)

Considérant que l'hypothèse d'une implantation des réserves en région a été étudiée ; que cette hypothèse induirait des charges et des contraintes supplémentaires de gestion sans économie significative sur le coût du foncier, estimées à 423 920 €;

Que les coûts de fonctionnement directs sont estimés à 203 920 € annuels (dont 123 920 € de frais de transports et de mission des responsables de collections et de deux agents monteurs installateurs d'objets d'art et 80 000 € de recrutement de monteurs installateurs supplémentaires) ;

Que les coûts de fonctionnement indirects sont estimés à 220 000 € annuels (coût horaire chargé du temps de trajet des responsables de collections) ;

Sur les hypothèses d'implantation retenues

Considérant que sur la base du programme théorique des besoins du Cnap [71] et du programme général du pôle de conservation des collections du Cnap [72], la recherche d'un site s'est déroulée en collaboration avec le ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État [73] dans le cadre du marché de prestataires immobiliers dont elle dispose ;

[71] *Auteur : Oppic, février 2015*

[72] *Auteur : FL&CO – architecture-programmation-muséographie, septembre 2015*

[73] *Mission de recherche confiée à SEGAT*

Qu'il a été procédé en parallèle à l'identification de pistes domaniales afin d'élargir la recherche ; que le site domanial de Rocquencourt (78)[74], identifié dans ce cadre, n'a pas été retenu du fait de sa mauvaise accessibilité, de son inadaptation aux besoins et des coûts induits ;

Considérant que trois options ont été étudiées : une implantation des réserves en Cnap en Ile-de-France, un regroupement des réserves du Cnap avec celle d'un autre établissement aux missions complémentaires et un regroupement sur un site unique du siège et des réserves du Cnap à proximité immédiate de Paris ;

Considérant que huit puis, après analyse, trois biens ont été sélectionnés dans le parc privé sur la base des critères d'accessibilité, des caractéristiques techniques des immeubles, de la performance économique, des coûts d'exploitation et des calendriers de commercialisation ;

Considérant que ces trois biens sont situés respectivement à Gonesse (95), Chanteloup-en-Brie (77) et Pantin (93) ;

Que les deux premiers sont à acquérir en VEFA (vente en état de futur achèvement). Les constructeurs / investisseurs disposent de la maîtrise du foncier mais aucun permis de construire n'a été déposé ;

Que le dernier est un bien déjà construit qui sera remis en état par son propriétaire actuel avant cession [75] ;

Considérant que le site de Gonesse (95) présente les caractéristiques suivantes : terrain nu de 26 535 m² dont le coût d'acquisition s'élève à 2,255 M€ et 0,202 M€ de droits de mutation à titre onéreux et TVA ; que les droits à construire résiduels seraient de 7 587 m² ;

Que le coût estimé de construction des réserves du Cnap (26 600 m²) est de 40,93 M€ (TTC TDC) ;

Que la construction du siège sur ce site est estimée de façon théorique à 6,05 M€ (TTC). A priori, seules les réserves auraient leur place à Gonesse, le siège serait localisé selon plusieurs hypothèses à Paris (8,96 M€ TTC en location 10 ans fermes ; 32,27 M€ en acquisition ; 12 M€ en installation sur le site des Gobelins du Mobilier national) ;

Considérant que le site de Chanteloup-en-Brie (77) présente les caractéristiques suivantes : terrain nu de 33 221 m² dont le coût d'acquisition s'élève à 3,156 M€ et 0,284 M€ de droits de mutation à titre onéreux et TVA ;

Que le coût estimé de construction des réserves est de 40,93 M€ (TTC TDC) ;

Que la construction du siège sur ce site est estimée de façon théorique à 6,05 M€ (TTC) comme dans le cas précédant. Les hypothèses de localisation du siège à Paris sont les mêmes (location : 8,96 M€ TTC, acquisition : 32,27 M€, installation sur le site des Gobelins du Mobilier national : 12 M€) ;

---

[74] *Occupé préalablement par l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)*

[75] *Un scenario alternatif de remise en état des locaux existants et de construction d'une extension serait également à l'étude*

Considérant que le site de Pantin (93) présente les caractéristiques suivantes : terrain bâti de 17 053 m² dont le coût d'acquisition (foncier et bâti) s'élève à 13 M € et 1,1 M€ de droits de mutation à titre onéreux et TVA ; que les droits à construire résiduels seraient de 6 000 m² ;

Que le coût estimé de restructuration de l'existant est de 29,7 M€ (TTC TDC) ;

Que la construction du siège sur ce site est estimée à 6,05 M€ (TTC) comme dans les autres cas ;

Que le coût global d'investissement pour la construction du siège et des réserves est évalué à 49,92 M€ ;

Considérant que le coût prévisionnel de l'opération est estimé, selon le scénario, entre 49,92 M€ TTC TDC et 56,38 M€ TTC TDC ;

Que le projet de loi de finances 2017 (PLF 2017) prévoit 17 M€ d'AE et 6 M€ de CP pour ce projet ; que le CNAP contribuera au financement à hauteur de 5 M€ prélevés sur son fonds de roulement ; que les solutions retenues pour le du différentiel, qui s'élève entre 27,92 M€ et 34,38 M€, ne sont pas précisées ;

Sur l'analyse du risque juridique d'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap

Considérant qu'il ressort d'une analyse de la DIE, de juillet 2015, confirmée en mars 2016 [76], que l'acquisition d'un entrepôt de stockage de réserves par l'État en VEFA présente un risque juridique de détournement de procédure par rapport :

- à la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique en ce qu'elle remplit les quatre critères cumulatifs qui rendent son recours illégal [77] ;
- au droit européen des marchés publics tel qu'en cours de redéfinition par l'Union européenne, notamment car le CNAP exerce une « influence déterminante […] sur la conception de l'ouvrage » ;

Considérant que la DIE postule, sur le premier point qu'en l'espèce, et en l'absence de dépôt de permis de construire, le cahier des charges du CNAP comporte des prescriptions qui sont de nature à présenter un risque juridique, quand bien même elles ne seraient pas spécifiques au regard du marché immobilier de la logistique ;

Qu'elle poursuit en précisant sur le second point que, le critère de « l'influence déterminante de la personne publique sur la conception de l'ouvrage est, *in fine*, proche du critère de « conception en fonction des besoins propres de la personne publique ». Le risque juridique de contournement de la notion européenne de marché public de travaux est identique à celui de contournement du droit interne ;

---

[76] *Source : DIE FD1A/FD2B – note du 14 mars 2016 sur les risques juridiques de l'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap.*

[77] *Le Conseil d'État a énoncé quatre critères cumulatifs qui, lorsqu'ils sont remplis, rendent illégal le recours à la VEFA. Ces critères sont les suivants : le contrat repose sur la construction d'un immeuble ; l'immeuble est construit pour le compte du pouvoir adjudicateur ; l'immeuble est entièrement destiné à devenir la propriété de la personne publique ; l'immeuble a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.*

Qu'elle conclut son analyse en indiquant que parmi l'ensemble des scenarii à l'étude, seul le projet d'acquisition du bien situé à Pantin rénové et sans extension (qui pourrait être réalisée en loi MOP ultérieurement) ne présenterait pas de risque juridique de contournement des règles internes et européennes des marchés publics ;

Les représentants du Centre national des arts plastiques, du ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, sur la base des éléments présentés, des éléments complémentaires reçus, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 octobre 2016 et du 7 décembre 2016, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil entend la nécessité pour le Cnap de mener à terme un projet immobilier lui permettant de trouver une solution pérenne et adaptée au bon déroulement de ses missions notamment pour ce qui concerne l'entreposage et le maintien des collections.

   Il reconnait le travail effectué pour formaliser les besoins de l'établissement et objectiver l'appréciation de l'évolution de ses besoins au regard de la politique d'acquisition et de mise à disposition des œuvres d'art. Le Conseil rappelle qu'il avait incité le Cnap à développer une politique active de mise à disposition des œuvres.

2. Le Conseil constate que, dans une phase transitoire et quelle que soit l'option retenue, la charge due au maintien d'une implantation dédiées aux réserves avant livraison du projet immobilier, pourtant estimée à environ 1 M€ par an, n'est pas intégrée dans le coût du projet. Il s'agit pourtant d'une charge non négligeable qu'il conviendra d'assumer pendant une durée conditionnée par la date de livraison du projet.

3. Le Conseil entend également que le projet immobilier du Cnap s'inscrit dans une perspective plus large que sa seule stratégie immobilière et qu'il constitue la première étape de réalisation du schéma directeur immobilier des réserves annoncé par le ministère de la culture et de la communication. Il s'étonne toutefois qu'au-delà de l'intention, les hypothèses étudiées, les solutions proposées ne concrétisent en rien cette perspective que le Conseil appelait pourtant de ses vœux.

   Le rapprochement avec des établissements ayant des besoins similaires ayant été évoqué, le Conseil demande pour chacune des hypothèses étudiées les superficies qui pourraient être consacrées à l'accueil de réserves d'autres établissements et les modalités de ces rapprochements.

4. Le Conseil se félicite de l'organisation de la démarche menée en concertation entre l'opérateur, le ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État, du pilotage de l'opération, de l'exploration de pistes domaniales, du recours à un prestataire spécialisé dans la recherche de sites.

   Il s'étonne toutefois que, malgré l'analyse qui semble avoir été faite à l'été 2015, confirmée au printemps 2016, sur les risques juridiques de l'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap, la sélection finale des trois sites potentiels contienne deux sites que l'analyse précédemment mentionnée écarte de fait.

Le choix se résume au site unique restant en lice, celui de Pantin présenté au Conseil, qui présente des qualités intrinsèques, sous réserve néanmoins d'une rénovation.

Autrement dit, depuis la précédente audition par le Conseil, et alors même que la position de ne pas acquérir en VEFA était connue, aucune recherche supplémentaire de site n'a été effectuée en dehors de Pantin par le ministère de tutelle, la DIE et son prestataire.

De plus, ce site qui est censé représenter une démarche de mutualisation dans le cadre du schéma directeur immobilier des réserves ne peut, sans extension, satisfaire les besoins complets du Cnap, et encore moins ceux d'un autre opérateur.

Par ailleurs, l'extension, dont le coût est estimé à 6 M€, ne permettrait d'accueillir que le siège du Cnap.

5. Le Conseil s'étonne enfin que le financement n'est pas assuré en totalité, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

*

En conclusion, le Conseil reconnait le travail réalisé conjointement par les services du ministère de la culture et de la communication, de la Direction de l'immobilier de l'État et du Cnap.

Il entend la nécessité pour le Cnap de remédier sous peu au caractère non pérenne de la situation immobilière de ses réserves, en particulier. Il considère cependant que le maintien en proche banlieue parisienne des réserves de l'opérateur résulte davantage d'un postulat, que d'une analyse objectivée de ce qu'aurait pu être une solution immobilière dans le contexte du Grand Paris ou en région.

A ce stade, il constate que seul le site de Pantin retient l'intérêt du Cnap même si celui-ci ne répond, en l'état, que partiellement à ses besoins en termes de surface. Le Conseil retient également que le financement complet de l'opération reste à définir.

Il note également le peu de lisibilité quant à la part que prend le projet dans la démarche de schéma directeur immobilier des réserves que le ministère de la culture et de la communication porte et invite ce dernier à préciser l'articulation de ce projet avec ses propres travaux et ceux conduits simultanément par le Mobilier national.

Il constate enfin que le choix de Pantin était prédéterminé dans la mesure où sur les trois sites sélectionnés, deux étaient a priori non éligibles au plan juridique, ce qui était prévisible au vu des analyses faites dès 2015.

La logique voudrait donc que ce scenario ne soit pas validé et qu'une nouvelle recherche de site s'inscrivant davantage dans le contexte du Grand Paris soit effectuée. Le Conseil note toutefois que les décisions sont contraintes par la prolongation des baux arrivant à échéance, y compris celui des réserves situées à la Défense, indépendamment du site retenu, laquelle a un coût annuel de 1 M€.

Au vu de ces éléments, il appartient au ministre en charge du budget d'apprécier l'opportunité de soutenir ce choix.

*

9.2 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

En 2016, la stratégie immobilière du centre national de recherche scientifique (CNRS) a fait l'objet d'un avis de suite. Le CIE a pu observer que l'établissement s'était doté d'un outil spécifique qui devrait améliorer la gestion de son patrimoine immobilier. Il relève néanmoins que le CNRS dispose d'un foncier important qui mérite d'être mieux valorisé. De même, une gestion plus efficace du parc de logement dont la vacance est importante pourrait constituer des recettes complémentaires. Le CIE attend du prochain SPSI 2016-2020 un véritable inventaire et une stratégie de valorisation du patrimoine.

L'Institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA) a présenté sa stratégie immobilière au CIE. Celui-ci a relevé la nécessaire proximité territoriale des implantations de l'INRIA avec la recherche et le monde économique. Le CIE s'est montré favorable à l'installation du siège sur le site Paris-Saclay. Il demeure très attentif en revanche sur l'installation du centre de recherche INRIA Paris sur le site de la rue Barrault Paris 13ème et notamment sur sa valorisation. Dans cet avis, comme dans celui relatif à l'IEP Paris, et comme il l'avait fait les précédentes années, le CIE a souligné l'importance parfois excessive des décisions d'urbanisme de la Ville de Paris, pour la valorisation du patrimoine de l'État et ce alors même qu'aucune concertation préalable à ces décisions n'est menée par la Ville.

Par ailleurs, Le CIE a débuté en 2016, un cycle d'auditions des universités qui s'achèvera en 2017. Cette série d'auditions fait suite aux avis rendus par le CIE entre 2012 et 2013 sur différentes universités.

Les trois premières universités ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine ont ainsi été de nouveau auditionnées. Il s'agit de l'université d'Auvergne (UDA), de l'université de Poitiers et de l'université de Toulouse (T1C).

Le CIE note que les actions de professionnalisation de la fonction immobilière exigées dans le cadre de la dévolution ont été mises en place. Elles concernent notamment et à des degrés divers la connaissance du parc, la définition d'une stratégie pluriannuelle et l'organisation de la gestion immobilière.

Il relève que la stratégie reste trop limitée à des opérations de travaux basées sur l'assurance d'une dotation de dévolution constante ou de crédits CPER et du plan Campus.

L'université d'Aix-en Provence-Marseille (AMU) et l'université de Strasbourg (UNISTRA) ont elles aussi été auditionnées. Le Conseil relève que ces établissements se sont engagés depuis leur fusion avec d'autres structures dans une gestion de leur patrimoine immobilier en se dotant d'outils, de personnels et d'objectifs pluriannuels. Le CIE observe que ces deux établissements doivent se doter d'un SPSI 2016-2020 dans la forme exigée par la direction de l'immobilier de l'État. Le Conseil a pris bonne note de leur prudence sur une éventuelle dévolution de leur patrimoine qui doit s'accompagner, entre autres, selon ces universités d'un modèle financier viable à long terme.

*

Avis n°2015-17 sur la stratégie immobilière de Sciences Po

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière de Sciences Po du 11 février 2015 et les éléments complémentaires communiqués par l'établissement les 4 et 9 mars 2015[78] ;

Vu la note du 20 avril 2015 du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la présentation du SPSI de Science Po devant le CIE ;

Après avoir entendu M. Frédéric MION, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris accompagné de Mme Charline AVENEL, secrétaire générale et MM. Pierre-Yves SUARD, Directeur financier, Jean-Noël POLI, directeur des services généraux et de l'immobilier et Christian ANDRE, chef de projet de l'Artillerie, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau « stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État », en sa séance du 11 février 2015 ;

[78] *Le Conseil a également pris connaissance des informations mises en ligne par Sciences Po parmi lesquelles figurent notamment le document d'orientation stratégique de mai 2014 « Sciences Po 2022 » et les procès-verbaux du Conseil d'administration de la Fondation nationale des sciences politiques des 2 octobre 2008, 5 mai 2009, 13 octobre 2009 et 17 décembre 2013.*

Sur Sciences Po

Considérant que Sciences Po est l'appellation donnée à la réunion de deux entités juridiquement distinctes mais fonctionnellement étroitement imbriquées :

- L'Institut d'Études Politiques de Paris, grand établissement public, au sens de la loi du 28 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur,
- La Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), fondation privée qui gère onze unités de recherche, la bibliothèque, les Presses, une librairie, une société de conseil, et l'Institut d'Études Politiques de Paris.
- La FNSP reçoit l'ensemble des ressources financières de Sciences Po, que celles-ci viennent de l'État, des collectivités locales, de l'Union européenne, des entreprises ou des élèves. Elle tient une comptabilité d'entreprise. Elle est l'employeur de tous les salariés de Sciences Po, lesquels relèvent du Code du Travail.
- La FNSP est propriétaire ou locataire de l'ensemble des immeubles où se déploient les activités de Sciences Po.

Considérant que Sciences Po emploie 1 200 salariés et plus de 4 000 enseignants vacataires ; que Sciences Po disposait en 2014 d'un budget de 159 M€, une moitié provenant de l'État, l'autre moitié de ressources propres ; que le poste immobilier hors investissements représente 10 % de ce budget dont 15,5 M€ pour les seuls sites parisiens ;

Considérant que l'IEP de Paris compte 13 500 étudiants inscrits pour 9 600 présents sur une base annuelle ; que ce chiffre est en forte croissance depuis une quinzaine d'années ; que la population étudiante compte 30 % de boursiers et près de 50 % d'étrangers venant de 150 pays différents ;

Considérant que les statuts de Sciences Po lui permettent de fixer librement sa politique tarifaire ; que les droits d'inscription sont proportionnels aux revenus du foyer de l'étudiant et s'étalent entre 0 et 10 000 € (4 000 € en moyenne) pour les étudiants de premier cycle et entre 0 et 13 000 € (4 500 € en moyenne) pour les étudiants à partir du master ; que la direction de Sciences Po considère que si ces tarifs demeurent élevés pour la France, ils sont justifiés par des prestations de qualité et sont très inférieurs aux pratiques internationales, notamment nord-américaines ;

Sur le projet pédagogique de Sciences Po

Considérant que Sciences Po se définit[79] comme « une université de recherche internationale, sélective, ouverte sur le monde, et qui se compare aux meilleures sur son champ spécifique de discipline, les sciences humaines et sociales » ;

Que Sciences Po retient trois défis qui déterminent son positionnement et ses orientations stratégiques : la compétition internationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche ; la révolution numérique qui amplifie la mondialisation de l'enseignement et les effets de concurrence ; les ressources nécessaires pour financer le développement de Sciences Po ;

Que l'Institut d'études politiques de Paris est un membre fondateur de la communauté d'universités et établissements « Université Sorbonne Paris Cité » (COMUE USPC) qui regroupe depuis 2010 des

[79] *« Sciences Po 2022 : comprendre le monde pour le transformer »*

établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des organismes de recherche liés par la volonté commune de créer une université de recherche de rang mondial, proposant une offre de formation au meilleur niveau et veillant au développement de l'innovation sous toutes ses formes ;

Que depuis le début du millénaire, l'IEP de Paris, par la réorganisation de ses cursus et l'engagement d'un vaste plan de développement international, conduit une politique volontaire d'augmentation de ses effectifs ; que Sciences Po cible une croissance de 15% sur cinq ans pour un effectif global de 10 900 étudiants présents à horizon 2020 ; que la croissance des étudiants s'accompagne d'une montée en puissance des effectifs administratifs ;

Sur la problématique immobilière de Sciences Po

Considérant que depuis l'ouverture en 1872 de l'École libre des sciences politiques, établissement privé d'enseignement supérieur qui est à son origine, Sciences Po est implanté à proximité des lieux de pouvoir, au cœur du 7ème arrondissement de Paris ; que l'établissement estime que cette situation privilégiée constitue le fondement de son identité singulière ; que cette implantation au cœur de Paris, dans un secteur historique, est également contraignante ;

Que Sciences Po est depuis sa création, confronté de manière récurrente à la question difficile de l'extension de ses locaux pour faire face à la croissance de ses activités ; que Sciences Po impose des obligations de présence et un nombre d'enseignement hebdomadaire qui accroît la pression immobilière des effectifs présents ; qu'en dépit d'un taux d'occupation des espaces extrêmement intensif et d'une gestion du planning inventive, l'établissement indique être en situation de pénurie de locaux notamment en matière d'espaces de travail et de vie de campus ; que cette pénurie est notamment induite par des disparités fortes entre les sites et un aménagement encore non optimal du campus de Paris ;

Que les coûts d'exploitation du 7ème arrondissement sont élevés ; que Sciences Po tente de contenir ceux-ci en deçà du coût moyen des locations du quartier ;

Que les étudiants sont confrontés à la pénurie de logement au cœur de Paris, contre laquelle Sciences Po s'est efforcé d'agir en contractant des partenariats avec le CROUS et la CIUP, et en fidélisant une offre issue de bailleurs privés pour loger tant ses étudiants boursiers qu'internationaux ; que les étudiants qui se sont ni boursiers ni étrangers acquittent à la fois des frais de scolarité qui peuvent être élevés et subissent les coûts de logements élevés, situation particulièrement pénalisante pour les classes moyennes ;

Considérant que pour accompagner la croissance de l'établissement, Sciences Po conduit une politique immobilière qui repose sur le déploiement de ses activités sur des campus en région[80] ainsi que sur le développement et la rationalisation du campus parisien ;

Que le développement de cette politique a suscité des évolutions en matière de gestion, de fonctionnement et de confort ;

- la fonction immobilière est organisée depuis 2003 autour d'une direction des services généraux et de l'immobilier en charge de la gestion des baux, de la conduite des opérations de travaux de rénovation et d'entretien des locaux ainsi que de la sécurité des bâtiments ;

[80] *Sciences Po dispose de six campus hors Paris situés à Reims, Menton, Dijon, Le Havre, Poitiers et Nancy.*

- le triplement des effectifs depuis le début du siècle ne s'est accompagné que d'un doublement des surfaces de l'établissement ;
- les coûts d'exploitation qui étaient de 525 € / m² en 2008 sont aujourd'hui de 429 € / m² ;
- une politique très volontariste a permis d'accroître très fortement l'accueil des élèves en situation de handicap (150 élèves en 2014, soit une multiplication par dix en huit ans) ;

Sur les campus en région de Sciences Po

Considérant que Sciences Po a pris le parti de délocaliser une partie de ses activités en dehors de Paris, en vertu d'un modèle pédagogique très spécifique, et sur le seul segment du collège universitaire ; que les locaux des six campus en région qui hébergeaient 1283 étudiants en 2013, représentent 12 650 m², soit un ratio moyen de 9.86 m² / étudiant ;

Que dans le cadre de la création d'un nouveau campus, Sciences Po invite les collectivités locales à financer l'intégralité du coût d'investissement et à soutenir son fonctionnement sur une base pérenne ; qu'à l'exception de Menton, les collectivités sont propriétaires des locaux des campus qu'elles mettent à disposition de sciences Po ; que le coût immobilier de l'ensemble du parc représente 970 000 € par an pour Sciences Po, soit 77 € / m² SUB.

Que les locaux, pour la plupart récemment rénovés, sont aux plus récentes normes d'accessibilité handicap et de respect de l'environnement ; que le prestige et la qualité architecturale du bâti constituent un élément phare de l'identité des campus : l'Hôtel des Missions royales à Nancy, l'Hôtel Chaboureau (XVIème siècle) à Poitiers, l'ancien Hospice Saint-Julien à Menton, l'Hôtel particulier de l'avenue Victor Hugo à Dijon et l'ancien collège des Jésuites à Reims ;

Que le campus franco-allemand de Nancy, première implantation de Sciences Po en dehors de Paris, a bénéficié d'un soutien des collectivités locales de 2,6 M€ (1425 € /m²) depuis sa création en 2000 ; que 276 étudiants étaient accueillis en 2013 dans des locaux représentant 1 824 m² SUB (7,44 m² SUB / étudiant) ; que la part du coût d'exploitation du site pris en charge par Sciences Po s'élève à 53 € / m² ;

Que le campus euro-latino-américain de Poitiers (2001) dont le bâti représente 969 m² SUB accueille 166 étudiants (5,84 m² SUB étudiant) ; que les collectivités locales ont subventionné l'opération à hauteur de 2,8 M€, soit 2 890 € / m² ; que la part du coût d'exploitation du site pris en charge par Sciences Po s'élève à 104 € / m² ;

Que le campus européen - Europe centrale et orientale de Dijon (2001) dont le bâti représente 912 m² SUB accueille 149 étudiants (6,12 m² SUB étudiant) ; que les collectivités locales ont subventionné l'opération à hauteur de 2,4 M€, soit 2 632 € / m² ; que la part du coût d'exploitation du site pris en charge par Sciences Po s'élève à 80 € / m² ;

Que les locaux (3 376 m² SUB) du campus Moyen-Orient - Méditerranée de Menton (2005) accueillent 201 étudiants (16,80 m² SUB étudiant) ; que les collectivités locales ont subventionné l'opération à hauteur de 10 M€, soit 2 962 € / m² ; que la part du coût d'exploitation du site pris en charge par Sciences Po s'élève à 371 000 € (110 € / m²) dont un loyer de 221 000 € ;

Que les locaux du campus Europe-Asie du Havre (2007) représentent 3038 m² ; qu'ils accueillent 215 étudiants pour un ratio d'occupation de 14,13 m² SUB / étudiant ; que les collectivités locales ont subventionné l'opération à hauteur de 14 M€, soit 4 608 € / m² ; que la part du coût d'exploitation du site pris en charge par Sciences Po s'élève à 61 € / m² ;

Que le campus euro-américain de Reims accueillait en 2013, 307 étudiants dans des locaux représentant 2 532 m² SUB, soit un ratio d'occupation de 8,25 m² SUB / étudiant ; que ce campus ouvert en septembre 2010 s'inscrit dans un vaste projet d'aménagement urbain ; que l'ensemble de l'investissement consenti par les collectivités locales pour les quatre phases programmées du chantier qui doit être livré dans son intégralité d'ici 2017, s'élève à 78 M€, soit 9 685 € / m² ; que la part du coût d'exploitation du site pris en charge par Sciences Po s'élève à 56 € / m² ;

Que Sciences Po envisage de porter à 25 %, la part de ses étudiants accueillis sur les campus en région ce qui devrait représenter d'ici à 2020, plus de 2 500 étudiants présents ; que la montée en charge du site de Reims (jusqu'à 1 600 étudiants) doit permettre à cette même échéance d'accueillir plus de la moitié des étudiants en région ; qu'il n'est pas prévu d'extension des autres sites mais une densification de 23 % de leur occupation, soit, selon les sites, des performances d'occupation de 5 à 12 m² / étudiant ;

Que le contrat de site 2014-2018 prévoit qu'un bilan d'étape des campus en région sera réalisé d'ici janvier 2016 ; que ce bilan intègrera des éléments de contrôle de la qualité des formations, de mesure de leur attractivité individuelle, de performance et de financement par les collectivités locales ;

Considérant que la stratégie de Sciences Po prévoit le transfert de Paris vers les campus régionaux de plus de mille étudiants du premier cycle ; que la part des étudiants de premier cycle parisiens qui était de 68 % en 2013 devrait être ainsi réduite à 41 % en 2019 ;

Sur la situation immobilière parisienne de Sciences Po

Considérant que le volet parisien de la stratégie immobilière développée par Sciences Po depuis quinze ans a pour priorité l'extension de son campus urbain à Paris et sa rationalisation ; que 23 adresses ont notamment été abandonnées entre 2004 et 2012 grâce à quelques opérations immobilières significatives ; que les investissements ont été principalement financées sur ressources propres sans le soutien du CPER 2007/2013 ;

Qu'à la fin du vingtième siècle, deux projets immobiliers d'envergure ont été envisagés puis abandonnés sur les sites de la ZAC Paris rive Gauche et de l'ancien hôpital Laënnec ;

Que Sciences Po a procédé en 2005, à l'acquisition des anciens locaux de l'ENA sis 13, rue de l'université, Paris 7ème au prix de 45 M€ et à leur réaménagement (8M€) pour y installer 22 salles d'enseignement, 2 amphithéâtres et 185 postes de travail sur 5 612 m²SUB;

Que l'implantation d'une partie de l'école en banlieue parisienne a été étudiée en 2007 ; que deux évènements ont conduit Sciences Po à renoncer à ce projet[81] qui devait voir le jour à Créteil : le campus Paris-Est n'a pas été retenu dans le cadre à l'appel à projets "Initiatives d'excellence" et l'État a mis en vente l'ancien siège de l'école des ponts et chaussées (26-28, rue des Saints Pères) ;

Que Sciences Po a conduit depuis 2009 plusieurs opérations ponctuelles significatives sur le campus : création du Medialab (0,9 M€) ; rénovation de la bibliothèque du 27, rue Saint-Guillaume (7 M€) ;

[81] *Procès-verbal du conseil d'administration de la fondation nationale des sciences politiques du 2 octobre 2008.*

Que la FNSP a fait l'acquisition en 2011 d'un l'hôtel particulier sis 9, rue de la Chaise, Paris 7ème que Sciences Po occupait préalablement en tant que locataire ; que des travaux de rénovation y ont été réalisés depuis ;

Considérant que l'État a procédé en 2008 à la cession du site de l'Hôtel de Fleury sis 28, rue des Saints-Pères Paris 7ème, ancien siège de l'École nationale des ponts et chaussée ;

Que Sciences Po a proposé à l'État d'en faire l'acquisition pour un montant très inférieur aux valeurs des expertises connues, estimant qu'il convenait de déduire du prix d'achat vingt à trente millions travaux d'euros de travaux à réaliser pour la remise en état du site[82] ; que l'offre de Science Po n'a pas été retenue et qu'une société foncière a acquis le bien à un prix qui semble compris dans la fourchette de 60 à 70 M€ ;

Que Sciences Po a signé en 2009 avec cette société foncière un bail emphytéotique de 18 ans pour la location de cet actif sur la base d'un loyer unitaire de 350 € TTC considéré comme peu élevé par rapport au marché parisien[83] ; que le loyer annuel de 3,8 M€ rapporté à la surface utile brute (6 517 m² SUB) correspond néanmoins à un loyer unitaire de 583 € TTC / m² SUB ; que Sciences Po versera près de 65 M€ de loyers hors indexation pendant la durée de ce contrat qui prévoit par ailleurs que le preneur supportera la totalité des charges et des coûts des travaux de rénovation à réaliser par tranches, la première comprenant de simples travaux de rafraîchissement (3 M€) ; que le total des travaux souhaités par l'IEP ayant été initialement estimés à 25 M€ (le dossier ne permet pas d'apprécier le montant réel desdits travaux finalement financés par Sciences Po), Sciences Po pourrait donc être conduit à dépenser jusqu'à 90 M€ (valeur 2009) sur la période pour cette occupation ;

Que les coûts d'exploitation hors loyer du site s'élèvent à 166 € / m² SUB ;

Qu'à l'issue de la période de location (2028) Sciences Po a la possibilité de se porter acquéreur du bien ;

Que cette location qui représente 17 % des surfaces du campus parisien regroupe les activités de recherche, de formation initiale et continue ;

Considérant que les 37 443 m² du campus parisien de Sciences Po sont répartis sur dix-neuf implantations ;

Qu'outre le bail emphytéotique de l'Hôtel de Fleury, Science Po loue dans le cadre de contrats baux classiques dits « 3, 6, 9 » onze biens[84] représentant 30 % (11 314 m² SUB dont 5261 m² SUN) de la surface du campus parisien ; que le coût annuel des loyers correspondants s'élèvent à 5,9 M€ (522 € / m²) auxquels il convient d'ajouter 1,8 M€ de charges d'exploitation (160 € / m²) , soit un coût total de 7,7 M€ (682 € / m²) ; que sept de ces onze locations présentent un coût unitaire annuel supérieur au plafond de 400 € HT / m² fixé par France Domaine, la plus onéreuse d'entre elles étant la location de 404 m² au 41, rue du Four (889 € / m²) pour un coût global d'occupation de 360 000 € / an ;

---

[82] *Procès-verbal du conseil d'administration de la Fondation nationale des sciences politiques du 2 octobre 2008.*

[83] *Procès-verbal du conseil d'administration de la Fondation nationale des sciences politiques du 5 mai 2009.*

[84] *117, bd Saint-Germain 75006 Paris ; 2, square de Luynes 75007 Paris ; 6 à 14, rue Jean-Sébastien Bach 75013 Paris ; 10, rue de la Chaise 75007 Paris ; 56, rue Jacob 75006 Paris ; 98, rue l'Université 75007 Paris ; 41, rue du Four 75006 Paris ; 11, rue de Grenelle 75007 Paris ; 84, rue de Grenelle 75007 Paris ; 199, bd Saint-Germain 75007 Paris ; 224, bd Saint-Germain 75007 Paris.*

Que des surfaces domaniales sont également mises à disposition de Sciences Po au 69, quai d'Orsay (1 055 m² SUB dont 652 m² SUN accueillent les 40 postes de travail de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), entité privée dépendant de la Fondation nationale des sciences politiques, soit 16,3 m² SUN PdT) et au 19, rue Amélie (360 m² SUB dont 270 m² SUN) ;

Que la FNSP est propriétaire de cinq immeubles dont les 18 197 m² SUB représentent pratiquement la moitié de la surface du parc parisien : siège historique du 27, rue Saint Guillaume, Paris 7ème (5 995 m² SUB dont 1 025 m² SUN), ensembles immobiliers du 30, rue Saint Guillaume (2 912 m² SUB dont 723 m² SUN), 56, rue des Saints-Pères (2 519 m² SUB dont 480 m² SUN), 13, rue de l'université (5 612 m² SUB dont 1 536 m² SUN) et du 9, rue de la chaise (1159 m² SUB dont 567 m² SUN) ; que le coût annuel moyen d'exploitation de ces biens s'élève à 150 € / m² , l'immeuble du 56, rue des Saints-Pères se révélant deux fois plus cher (257 € / m²) que la moyenne des quatre autres (131 € / m²) ;

Que plus du tiers des surfaces des sites parisiens correspondent à de la surface utile nette (13 679 m² SUN) où sont implantés 1 405 postes de travail, soit un ratio d'occupation de 9,74 m² / PdT ; que quatre des sites du campus ne respectent pas la norme de 12 m² / PdT ;

Que plus de huit mille étudiants sont présents sur le campus parisien dont 18 % des surfaces (6 861 m²) sont affectés à des locaux d'enseignement, soit 0,85 m² par étudiant ;

Sur le nouveau schéma directeur immobilier parisien de Sciences Po

Considérant que Sciences Po a engagé en 2009 une réflexion sur son patrimoine parisien, formalisée dans un document d'orientation immobilier stratégique intitulé « Sciences Po Paris : un campus au cœur de la ville » ;

Que ce document fixait les objectifs suivants : resserrer l'établissement sur un nombre de sites moins nombreux ; développer une mixité des fonctions dans les bâtiments ; faire émerger un campus urbain ; concentrer et rationaliser les surfaces.

Qu'à la suite de ce travail, Sciences Po a décidé d'établir un schéma directeur immobilier (SDI) en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ;

Que ce travail n'a pu faire l'objet d'une conclusion et d'une mise en œuvre du fait de la crise institutionnelle qu'a connue Sciences Po en 2012 ;

Que Sciences Po entend terminer ce travail de projection stratégique et opérationnelle au gré des études de programmation à réaliser dans le cadre du projet de reconfiguration de son campus parisien.

Considérant que l'organisation actuelle du campus parisien n'est pas optimale ;

Qu'une comparaison avec les ratios du référentiel des constructions universitaires fait apparaître un déficit de surface de l'ordre de 30% ; que dans le cadre d'une enquête de satisfaction réalisée en 2012, la moitié des étudiants internationaux se sont déclarés « pas du tout satisfaits » de cette situation ;

Que l'éclatement du campus sur plusieurs sites est un obstacle à une répartition égale des surfaces entre les différentes entités ; que certaines unités de recherche sont scindées en deux, faute de locaux adaptés ;

Que les espaces de vie de campus sont trop réduits ;

Considérant que le contrat quinquennal entre Sciences Po et sa tutelle fixe comme objectif stratégique l'accroissement du parc immobilier parisien de l'école, tout en se concentrant sur un nombre réduit de sites pour gagner en fonctionnalité et en maitrisant le poids de l'immobilier dans son compte d'exploitation ;

Considérant que les orientations formulées en 2014 dans le cadre du document d'orientations stratégiques « Sciences Po 2022 » doivent trouver leur concrétisation en matière immobilière ;

Qu'à l'horizon de 2019-2020, le campus parisien doit voir ses effectifs légèrement augmenter (+312 étudiants pour atteindre 8 550), l'enjeu étant d'y améliorer les conditions d'études et de travail, et d'y déployer des masters dont les effectifs ont vocation à croître, des formations courtes en un an et d'augmenter très sensiblement les effectifs de la formation continue ;

Que Sciences Po souhaite favoriser les échanges et les projets dans le cadre de Sorbonne Paris Cité qui sont actuellement limités fautes d'espaces adéquats suffisants ;

Que l'Institution souhaite améliorer l'offre de service documentaire par une augmentation des ouvrages en accès direct, un rapprochement de Paris du stockage externalisé à Dreux, et la création d'un « Learning center » ;

Que Sciences Po souhaite améliorer la qualité du service et des infrastructures pour la vie de campus : sport, cafétéria, espace de débat, espaces dédiés pour les enseignants, et si possible logements étudiants ;

Que Sciences Po a engagé un travail de maîtrise de ses dépenses de développement et de diversification de ses ressources ; que la fonction immobilière va être plus particulièrement mobilisée pour produire des économies ou permettre de développer de nouvelles ressources, favoriser les mutualisations de ressources entre les centres de recherche et améliorer la performance énergétique des sites ;

Sur le projet d'acquisition et d'aménagement de l'hôtel de l'Artillerie

Considérant que le site dit de l'hôtel de l'Artillerie, sis au n°1 de la place Saint-Thomas d'Aquin (Paris 7ème) a vocation à être libéré le 31 mars 2016[85] par le ministère de la Défense dans le cadre du regroupement de ses services sur le site de Balard ; que le service France Domaine est en charge de procéder à la cession de cette propriété de l'État ;

Que l'hôtel de l'Artillerie est un ancien noviciat des Dominicains dont la construction a commencé à la fin du 17ème siècle et qui a servi par la suite de musée abritant les collections de l'Artillerie ; que cet ensemble immobilier classé monument historique développe une SHON de 14 313 m² sur un terrain de 9 324 m² ; qu'il est composé de deux corps de bâtiments actuellement à usage de bureau qui s'articulent chacun autour d'une cour centrale ;

Que des travaux de rénovation ont été réalisés récemment sur cette emprise (22 M€ investis depuis 2007) ; que les services du ministère de la défense estiment que le bâti est dans un très bon état technique, fonctionnel et réglementaire ;

---

[85] *Fiche de présentation de l'Hôtel de l'Artillerie de la direction générale des finances publiques (http://www.ecomomie.gouv.fr)*

Que le service France Domaine a évalué sa valeur en 2009 à 104 M€ ;

Considérant que Sciences Po estime que l'acquisition et l'aménagement du site dit de l'Artillerie constitue une opportunité unique pour servir un vaste projet de réaménagement et d'optimisation de son campus « oxfordien » et de son organisation ;

Que Sciences Po a indiqué travailler depuis longtemps sur ce projet, être assisté de de conseils financier juridique et immobilier, et avoir échangé avec les principaux acteurs du projet : France Domaine, le ministère de la Défense, la direction du Budget, la direction du Trésor, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, le Préfet de la Région Ile-de-France et le Préfet de Paris, la Ville de Paris (maire, adjoints au maire, services de l'urbanisme et direction financière), les architectes des bâtiments de France, les financeurs (Banque européenne d'investissement et Caisse des dépôts et consignations et six banques privées), l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (EPAURIF), qui coordonne les études de programmation ;

Que le projet de Sciences Po suppose la réalisation de travaux sur le site de l'Artillerie pour un montant global estimé à 80 M€ toutes dépenses comprises et indépendamment du mode contractuel retenu : travaux de restauration patrimoniale (36,6 M€ TTC) ; construction d'un complément de programme de 18,7 M€ TTC ; remise à niveau de l'existant (11 M€ TTC) ; aménagement paysager (2,6 M€ TTC) ; que Sciences Po fonde ses estimations sur une comparaison poste par poste avec le coût réel unitaire d'une opération similaire réalisée pour le campus de Sciences Po à Reims (4 072 € TTC/m² pour Reims et 3 840 €/m² TTC/m² pour l'Artillerie).

Que l'opération envisagée conduirait à libérer seize locations pour ne conserver que sept implantations sur le campus parisien : l'hôtel de l'artillerie (14 157 m² SUB dont 3 134 créés), les cinq propriétés actuelles de la FNSP (18 197 m² SUB) et le site de l'Hôtel de Fleury (6 517 m² SUB) dont l'acquisition peut être envisagée en 2028 ; soit une augmentation de 4 % de la surface utile brute (1 428 m² SUB) ;

Sur l'impact de la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du 7ème arrondissement de Paris

Considérant que la révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du 7ème arrondissement de Paris[86] qui est engagée depuis le 15 juin 2006 pourrait susciter de nouvelles contraintes pour le site de l'Artillerie ;

Qu'il prescrit notamment la démolition d'un bâtiment de trois étages construit en 1939 et la création d'accès complémentaires au titre de la sécurité incendie ; qu'il interdit la création de nouveaux percements ;

Que le projet initial de révision tel que proposé après une phase de concertation prévoyait que le règlement de PSMV relatif aux emplacements réservés de logements et de logements sociaux s'appliquait au site avec une obligation de logements sociaux fixée à 30 % ;

Que le commissaire enquêteur de l'enquête publique du printemps 2014 a, pour tenir compte du projet immobilier de Sciences Po, proposé de modifier le classement de l'Artillerie en le supprimant de la liste des emplacements réservés de logements et de logements sociaux et en lui attribuant une destination

[86] *Source : dossier relatif au PSMV du 7ème arrondissement de Paris en ligne sur le site internet de la Ville de Paris :*

d'équipement d'enseignement supérieur ; qu'une résidence étudiante devrait néanmoins être créée sur le site ;

Que le commissaire enquêteur proposait également d'autoriser les constructions en sous-sol enterrées ou semi-enterrées dans les cours de l'hôtel pour permettre la réalisation du complément de programme du projet de Sciences Po notamment un amphithéâtre en sous-sol dans la cour Treuil de Beaulieu ;

Que la première enquête publique n'étant pas strictement conforme aux textes, une deuxième enquête publique a été organisée du 15 janvier au 14 février 2015 ; que le Conseil n'a pas connaissance des conclusions et avis du rapport de cette nouvelle enquête ;

Considérant que Science Po s'engagerait pour sa part dans la réalisation d'une quarantaine de logements étudiants, non pas sur le site de l'Artillerie, mais sur le site de la rue de l'Université ;

Que Sciences Po a indiqué au Conseil que le projet de logements étudiants de la rue de l'Université bénéficie d'ores et déjà de l'assurance d'un financement du CROUS de Paris et du soutien de la Ville de Paris ;

Sur les conditions d'acquisition de l'hôtel de l'Artillerie

Considérant que Sciences Po propose d'acquérir le site de l'Artillerie au prix de 80 M€ dans le cadre d'une cession de gré à gré ;

Qu'au terme de ses différentes analyses, Sciences Po estime que son opération s'accompagnera d'un gain financier global pour l'État plus important qu'en cas de cession à un investisseur privé ; que selon cette analyse, l'État percevrait entre 109 et 116 M€ de produits de cession et de produits fiscaux, contre 83 à 99 M€ pour un acquéreur privé développant un programme de logement ou de bureaux avec 30 % de logements sociaux ;

Que le service France Domaine n'a pas communiqué d'estimation de la valeur vénale du bien qui ressortirait de la combinaison de l'obligation de 30 % de logements sociaux telle que prévue initialement par le projet de révision du PSMV et de l'application d'une décote dans le cadre de la loi de mobilisation du foncier public ;

Que la valeur vénale du bien estimée à 104 M€ en 2009 doit être actualisée par le service France Domaine pour tenir compte des diverses évolutions intervenues depuis cette date ;

Que le principe d'une cession de gré à gré doit faire l'objet d'un avis de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) avant que le ministre en charge du Domaine ne l'autorise ;

Sur le plan de financement du projet immobilier de l'Artillerie

Considérant que Sciences Po envisage de financer son opération d'un coût estimé à 185 M€ TTC (soit un prix unitaire de 13 068 € / m² SUB hors coût du financement) au travers de 10 à 20 M€ de fonds propres de l'institution et d'un emprunt souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou le cas échéant, de banques commerciales ;

Que la FNSP ne figure plus depuis décembre 2014 dans la liste des organismes divers d'administration centrale (ODAC), et peut donc recourir à l'emprunt ;

Qu'une dérogation du ministre des finances et des comptes publics est nécessaire pour mobiliser les fonds d'épargne de la CDC ;

Que le projet doit produire des flux positifs dès les années 2026-2027 par rapport à un scénario de statu quo ; qu'après prise en compte des dettes liées au projet, les économies seraient de 12 à 13 M€ sur la durée du prêt (2015 - 2049) puis de 14 à 15 M€ nets par an, toutes choses égales par ailleurs, à partir de 2050 ;

Que le projet doit susciter des économies de l'ordre de 7 M€ / an correspondant aux loyers des locaux actuellement loués auxquels viendrait se substituer l'Hôtel de l'Artillerie ; que l'opération serait autofinancée dès les premières années à hauteur de plus de 80 % par ces économies de loyers, qui du fait de leur indexation sur l'indice des coûts de construction (hypothèse retenue de 2 %) se renforcent dans le temps ;

Que les hypothèses retenues (taux d'actualisation de 1,5 % et taux de financement long terme de 3,40 % sur la base d'un taux de référence hors marge de 2,40%) produisent un écart positif entre le maintien des loyers actuels (296 M€) et le service de la dette (291 M€) représentant 5 M€ sur la période de financement ;

Que Sciences Po considère que ses analyses sont fondées sur des conditions de financement conservatrices qui laissent espérer des économies sensiblement plus élevées sur la durée du projet ;

Que les économies de coût de fonctionnement annuel induites par la libération des locaux actuellement loués par la FNSP ainsi que les économies et revenus annuels imputables au projet Artillerie sont évalués à 9,9 M€ TTC ;

Que le calcul de Sciences Po se fonde sur les hypothèses suivantes : un coût de fonctionnement du site de l'Artillerie de 3,2 M€ TTC, une provision de 35 € / m² pour le gros entretien réparation, la perspective de 0.13 M€ d'économies d'énergie, de 0,16 M€ d'économies de location de salles, de 0,25 M€ de recettes produites par la location évènementielle de l'amphithéâtre et de 0,1 M€ de ressources liées aux logements étudiants ; que les simulations réalisées intègrent également 0,85 M€ pour la remise en état des locaux anciennement loués et 0,37 M€ pour les opérations de transfert ;

Que Sciences Po souligne que les cash-flows nets regroupant exploitation, investissement et financement demeureront, selon les hypothèses retenues, constamment positifs sur la période 2020-2050 et que l'intérêt des établissements prêteurs sollicités pour le financement du projet témoigne de sa soutenabilité ;

Sur l'avis de la tutelle technique de Science Po

Considérant que dans son avis du 20 avril 2015, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, tutelle de Sciences Po, précise qu'il soutient le projet développé autour de l'acquisition de l'hôtel de l'Artillerie qui est un moyen de rationaliser les implantations immobilières de Sciences Po dans Paris ;

Que le ministère indique par ailleurs que les modalités de financement de l'opération immobilière font l'objet d'échanges approfondis avec le ministère des finances et des comptes publics, pour en vérifier la soutenabilité financière ;

Les représentants de Sciences Po et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 11 février et 20 mai 2015, fait les observations suivantes :

Sur la stratégie immobilière des établissements d'enseignement supérieur et de recherche

1. Le conseil note que de nombreuses évolutions en cours sont susceptibles de bouleverser l'environnement et le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, qu'elles soient nationales (réforme territoriale et Grand Paris, réforme universitaire et création des communautés d'universités et d'établissements) ou internationales (mondialisation du marché de l'enseignement supérieur dans lequel s'insère la stratégie de Sciences Po, nouvelles technologies de la communication et de l'information et formations en ligne ouverte à tous, réalité virtuelle et nouvelles pratiques d'enseignement à distance)

   Le conseil observe qu'il existe en Ile-de-France des opportunités crédibles pour implanter des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Il encourage ces opérateurs à rechercher avec le soutien des services de l'État, des solutions immobilières rationnelles, moins onéreuses que les produits immobiliers du centre de Paris et offrant des réponses architecturales adaptées à leurs besoins présents et futurs.

   Le Conseil est régulièrement sollicité pour donner un avis sur des dossiers immobiliers d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche franciliens. Il estime qu'il serait utile qu'il dispose une carte préfigurant les évolutions géographiques du secteur afin qu'il puisse s'assurer de l'adéquation des stratégies développées individuellement et de la cohérence d'ensemble.

Sur la stratégie immobilière de Sciences Po

2. Le Conseil observe que la question immobilière est cruciale pour la réalisation du plan stratégique de Sciences Po et plus particulièrement pour son positionnement dans la compétition internationale que se livrent les établissements d'enseignement supérieur et de recherche ;

   Il relève que le développement de Sciences Po autour de son siège historique est limité par la singularité du marché immobilier du 7ème arrondissement de Paris qui offre peu d'opportunités, à des prix élevés et pour des biens d'une grande valeur patrimoniale dont l'architecture est difficilement adaptable aux besoins d'une école du 21ème siècle ;

3. Le Conseil prend note que cette situation géographique privilégiée procure des avantages en termes de notoriété, de recrutement, de rapprochement des communautés scientifiques et de proximité des lieux de pouvoir. Il s'interroge cependant sur la pérennité de ces atouts au regard des évolutions immobilières.

   Il remarque que l'immobilier parisien constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre des projets de la COMUE USPC dont l'Institut d'études politiques de Paris est membre.

   Il redoute qu'au fur et à mesure que l'école se concentre dans le centre de Paris et que le prix du mètre carré augmente, cela provoque un éloignement des personnels et des étudiants qui serait contraire au modèle de vie de campus que Sciences Po souhaite développer.

Il observe que des universités étrangères prestigieuses et très attractives sont situées à l'extérieur des villes et qu'un nombre important d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche en France ont fait le choix de quitter le cœur des villes pour se regrouper en périphérie dans des campus disposant d'infrastructures leur permettant de relever les défis de la concurrence internationale et sans que cela nuise à leur attractivité.

Il constate que nombre d'entreprises opèrent des choix similaires et installent notamment leurs centres de recherche à proximité de ces campus pour favoriser l'innovation et améliorer leur compétitivité ;

Il rappelle que la politique immobilière de l'État encourage également le repositionnement des entités publiques dans des secteurs moins onéreux que le centre de Paris, aisément accessibles par les transports en commun et dans des locaux à même d'accompagner la mutation des services publics.

4. Le Conseil souligne que l'immobilier est un élément prépondérant de la soutenabilité à terme de la stratégie de Sciences Po et que le projet immobilier présenté constitue un engagement pour les trente années à venir.

Il rappelle que l'élaboration d'une stratégie d'établissement doit intégrer l'instruction de son volet immobilier et anticiper les conséquences immobilières des orientations envisagées.

Il note que Sciences Po opère sur un secteur concurrentiel où le prix du produit pédagogique doit être justifié par la qualité de l'offre. Il remarque que l'augmentation du coût immobilier contribue à renchérir les tarifs d'inscription des étudiants de Sciences Po. Il prend acte que la direction de Sciences Po considère que les tarifs pratiqués sont justifiés par la qualité des prestations et demeurent compétitifs au niveau international.

Il observe que les implantations en région ne bénéficient pas des atouts de proximité des lieux de pouvoir ou du vivier d'enseignant que Sciences Po met en avant pour justifier son maintien au cœur du 7ème arrondissement de Paris.

Il relève que les différences de coût du logement étudiant entre Paris et le reste du territoire pourraient également constituer un critère de sélection qui contribuerait à amplifier les différences entre les campus.

Il observe que la double réponse immobilière de Sciences Po d'implantations provinciales destinées de façon privilégiée aux premiers cycles et implantation parisienne réservée aux masters et la formation continue, impose la mise en place de dispositifs de contrôle-qualité garantissant une même qualité d'enseignement sur chacun des campus de Sciences Po. Outre le maintien de la tradition d'excellence, cela permettra d'éviter que ne puisse se développer une interprétation malencontreuse sur la coexistence de deux offres non assimilables selon les critères du marché international alors même que les étudiants acquittent des droits pouvant être particulièrement élevés.

Le Conseil prend acte qu'un bilan d'étape des campus en région sera réalisé d'ici janvier 2016 et que ce bilan intègrera des éléments de contrôle de la qualité des formations, de mesure de leur attractivité individuelle, de performance et de financement par les collectivités locales.

Dans ce cadre, il invite à mesurer le risque à terme d'un moindre remplissage des campus en région et de son corollaire, une nouvelle saturation du campus parisien.

Il appelle également l'opérateur et sa tutelle à la plus grande vigilance quant aux risques d'augmentation de ses charges d'exploitation sur les campus en région. Il souligne que l'entretien d'un patrimoine de

grande valeur architecturale et historique est coûteux. Il note que le coût immobilier de ces campus est largement financé par les aides directes et indirectes des collectivités territoriales dans un contexte où leurs marges financières tendent à se réduire.

5. Le Conseil constate que la situation immobilière parisienne de Sciences Po est l'héritage d'une période pendant laquelle l'établissement avait fait le choix d'une extension de son parc autour de son siège historique dans un contexte de marché immobilier tendu. Il déplore qu'il en résulte une dispersion des implantations et un coût immobilier élevé ;

   Il salue la volonté de Science Po de rationaliser ce parc immobilier parisien et d'en améliorer la gestion. Il relève les nombreux progrès réalisés ces dernières années en termes de réduction du nombre d'implantations, d'abandon de locations, de mise aux normes du parc et de maîtrise des coûts immobiliers.

   Il regrette cependant que le coût unitaire annuel de huit de ses douze locations parisiennes demeure supérieur au plafond de 400 € HT / m² fixé dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

6. Le Conseil est particulièrement surpris par la signature en 2009 d'un bail emphytéotique de dix-huit ans pour la location de l'Hôtel de Fleury.

   Il relève le coût particulièrement élevé du coût d'occupation (749 € / m² SUB), d'autant qu'il semble que de nombreux travaux demeurent à la charge du crédit-preneur.

   Il s'étonne que cet actif, à l'origine domanial, ait été cédé par l'État à une société foncière pour que celle-ci la reloue immédiatement à une entité bénéficiant de dotations publiques à hauteur de la moitié de son budget.

   Il prend note que Sciences Po aura la possibilité en 2028 de se porter acquéreur de cette implantation qui avec 17 % des surfaces constitue un des piliers du campus parisien

   Le Conseil invite Sciences Po à faire expertiser les conditions locatives ainsi que la clause d'acquisition du contrat de façon à tenir compte des différentes alternatives (abandon du site, acquisition) dans son SPSI.

   Il engage le service France Domaine à dresser le bilan global de cette opération afin de s'assurer de sa qualité et, le cas échéant, en tirer les enseignements qui en résultent, notamment dans la perspective du projet d'acquisition d'un bien domanial proposé aujourd'hui par Sciences Po.

Sur le projet immobilier de l'Hôtel de l'Artillerie

7. Le conseil prend note que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche soutient le projet immobilier fondé sur l'acquisition de l'Hôtel de l'Artillerie.

   Il remarque cependant que l'histoire immobilière de Sciences Po est jalonnée d'opportunités, saisies ou non, et que la mise en œuvre d'une véritable stratégie s'est régulièrement heurtée à la réalité du marché immobilier du 7ème arrondissement de Paris et à une opposition forte au principe d'une implantation en dehors de ce secteur.

8. Le Conseil regrette que le dossier communiqué ne présente pas d'alternative au projet de l'Artillerie et considère que la capacité de décision des autorités de l'État est faussée par l'absence d'instruction d'une solution d'implantation en dehors de l'hyper-centre parisien.

Dans cette perspective, le Conseil suggère d'étudier la possibilité d'une implantation sur le campus de Condorcet, dont le changement d'échelle contribuerait à en renforcer la valeur sur le plan international et dont la situation géographique participerait à l'ouverture des établissements sélectifs au plus grand nombre.

9. Sur la base du seul dossier présenté, le Conseil prend acte que l'acquisition et l'aménagement du site dit de l'Artillerie constitue une opportunité pour améliorer sa situation immobilière.

   Il note cependant que le coût prévisionnel hors financement du m² de surface utile brute restructuré du projet s'établit à 13 068 € et que ce montant est particulièrement élevé; Il remarque qu'un prix de cession supérieur ou un coût de travaux plus important pourrait faire évoluer cette estimation à la hausse.

   D'un point de vue strictement immobilier, le Conseil souligne que la détention d'un actif spécifique de ce prix ne peut s'envisager que dans la perspective d'une occupation optimale sur une période équivalente à celle des engagements financiers contractés.

   Il souligne que le coût du projet, 185 M€ TTC hors financement, représente un investissement important et qu'il convient de compléter l'instruction du dossier d'un travail de valorisation des avantages qu'il procure.

   Le Conseil observe qu'une opération de cette nature serait hors de portée d'une université mais que Sciences Po peut l'envisager du fait de sa relative autonomie. Le modèle de financement de Sciences Po est original et hybride, avec aujourd'hui un peu moins de la moitié des ressources issue de la subvention et un peu plus de l'autre moitié de ressources propres (contre 13 % en moyenne pour les universités).

   Le Conseil note que la charge de la dette devrait être compensée par l'optimisation de ses coûts de fonctionnement, le développement de nouvelles offres et du mécénat ainsi qu'une maitrise des équilibres financiers conjuguant droits de scolarité et bourses. Le cas échéant, en cas de dérive de l'équilibre financier de l'opération, le Conseil constate qu'un éventuel surcoût pourrait être compensé par une augmentation des recettes, Sciences Po disposant de la liberté de moduler sa politique tarifaire.

   Le Conseil recommande d'établir un plan de financement prenant en considération les possibilités d'évolution du modèle de financement de Sciences Po au regard des tendances observées ces dernières années et de la durée des engagements contractés.

10. Le Conseil prend acte que le ministère des finances et des comptes publics étudie la soutenabilité budgétaire de l'opération. Il note que l'opérateur considère que celle-ci a été validée par plusieurs établissements bancaires. Toutefois, il appelle à vérifier certaines des hypothèses du plan de financement présenté.

    Il souligne qu'établir le budget prévisionnel d'une opération de restructuration et de réhabilitation de biens historiques est un exercice particulièrement délicat et qu'il convient d'intégrer une part importante d'aléas, notamment lorsque des travaux en sous-sol sont envisagés. Il invite l'opérateur à s'assurer de la validité de ses estimations au-delà du comparatif avec l'opération de Reims dont le contexte opérationnel apparait sensiblement différent. Compte tenu des enjeux et du montage financier de l'opération envisagée, il souligne que cette estimation constituerait un coût d'objectif que Sciences Po devrait strictement respecter et sur lequel ses dirigeants devraient s'engager.

Il engage Sciences Po à intégrer dans ses tableaux financiers, les flux correspondant aux opérations relatives à l'Hôtel de Fleury selon les différents scénarios envisageables au terme de l'expertise du contrat de bail emphytéotique.

Il estime que la stabilité des effectifs de Sciences Po sur trente ans ne peut être la seule option envisagée, et recommande également d'étudier sur la période, l'impact financier des besoins immobiliers de Sciences Po selon les scénarios de décroissance et de croissance les plus probables.

11. Le Conseil prend acte que le principe d'une cession de gré à gré doit faire l'objet d'un avis de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) et être validé par le ministre en charge du Domaine.

12. Le Conseil note le prix de 80 M€ proposé par Science Po pour l'acquisition du site de l'Artillerie est de 23 % inférieur à la valeur vénale (104 M€) estimée par le service France Domaine en 2009.

Il remarque que la différence de valeur tient compte de l'évolution des documents d'urbanisme. Il convient de souligner l'importance de cette évolution de la réglementation du plan d'urbanisme susceptible d'être décidé par le Conseil de Paris. À titre d'illustration, la cession à une SCI d'un immeuble de bureau de 2 600 m² sis place Saint-Thomas d'Aquin, s'est conclue en décembre 2011, au prix de 26,6 M€ pour une plus-value de 25,3 M€.

Le Conseil rappelle que le produit de la cession de ce bien sera affecté intégralement à la défense nationale et que la priorité absolue accordée à la sécurité de notre pays dans l'environnement international actuel devrait conduire toutes les parties prenantes à ce dossier à bien mesurer les conséquences de leurs décisions, susceptibles de priver le budget consacré à la sécurité de nos concitoyens de plusieurs dizaines de millions d'euros de crédits.

Il prend acte que le service France Domaine doit procéder à une actualisation de la valeur du bien pour tenir compte des diverses évolutions intervenues depuis sa première évaluation.

Il retient des différentes analyses présentées par Sciences Po que le bilan de l'État pour la cession de l'Artillerie serait substantiellement modifié par la nature de l'assujettissement à la TVA s'imposant aux candidats potentiels à l'acquisition. Il estime que ce critère peut être considéré mais remarque que les recettes produites par la TVA du programme de travaux ne bénéficient pas au compte d'affectation spécial immobilier et que les recettes attendues par le ministère de la défense, seront réduites d'autant.

Il note que la destination d'équipement d'enseignement supérieur telle que proposée par le commissaire enquêteur de l'enquête publique du printemps 2014 a pour corollaire l'abandon des obligations de création de logement social.

Le Conseil remarque que l'État n'a pas, à ce jour, pris la décision de vendre l'hôtel de l'Artillerie à Sciences Po. Il relève que les dispositions d'urbanisme envisagées pour réaliser le projet de Sciences Po orientent fortement les possibilités de valorisation du site mais permettent néanmoins d'envisager la cession à un autre candidat acquéreur dans la mesure où le site serait destiné à être occupé par un établissement d'enseignement supérieur.

*

En conclusion, le Conseil :

- souligne la qualité du travail effectué par Sciences Po.
- constate qu'une fois encore une décision d'implantation ou de restructuration d'un établissement d'enseignement supérieur à Paris résulte plus d'une problématique de valorisation de terrains conditionnée par l'évolution des documents d'urbanisme que d'une réflexion sur l'évolution de la carte universitaire dans le grand Paris.
- considère que l'État ne devrait prendre une décision sur ce dossier qu'en disposant :
- d'une analyse complète d'une implantation alternative à Paris ou en proche banlieue (opération Condorcet) ;
- d'une confirmation expresse du coût prévisionnel des travaux pour éviter, si cette opération était lancée, le renouvellement d'expériences malencontreuses sur les dérives de coût d'opérations décidées sur des bases sous-évaluées et finalement très onéreuses ;
- d'une analyse approfondie de la soutenabilité du plan de financement qui repose à ce stade sur un effort d'endettement très important ;
- d'un engagement formel assorti d'un calendrier précis de libération des locaux, notamment domaniaux qui doivent être quittés dans le cadre de ce projet.

*

Avis n°2016-03 sur la stratégie immobilière du centre national de recherche scientifique (CNRS)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et organismes divers de l'État exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des SPSI des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis du CIE n°2012-06 du 15 mai 2012 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CNRS ;

Vu l'avis du CIE n°2012-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu le dossier adressé en octobre 2015 par le CNRS et les compléments d'informations fournis avant la séance du CIE ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 13 janvier 2016 M. Jean-Claude DOLERON, directeur de la direction de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation (DSFIM) au CNRS, accompagné de M. Fabrice COCHETEUX, responsable du service de la politique immobilière au sein de la DSFIM, en présence de M. Benoit DEBOSQUE, chef du département de l'appui au pilotage des organismes et de la réglementation à la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) au secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (SEESR) ; de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État au service France Domaine ;

Sur l'opérateur

Considérant que le CNRS est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPCST), placé sous la tutelle du secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant que le CNRS compte en 2016, 33 128 salariés répartis en 25 396 effectifs sous plafond d'emploi et 7 732 contractuels recrutés sur ressources propres, soit une stabilité globale de l'ensemble des effectifs par rapport à 2014 (33 519 personnes) et à 2015 (33 162 personnes) ;

Considérant que le budget 2016 s'élève à 3 266 M€ dont 2 534 M€ de subvention pour charge de service public et 732 M€ de ressources propres ; que ce budget est quasi constant depuis trois ans ; que les dépenses concernent à 85 % le financement des laboratoires, à 10 % les fonctions support et à 5 % les actions communes ;

Considérant que le CNRS mène des recherches dans l'ensemble des domaines scientifiques, technologiques et sociaux en s'appuyant sur plus de 1 200 unités de recherche regroupées au sein de dix instituts [87] et de 19 délégations régionales ;

Sur le patrimoine immobilier

Considérant, s'agissant de la connaissance du patrimoine immobilier :

Que le bâti s'étend sur 887 469 m² SHON dont 58 % relèvent du domaine de l'État, 33 % sont des biens propres et 9 % sont des locations (soit 23 361 m² SHON) ;

[87] *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).*

Que l'essentiel du bâti est constitué de locaux scientifiques et de recherche, que les locaux tertiaires (hors activités scientifiques) représentent 9 % du bâti (79 000 m² SHON) ;

Que le patrimoine compte 543 bâtiments, héberge 219 unités administratives et 1 200 laboratoires dépendant du CNRS dont 98 % font l'objet d'un co-pilotage scientifique ; que le CNRS gère des bâtiments pour le compte de tiers dans le cadre de mixité des équipes de recherche ; qu'il ne connaît pas les surfaces de ses laboratoires hébergés dans le parc universitaire ;

Que le patrimoine est en constante augmentation depuis plus de 10 ans, malgré l'abandon de locations au profit d'occupations domaniales ou en propriété ; que cette augmentation serait, en partie apparente, l'utilisation d'un outil de fiabilisation de la gestion immobilière ayant conduit à des corrections de surfaces ;

Que le bilan des surfaces en 2015 par rapport à 2011 s'établit à 864 017 m² (sans les locations) soit une augmentation de 50 000 m² résultant de 26 000 m² de surfaces supplémentaires et de 24 000 m² dûs à la fiabilisation du recensement ;

Que le foncier couvre 7 849 495 m², soit un rapport d'occupation de 11 % par rapport au bâti (543 bâtiments) ; que ce foncier a augmenté de plus d'1 M m² entre 2012 et 2015, essentiellement dans les délégations de Midi-Pyrénées (+ 615 400 m²), Rhône-Auvergne (+ 223 000 m²) et Ile-de-France SUD (+158 000 m²) ;

Considérant, s'agissant des logements :

Que le parc immobilier est composé de 128 logements sur 8 793 m², soit une surface moyenne de 69 m² par logement ;

Que ces logements sont répartis entre seize délégations ;

Que les 128 logements se répartissent en 34 logements vacants dont 12 sont en cours d'étude de changement de destination (bureaux ou chambres d'hôtes) ; 3 logements sont mis en vente ; 63 logements sociaux sont attribués par une commission à des agents du CNRS ; 28 logements sont attribués par nécessité absolue de services au 1er janvier 2016 au lieu de 46 selon le précédent arrêté de concession ;

Considérant que la stratégie immobilière du CNRS a quatre objectifs : adaptation immobilière des laboratoires à l'évolution de l'activité scientifique ; rationalisation des implantations ; poursuite de l'effort d'entretien et amélioration du pilotage de la politique immobilière du CNRS ;

Considérant, s'agissant des principales opérations relatives à l'adaptation immobilière des laboratoires à l'évolution de l'activité scientifique :

Que ces opérations sont principalement réalisées dans le cadre des CPER et du plan Campus ;

Que les treize projets inscrits au CPER 2010-2015, avec impact immobilier, ont été réalisés pour une surface de 44 704 m² au lieu des 43 580 m² prévus, à la suite du décalage de l'opération Qaero à Orsay ;

Que six projets inscrits au CPER 2010-2015, sans impact immobilier, ont coûté 22,5 M€ HT ;

Que la création de deux plateformes technologiques ou de grands équipements concerne la première phase du projet GANIL (grand accélérateur d'ions lourds) à CAEN ; la seconde sans impact immobilier étant reportée ; le projet interdisciplinaire MEUST relatif aux technologies marines et sous–marines en cours de mise en œuvre, avec un programme initialement de 3 110 m² SHON, réduit en 2015 à 2 300 m² ;

Que des projets scientifiques sont intégrés dans les opérations du plan Campus comme l'opération d'intérêt national de Paris-Saclay avec trois projets (avec un impact immobilier de 29 000 m² supplémentaires) ; l'opération de Montpellier (avec un impact immobilier de 21 000 m² en bâti) ; le projet Condorcet à Aubervilliers ;

Que le projet Condorcet à Aubervilliers concerne 48 unités CNRS soit près de 800 agents du CNRS, installés sur 5 769 m² sur les 16 0000 m² SHON du site d'Aubervilliers (phases 1 et 2) à l'été 2019 ; que l'opération conduira à un accroissement net de 2 000 m² de surfaces, compte tenu de l'abandon de 3 774 m² ;

Que les autres opérations évoquées dans le SPSI représentent une augmentation de 5 000 m² SHON ;

Que pour ces opérations, il est souvent difficile de disposer d'un bilan précis en termes immobiliers et d'une consolidation finale ;

Considérant, s'agissant de la rationalisation des implantations immobilières :

Que la restructuration du site de Meudon-Bellevue se déroule en deux phases, la première terminée fin 2012, consistant dans la surélévation et la restructuration du bâtiment historique et dans la démolition de deux bâtiments fortement dégradés ; la seconde, achevée en 2017, consistant en la cession de 50 % du foncier du site (9 997 m²) à un promoteur afin de financer la démolition de huit bâtiments existants, la création d'un parking souterrain de 150 places et la création de deux bâtiments HQE et BBC de 11 000 m² SHON pour héberger l'ensemble des entités fonctionnelles du site existant et d'autres services ; que le bilan en surface aboutit à une réduction de 13 000 m² SHON dont 25 000 m² SHON de surfaces déconstruites et 12 000 m² SHON de surfaces construites pour un coût de 36 M€ TTC ;

Que la restructuration du site de Villejuif se déroule en trois phases : la création au 1er janvier 2016 de la nouvelle délégation issue de la fusion des délégations de Paris A (située à Ivry sur Seine) et d'Ile-de-France Est (à Thiais) ; la réhabilitation du bâtiment B du campus de Villejuif qui abritera le siège de la nouvelle délégation ; le rapprochement des services des deux délégations fusionnées ; qu'aucune surface nouvelle n'est créée et que plus de 8 000 m² sont libérés, en lien avec l'opération du campus Condorcet ;

Que le plan de cessions/libérations inscrit dans le SPSI 2011-2015 prévoyait la cession/libération de 45 000 m² SHON de bâti et de 65 000 m² de foncier ; que 16 600 m² SHON (soit 37 % de l'objectif) et 89 000 m² (soit 37 % de plus que l'objectif) ont été finalement réalisés ;

Que sur des cessions/libérations non prévues au SPSI 2011-2015, 3 800 m² SHON (sur 7 722 m² soit 49 %) et 6 700 m² de foncier (sur 13 121 m² soit 51 %) ont déjà été cédés ou libérés ;

Considérant, s'agissant de la politique immobilière :

Que les dépenses de location s'élèvent à 3,8 M€ par an pour 23 000 m² dont 52 % situés en Ile de France ; que trois baux seront résiliés soit une baisse de plus de 10 % des surfaces et des loyers ;

Que les crédits d'entretien du parc s'élèvent à environ 20 M€ par an, soit un maintien de l'effort depuis 2011 ;

Que ces 20 M€ se répartissent en 3 M€ en entretien courant et 17 M€ en maintenance lourde ;

Que le CNRS a mis en place un logiciel de gestion immobilière du CNRS « Logic » déployé dans tous les services techniques et logistiques des délégations régionales avec un carnet d'identité du parc , un carnet technique et un carnet énergétique permettant de maîtriser l'ensemble des paramètres de la stratégie de l'établissement et de mieux gérer le parc ;

Que la mise en œuvre de cet outil, en remplacement du recensement manuel, s'est traduit par une meilleure connaissance du patrimoine bâti et une augmentation des surfaces répertoriées (+24 000 m² soit 3 % des surfaces 2015) et une diminution du foncier (et donc de la valeur comptable) ;

Que le ratio d'occupation des locaux tertiaires est en légère diminution entre 2011 (13,69 m²) et 2015 (13,05 m²) ;

Que les réponses aux questions posées par le CIE dans ses avis de 2012 et 2013 relatives au parangonnage des locaux scientifiques et techniques, au retour des produits de cession et au bilan d'une mutualisation des locaux scientifiques ne dépendent pas du CNRS selon son représentant ; que le secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche indique que des travaux sont en cours sur ce sujet mais n'ont pas abouti ;

Considérant, s'agissant du siège parisien, sis rue Michel Ange dans le 16ème arrondissement de Paris :

Que les bâtiments actuels sont anciens, peu performants avec un rapport SUB/ SHON de 91% et un rapport SUN/SUB de 47 % ;

Que le siège intra-muros a une double fonction, de siège administratif et d'accueil du monde scientifique, avec 2 500 réservations de salles et 120 visiteurs par jour, que 900 personnes travaillent sur 22 000 m² SHON et 9 300 m² SUN soit un ratio d'occupation de 10,3 m²

Que le CNRS a conduit une étude démontrant que le coût d'un déménagement du XVIème arrondissement vers un site périphérique équivaut à la valeur du site actuel et engendrerait des difficultés au plan financier et social disproportionnées par rapport à l'hypothétique gain prévisionnel ;

Les représentants du CNRS, du Secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 13 janvier et 9 mars 2016, fait les observations suivantes, en référence à celles formulées dans son avis n° 2012-06 du 15 mai 2012 :

Conseil de l'immobilier de l'État

À l'attention de l'opérateur

Sur la première observation relative à l'application de la politique immobilière de l'État aux opérateurs :

1. Le Conseil remercie le CNRS de la présentation d'un document intermédiaire avant la rédaction du SPSI 2016- 2020 prévue en cours d'année 2016, après la publication de la circulaire relative aux SPSI des opérateurs rédigée par France Domaine. Cette audition préalable a permis de dresser un bilan du précédent SPSI et de soulever des questions immobilières que l'établissement pourrait prendre en compte dans le prochain SPSI, qui sera soumis au CIE.

Sur la deuxième observation relative au patrimoine du CNRS :

2. Le Conseil se félicite du travail accompli pour une meilleure connaissance du patrimoine immobilier depuis la mise en place d'un outil spécifique en 2012 qui a permis la vérification des surfaces occupées. Il relève que cet outil servira aussi à améliorer la gestion du patrimoine immobilier.

   Il note l'amélioration du ratio d'occupation des locaux tertiaires et encourage le CNRS à se fixer un calendrier pour atteindre l'objectif des 12 m² dans un horizon rapproché, compte tenu des restructurations des délégations en cours.

   Sur les logements, compte tenu d'une vacance assez importante, le Conseil demande une gestion plus efficace de cette composante immobilière qui pourrait constituer une source de revenus complémentaires. À l'exception des logements du parc social et des logements concédés et compte tenu du montant des loyers perçus (environ 300 000 €), il s'interroge sur l'intérêt du CNRS à conserver ces logements et demande que soit étudié un plan de cession ou une location au coût du marché.

   S'agissant des locaux scientifiques et techniques, le Conseil constate que le travail d'inventaire et de modélisation n'est toujours réalisé, malgré sa recommandation en 2013. Il demande à nouveau sa mise en œuvre rapide.

   Le Conseil relève que depuis dix ans, les surfaces occupées par le CNRS augmentent indépendamment des corrections de surface effectuées alors que les budgets de fonctionnement ont tendance à se stabiliser. Ce constat impose au CNRS, dans un contexte budgétaire contraint, de mesurer l'effet en termes de charges de fonctionnement des augmentations de surfaces.

   Le Conseil souligne l'importance du foncier au regard du bâti et invite le CNRS à engager une démarche générale de valorisation de ce foncier alors que cette préoccupation ne semble pas une priorité de l'établissement.

Sur la troisième observation relative à l'opération du site de Meudon :

3. Le Conseil observe que, si la restructuration du site de Meudon Bellevue est une opération de rationalisation immobilière, neutre financièrement, une cession complète du site et une relocalisation dans des bâtiments neufs aurait pu représenter un meilleur choix patrimonial.

   Le Conseil prend acte de la position exprimée par le CNRS sur cette opération lors de l'audition. Le Conseil s'étonne et trouve anormal que ni la tutelle ni France Domaine n'aient été amenés à donner un avis sur ce projet.

Plus globalement le Conseil s'interroge sur les méthodes d'approche des dossiers immobiliers par le CNRS et demande que des études comparatives de scénarii différents soient mises en œuvre pour rechercher une valorisation des sites. Il recommande au CNRS d'adopter une démarche plus économique de l'instruction des opérations immobilières.

Au regard de cette opération, il encourage le CNRS, grand propriétaire de foncier, à recenser le foncier inutile à l'établissement en vue de sa valorisation qui permettrait de diminuer son coût d'immobilisation, de rationaliser des sites anciens, difficiles à réaménager et de devenir une source de revenu complémentaire.

Sur la quatrième observation relative à la coopération scientifique entre établissements scientifiques en vue d'une mutualisation des locaux :

4. Le Conseil a bien noté que si la coopération scientifique entre les grands établissements de recherche et les universités existent, il est difficile de disposer d'un inventaire consolidé des locaux scientifiques. Le Conseil s'étonne de cette situation et souhaite qu'il y soit remédié.

   D'une part, il déplore qu'une mutualisation immobilière ne soit pas plus développée, notamment dans des opérations récentes comme le campus Condorcet où chaque établissement s'installe dans des locaux propres et ne partage que les équipements traditionnels (bibliothèques, centres documentaires, centre de colloques, locaux de restauration, de vie associative et culturelle, du pôle socio-médical).

   D'autre part, il demande au ministère de tutelle et à France Domaine qu'un inventaire exhaustif des espaces scientifiques selon une typologie par discipline soit établi tant pour les organismes de recherche que pour les universités pour établir un référentiel de ces locaux. Cette connaissance permettrait de mesurer le poids immobilier et financier de cet immobilier spécifique, de définir une stratégie d'utilisation basée sur une meilleure rationalisation et une plus grande mutualisation de ces locaux, de favoriser le rapprochement entre organismes de recherche et universités et d'améliorer l'efficacité de la recherche française dans un contexte de compétitivité internationale. Il rappelle que cette demande avait été déjà formulée dans son avis du 27 février 2013 et regrette que, trois ans après, aucune suite concrète n'ait encore abouti.

Sur la cinquième observation relative à la localisation à Paris du siège du CNRS :

5. Le Conseil regrette que le CNRS maintienne sa position sur la localisation du siège à Paris, basée sur une étude démontrant que le maintien dans un des quartiers les plus chers de Paris est a priori moins onéreux qu'une relocalisation dans la périphérie. Il demande une démonstration argumentée de cette position, compte tenu notamment de la mauvaise performance immobilière du siège actuel et des potentialités immobilières développées dans le cadre du Grand Paris.

À l'attention du service de tutelle.

6. Le Conseil souligne la faible implication de la tutelle dans la mise en œuvre de politique immobilière de l'opérateur et son suivi. Il invite le ministère avec l'aide de France Domaine à mieux concilier les missions du CNRS avec les critères de la politique immobilière de l'État.

*

En conclusion, le Conseil demande au CNRS de prendre en compte les observations formulées lors de l'audition dans la rédaction du prochain SPSI, notamment la valorisation du foncier, une analyse économique de la relocalisation du siège du CNRS et des grandes opérations immobilières.

S'agissant du parangonnage des locaux scientifiques et techniques, le Conseil rappelle au ministère de tutelle et à France Domaine que dans son avis n°2013-05 du 27 février 2013 relatif aux universités, il demandait déjà une meilleure connaissance des locaux par catégories et la définition de nouveaux indicateurs immobiliers. Trois ans après son avis, le Conseil va lancer un nouveau cycle d'auditions des universités et des grands organismes de recherche pour dresser un bilan d'avancement de cette réflexion et examiner les solutions apportées aux questions de l'immobilier universitaire qui est un des parc immobiliers les plus importants pour l'État.

*

Avis n°2016-11 sur la stratégie immobilière de l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des SPSI des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la note de stratégie immobilière de l'INRIA de mars 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 23 mars 2016 M. Antoine PETIT, président-directeur général de l'INRIA, accompagné de MM. Jean-Emmanuel PAILLON, directeur général délégué à l'administration et François DAZELLES, directeur des affaires administratives, financières et patrimoniales à l'INRIA, en présence de M. Benoit DEBOSQUE, chef du département d'appui au pilotage des organismes et de la réglementation et de Mme Anne CHEVALLIER du département de la gestion et du pilotage budgétaire des programmes à la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) au secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche (SEESR) ; de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagné de MM Didier PETITJEAN et Pascal MOREL du bureau stratégie et expertise de la PIE à la sous-direction de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État au service France Domaine ;

Sur l'opérateur

Considérant que l'INRIA, créé en 1967, est devenu institut national en 1979 et en 1985 établissement public à caractère scientifique et technologique placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique ;

Considérant que l'INRIA a pour missions d'entreprendre des recherches fondamentales et appliquées dans les champs informatiques, automatiques et mathématiques appliquées, de réaliser des systèmes expérimentaux, d'assurer le transfert et la diffusion des connaissances et du savoir-faire, de contribuer à la valorisation des résultats des recherches, dans des domaines tels que la santé, les transports, l'énergie, la communication, la sécurité et la protection de la vie privée, la ville intelligente, l'usine du futur ;

Considérant que l'INRIA accueille 4 023 collaborateurs (salariés, personnels partenaires et stagiaires) ; que 2 700 sont salariés de l'INRIA dont 1 800 chercheurs ;

Considérant que l'INRIA est organisé en 170 « équipes-projets » rassemblant des chercheurs aux compétences complémentaires autour d'un projet scientifique précis ; que ce modèle permet d'explorer des voies originales avec les partenaires industriels et académiques et de répondre aux enjeux pluridisciplinaires et applicatifs de la transition numérique ; que l'INRIA compte 20 à 25 nouvelles équipes projets par an, avec une durée de vie de 4 ou 8 ans ;

Considérant que l'INRIA pratique le transfert de compétences, ses chercheurs étant régulièrement recrutés dans des entreprises, qu'il est à l'origine de nombreuses innovations créatrices de valeur et d'emplois, en lien avec le monde des entreprises (start-ups, PME et grands groupes) ; que les relations industrielles de l'INRIA se traduisent par 370 brevets en portefeuille, 143 logiciels déposés, 24 start-up créées depuis 2010 ;

Considérant que l'INRIA dispose en 2016, d'un budget de 235 M€ dont 170 M€ de subvention pour charges de service public et 65 M€ de ressources propres (25 %) ; que les dépenses se répartissent en 73 % de dépenses de personnel, 22 % de fonctionnement et 5 % d'investissement lourd ;

Sur les orientations stratégiques immobilières

Considérant que l'INRIA, outre son siège à Rocquencourt, a construit un maillage national complet avec huit centres de recherche dont le schéma de développement associe une installation principale et une antenne autour du monde scientifique et industriel ;

Considérant que les centres de recherche se sont développés en liaison avec la carte universitaire ; que 80 % des implantations sont communes avec des universités ou des laboratoires de recherche de grands

organismes publics comme le CNRS ou de grandes entreprises comme Microsoft, Nokia, Orange, Alsthom, EDF ;

Considérant que le centre INRIA-Rennes Bretagne–Atlantique, situé sur le campus de Beaulieu près de Rennes, noue des partenariats avec les universités de Rennes 1 et de Nantes, l'institut des sciences appliquées de Rennes, l'école normale supérieure de Cachan, l'école des mines de Nantes, le CNRS, le CEMAGREF et l'INSERM, occupe 5 116 m² SUN pour 416 salariés soit un ratio de 12,3 m² SUN par personne ;

Considérant que le centre INRIA Sophia Antipolis-Méditerranée, situé au cœur du technopole de Sophia Antipolis, conduit des partenariats avec les universités de Nice-Sophia Antipolis, de Provence, de Montpellier 1 et 2, de Bologne (Italie), le CNRS, l'INRA et le CIRAD, occupe 8 507 m² SUN pour 625 salariés soit un ratio de 13,6 m² par personne ;

Considérant que le centre INRIA Nancy-Grand Est, situé sur le campus à Villers-lès-Nancy, a des partenariats avec les universités de Lorraine, de Metz, de Strasbourg, de Franche-Comté, l'institut national polytechnique de Lorraines, le CNRS, couvre 6 171 m² SUN pour 712 salariés soit un ratio de 8,7 m² par personne;

Considérant que le centre INRIA Grenoble-Rhône-Alpes, localisé sur le technoparc Inovallée près de Grenoble, travaille en partenariat avec les universités de Grenoble et Lyon, l'institut polytechnique de Grenoble, l'institut national des sciences appliquées de Lyon, l'ENS de Lyon et le CNRS, couvre 5 469 m² SUN pour 588 salariés soit un ratio de 9,3 m² par personne ; qu'une antenne de 1 500 m² SHON a été réalisée sur le campus de Grenoble–Giant et portera la surface à 6 845 m² à horizon 2017 ;

Considérant que le centre INRIA Lille-Nord Europe est situé à Villeneuve d'Ascq, collabore avec les universités de Lille 1 et 3, l'école centrale de Lille, le CNRS et le Centrum voor Wiskunde en Informatica d'Amsterdam, couvre 3 611 m² SUN pour 342 salariés soit un ratio de 10,6 m² par personne et fera l'objet d'une extension sur le site d'Eura Technologies en 2016 (sans indication de surface) ;

Considérant que le centre INRIA Bordeaux-Sud-Ouest, situé sur le campus de Talence près de Bordeaux, collabore avec les universités de Bordeaux et de Pau, le CNRS, occupe 2 838 m² pour 265 salariés soit un ratio de 10,7 m² par personne ;

Considérant que le centre INRIA Saclay-Ile-de-France, implanté dans le quartier de l'école polytechnique, associé aux laboratoires de l'université Paris-Sud 11, de l'école Polytechnique, l'ENS de Cachan, l'école centrale de Paris et SUPELEC, l'école nationale supérieure de techniques avancées, le CNRS, le CIRAD, couvre 3 692 m² SUN avec son implantation DIGITEO LABS pour 290 salariés soit un ratio de 12,7 m² par personne ; une extension de cette opération est prévue et aboutira à un occupation de 6 792 m² en 2017 ;

Considérant que le site de Rocquencourt accueillait le siège et le centre de recherche de l'INRIA Paris-Rocquencourt sur 18 056 m² SUN pour 785 salariés soit un ratio de 23 m² par personne ;

Que le centre de recherches de Paris, localisé jusqu'en décembre 2015 à Paris 13ème (antenne ouverte depuis 2009) a récemment déménagé pour s'installer à Paris 12ème, regroupant les sites de Rocquencourt et de Paris 13ème ;

Considérant, s'agissant de la politique immobilière de l'INRIA :

Que l'INRIA a souhaité être propriétaire de l'ensemble de ses locaux pour ses implantations propres et locataire pour les locaux partagés avec des partenaires institutionnels ;

Que l'INRIA favorise la performance de ses équipes en leur offrant des conditions de travail adaptées et attractives, dans les meilleures conditions de sécurité, de confort d'usage et de coût global ;

Que la maitrise des coûts immobiliers est recherchée par une approche globale de long terme en termes d'exploitation, de maintenance et d'investissement et dans le cadre d'une plus grande performance énergétique des bâtiments existants ;

Que le ratio global de la fonction immobilière (exploitation, maintenance, gros entretien, réparations, hors extensions et créations) est passé de 140 €/HT/an/m² SUBL en 2007- 2009 à 200 € HT/an/m² SUBL en 2012- 2014 ;

Que la connaissance du patrimoine, amorcée dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière, se poursuit avec l'établissement d'un carnet de santé commun à l'ensemble des centres et de diagnostics pour établir un plan pluriannuel stratégique de mise en conformité énergétique et de mise en valeur du patrimoine en lien avec le budget pluriannuel ; qu'un schéma directeur immobilier sera élaboré ;

Que le travail d'inventaire sera établi en utilisant les outils de France Domaine à l'usage des opérateurs de l'État dans le cadre des SDIR (référentiel technique) ;

Que le parc immobilier de l'INRIA compte 66 bâtiments dont certains datent de 1950 (bâtiments de l'OTAN à Rocquencourt), des bâtiments des années 1980-2000 lors de la création des centres de recherche et des bâtiments plus récents (après 2000) ; que ce parc est évalué 143 M€ en valeur brute des actifs (chiffres 2015) ;

Que 43 bâtiments sur 27 828 m² SUN sont des biens en dotation (soit 52 %), 16 bâtiments sur 22 561 m² SUN sont des biens propres (soit 42 %) et 7 bâtiments sur 3 071 m² SUN de biens loués (soit 6%) (chiffres 2015) ;

Que le parc immobilier de l'INRIA passerait de 53 257m² SUN en 2010 à 53 460 m² en 2015 et à 51 730 m² SUN en 2017 ;

Que le ratio d'occupation moyen pour l'ensemble des sites est de 14,8 m² pour 3 602 personnes en 2010, 13,3 m² en juillet 2015 pour 4 023 personnes et serait de 11,7 m² pour 4 673 personnes en 2017 ; que cette amélioration est obtenue par redéploiement des effectifs sur le site de Rocquencourt (siège et centre), par la fermeture de certains bâtiments du site de Rocquencourt, par une optimisation des surfaces du centre de recherche de Paris 12ème et par l'augmentation significative des effectifs (qui passerait de 4 023 personnes en 2015 à 4 673 personnes en 2017 ;

Que l'immobilier détenu par l'INRIA comprend majoritairement des bureaux banalisés, quelques salles spécialisées et locaux sécurisés mais peu de laboratoires et d'équipements lourds ;

Que le patrimoine immobilier de l'INRIA se décompose en 53 258 m² SUN de bureaux (65 %), 22 555 m² de surfaces spécifiques, 2 109 m² de services généraux, 2 587 m² de restaurants administratifs, 450 m² de logements de fonction et 607 m² SUB de surfaces vacantes (chiffres 2010) ; que cette décomposition, en cours d'actualisation, reste valable en 2016 ;

Que les 53 258 m² SUN comprennent 73 % de surfaces de bureaux (39 041 m² SUN), 14 % de salles de réunion (7 402 m² SUN) et 13 % d'annexes de travail (6 815 m² SUN) ;

Que les travaux d'accessibilité handicapés ont été subventionnés par le FIPH et réalisés à 60 % ; que l'Ad'AP a été déposé ;

Que les bâtiments existants présentent une performance énergétique moyenne de niveau D ; que les nouveaux bâtiments répondent aux réglementations thermiques (RT 2005 pour les sites de Saclay et Bordeaux, RT 2012 pour l'extension à Saclay et BBC pour le bâtiment à Bordeaux) : que les diagnostics de performance énergétique sont réalisés ; qu'une mutualisation de l'achat d'énergie est réalisée au niveau national ; que des actions récurrentes sont menées pour réduire la facture énergétique ;

Considérant, s'agissant de l'organisation de la politique immobilière :

Que depuis 2010, l'INRIA a organisé une cellule dédiée à la fonction patrimoniale au sein de la direction des affaires administratives et financières (DAAF) ;

Qu'en 2014 un service patrimoine et logistique a été créé au sein de la DAAF ;

Qu'en 2015 après un audit, un pilotage renforcé de la fonction patrimoniale et logistique a conduit à un renforcement de l'approche transversale de l'immobilier ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que la stratégie immobilière ne prévoit aucune évolution majeure pour les sept centres de recherche en région ;

Que les derniers projets significatifs sont, en 2014, une extension de 1700 m² SHON sur le campus de Saint Priest à Montpellier pour un coût de 1 M€ HT pour l'INRIA ;

Qu'en 2015, le centre de recherche de Saclay a bénéficié d'une surface de 2 500 m² au sein du programme Digiteo 1 et 2 pour un coût de 6,1 M€ HT pour l'INRIA ;

Qu'une extension de 1 500 m² SHON a été réalisée à l'antenne de l'INRIA sur le campus de Grenoble-GIANT pour un coût de 4 M€ HT pour l'INRIA ;

Qu'en 2016, l'INRIA va acheter un bâtiment de 3 000 m² sur le site d'Eura Technologies à Lille pour le centre de recherches INRIA LILLE-Nord, 2 M€ HT ;

Que deux projets importants sont prévus après 2016 : le choix de l'implantation du siège de l'INRIA à horizon 2017 et le déménagement éventuel du centre de recherche de Paris du 12ème arrondissement vers le 13ème arrondissement à horizon 2021 ;

Considérant s'agissant du centre de recherche Paris-Rocquencourt :

Que, jusqu'alors localisé à Rocquencourt et à Paris 13ème, il vient de déménager (en janvier 2016) à Paris 12ème sur le site « Trio Daumesnil, sis 2,rue Simone Iff, dans un immeuble neuf, basse consommation (BBC) sur une surface de 9 385 m² SUB pour 535 salariés (soit un ratio d'occupation de 17,5 m² SUB/agent, selon France Domaine), pour un loyer annuel HT/HC de 3,36 M€ pour une durée de 12 ans, soit un loyer économique annuel de 350 € HT,HC/m² ; que le choix et les conditions de cette localisation ont été décidés en accord avec les tutelles et France Domaine, que l'option d'achat de ses locaux sera à étudiée en 2021 au vu du montant du loyer, du prêt consenti auprès de la caisse des dépôts et consignations et du coût d'un éventuel nouveau déménagement ;

Que cette localisation à Paris vise à se rapprocher des partenaires industriels et scientifiques (universités Pierre et Marie Curie Paris 6 et Paris Diderot) ;

Que la régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP) propose à l'INRIA d'installer son centre de recherche sur le site de l'école Télécom Paris Tech, 46, rue Barrault (Paris 13ème) sur une surface de 10 815 m² SUB pour un loyer annuel de 3,5 M€ HT/HC, soit 324 €HT/HC/m² SUB à horizon 2021-2022 ;

Que la décision d'une telle implantation du centre de recherche INRIA Paris rue Barrault doit intervenir fin juin 2016 ;

Que l'INRIA est potentiellement intéressé par cette proposition sous réserve qu'elle soit intéressante financièrement avec des conditions de travail comparables ; qu'elle s'inscrive dans un calendrier compatible avec la sortie du bail de l'immeuble Paris 12ème (décembre 2021) et que la décision soit prise dans le cadre de la présidence actuelle (2015-2019) ;

Que le 13ème arrondissement est destiné à devenir le quartier numérique dans le cadre de la French Tech parisienne et le second pôle du numérique en Ile-de-France, après l'IDEX Paris-Saclay ;

Considérant s'agissant du siège de l'INRIA à Rocquencourt :

Que le siège de l'INRIA à Rocquencourt est un bien domanial ;

Qu'un déménagement éventuel du siège est en cours d'analyse avec comme hypothèse soit une implantation près du centre de recherche INRIA Paris-Saclay sur le campus urbain de Saclay soit une localisation dans les Yvelines ; qu'aucune date butoir n'est fixée ;

Que l'environnement scientifique est déterminant dans le choix de la localisation ;

Que les besoins immobiliers concernent des surfaces de bureaux « classiques » ; que les recherches sur des bâtiments existants sont possibles après aménagements ; que le cahier des charges n'est pas encore précisé ;

Que la réflexion est ouverte ; qu'un comité de pilotage réunissant les tutelles, l'INRIA et France Domaine a été mis en place depuis septembre 2013 ;

Que le devenir du site de Rocquencourt, site domanial de plus de 12 hectares avec trente-six bâtiments, ancien site de l'OTAN, est posé ; que ce site est estimé entre 18 et 30 M€ ; que des négociations doivent être engagées avec les élus locaux et peuvent être compliquées ; que la commune de Rocquencourt a un projet de logements ; que le site de Rocquencourt présente des contraintes urbanistiques ;

Considérant, s'agissant de la position de France Domaine :

Sur l'implantation parisienne du centre de recherche INRIA Paris :

Que l'installation du centre de recherche de l'INRIA à Paris 12ème a été décidé par le Premier ministre en mars 2014 ;

Que France Domaine a accompagné l'INRIA dans la négociation du bail de l'immeuble sis Paris 12ème pour obtenir des conditions conformes à la politique immobilière (montant du loyer, franchise de deux mois par an, possibilités de départ anticipé) ;

Que l'hypothèse d'une installation rue Barrault (Paris 13ème) doit se traduire sans dégradation des ratios d'occupation et des conditions financières, sans augmentation de surfaces, dans un calendrier contraint ;

Que les éléments partagés avec le bailleur de la Ville de Paris ne permettent pas de se prononcer, à ce stade, sur le respect des critères de la PIE, notamment les ratios d'occupation, sur la rentabilité et la soutenabilité du projet pour l'INRIA, sur le volet juridique du montage et sur le calendrier de cette opération pour éviter des surcoûts ;

Qu'une estimation précise du budget de l'opération doit être établie en prenant en compte l'ensemble des coûts du projet (coût de déménagement, perte de franchise de loyer, charges d'exploitation, paiement des taxes,…) ;

Sur la localisation du siège de l'INRIA :

Que deux scenarii sont présentés par l'INRIA : un déménagement temporaire de 2018 à 2020 avec une prise à bail à Saint-Quentin en Yvelines avant un déménagement définitif sur le site de Saclay ou le maintien sur le site de Rocquencourt entre 2016 et 2020 avant le déménagement vers Saclay en 2021 ;

Que, s'agissant du projet de déménagement du siège de l'INRIA, France Domaine demande que cette opération s'inscrive dans une logique de performance économique et immobilière en veillant à la maitrise du coût complet, surtout en cas de double déménagement ; que le devenir du site de Rocquencourt soit résolu afin d'éviter à l'INRIA de support un coût de maintien d'exploitation en cas d'absence de nouvel occupant ;

Les représentants de l'INRIA, du Secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 24 mars et 11 mai 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil note que l'INRIA inscrit sa politique immobilière dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE) avec la réalisation d'un inventaire précis de son parc immobilier, le respect des critères d'occupation et de coût, l'organisation de sa gestion et poursuivra sa démarche dans le cadre des SDIR et la rédaction d'un nouvel SPSI (2016-2020). Ce dernier devra comprendre des ratios d'occupation présentés en postes de travail et non en personne qui renvoie soit à un salarié soit au poste de travail. Il recommande aussi une meilleure prise en compte de la flexibilité des aménagements et de la mutualisation des espaces de bureau qui devraient comprendre une part de bureaux partagés, surtout pour des chercheurs en nouvelles technologies pratiquant de nouveaux modes de travail. De fait, le ratio calculé sur le poste de travail ou l'effectif n'est pas pertinent au regard de l'activé de ce type d'établissement. Le Conseil invite le ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre de ses travaux à tenir compte de cet élément.

2. S'agissant de la stratégie immobilière de l'INRIA, le Conseil constate qu'elle repose sur une politique d'implantation territoriale basée sur la proximité entre la recherche et le monde économique pour nouer des partenariats avec des centres universitaires et scientifiques et les milieux économiques innovants.

   Le Conseil observe que cette stratégie pluriannuelle à 5 ans sera définie dans le prochain SPSI pour l'ensemble des sites et s'articulera avec les schémas directeurs immobiliers régionaux.

   Il relève que la stratégie pluriannuelle retenue pour les implantations et le développement des centres de recherche en province ne prévoit aucune évolution particulière pour les cinq prochaines années.

   La stratégie pluriannuelle pour l'Ile-de-France concerne deux projets importants pour l'INRIA et repose sur l'adéquation des moyens aux besoins et missions de l'INRIA, dans le respect des critères d'implantation et d'occupation de la PIE. Sur le choix de la localisation, le Conseil reconnaît la difficulté de déterminer une implantation alors que les activités du numérique sont en pleine évolution et se développent sur différents territoires. Il recommande rigueur et cohérence dans le choix des localisations en veillant à la rationalisation des implantations parisiennes et franciliennes.

3. S'agissant du siège de l'INRIA, le Conseil prend acte de la réflexion en cours sur sa relocalisation. Il partage l'idée que le site historique de Rocquencourt présente des défauts importants avec des bâtiments anciens, trop grands et peu fonctionnels pour des activités numériques qui exigent des espaces souvent réduits en surface mais bien équipés et sécurisés.

   Il est favorable à une installation en 2021, du siège de l'INRIA sur le site de Paris-Saclay où l'INRIA a déjà installé un de ses centres de recherche franciliens. Il apparaît logique que le siège d'un opérateur pilote sur le numérique s'implante dans une zone telle que Paris-Saclay vouée à devenir un centre de recherche universitaire et scientifique de renommée mondiale et soutenue par l'État.

4. S'agissant du centre de recherche INRIA Paris, le Conseil observe que sa localisation a beaucoup varié au cours de ces dix dernières années et se traduirait par l'occupation entre 2009 et 2021, de trois sites différents, si l'hypothèse Paris 13ème devait prospérer. Le Conseil, confronté fréquemment à l'immobilisme regrettable de certains services publics, n'est pas opposé par principe à la mobilité d'implantation. Il note ainsi que ces mouvements successifs suivent les principes de la politique territoriale de l'INRIA fondée sur un rapprochement avec les pôles universitaires et les milieux économiques innovants. Toutefois, le Conseil s'interroge sur la permanence des implantations parisiennes, sur le fondement et le coût de ces opérations et sur la pertinence des motivations opérationnelles pour l'établissement du nouveau déménagement envisagé.

5. Quant à l'opération proposée par la Mairie de Paris relative à l'implantation du centre de recherche INRIA Paris sur le site de la rue Barrault, le Conseil note que ce montage doit s'inscrire dans le cadre du mandat général donné au Préfet de région Ile-de-France comme unique responsable des négociations sur le foncier de l'État avec la Ville de Paris et dans le cadre de la révision en cours du plan local d'urbanisme de la Ville.

   Le Conseil ne comprendrait pas que les intérêts de l'État ne soient pas préservés. Il demande donc que l'immeuble de la rue Barrault, bien propre de l'institut Mines Télécom, soit valorisé au mieux sans aucune perte de valeur afin de ne pas compromettre l'installation de l'institut à Saclay. La baisse éventuelle du montant de cession de la rue Barrault ne saurait être justifiée par le fait que cette opération s'inscrit dans une négociation globale et serait compensée par d'autres opérations parisiennes entre la ville et l'État. Le Conseil restera très attentif sur ce dossier et demande à être tenu informé des résultats de cette négociation et ce d'autant qu'il a déjà eu l'occasion à de nombreuses reprises d'alerter

sur les conséquences pour la valeur de l'immobilier de l'État des décisions unilatérales de la Ville de Paris.

Il dénonce l'opportunité de cette proposition car d'autres localisations seraient possibles parmi les nombreux incubateurs numériques développés à Paris, même si le 13ème arrondissement de Paris concentre les projets relatifs au développement du numérique soutenus par le Gouvernement dans le cadre de la « French Tech » parisienne, par la Mairie de Paris et ses incubateurs dans le secteur numérique et sciences de l'ingénieur et par le projet privé de la Halle Freyssinet. Le Conseil demande qu'une étude socio-économique soit conduite sur les deux sites afin de déterminer le coût précis de chacun des deux projets et faciliter le choix le plus pertinent pour l'INRIA, dans le respect des critères de la PIE.

Il demande à France Domaine d'être particulièrement vigilant sur les conditions juridiques du montage relatif au site de la rue Barrault afin d'éviter toute contestation rappelant d'autres dossiers immobiliers.

*

Avis n°2016-17 sur la stratégie immobilière de l'Université d'Auvergne (UDA)

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

Vu la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 portant dans son article 61 que la contribution au désendettement ne s'applique pas aux produits de cession des biens affectés ou mis à disposition d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine ;

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

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

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

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

Vu la circulaire de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu les avis du CIE n° 2011-17 du 15 juin 2011 sur la stratégie immobilière de l'UDA et n° 2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu la note du SÉESR sur l'université d'Auvergne et son patrimoine immobilier ;

Vu la note sur le bilan de la dévolution du patrimoine immobilier de l'UDA ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 8 juin 2016 M. Alain ESCHALIER, président de l'UDA, accompagné de M. Philippe SKOWRON, directeur du patrimoine, en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier, accompagné de Mme Marie-Claude DEROUET, adjoint du chef du département du pilotage immobilier à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) au secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche (SÉESR) ; de M. Didier PETITJEAN de la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier

Considérant que l'UDA est une université de droit, économie, management, médecine, pharmacie, chirurgie dentaire, avec un Institut Universitaire Technologique (biologie/ informatique, réseaux et multimédia /sciences pour l'ingénieur/gestion) ; que la recherche à l'UDA porte sur la nutrition, les biotechnologies, la génétique, la cancérologie, les neurosciences, l'informatique, l'imagerie, l'économie du développement international, le développement durable, le droit des activités économiques, les relations internationales et les politiques internationales comparées ;

Considérant que l'UDA est la première université à avoir bénéficié du transfert en pleine propriété des biens immobiliers de l'État par convention de dévolution du 19 avril 2011 ;

Considérant que les biens transférés, affectés ou mis à disposition, s'étendent sur 109 500 m² répartis sur 24 ERP et que la dotation de dévolution s'élève à 6,135 M€ ;

Considérant que le patrimoine immobilier total s'étend en 2015 sur 137 000 m² SHON et 25 ERP dont 93 % détenu en propriété ;

Considérant que ce patrimoine se décompose en 59 000 m² SHON de locaux d'enseignement, 28 500 m² SHON de locaux de recherche ; 12 000 m² SHON de locaux administratifs, 16 400 m² SHON de locaux techniques et logistiques, 8 000 m² SHON de locaux documentaires, 5 000 m² SHON de locaux de vie étudiante, 150 m² SHON de logements et 8 000 m² SHON de locaux occupés par des tiers ;

Considérant que ce patrimoine est inégalement réparti entre les sites du centre-ville de Clermont-Ferrand et d'autres villes d'Auvergne ; que sur les 137 000 m² SHON, 94 000 m² sont situés à Clermont-Ferrand [88], 23 000 m² SHON à Aubières [89], 4 000 m² SHON à Beaumont (un bâtiment de médecine/pharmacie), 9 000 m² SHON à Aurillac (IUT) et 7 000 m² SHON au Puy en Velay (IUT) ;

Considérant que les surfaces ont augmenté de 10 200 m² SHON entre 2010 et 2015 dont 1 900 m² SHON concernant la construction de l'institut d'Auvergne du développement des territoires pour un coût de 4 M€ financés par CPER, 7 800 m² SHON relatifs à la construction du nouvel UFR d'odontologie et 500 m² SHON pour le bâtiment Jaude et le site des Cézeaux ;

Considérant que le patrimoine passera de 137 000 m² SHON en 2015 à 138 000 m² SHON en 2025, soit une augmentation de 1% en 10 ans ;

Considérant que ce patrimoine était en 2015 encore vieillissant, dans une situation particulièrement préoccupante, avec 42 % des bâtiments très dégradés (en classe E correspondant à un état vétuste) et 33 % des surfaces sous avis défavorable de la commission de sécurité ;

Que l'état du bâti en avril 2016 montre une amélioration notable ; que 46 % des bâtiments sont en catégorie A et B (41 % en 2015), que 42 % sont en catégorie C et D (17 % en 2015) et 12 % en catégorie E (42 % en 2015) ; que cette amélioration est due à l'important plan de rénovation sur 5 ans financé par la dotation récurrente de dévolution ;

Que l'évolution prévisible de l'état du bâti prévoit qu'en 2020, 77 % des bâtiments seront en catégorie A et B, 19 % en catégorie C et D et 4 % en catégorie E ; que les principales opérations de restructuration seront terminées en 2020 pour un montant total de travaux de 36 M€ ;

Que la situation du patrimoine en matière de sécurité incendie en 2015 se traduisait par vingt et un avis favorables et quatre avis défavorables de la part des commissions de sécurité (soit plus de 43 000 m² concernés) ; que 14 M€ ont été affectés depuis 2009 à des travaux de sécurité ;

Qu'en 2015, 81 % des bâtiments sont accessibles et que des travaux d'accessibilité ont été réalisés pour un montant de 0,2 M€ entre 2009 et 2016 ;

Considérant que le parc immobilier a été évalué au 31 décembre 2014 à 108 M€ (valeur comptable) pour le bâti et à 8,5 M€ pour le foncier (16 hectares) ; que la valeur du foncier est limitée à Clermont-Ferrand et que les possibilités de valorisation du patrimoine de l'université sont peu nombreuses ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que la stratégie immobilière de l'UDA se décline en deux actions : la remise à niveau des sites et la restructuration des locaux :

Considérant, s'agissant de la remise à niveau du bâti :

---

[88] *Services de la présidence, UFR de droit et sciences politiques, UFR de sciences économiques et de gestion, UFR de médecine/pharmacie, école universitaire de management, centre de recherche en nutrition humaine, l'institut d'Auvergne du développement des territoires, UFR Estaing de dentaire-odontologie*

[89] *IUT sur le campus des Cézeaux.*

Que des travaux importants sont nécessaires avec plus de 85 M€ inscrits au programme pluriannuel immobilier (PPI), compte tenu de l'état de vétusté des bâtiments ;

Que l'UFR d'odontologie a été livrée en janvier 2014 pour un coût total de 26,5 M€ dont 13 M€ financés par l'État ;

Que dans le cadre du CPER 2015-2020, l'UDA bénéficiera de la transformation de la bibliothèque de la bibliothèque en centre d'érudition[90], en partenariat avec l'université Blaise Pascal et l'école SIGMA pour un montant de 2 M€ dont 0,75 M€ de la part de l'État ;

Que la création d'un centre de recherche Bio clinique (CRBC) prévoit la réhabilitation et l'extension des locaux de la faculté de médecine DUNANT sur 8 000 m² supplémentaires pour un coût de 24,2 M€ financés à hauteur de 15 M€ par l'État, 5 M€ par les collectivités territoriales et 4,2 M€ par l'UDA ;

Considérant, s'agissant de la restructuration des locaux :

Que le schéma directeur prévoit des restructurations mais pas de démolitions de bâtiments ;

Que l'université dispose de moyens financiers permettant de restructurer les sites, notamment le site santé sur 55 000 m² en rééquilibrant les surfaces d'enseignement et de recherche et en créant plus de surfaces pour l'enseignement , la vie sociale et les bibliothèques, compte tenu de l'évolution plus rapide des effectifs étudiants par rapport aux effectifs des chercheurs ;

Que le travail de rationalisation des espaces accompagne la réorganisation de la recherche par l'abandon de l'organisation par disciplines et la mutualisation des espaces pour favoriser les échanges entre équipes de recherches devenues interdisciplinaires ;

Que des « écoles » sont créées, basées sur l'imbrication étroite entre enseignement et recherche ;

Que le taux d'occupation globale est de 82 % en 2015 correspondant à 78 % pour les amphithéâtres et 84 % pour les salles banalisées ; que ce taux est stable depuis plusieurs années; que l'UDA prévoit une augmentation notable de 90 % d'occupation des locaux qui n'est pas datée dans le temps et qui devra être confirmée ;

Que les locaux d'enseignement s'adaptent aux nouvelles méthodes pédagogiques et aux technologies de l'information avec la transformation des amphithéâtres en salles plus petites ;

Que les espaces de recherche, notamment les laboratoires, sont organisés selon une conception normalisée ;

Que les locaux administratifs ont également bénéficié de la redistribution, de la rénovation des locaux et du regroupement des équipes entraînant des gains de moyens et l'amélioration des conditions de travail des personnels ;

---

[90] *L'expression « learning center » n'ayant pas, à ce stade de traduction française adaptée, l'expression « centre d'érudition » a été retenue car moins réductrice que « bibliothèque » ou « centre d'apprentissage ».*

Considérant que l'UDA fusionnera, le 1er janvier 2017, avec l'université Blaise Pascal et deviendra l'université Clermont Auvergne[91], qu'elle occupera alors une surface de 350 400 m² ; qu'elle regroupera deux universités aux statuts patrimoniaux différents ; que cette fusion aura un coût important pour l'entretien et la maintenance des bâtiments, en cas de dévolution sans dotation ;

Que la situation immobilière de l'université Blaise Pascal (213 213 m² SHON de bâti) est dégradée ; qu'un tiers des 31 ERP a reçu un avis défavorable de la commission de sécurité soit 67 000 m² et 38 % du bâti sont classées en catégories C et D ;

Que la situation financière de l'université Blaise Pascal est préoccupante, en cours de redressement après un déficit en 2015 ;

Que des groupes de travail mis en place entre les deux universités devraient aboutir à la conception d'un organigramme de l'université fusionnée en mai 2016 ;

Considérant que, s'agissant de la valorisation, l'UDA dispose de peu de réserves foncières valorisables et que le montant annuel des recettes de valorisation s'élève à 74 000 € pour des mises à disposition temporaires de locaux et à 26 000 € de redevances sur des zones d'accueil temporaires d'entreprises ;

Considérant, s'agissant de l'organisation de la gestion immobilière :

Que la fonction immobilière de l'université est assurée par un vice-président en charge du patrimoine assisté d'une direction immobilière qui déploie des outils performants de gestion et de pilotage du patrimoine avec la numérisation de l'ensemble du patrimoine ; qu'un comité stratégique immobilier (COSI) a été créé et se réunit toutes les trois semaines ;

Que la direction immobilière a été restructurée avec la redéfinition des missions et le renforcement de l'équipe immobilière pour une approche plus efficiente de l'intégralité des coûts immobiliers ; qu'elle est devenue « direction de l'immobilier et de la logistique » depuis 2014 avec un pilotage centralisé pour fiabiliser et harmoniser les procédures et permettre une gestion plus précise des coûts de la logistique immobilière ; qu'elle est organisée en trois pôles : expertise juridique, travaux et maintenance de proximité (assurant un service proche des utilisateurs par le biais d'équipes techniques regroupant les différents corps de métier permettant le recours à la régie pour des travaux d'adaptation mineure des locaux) ;

Que les missions de la direction de l'immobilier et de la logistique sont la contribution à la définition de la politique de gestion, d'entretien/maintenance et logistique, le pilotage financier, humain et technique des opérations de gros entretien, de maintenance, de logistique bâtimentaire et de services aux utilisateurs ;

Qu'en 2015, 61 ETP sont affectés à la fonction immobilière, soit 13 % des personnels BIATS (bibliothèques, ingénieurs, administratifs et techniciens de service ou de santé) ; que 24,8 EPT sont affectés au nettoyage des locaux, soit 5 % des personnels BIATS de l'établissement ;

Que les outils de gestion mis en place sont un schéma directeur immobilier (décliné pour les sites des Cézeaux et du pôle santé), un programme pluriannuel immobilier (PPI) à 5 ans, un PPI à 25 ans, un

[91] *Décret n°2016-1217 du 13 septembre 2016 portant création de l'université Clermont-Auvergne.*

schéma directeur de mise en sécurité, un schéma directeur énergie et un tableau de bord sur les coûts d'exploitation permettant de connaître par site les dépenses par corps d'état ou par nature ;

Que les outils informatiques mis en place sont un logiciel de gestion du patrimoine immobilier (depuis 2009) qui devrait être remplacé par le système d'informations patrimonial de l'agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement et de recherche (AMUE) et un logiciel de gestion des salles (depuis 2009- logiciel ADE) ;

Que l'établissement a souscrit un contrat d'assurance couvrant les biens immobiliers occupés ;

Considérant s'agissant des aspects financiers

Qu'en 2016, le budget rectificatif de l'UDA s'élève à 84 M€ en dépenses de personnel, à 33 M€ en dépenses de fonctionnement et à 20 M€ en dépenses d'investissement ;

Que le budget immobilier minimum annuel de l'UDA a été estimé à 6,135 M€ pour la part de l'État au titre de la dévolution, 0,75 M€ de ressources propres de l'UDA, 1,01 M€ de dotation globale de fonctionnement au titre de la part maintenance lourde ;

Que le budget immobilier prévisionnel total entre 2011 et 2035 prévoit une contribution de l'État de l'ordre de 149 M€ au titre de la dévolution, 18,25 M€ de ressources propres, 25,31 M€ dotation globale de fonctionnement au titre de la part maintenance lourde, 8,4 M€ de la part des collectivités territoriales et 5,6 M€ de prélèvement sur fond de roulement général,

Qu'en 2014, le programme pluriannuel immobilier (PPI) à 25 ans a été modifié pour intégrer une remontée des réserves de l'établissement de 21, 2 M€ vers le budget annexe immobilier en compensation de l'absence de participation des collectivités et du non prélèvement sur le fond de roulement, complétée par un montant de 0,3 M€ de ressources propres alors que les autres montants restent inchangés (dotation de dévolution, ressources propres et dotation globale de fonctionnement au titre de la part maintenance lourde) ;

Que le PPI de l'UDA est élaboré par site et par bâtiment, qu'il présente l'état d'avancement des opérations dans un tableau prévisionnel des travaux de remise à niveau par site et une synthèse des recettes et dépenses décaissables et un ajustement par le fonds de roulement ;

Que, selon le SÉESR, le PPI n'a pas de vocation budgétaire et permet de visualiser globalement la réalisation de la politique immobilière définie contractuellement en 2009 et d'en suivre les inflexions et la soutenabilité financière;

Qu'un budget annexe immobilier (BAIM) a été créé et est obligatoire pour les établissements bénéficiant de la dévolution, que le BAIM prend en compte les dépenses d'investissement (gros travaux) et les dépenses de GER et peut prendre en compte de façon optionnelle, les dépenses d'exploitation (locations, maintenance courante, taxes, entretien courant, énergie) ; que le BAIM permet d'identifier, à l'intérieur du budget de l'établissement, la gestion immobilière et les moyens attribués annuellement aux opérations immobilières en tenant compte du programme de gros entretien et grandes révisions (GER) et du programme pluriannuel immobilier (PPI) et de s'assurer de la soutenabilité budgétaire, en isolant la capacité d'autofinancement (CAF) et le fonds de roulement (FDR) liés à l'immobilier ; que le BAIM est suivi selon la technique du service à comptabilité distincte (SACD) ;

Que les dépenses des cinq dernières années, initialement prévues pour un montant de 31 M€ ont été portées à 38 M€ ;

Que les biens immobiliers et les dépenses d'investissement sont amortis selon les règles de l'instruction comptable commune du 25 avril 2016 pour la mise en œuvre du recueil des normes comptables des organismes dépendant de l'État ;

Que, selon l'article 143 du décret 2012-1247 du 7 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique), chaque établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP comme les universités) se dote d'une comptabilité analytique ; que l'UDA indique qu'elle ne dispose pas d'éléments permettant d'établir un coût immobilier et que le travail d'analyse comptable n'a pas été engagé ;

Sur le bilan de la dévolution au 18 juin 2013

Considérant que l'UDA présente les résultats suivants :

Que, s'agissant de l'amélioration de la gestion immobilière, elle se caractérise par l'organisation du pilotage avec des services dédiés à l'immobilier, la mise en place d'outils de gestion et de moyens humains ;

Que, s'agissant de l'état du patrimoine, les principaux résultats de la dévolution sont la remise à niveau d'une partie déjà significative du patrimoine de l'UDA (30 %), le respect du rythme du PPI, la sécurisation des processus de contractualisation ; la conformité de l'évolution des surfaces aux engagements pris lors de la dévolution, basés sur une projection de 138 000 m² SHON en 2025, sauf l'opération d'extension de l'antenne de l'IUT du Puy en Velay de 800 m² non prévue ;

Que, s'agissant des aspects financiers, la pluri-annualité des moyens financiers accordés permet une planification des projets sur le long terme et un meilleur pilotage par rapport au caractère ponctuel du CPER ; que l'université décide seule des travaux à accomplir et des valorisations patrimoniales à réaliser en recevant 100 % des produits en cas de cession ;

Les représentants de l'UDA, du Secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 8 juin et du 12 octobre 2016, fait les observations suivantes, en référence notamment à celles formulées dans son avis n°2011-17 du 15 juin 2011 :

Sur les remarques 1et 2 relatives à la dévolution

1. Le Conseil note que les actions de professionnalisation de la fonction immobilière exigées dans le cadre de la préparation de la dévolution ont été mises en place. Elles concernent la connaissance du parc, la définition d'une stratégie immobilière pluriannuelle, l'organisation du pilotage de la gestion immobilière et la détermination des besoins de mise en sécurité préalable.

   S'agissant de la connaissance du patrimoine immobilier, le Conseil constate que dans le cadre d'une politique publique relative à l'immobilier des universités, le patrimoine immobilier devient un enjeu important et son recensement est le préalable indispensable pour la mise en œuvre d'une politique

immobilière. L'UDA a dressé un inventaire exhaustif de son parc immobilier et sa numérisation, a fait procéder à son évaluation, a mis en place une gestion et une politique d'entretien. Toutes ces actions contribuent à sécuriser le processus de dévolution.

Le Conseil remarque que la stratégie immobilière pluriannuelle de l'UDA, basée sur deux priorités a été définie en 2011 et est poursuivie avec constance. Elle conforte la stratégie scientifique de l'université en accompagnant les évolutions pédagogiques et la réorganisation de la recherche.

Sur l'amélioration du bâti, le Conseil relève que la remise à niveau de 30 % du patrimoine, a été facilitée par l'attribution de la dotation de dévolution. C'est une priorité de la dévolution et un préalable à l'optimisation et à la valorisation de l'immobilier. Il souligne la nécessité pour l'université de prévoir, d'ores et déjà, la poursuite du financement à l'issue de la période durant laquelle la dotation de l'État sera versée.

S'agissant de la rationalisation des surfaces, le Conseil observe que les regroupements fonctionnels concernent essentiellement les locaux de recherche et se traduisent par une meilleure utilisation des locaux, une augmentation de la qualité de la recherche, l'intégration des nouvelles technologies de communication dans les locaux et la pédagogie.

Le Conseil s'étonne que la stratégie de l'UDA soit définie dans le cadre d'un parc immobilier constant, sans prendre en compte les influences des nouvelles pratiques pédagogiques et de l'usage du numérique, notamment en termes d'utilisation des locaux, de réduction ou de mutualisation des espaces. Or, à l'occasion d'autres auditions d'universités, le Conseil a entendu une opinion divergente sur les conséquences immobilières des nouvelles méthodes de travail universitaire. Il suggère au SÉESR d'engager un groupe de réflexion sur l'adaptation des locaux aux changements pédagogiques afin d'en dégager une modélisation comme cela se fait pour les bureaux.

Il regrette que sa recommandation relative à la définition d'indicateurs immobiliers pour programmer les besoins en bâtiments et en rationaliser l'occupation ne soit toujours pas été mise en œuvre par le SÉESR et la direction de l'immobilier de l'État alors qu'un bilan sur les premières expérimentations de la dévolution est en cours et que la dévolution pourrait connaître une seconde vague. Le Conseil rappelle aussi sa demande relative à un inventaire par catégorie de locaux que le SÉESR pourrait initier afin de favoriser la maitrise des surfaces occupées et disposer de comparaisons avec les universités étrangères.

Le Conseil relève que, dans le cadre de la fusion avec l'université Blaise Pascal, la vision pluriannuelle stratégique devra être revue et des choix patrimoniaux, prenant en compte l'évolution des pratiques pédagogiques et la mutualisation des équipements devront être décidés.

Sur la mise en place d'un pilotage de la gestion immobilière, le Conseil note la professionnalisation et la structuration des services de l'UDA, le développement d'outils de pilotage et de gestion (tableaux de bord par site, plan pluriannuel immobilier à 25 ans, budget annexe immobilier) et la responsabilité de l'université sur les questions immobilières. Il relève cependant que des progrès restent à réaliser quant aux outils de gestion en vue d'une connaissance des coûts immobiliers par type de bâtiment. La mise en œuvre d'une comptabilité analytique, prévue dans les textes mais non pratiquée, devrait améliorer la connaissance du coût immobilier universitaire.

2. Sur le financement, le Conseil relève que l'assurance d'une dotation annuelle de dévolution permet la réalisation des actions stratégiques et une planification pluriannuelle des travaux. Compte tenu de l'impact financier sur le budget de l'État de la dévolution avec dotation, il s'interroge sur l'opportunité de

définir de nouvelles modalités de dévolution, avec ou sans impact sur les finances publiques, en dehors de la remise gratuite des biens patrimoniaux.

Il rappelle qu'avant la dévolution, les universités ont bénéficié d'un important patrimoine mis à disposition gratuitement car ni les opérateurs ni les biens qui leur sont affectés ne sont soumis à des loyers budgétaires. Cette situation a empêché la prise de conscience du coût de l'immobilier et de l'entretien.

Sur les outils financiers mis en place, le Conseil se félicite de la création d'un budget annexe immobilier, obligatoire pour les établissements bénéficiant de la dévolution. Il constate que la prise en compte optionnelle des dépenses d'exploitation ne permet pas de connaître l'ensemble des moyens dédiés à l'immobilier et s'interroge donc sur la finalité de cet outil. De même, alors que la pratique des amortissements pour les actifs et les dépenses d'investissement et la tenue d'une comptabilité analytique sont inscrites dans les textes, le Conseil note que l'UDA n' a pas engagé le travail d'analyse comptable. Il regrette que ces pratiques ne soient pas plus répandues pour améliorer la situation comptable et financière des universités.

Sur les remarques 3, 4 et 5 relative à l'importance et aux enjeux du transfert du patrimoine universitaire par rapport à la politique immobilière de l'État

3. Le Conseil observe que le patrimoine universitaire représente des enjeux patrimoniaux importants pour l'État et que les lois relatives à l'autonomie des universités avec la dévolution immobilière entrainent une responsabilisation des universités sur l'immobilier, voire une certaine indépendance. Le Conseil reste favorable à un accompagnement de la direction de l'immobilier de l'État sur les opérateurs de l'État et un renforcement de la tutelle par le SÉESR et les rectorats pour maintenir une cohérence de la PIE avec des règles claires, spécifiques sur certains types de locaux comme les locaux d'enseignement et de recherche.

*

En conclusion, le Conseil relève que la dévolution des biens immobiliers représente pour l'UDA une avancée sur le plan stratégique et sur le plan de la responsabilisation de l'université. Il note cependant que la dévolution pour l'UDA est avant tout une planification à long terme des travaux. Il souhaite que la rationalisation des locaux et la valorisation du patrimoine soient développées dans le cadre de la fusion des deux universités auvergnates.

Le Conseil demande une nouvelle fois au SÉESR et la direction de l'immobilier de l'État d'établir un nouveau référentiel d'occupation des locaux spécifiques pour les universités prenant en compte l'usage des nouvelles technologies dans la pédagogie.

*

Avis n°2016-18 sur la stratégie immobilière de l'Université de Poitiers

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

Vu la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu l'article 61 de la Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 portant que la contribution au désendettement ne s'applique pas aux produits de cession des biens affectés ou mis à disposition d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (…) ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine ;

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

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

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

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

Vu la circulaire de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu l'avis du CIE n° 2012-03 du 14 mars 2012 sur la stratégie immobilière de l'université de Poitiers et l'avis n° 2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu la note du SÉESR sur l'université de Poitiers et son patrimoine immobilier d' avril 2016 ;

Vu la note sur la stratégie conduite, l'évolution du patrimoine, la gestion et les résultats de la dévolution et les éléments complémentaires fournis par l'université de Poitiers ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 8 juin 2016 M. Laurent-Emmanuel BRIZZI, vice-président en charge du patrimoine et du développement durable, accompagné de M. Lionel VINOUR, directeur de la

logistique et du patrimoine immobilier, en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier, accompagné de Mme Marie-Claude DEROUET, adjoint du chef du département du pilotage immobilier à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) au secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche (SÉESR) ; et en présence de M. Didier PETITJEAN du service France Domaine.

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier

Considérant que l'université de Poitiers est une université pluridisciplinaire qui accueille 23 000 étudiants ;

Considérant que l'université de Poitiers est la deuxième université à avoir bénéficié du transfert en pleine propriété des biens immobiliers de l'État par convention de dévolution du 2 septembre 2011 et d'une dotation annuelle de dévolution de 10,8 M€ ;

Considérant que l'université de Poitiers a été retenue pour la dévolution, notamment parce que, présentant un excédent de surface, elle s'était engagée à diminuer ses surfaces de 80 000 m² d'ici 2020 ;

Considérant que le contrat d'établissement 2012-2017 et le SPSI fixent un objectif de 292 000 m² de surfaces utilisées par l'université en 2017 contre 372 000 m² en 2010, que cette diminution de surface doit s'obtenir par des destructions, restitutions, ventes ou valorisations à des tiers ;

Considérant que l'université de Poitiers dispose en 2015, selon l'enquête des surfaces du SÉESR, de 361 723 m² SHON dont 95 % détenus en propriété ;

Considérant que les 361 723 m² SHON se répartissent en 318 648 m² SHON reçus en dévolution (soit 88 %), 15 090 m² de biens propres (soit 4 %), 11 543 m² SHON de biens mis à disposition avec transfert de charges (soit 3 %) et 16 442 m² de biens mis à disposition sans transfert de charges ;

Considérant que les surfaces occupées se répartissent en 43 % de surfaces d'enseignement, 20 % de locaux de recherche, 13 % de locaux administratifs, 11 % de locaux techniques, 7 % de locaux de documentation, 3 % de locaux dédiés à la vie sociale et culturelle et 3 % occupés par des tiers ;

Considérant que les surfaces sont localisées à 85 % à Poitiers (centre-ville et Futuroscope), à 9 % à Angoulême, à 4 % à Niort et à 2 % à Châtellerault ;

Considérant qu'entre 2011 et 2015, les surfaces totales sont passées de 354 320 m² SHON à 361 723 m² SHON, soit 2 % d'augmentation (+ 7 403 m² SHON) ; que cette évolution s'explique par la politique suivie avec des constructions avant restitutions ; que d'importantes restitutions sont prévues en 2016 et qu'un bilan plus significatif sera dressé à cette date ;

Considérant que sur les 361 723 m² SHON, 11 458 m² sont occupés par des tiers (3 %), 16 442 m² sont mis à disposition sans transfert de charges (5 %), 321 902 m² sont occupés par l'université et 11 921 m² SHON sont désaffectées (3%) ;

Considérant que l'université chiffre la diminution des surfaces utilisées entre 2011 et 2015 à 58 098 m², obtenus par la prise en compte des destructions (-5 278 m²), des restitutions (-19 643 m²), des cessions (-1 458 m²), des occupations par des tiers (-11 458 m²), des surfaces désaffectées (-11 921 m²), des surfaces mises à disposition sans transfert de charge (16 442 m²), des constructions et des achats (+8 102 m²), l'objectif cible fixé dans le SPSI étant de 53 205 m² ;

Considérant que l'état du bâti est meilleur que celui de la moyenne nationale puisque 89 % des bâtiments sont classés en bon ou très bon état (catégories A et B) et 11 % en état moyen (catégorie C) ; qu'aucun bâtiment n'est sous avis défavorable des commissions de sécurité ; que l'état du bâti a progressé pour atteindre un équilibre : 11 bâtiments vétustes ou sans usage soit 5 418 m² SHON ont été détruits ; 7 155 m² SHON ont été construits et 22 732 m² SHON ont été réhabilités ; que 6,9 M€ ont été attribués depuis 2009 pour des travaux de sécurité ;

Considérant que l'université utilise depuis 2012 un logiciel de gestion centralisée des salles (ADE Campus) ; que le taux d'occupation global est de 46 % soit un taux très inférieur au taux moyen national (de 72 % en 2015), en légère amélioration par rapport à 2011 (41 %) ; que ce taux d'occupation est plus fiable que la plupart des résultats issus de déclarations des universités ; que le taux d'occupation des amphithéâtres est passé de 47 % en 2012 à 53 % en 2015 et celui des salles de TP de 40 % à 43 % ; que le taux d'occupation s'améliore plus rapidement pour les amphithéâtres que pour les salles de travaux pratiques ; qu'une amélioration est attendue à 5 ans par l'extension du dispositif et par la combinaison de la diminution des surfaces et de l'augmentation des effectifs ;

Considérant que plus de 80 %, des locaux sont aux normes d'accessibilité, grâce à des travaux financés par des crédits du plan de relance ; que des travaux sont programmés dans le cadre de l'Ad'AP pour un montant de 8,7 M€ entre 2015 et 2023 ;

Considérant que l'établissement a souscrit un contrat d'assurances couvrant un périmètre de 361 723 m² pour un montant de 0,243 M€;

Considérant que le parc immobilier est évalué au 31 décembre 2010 à 247 M€ pour le bâti et à 35 M€ pour le foncier ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que la stratégie immobilière est au service de la stratégie de formation et de recherche de l'université de Poitiers ;

Considérant que le conseil d'administration vote la stratégie immobilière et les évolutions du programme pluriannuel immobilier (PPI) deux fois par an ;

Considérant que la stratégie immobilière est portée par la vice-présidence en charge du patrimoine depuis 2009 et qu'une direction de la logistique et du patrimoine est chargée du pilotage de l'ensemble de la fonction immobilière de l'établissement;

Considérant que la conduite de la stratégie immobilière impose de faire des choix ; que la dévolution en donne les moyens et permet de donner corps aux différents objectifs de la politique de l'établissement ; que le patrimoine, outil de cette stratégie, est utilisé comme un élément de visibilité et d'attractivité de l'université ;

Considérant que la stratégie immobilière de l'université vise la rationalisation des occupations et la réduction des surfaces ; l'amélioration de l'état du bâti, le maintien de la sécurité et la mise aux normes accessibilité des bâtiments ; la maitrise des enjeux de la transition énergétique; la valorisation du patrimoine ;

Considérant s'agissant de la rationalisation des locaux et de l'évolution des surfaces :

> Que l'objectif de patrimoine utilisé par l'université est de 292 000 m² en 2017 ; qu'il conviendra de reconsidérer cet objectif au regard de l'évolution sensible des effectifs (+ 3 000 étudiants en 4 ans) ;

Que le choix politique de rester implanté sur les territoires (Poitiers, Angoulême, Niort et Châtellerault) rend plus délicate la rationalisation des implantations ; que le projet de création d'un site unique à Niort est en bonne voie, que la situation du site d''Angoulême est plus complexe :

Que la diminution des surfaces doit être obtenue par destructions, restitutions, ventes ou valorisations ; qu'aujourd'hui les surfaces des opérations de rénovation en cours, conduites selon le principe des opérations tiroir, sont immobilisées et comptabilisées dans le bilan de l'université et pénalisent le résultat d'ensemble ;

Que les locaux, propriété des collectivités territoriales, seront restitués (par exemple 7 200 m² à Angoulême), sans qu'aucun délai n'ait été communiqué au Conseil ;

Que les projets immobiliers visent à ne pas créer d'excédent de surfaces, en prenant en compte la valeur médiane des besoins et non plus les pics d'activité ;

Que l'université renforce et mutualise les plates-formes de recherche en assurant la modernisation des outils, l'adaptabilité et la flexibilité des locaux, que la politique de mutualisation des équipements se traduit par exemple par la mise en place d'une animalerie auprès du pôle biologie-Santé, unique sur le territoire et commune à l'université, le CHU, le CNRS et l'INSERM ; d'une plateforme expérimentale des sciences pour l'ingénieur sur le site du Futuroscope commune à l'université, l'ENSMA et au CNRS et d'un pôle chimie commun à l'université et au CNRS ;

Que l'université soutient les innovations pédagogiques en offrant de nouveaux espaces modulables et fortement connectés, que les locaux sont aménagés en tenant compte des NTIC avec de nombreuses initiatives comme le plan numérique, une nouvelle plateforme de recherche « Prométhée » affectée au secteur aéronautique et spatial ;

Que l'excédent de surface résulte en partie de l'importance excessive des locaux des anciens instituts de formation des maîtres (IUFM), que les universités prennent des initiatives pour occuper plus régulièrement leurs locaux (accueil d'universités d'été par exemple) ;

Considérant que la hausse du nombre des étudiants doit conduire l'université à développer une stratégie maitrisée ;

Considérant, s'agissant des principales opérations d'investissement financées dans le cadre du CPER 2007-2013 :

Que les opérations livrées concernent la restructuration de l'UFR Sciences humaines dans le centre-ville de Poitiers pour un coût total de 11,2 M€ dont 4,9 M€ financés par l'État, livrée en juillet 2011 ; la construction du l'institut Confucius sur le campus de Poitiers pour un coût de 1 M€ dont 0,2 M€ à la charge de l'État, livré en 2009 ; la construction d'un complexe sportif sur le campus, pour un coût de 4,233 M€ dont 2,673 M€ à la charge de l'État, livré en 2014 ; la restructuration à Poitiers du forum de la faculté de droit et sciences économiques pour un coût de 3 M€ dont 1,2 M€ à la charge de l'État ;

Que par ailleurs, dans le cadre du CPER 2007-2013 le pôle musique et danse a été réalisé en centre-ville de Poitiers pour 5 M€ dont 2 M€ à la charge de l'État tandis que la création du pôle économie gestion également en centre-ville de Poitiers a été pour l'essentiel reportée au CPER 2015-2020 pour 8 M€ ;

Que les opérations en cours concernent la restructuration du pôle recherche/plateforme chimie et transports pour un coût de 6,5 M€ dont 0,6 M€ à la charge de l'État ;

Que des opérations prévues concernent la « maison des savoirs » qui a pour objectif d'adapter les bibliothèques universitaires aux nouveaux usages pour un coût de15,3 M€, l'extension des locaux du pôle universitaire de Niort pour un coût de 0,8 M€ qui pourrait être financée par la dotation de dévolution ;

Considérant que dans le cadre du CPER 2015-2020, la dotation de dévolution de 10,8 M€ par an attribuée par l'État, permet d'assurer le gros entretien renouvellement (GER) et représente la participation de l'État au titre des investissements CPER ; que le coût des opérations pour l'université de Poitiers dans le CPER 2015-2020 est de 47 M€ dont 8,4 M€ au titre de la région ;

Considérant, s'agissant de la transition énergétique, que la création d'un circuit de chaleur urbain et d'une chaufferie biomasse permet d'atteindre le objectifs de réduction de gaz à effet de serre dès 2016 ; que la création de la chaufferie biomasse a réduit de moitié la facture énergétique de l'établissement ;

Considérant s'agissant de la valorisation du patrimoine,

Qu'elle concerne l'excédent de surfaces qui est loué à des tiers et l'objectif est de faire passer les recettes actuelles de 0,3 M€ à 0,8 M€ dans les années à venir ;

Que les cessions n'apparaissent pas comme la solution la plus adaptée à la situation, que l'université poursuit néanmoins dans cette voie malgré un marché immobilier local atone ;

Que du foncier et des immeubles sont conservés par l'université pour répondre à des besoins futurs dont notamment la croissance des effectifs ;

Que des lieux de travail partagé ont été créés au sein du campus, en lien avec les acteurs économiques ;

Que des projets renforcent le lien entre l'université et les citoyens comme par exemple l'ouverture d'un lieu de santé du sport ;

Considérant, s'agissant de l'organisation de la fonction immobilière et des moyens financiers :

Que la fonction de vice-président en charge du « patrimoine et du développement durable » a été créée en 2012, (jusqu'alors, l'immobilier était rattaché au vice-président en charge des finances);

Que le vice-président « patrimoine et du développement durable » assure la cohérence entre la stratégie de l'établissement et la stratégie immobilière ;

Que la direction de la logistique et du patrimoine immobilier (DLPI) est chargée du pilotage de la fonction immobilière, assure la responsabilité de la réalisation des opérations et à la charge de la préparation du PPI ;

Que la DLPI est composée de sept services et compte 64 agents ;

Que la DLPI dispose d'un service financier et d'une cellule des travaux et depuis 2016 d'un service facturier et d'un centre de services partagés ; que le service financier assure le suivi du budget de l'immobilier qui comprend deux unités budgétaires : un service à comptabilité distincte (SACD) et un service du budget principal ;

Que le SACD Patrimoine couvre le périmètre du PPI avec les crédits de GER et de maintenance, d'exploitation (contrats, vérification techniques réglementaires et mise aux normes) et d'entretien courant ;

Que le budget principal suit les crédits de viabilité (chauffage, fluides et énergie), des activités spécifiques (téléphonie, déchets, ménage, courrier et parc automobile), d'hygiène et sécurité (formation, équipement ; documentation et missions hygiène et sécurité) ; que les fluides relèvent du budget général ce qui permet de consacrer les marges réalisées par les économies d'énergie à l'enseignement et la recherche ;

Que, pour l'université de Poitiers, le programme pluriannuel immobilier (PPI) est un document budgétaire élaboré en 2011 au moment de la signature de la convention de dévolution des biens ; qu'il est actualisé deux fois par an et voté par le Conseil d'administration ; qu'il est la traduction opérationnelle de la stratégie immobilière de l'université ;

Que le PPI comporte trois parties, un programme pluriannuel de gros entretien à 5 ans, un programme pluriannuel d'investissement à 10 ans (en recettes et dépenses) et un programme pluriannuel immobilier à 25 ans ; qu'il fait apparaître la capacité d'autofinancement (à hauteur de 10 M€ par an) et le fonds de roulement ;

Que le PPI comprend une partie recettes, en fonctionnement (contribution du budget principal et dotation de dévolution, ressources propres) et en investissement (dotations CPER, des collectivités territoriales, ADEME et FEDER) et une partie dépenses en fonctionnement (contribution de masse salariale, charges d'exploitation courante, gros entretien-maintenance) et en investissement (gros travaux et GER) ;

Que les recettes inscrites au PPI comprennent en fonctionnement la dotation de dévolution (10,8 M€), des ressources propres à hauteur de 0,5 M€ (0,54 M€ en 2013, 1,3 M€ en 2014 avec un produit de cession et 0, 58 M€ en 2015) et une contribution du budget principal de 3,15 M€ et en investissement, les dotations CPER (8,4 M€ par la région, 1,5 M€ par le département), de l'ADEME (1,32 M€) et de divers organismes de recherche;

Que les dépenses de fonctionnement se sont élevées en 2015 à 6,2 M€ pour les charges d'exploitation courante et à 1,6 M€ de charges de gros entretien-maintenance (soit un coût global de 5,2 € du m²) ;

Que les dépenses d'investissement (travaux et GER) sont supérieures au montant de la dotation de dévolution et se sont élevées à 12 M€ en 2013, 13 M€ en 2014 et 18 M€ en 2015 et sont estimées à 15,5 M€ en 2016 ;

Que l'université limite le recours à des prestations externes même si 22 % des surfaces sont entretenues par un prestataire externe ; l'entretien courant est assuré par des techniciens en interne qui répondent aux sollicitations des usagers par le biais d'un outil en ligne (e-services)

Que des outils de suivi permettent de sécuriser la programmation et les moyens financiers qui sont utilisés à l'usage prévu et inscrits dans une comptabilité distincte;

Que les outils de gestion mis en place sont un SPSI à 5 ans ; un schéma directeur immobilier et d'aménagement, un programme pluriannuel immobilier à 25 ans, intégré dans la convention de dévolution, un schéma directeur de mise en sécurité à 10 ans, un schéma directeur de développement durable, énergie et eau en cours de réalisation, un tableau de bord sur les coûts d'exploitation (qui suit précisément les seuls coûts de la fonction immobilière et les fluides) ;

Que les outils informatiques mis en place sont un logiciel de gestion du patrimoine immobilier (depuis septembre 2013), un logiciel de gestion technique centralisée des bâtiments (depuis 1991) et de la chaufferie biomasse (2015), un logiciel de gestion des salles (depuis 2010) et un logiciel de reporting des consommations d'eau et d'énergie (depuis 2015) ;

Que l'université a déployé un contrôle d'accès centralisé des bâtiments ;

Considérant, sur le bilan de la dévolution réalisé en juillet 2013 :

Que l'université s'est saisie de son autonomie patrimoniale ; que la maîtrise de la fonction immobilière a été constante et fait l'objet systématiquement de séminaires de formation de plusieurs jours à l'attention des nouveaux élus ;

Que l'université a lancé de nombreuses opérations portant sur la rénovation de son patrimoine, grâce notamment à la dotation de dévolution de 10,8 M€ annuels, qui permet une programmation immobilière ambitieuse ;

Que la dotation de dévolution est consommée, qu'elle impose la maîtrise du calendrier de mise en œuvre de la stratégie ;

Que l'université devrait poursuivre son effort de rationalisation des surfaces qui est un axe fort de sa stratégie immobilière, avec un objectif de 292 000 m² en 2017 contre 372 000 m² en 2010 ;

Que fin 2013, l'université de Poitiers n'avait pas pu vendre les biens qu'elle souhaitait céder du fait de retard dans la signature des actes notariés ;

Que la maîtrise de la propriété du patrimoine a renforcé la position de l'université en tant qu'acteur local auprès des collectivités territoriales ;

Considérant que des travaux sont conduits par le SÉESR et la direction de l'immobilier de l'État sur la mise en place d'un référentiel technique partagé entre tous les établissements qui devrait permettre de doter d'outils de pilotage et de parangonnage les acteurs de la politique immobilière universitaire ;

Les représentants de l'université de Poitiers, du Secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche et la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 8 juin et du 12 octobre 2016, fait les observations suivantes, en référence notamment à celles formulées dans son avis n° 2012-03 du 14 mars 2012 :

Sur la première remarque relative à la préparation à la dévolution,

1. Comme lors de l'audition de mars 2012, le Conseil note la professionnalisation de l'université sur l'immobilier avec la définition et la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle, l'organisation et la maîtrise de la fonction immobilière, la mise en place d'outils de gestion. Il relève plus particulièrement que l'université exerce pleinement son autonomie patrimoniale en appliquant la stratégie définie dès 2011 et en programmant des opérations immobilières grâce notamment à la dotation de dévolution.

Sur les remarques 2, 3 et 4 relatives à la stratégie de l'université,

2. Le Conseil remarque que cette stratégie pluriannuelle poursuivie depuis cinq ans présente des résultats variables selon les objectifs.

   Sur la rationalisation des occupations et l'évolution des surfaces, le Conseil est surpris et s'inquiète du changement stratégique de l'université qui envisage de reconsidérer son objectif de diminution des surfaces utilisées au vu de l'évolution des effectifs. Dans un contexte de fort excédent de surface, le Conseil dénonce cette position alors que la surcapacité actuelle du parc laisse des marges suffisantes pour absorber les hausses d'effectifs, d'autant que le taux d'occupation qui s'améliore n'est prévu qu'à 55 % en 2020.

   Sur la connaissance du taux d'occupation, le Conseil relève le sérieux de la démarche engagée par l'université avec l'usage d'un logiciel de gestion centralisée des salles et amphithéâtres. Il demande au SÉESR de préconiser l'utilisation d'un tel outil par l'ensemble des universités pour remplacer les données déclaratives par des données mesurées, fiables et vérifiables. Le Conseil rappelle que le constat relatif à un taux d'occupation national à 72 % révélait déjà une surcapacité en surfaces supérieure à un tiers et devrait conduire la direction de l'immobilier de l'État, le SÉESR et les établissements à un travail de rationalisation des surfaces affectées à l'enseignement et à la définition de nouveaux ratios d'occupation prenant en compte les évolutions démographiques et pédagogiques.

   Sur l'évolution des surfaces sur cinq ans (2011/2015), le Conseil constate l'augmentation globale du patrimoine de l'université même s'il a bien noté la réalisation de constructions neuves avant l'abandon des surfaces par cessions ou restitutions. Une grande vigilance dans les choix patrimoniaux sera nécessaire pour respecter l'objectif de surfaces utilisées, fixé à 292 000 m² en 2017 alors que l'université affiche encore plus de 320 000 m² utilisés en 2015 et devra donc abandonner plus de 28 000 m² en deux ans. Le Conseil recommande l'intensification des restitutions, le développement des cessions (notamment des surfaces désaffectées), tout en reconnaissant les efforts entrepris par l'université de Poitiers pour valoriser son patrimoine et des locations à des tiers plus nombreuses et plus rentables. Il rappelle que dans le cadre de l'autonomie de l'établissement et des pouvoirs du président, les choix patrimoniaux doivent prendre en compte tous les coûts sur tous les types de locaux et reconnaît le besoin d'un référentiel technique commun à tous les établissements, travail en cours entre le SÉESR et la direction de l'immobilier de l'État.

   S'agissant de la valorisation, le Conseil note les limites de cette pratique avec des ressources locatives faibles au regard des surfaces louées (0,3 M€ pour 11 500 m²), des cessions peu nombreuses, difficiles et d'un faible montant. Le Conseil s'interroge sur le choix fait de conserver du foncier et du bâti pour des besoins futurs alors que l'université dispose d'autres marges de manœuvre, notamment l'optimisation de l'occupation des locaux.

   Quant aux outils de suivi budgétaire et financier mis en place, le Conseil note les approches différentes des établissements sur le PPI à 25 ans qui est ou non un document budgétaire synthétique selon les universités. Le Conseil s'interroge sur cette pratique et donc sur l'efficacité de cet outil et demande si un modèle unique à généraliser à l'ensemble des établissements après expérimentation n'aurait pas apporté plus d'avantages, en permettant des comparaisons et une meilleure évaluation.

   Quant au budget annexe immobilier, le Conseil réitère ses remarques énoncées dans l'avis concernant l'université d'Auvergne et regrette que l'outil prévu pour donner une vision budgétaire consolidée de l'immobilier en donne une version incomplète.

Sur la remarque 5 relative au financement de la dévolution,

3. Le Conseil observe que le mécanisme de dotation de dévolution permet la définition d'une stratégie immobilière responsable avec des ressources pluriannuelles sécurisées, stables et fléchées. Il note que la dotation de dévolution doit servir à l'université de Poitiers à résorber son excédent de surfaces et que cet objectif doit rester prioritaire dans un cadre budgétaire et financier constant, obligeant la prise en compte du coût de l'immobilier. Le Conseil ne comprendrait pas que l'objectif stratégique soit remis en cause sous l'argument démographique alors que d'autres critères comme l'augmentation de l'occupation du parc, l'adaptation des locaux au numérique sont à prendre en compte.

4. Le Conseil constate que tous les métiers de l'immobilier ne sont pas encore exercés par l'université, notamment sur la gestion qui, bien que très largement facilitée par la dotation de dévolution, ne prend pas en compte suffisamment la valorisation des biens et l'évaluation des coûts immobiliers même si les dépenses d'énergie sont inscrites dans un plan de réduction.

*

En conclusion, le Conseil note la professionnalisation de l'université sur l'immobilier et relève que les aspects financiers d'une politique immobilière commencent à être pris en compte. Cependant la logique de travaux domine encore la stratégie immobilière, basée sur l'assurance d'une dotation de dévolution constante. Le Conseil s'interroge sur la capacité d'autofinancement des trois universités ayant reçu la dévolution au-delà des 25 ans de contribution publique et pour les autres universités en cas de dévolution sans dotations.

Il recommande au SÉESR d'exercer une tutelle immobilière plus opérationnelle, inscrite dans le cadre de l'autonomie des universités et de la dévolution des biens. Le SÉESR devrait définir les grandes orientations stratégiques sur l'immobilier universitaire et préconiser des outils de gestion homogènes, des normes d'occupation et un référentiel technique en vue de connaître les coûts immobiliers complets, en appui avec l'AMUE dont l'expertise immobilière devrait être renforcée.

Il rappelle qu'avant la dévolution, les universités ont bénéficié d'un important patrimoine mis à disposition gratuitement car ni les opérateurs ni les biens qui leur sont affectés ne sont soumis à des loyers budgétaires. Cette situation a empêché la prise de conscience du coût de l'immobilier et de l'entretien.

*

Avis n°2016-25 sur la stratégie immobilière de l'université de Toulouse 1 Capitole

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

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

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

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

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

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

Vu la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ;

Vu la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 portant dans son article 61 que la contribution au désendettement ne s'applique pas aux produits de cession des biens affectés ou mis à disposition d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine ;

Vu la circulaire de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 15 avril 2011 relative au transfert de

propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu les avis du CIE n° 2012-21 du 14 novembre 2012 sur le schéma pluriannuel de stratégie de l'université T1C et n° 2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu la note du SÉESR sur l'université T1C et son patrimoine immobilier ;

Vu la note sur le bilan de la dévolution du patrimoine immobilier et les informations complémentaires apportées par l'université ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 6 juillet 2016 Mme Corine MASCALA, présidente de l'Université de Toulouse 1 Capitole, accompagnée de Mme Cécile CHICOYE, directrice générale des services, de M. Bruno SIRE, ancien président, délégué à l'immobilier et de M. Michel RAMONGASSIE, directeur du patrimoine, en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier accompagné de Mme Marie Claude DEROUET, adjointe au chef de département du pilotage immobilier et de Mme Anne VUONG HUU LE, chargée de mission des opérations Campus au secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche (SÉESR) ainsi que de M. Pascal MOREL, de la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier

Considérant que l'université de Toulouse 1 Capitole est une université de droit, économie, gestion, située en centre-ville, que cette localisation facilite le développement d'actions scientifiques et culturelles en partenariat avec la ville et les collectivités territoriales ;

Considérant que l'université de Toulouse 1 Capitole appartient à la COMUE « Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées » créée au 1er juillet 2015 ;

Considérant que l'UT1C accueille 21 000 étudiants en 2016 et pourrait en recevoir 25 000 à 26 000 en 2020 ; que cette croissance est à relier au dynamisme de la ville de Toulouse qui gagne 18 000 habitants par an ;

Considérant que l'UT1C est la troisième université à avoir bénéficié du transfert en pleine propriété des biens immobiliers de l'État par convention de dévolution du 13 mai 2011 ; qu'elle a reçu par transfert gratuit environ 90 000 m² de foncier, répartis sur quatre ERP et une dotation de dévolution annuelle de 5 M€ (qui sera de 5,9 M€ à partir de 2019 selon une hypothèse d'indexation de 2011) ;

Considérant que le patrimoine immobilier bâti s'étend en 2015 sur 84 000 m² SHON dont 99 % sont détenus en propriété ;

Considérant que ce patrimoine est réparti entre quatre sites dont trois sites du centre-ville de Toulouse (site de l'Arsenal sur 36 233 m², site des Anciennes facultés sur 10 494 m² et site de la manufacture des Tabacs sur 29 115 m² SHON) et un site dans l'Aveyron sur 8 089 m² SHON situés à Rodez (IUT) ;

Considérant que les surfaces de l'UT1C sont constantes depuis 2014 ; que l'université manque de surfaces et estimait son déficit global de surfaces à 42 000 m² SHON en 2012 lors de la première audition et

désormais à 49 000 m²SHON (soit 32 000 m² SU dont 24 000 m² SU de locaux d'enseignement) ; que la localisation en centre–ville de l'université rend toute extension difficile ou très coûteuse ;

Considérant que le taux d'occupation des locaux d'enseignement global est de 119 %, très supérieur à la moyenne nationale (72 %) compte tenu du déficit en surfaces et du nombre croissant des étudiants ;

Considérant que le patrimoine est en bon état et s'est amélioré depuis 2011 puisque 96 % des bâtiments sont en catégorie A et B (très bon ou bon état) et 4 % en catégorie C et D (état correct) ;

Que la situation du patrimoine en matière de sécurité incendie en 2015 se traduit par quatre avis favorables et un avis défavorable pour les locaux occupés par l'IEP sur le site des Anciennes Facultés ; que 1,9 M€ ont été consacrés entre 2009 et 2011 à des travaux de sécurité et que la cinquième et dernière tranche de mise en sécurité est en cours ;

Que des travaux d'accessibilité pour un montant de 0,8 M€ ont été effectués entre 2009 et 2011 ; qu'un diagnostic a été réalisé en 2015 et qu'un AD'AP a été déposé auprès de la préfecture avec une programmation de travaux de 2 M€ sur 6 ans ;

Considérant que le parc immobilier a été évalué en juin 2012 à 21,3 M€ (valeur comptable) pour un foncier de 8 ha au centre de Toulouse et à 92,5 M€ pour le bâti ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant qu'une stratégie immobilière tenant compte de l'évolution des effectifs des étudiants et des équipes de recherche a été définie en 2011, a été actualisée en 2016 et consiste en programmes immobiliers à moyen terme pour augmenter ses surfaces et assurer le développement de l'université ;

Considérant, s'agissant de la stratégie dans le SPSI de 2011 :

Que pour remédier à son manque de surface, l'université a lancé dès 2011 un programme de construction, avec comme opérations principales :

- la construction d'un nouveau bâtiment de la « Toulouse school of economics » (TSE) sur 11 000 m², livrable en 2014 ;
- la construction sur 3 000 m² SHON d'un centre sportif et d'un centre de santé en surélévation du parking de la cité administrative, mitoyen avec les bâtiments de l'Arsenal, financée dans le cadre du plan campus ;
- le déménagement de l'IEP, d'un immeuble rue des Puits Creusés qui nécessite des travaux de sécurité et sera vendu après travaux, vers le quai Saint Pierre dans un bâtiment EDF à acquérir, projet abandonné suite à l'hostilité des riverains; pour s'installer finalement dans les locaux de la manufacture des tabacs en 2014/2016 libéré par la TSE ;
- le projet de construire 6 300 m² de surfaces d'enseignement sur le parking de la rue Valade, à proximité de l'église de Saint Pierre des Cuisines et du cloître des chartreux, abandonné pour des raisons liées à la préservation du patrimoine ;
- le projet de construction d'amphithéâtres et de salles de cours à réaliser sur le terrain dit « du parking de la cité administrative », financés par redéploiement des crédits prévus pour l'opération du quai Saint Pierre ;

Que ces travaux prévoyaient de porter la superficie bâtie de 84 000 m² à 100 000 m².

Considérant, s'agissant du SPSI 2016 approuvé le 26 mai 2016 :

Que trois opérations majeures restent prioritaires : la construction du bâtiment de 11 000 m² SHON destiné aux équipes de la TSE ; la livraison de la première phase de 4 700 m² sur les 12 000 m² SHON des locaux d'enseignement, des installations sportives et de la médecine étudiante sur le parking de la cité administrative ; la cession du bâtiment actuel de l'IEP situé rue des Puits Creusés et son installation dans les locaux de la manufacture des Tabacs fin 2018/début 2019 ;

Que le chantier de de construction de la Toulouse School of Economics (TSE) a été stoppé durant un an (de septembre 2014 et septembre 2015) suite à la défaillance du bureau d'études « structure » ; qu'une partie des fondations et des études d'exécution ont été reprises par l'entreprise de gros œuvre et que le chantier a redémarré en septembre 2015 ; que la livraison du bâtiment pourrait avoir lieu à la mi-juillet 2018 ; que le retard représente un surcoût de 9 M€ correspondants aux frais supplémentaires engagés et à la perte des financements du Fonds européen de développement régional (Feder) liés à une livraison en 2015 ; que l'UT1 a fait le choix prudent de ne pas intégrer au PPI la reprise des surcoûts qui pourraient résulter des actions en justice ; que ce retard a nécessité d'adapter le calendrier de l'ensemble des opérations connexes : extension de l'Institut d'études politiques (IEP) à la Manufacture des Tabacs, extension de l'Institut d'administration des entreprises (IAP) sur le site des anciennes facultés ;

Que le projet de construction d'un centre sportif de 2 400 m², d'un centre de santé de 600 m² et d'une extension de la bibliothèque sur le parking de la cité administrative présenté en 2011 se fondait sur l'acquisition d'un quart de la parcelle ; que le nouveau projet prévoit l'acquisition de la totalité de ce foncier soit plus d'un hectare pour une surface constructible maximale de 26 000 m² (dont 7 000 m² réservés pour les 500 places de parking de la cité administrative) et la construction de 12 000 m² en deux phases ; que le programme de la première phase concernerait la construction de 4 700 m² dont 3 000 m² pour répondre aux besoins en locaux de sport et de services de santé et de 1 700 m² de locaux d'enseignement, livrable en 2018/2021, pour un montant de 17,2 M€ financés par Toulouse métropole et le plan Campus ; qu'une deuxième tranche envisagée à partir de 2026/2028 concernerait 7 300 m² de surfaces d'enseignement (quatre amphithéâtres de 250 m² et trois salles de TD de 50 places) pour un montant de 32 M€ ; que les droits à construire résiduels seraient de 8 000 m² ; que l'acte d'achat est en cours de signature et que le prix d'achat fixé par France Domaine est de 7 M€ ;

Que l'installation de l'IEP dans les locaux de la manufacture des Tabacs dépend de l'achèvement des travaux de la TSE et que son déménagement dans les nouveaux locaux est prévu mi-juillet 2018 ;

Que d'importants travaux de rénovation sont en cours, notamment l'amphithéâtre Despax (768 places sur le site de l'Arsenal) et la bibliothèque universitaire de l'Arsenal ; que durant les travaux de l'amphithéâtre, une structure provisoire de 595 places, achetée pour un montant de 860 000 €, a été installée sur le parking de la rue Valade et utilisée durant les travaux de réfection et sera revendue à la fin des travaux ;

Qu'en 2017, les réhabilitations des amphithéâtres des sites de l'Arsenal et Anciennes facultés, non rénovés depuis plus de trente ans, seront engagées et bénéficieront de la structure provisoire de 595 places durant les travaux de réfection ;

Considérant que la surface utile des sites toulousains passera de 43 169 m² en 2016 à 55 292 m² en 2026, soit une augmentation de 21 % en 10 ans alors que l'augmentation des effectifs n'évoluera que de 14 % (de 20 676 étudiants à 25 000 sur la même période) ;

Considérant que la stratégie immobilière développée par l'UT1C est fondée sur la présence dans le centre-ville de Toulouse ;

Que l'attractivité de l'université résulte, outre la qualité des enseignements, de sa facilité d'accès, de la proximité des services et des lieux de vie ;

Que des logements et un restaurant universitaire sont implantés sur le campus ;

Qu'aucune délocalisation même partielle n'est envisageable.

Considérant que le développement des nouvelles technologies et les MOOC (Massive Open Online Course) aura peu d'incidences sur le mode d'enseignement dispensé ; que des études ont été faites auprès des enseignants dont il ressort que les juristes ne sont pas favorables à ces innovations et que le cours en amphithéâtre est plébiscité ;

Sur la valorisation des biens

Considérant que l'UT1C a peu de possibilité de valorisation de ses immeubles puisqu'elle souffre d'un déficit de surfaces ; que la cession de l'immeuble de l'IEP, rue des Puits Creusés est prévue en 2018 ;

Sur l'organisation de la gestion immobilière

Considérant qu'avant 2011, la fonction immobilière de l'université était assurée par la division de l'intendance et des services techniques (DIST) structure rattachée à la direction générale des services et traitait les enjeux logistiques ; ne comptait qu'un seul ingénieur d'étude chargé de conduire tous les projets de l'université, les collectivités territoriales assurant la maîtrise d'ouvrage des grosses opérations ;

Considérant qu'en 2011 avec la dévolution, une direction du patrimoine a été mise en place et organisée en quatre divisions (gestion des projets ; gestion du parc avec services aux occupants, maintenance et sécurité ; gestion budgétaire et achats ; marchés publics) ; que la direction du patrimoine participe au comité d'engagement qui est chargé de valider l'opportunité des nouvelles opérations, des dépassements et des reprogrammations éventuelles ;

Considérant qu'en 2015, le nombre d'ETP dédié à la fonction immobilière est de 76 soit 15 % des personnels BIATS (bibliothèques, ingénieurs, administratifs et techniciens de service ou de santé) ; que 30 EPT sont dédiés au nettoyage des locaux, soit 6 % des personnels BIATS de l'établissement ;

Considérant que l'université dispose des outils de gestion immobilière suivants : un schéma directeur immobilier avec diagnostic et vision stratégique prospective et d'un programme pluriannuel immobilier à 5 ans depuis mai 2015, d'un schéma directeur de mise en sécurité depuis décembre 2010, d'un schéma directeur énergie depuis novembre 2010 et un tableau de bord annuel sur les coûts d'exploitation depuis 2015 ;

Considérant que l'université utilise un logiciel de gestion des salles (ADE) depuis 2011 mais ne dispose ni d'un logiciel de gestion du patrimoine immobilier (à l'étude avec l'AMUE) ni d'un logiciel de gestion technique centralisée des bâtiments ;

S'agissant des aspects financiers

Considérant que l'université a créé, au 1er janvier 2012, dans le cadre de la dévolution, un budget annexe immobilier (BAIM) où sont inscrites les recettes et les dépenses immobilières ;

Considérant que les recettes inscrites au BAIM concernent les financements de l'État (dotation annuelle de dévolution de 5 M€) et des collectivités territoriales (région, métropole, conseil général), les fonds européens

(FEDER), des ressources propres (contribution de l'université d'1 M€ par an et une contribution exceptionnelle en 2015 de 5 M€ pour compenser les dépassements observés sur la construction de la TSE) et d'autres recettes diverses ; qu'elles s'élèvent en 2015 à 14,87 M€ ;

Considérant que les dépenses immobilières s'élèvent en 2015 à 10, 6 M€ ; qu'elles se répartissent en dépenses de fonctionnement inscrites pour 2,6 M€ au budget principal et concernent les fluides, les services extérieurs (locations, maintenance, nettoyage et autres contrats) et pour 7,4 M€ au BAIM pour des dépenses de GER et en dépenses d'investissement pour 0,6 M€ ;

Considérant que le fonds de roulement est divisé entre le fonds de roulement immobilier d'un montant de 18,1 M€ en 2015 et d'un fonds de roulement du budget principal de 11,8 M€ ; que le montant important du fonds de roulement est conjoncturel, dû aux décalages des opérations immobilières et qu'il est entièrement affecté des opérations en cours ; qu'en 2021, il ne représentera plus que 0,4 M€ ;

Considérant le programme pluriannuel immobilier (PPI) à 25 ans, approuvé par le conseil d'administration, est structuré autour de la logique des programmes qui regroupent plusieurs opérations rattachées à un site ou en dépenses communes ; que les opérations programmées au titre du plan pluriannuel de gros entretien (PPGE) font partie du PPI à 25 ans ; que le PPI est basé sur des hypothèses très prudentes, n'intégrant aucune récupération de dommages sur l'opération TSE ; que la première tranche de l'opération « Parking de la cité administrative » est financée mais pas la seconde tranche ; que les autres projets seront financés par la dotation de dévolution ;

Considérant qu''un travail de redéfinition du périmètre du PPGE est en cours avec le ministère ; que, selon la convention de dévolution, les dépenses de GER doivent être égales ou supérieures à la contribution de dévolution accrue des autres ressources consacrées au GER, que la contribution moyenne entre 2011 et 2015 a été de 4,25 M€ et les dépenses de GER de 4,24 M€ et qu'entre 2011-2020 la contribution moyenne est de 4,8 M€ et les dépenses de GER de 4,23 M€ ;

Considérant que l'établissement pratique l'amortissement comptable du parc immobilier ;

Sur le bilan de la dévolution en 2015,

Considérant que l'UTC1 constate que la dévolution étant une expérimentation et qu'il n'existe pas de mode opératoire pré construit pour la tutelle (SÉESR et rectorat) ; que des échanges fréquents ont été organisés et ont permis de dresser deux bilans d'étape ; que des groupes de travail ont réuni les trois universités ayant bénéficié de la dévolution ;

Considérant que la principale difficulté relevée par l'université tient à l'harmonisation des processus, notamment la problématique du PPGE, chaque établissement disposant de certificateurs distincts n'ayant pas la même interprétation sur les règles d'immobilisation ;

Considérant que l'UTC note que les besoins de rapport des gouvernances, des structures des universités et des problématiques immobilières sont également très distinctes ;

Considérant que la dévolution a permis à l'université de disposer d'un financement pérenne pour conduire les travaux de rénovation et de marges de manœuvre nécessaires dans le cadre des aléas de l'opération TSE ;

Les représentants de l'Université de Toulouse 1 Capitole, du Secrétariat d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 6 juillet et du 7 décembre 2016 fait les observations suivantes, en référence notamment à celles formulées dans son avis n°2012-21 du 14 novembre 2012 :

Sur les remarques 1, 2, 3 et 4 relatives à la stratégie immobilière de l'Université.

1. Le Conseil note que les actions de professionnalisation de la fonction immobilière exigées dans le cadre de la dévolution ont été mises en place. Elles concernent la connaissance du parc, la définition d'une stratégie immobilière pluriannuelle, l'organisation de la gestion immobilière et la mise à niveau préalable de la sécurité des bâtiments.

   Le Conseil relève que l'université a une bonne connaissance de son parc immobilier et dispose d'outils d'aide au pilotage (SPSI, PPI à 25 et 5 ans, BAIM) et met en place des outils de gestion comme un logiciel de gestion du parc.

2. La stratégie immobilière pluriannuelle définie dès 2011 et validée par le SÉESR, a été adaptée en 2016 et se poursuivra jusqu'en 2026, malgré les difficultés et le coût induits par une localisation urbaine, des aléas et des retards dans l'exécution des opérations immobilières et sans que l'université cherche une autre stratégie. Elle repose sur le constat d'une université localisée en centre-ville manquant de surfaces pour accueillir des étudiants toujours plus nombreux. Cette stratégie développe deux priorités : l'extension des surfaces en centre-ville et la rénovation des amphithéâtres.

   Sur l'extension des surfaces, le Conseil observe que l'augmentation des surfaces est justifiée par la pénurie actuelle et des évolutions exponentielles des effectifs d'étudiants mais que les besoins en 2026 fluctuent entre 35 000 m² SU et 76 000 m² SU, en fonction des ratios d'occupation retenus, soit une augmentation entre 2016 et 2026 de 1 000 m² SU et 42 000 m² SU.

   Le Conseil note que pour maintenir cette stratégie d'implantation en centre-ville tout en faisant face à l'accroissement du nombre d'étudiants l'université a décidé d'acquérir le parking de la cité administrative de Toulouse pour y édifier plusieurs bâtiments.

   En 2012, le Conseil avait relevé dans son avis du 2012-21 du 14 novembre 2012 l'intérêt que pouvait représenter le projet de départ de la cité administrative dans le quartier de Rangueil et la vente d'une partie du parking et des droits à construire à l'université pour un montant de 10 M€. Il avait indiqué dans son avis qu'un arbitrage était attendu depuis 2011 sur la réimplantation de la cité.

   Aujourd'hui, le projet de déménagement de la cité administrative ne semble plus d'actualité. Seule la vente du parking est envisagée pour un montant de 7 M€ correspondant à 25 800 m² de SHON soit 270 €/m².

   Cette parcelle est destinée à restituer 500 places de parking à l'État au bénéfice des agents de la cité administrative et à accueillir en deux tranches des installations sportives, de médecine étudiante et des surfaces d'enseignement pour un coût total TDC de 49,3 M€. (première tranche de 4 700 m² de surface de plancher pour 17,2M€ et deuxième tranche de 7 300 m² de surface de plancher pour 32,3 M€).

   Après réalisation de la deuxième tranche, les droits à construire résiduels peuvent être estimés à 8 000 m².

Le Conseil ne peut que s'étonner et regrette cette décision qui avait été présentée en 2012 comme le corollaire du départ de la cité administrative.

Il ressort des éléments fournis au Conseil après l'audition que le montant de la valorisation de la parcelle fixé à 7 M€ tient compte de l'exigence posée par la préfecture de continuer à bénéficier de 500 places de parking à titre gratuit. En effet, cette demande implique de construire une partie du parking en sous-sol pour préserver en surface les constructions nécessaires aux besoins de l'université ce qui renchérit le coût de l'opération. De plus, la préfecture souhaite bénéficier de ces places pendant une durée de 50 ans dans le cadre d'une convention d'occupation. De fait, les conditions d'une valorisation optimale de la parcelle sont compromises.

Le Conseil s'étonne de cette stratégie minorant fortement les recettes de l'État propriétaire pour satisfaire un besoin de stationnement, dans le contexte des politiques limitant la circulation automobile.

Le Conseil demande donc à la DIE de faire confirmer par le préfet le besoin pour la cité administrative de disposer de 500 places de parking et ce pour une durée de 50 ans.

Si cette demande était justifiée, le Conseil souhaite que la convention d'occupation prévoie explicitement que si des places de stationnement n'étaient pas toutes utilisées, une valorisation par l'État serait possible.

En ce qui concerne les besoins de l'UT1C, le Conseil l'invite à rechercher des solutions hors centre-ville notamment pour les installations sportives et les locaux de médecine étudiante. D'autres établissements d'enseignement supérieur ont fait le choix d'une deuxième implantation périphérique pour ce type d'activités consommatrices d'espace.

Dans le même ordre d'idée, le Conseil s'étonne que la stratégie de l'UT1C ne s'inscrive pas dans le cadre de la politique de site de la COMUE « Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées » qui n'a pas été évoquée lors de l'audition, notamment en termes de mutualisation des espaces sportifs, documentaires et de vie étudiante (médecine étudiante) qui font défaut à l'UT1C. La stratégie d'établissement mériterait de s'impliquer davantage dans ce cadre afin de réduire les coûts des opérations immobilières et d'optimiser l'occupation des services aux étudiants.

Le Conseil remarque que cette stratégie conforte la stratégie scientifique de l'université, basée sur des choix pédagogiques inverses de ceux précédemment exposés au CIE par d'autres établissements, préconisant notamment le développement des amphithéâtres pour les disciplines juridiques. Compte tenu de ce constat et pour se faire une opinion argumentée, le CIE renouvelle sa proposition déjà énoncée dans l'avis relatif à l'université d'Auvergne, que le SÉESR lance une réflexion sur les conséquences immobilières des nouvelles pratiques pédagogiques dues au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, selon les domaines d'enseignement.

3. Sur l'organisation de la gestion immobilière, le Conseil note la structuration des services en direction du patrimoine, le développement d'outils de pilotage et de gestion et la responsabilité de l'université sur les questions immobilières. Il relève cependant les difficultés rencontrées par l'université dans le cadre d'opérations immobilières lourdes et de prise en charge de la maitrise d'ouvrage qui exige des compétences pointues et une bonne évaluation du risque juridique et financier.

4. Sur le financement, le Conseil relève que l'assurance d'une dotation annuelle de dévolution permet la réalisation des actions stratégiques et une planification pluriannuelle des travaux. Il s'interroge cependant sur la soutenabilité financière à moyen terme, notamment l'impact financier sur les budgets

de fonctionnement et gros entretien rénovation de l'augmentation des surfaces, malgré une bonne santé financière de l'établissement.

Sur les outils financiers mis en place, le Conseil fait les mêmes remarques que dans l'avis relatif à l'UDA, notamment sur le BAIM, la connaissance des coûts complets immobiliers, la tenue d'une comptabilité analytique.

Sur les remarques 5 et 6 relatives à la dévolution

5. Le Conseil observe que l'université juge incomplète la démarche de dévolution et notamment l'accompagnement, le suivi et l'expertise du SÉESR, et ce malgré les groupes de travail mis en place sur les outils de suivi budgétaire et financier dans le cadre de la dévolution.

*

En conclusion, le Conseil relève que la dévolution des biens immobiliers représente une avancée sur le plan stratégique et sur le plan de la responsabilisation de l'université. Il note cependant que la dévolution pour UT1C est avant tout une planification à long terme des travaux. Il souhaite que la rationalisation des locaux et la valorisation du patrimoine soient davantage développées dans un cadre dépassant les limites géographiques du centre-ville de Toulouse.

Le Conseil relance le SESR et la DIE sur les travaux à conduire sur un nouveau référentiel d'occupation des locaux universitaires spécifiques pour les universités prenant en compte les conséquences immobilières de l'usage des nouvelles technologies dans la pédagogie.

*

Avis n°2016-27 sur la stratégie immobilière de l'université d'Aix en-en Provence-Marseille (AMU)

Vu le décret n°2016-1436 du 226 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 la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

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

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

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

Vu l'avis du CIE n° 2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu la note de synthèse transmise par l'université d'Aix en Provence Marseille(AMU) en date du 29 août 2016 et les éléments complémentaires transmis le 21 octobre 2016 et le 10 novembre 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 14 septembre 2016 M. Hervé ISER, vice-président en charge du patrimoine d'AMU, en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier et de M. Jean-François CONTINI du département du pilotage immobilier au secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche (SEESR) ainsi que de M. Didier PETITJEAN du service France Domaine ;

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier

Considérant qu'Aix-Marseille université (AMU) a été créé le 1er janvier 2012 par la fusion de trois universités : Provence, Méditerranée et Paul Cézanne;

Qu'il s'agit du premier établissement d'enseignement supérieur en nombre d'étudiants (77 276 en 2016) ;

Qu'elle est structurée autour de 19 composantes (facultés, écoles, instituts), qu'elle bénéficie d'un potentiel humain de plus de 8 000 personnels et compte près de 130 unités de recherche ;

Considérant que le patrimoine d'AMU représente 800 495 m² SHON répartis sur 287 bâtiments implantés sur 58 sites distincts ; que son aire d'activité s'étend sur l'ensemble du territoire de l'académie d'Aix-Marseille ; que ses implantations principales sont situées à Aix et Marseille mais que l'université est également présente à la Ciotat, Avignon, Gap, Lambesc, Salon, Arles, Digne-les-Bains et Aubagne ;

Considérant que cet important patrimoine est organisé autour de cinq campus principaux :

- le campus « Aix » présente une dominante sciences humaines et sociales ; il s'étend sur 69,1 ha, regroupe 38 sites pour une surface bâtie de 247 115 m², accueille 33 994 étudiants et 3 584 personnels ;
- le campus « Etoile » est centré sur les sciences et technologies ; il s'étend sur 34,7 ha, regroupe 3 sites pour une surface bâtie de 202 146 m², accueille 5 650 étudiants et 2 053 personnels,
- le campus « Timone » est tourné vers le domaine de la santé ; il s'étend sur 15,1 ha, regroupe 3 sites pour une surface bâtie de 157 011 m², accueille 19 408 étudiants et 2 391 personnels ;
- le campus « Luminy » est axé sur les sciences du vivant ; il s'étend sur 94,1 ha, regroupe 2 sites pour une surface bâtie de 101 112 m², accueille 19 408 étudiants et 1 433 personnels ; le campus « Centre » est orienté vers l'interdisciplinarité et s'organise autour d'espaces partagés entre différents secteurs disciplinaires ; il s'étend sur 7,9 ha, regroupe 11 sites pour une superficie de 80 197 m², accueille 13 342 étudiants et 1 145 personnels.

Considérant que le campus Marseille Pharo complète le patrimoine d'AMU avec un site de 0,7 ha et une surface bâtie de 12 644 m² qui accueille 337 personnels ;

Considérant que l'université occupe aujourd'hui un patrimoine qui est en grande majorité propriété de l'État (85% de surfaces bâties soit 686 679 m² et 78 % du foncier soit 172,57 ha) ; que 91 % de ce foncier se situe sur le campus de Luminy ;

Considérant que AMU a, depuis 2012, entrepris une démarche volontariste de régularisation de ses titres d'occupation pour l'ensemble des sites qu'elle occupe ;

Considérant que les surfaces du patrimoine d'AMU correspondent pour 33,78% à des activités d'enseignement, pour 27,76% à des activités de recherche, pour 15,48% à des activités d'administration (fonctions soutien et support), pour 10% à des locaux techniques et logistiques, pour 6,7% à des locaux de vie étudiante (y compris documentation), pour 0,78% à des logements et pour 5,5% à des locaux occupés par des tiers ou autres ;

Considérant que les surfaces bâties étaient de 763 616 m² en 2012, qu'elles se situeront à 825 934 m² en prévisionnel 2016 et devraient atteindre 830 692 m² en prévisionnel 2020 ;

Considérant que le foncier d'une surface en 2012 de 2 226 045 m² passerait à 2 248 087 m² en 2020 ;

Considérant que la moitié du patrimoine mis à disposition d'AMU a été construit entre 1960 et 1980 ;

Que l'état qualitatif s'en ressent fortement et que le patrimoine mis à disposition d'AMU présente un état de vétusté principalement lié à son vieillissement naturel auxquels s'ajoutent de plus en plus des impératifs règlementaires de mises aux normes telles que l'accessibilité et la mise en sécurité ;

Que malgré un CPER précédent particulièrement ambitieux et l'attribution d'une dotation campus qui permet à AMU de rénover deux de ses principaux sites (Aix-Schuman et Marseille Luminy), une part très substantielle du patrimoine bâti de l'établissement nécessiterait des interventions lourdes (37% du bâti) voire très lourdes (7% du bâti) ;

Considérant que pour l'année 2014-2015 le taux d'occupation des amphithéâtres est de 75,97% et celui des salles de cours de 68,15% soit un taux d'occupation global de 68,98% alors que la moyenne nationale se situe à 72 % en 2015 ;

Considérant que lors de l'audition le représentant de l'université a indiqué que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication n'a pas diminué le besoin en amphithéâtres

mais a nécessité la réalisation de travaux pour équiper chaque place d'un alimentation électrique ; que tous les espaces de vie dédiés aux étudiants, les bibliothèques notamment disposent d'un réseau WIFI; que les réseaux sociaux sont des outils précieux pour les étudiants notamment pour le partage des cours ;

Considérant qu'à l'exception du secteur « médecine » les expériences de cours à distance ont été des échecs ; que les formations en lignes ouvertes à tous fonctionnent essentiellement pour des gens formés ;

Considérant que la valeur estimée par France domaine du patrimoine État occupé par AMU s'élève aujourd'hui à près de 584 M€ pour une valeur totale du patrimoine de 686 M€ ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant qu'AMU, depuis sa création en 2012, n'a pas établi dans la forme un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ; que France Domaine avait réceptionné en 2012 les SPSI de chacune des universités en demandant un document unique pour AMU ;

Considérant que la stratégie patrimoniale d'AMU vise à rationaliser, optimiser et mutualiser ;

Considérant qu'elle découle de nombreux schémas directeurs, diagnostic immobiliers et urbains et se matérialise depuis 2012 sous la forme de trois objectifs directeurs :

- Accroitre l'attractivité des sites d'AMU et accompagner les missions d'enseignement, de recherche et de vie étudiante ;
- Intégrer AMU dans une politique de site cohérente et économiquement soutenable ;
- Renforcer la place du patrimoine dans la poursuite des objectifs de transition énergétique et de développement du numérique.

Considérant que ces objectifs se traduisent par quatre actions prioritaires, connaître et maîtriser le patrimoine, consolider la gestion financière du patrimoine, améliorer la visibilité, l'attractivité et la sécurité des sites universitaires et soutenir les actions patrimoniales intégrant des objectifs de transition énergétique et de développement du numérique ;

Considérant que depuis janvier 2012, AMU s'est dotée d'un ensemble de schémas directeurs permettant d'une part de fixer les axes de développement du patrimoine de l'établissement sur une période de quinze ans et d'autre part de maîtriser l'ensemble des aspects financiers, techniques et fonctionnels associés au patrimoine ; que ces schémas se déclinent par discipline ; que ces schémas, associés à un ensemble de diagnostics ont permis de mettre en œuvre un programme pluriannuel de travaux de maintenance à hauteur de 10,2 M€ sur quatre ans sur 20 M€ de travaux identifiés comme prioritaires ;

Considérant que ces schémas ont ainsi mis en évidence de possibles optimisations grâce à des regroupements d'entités et la mutualisation de salles de cours et d'amphithéâtres ;

Considérant qu'aujourd'hui AMU se recentre sur de grandes emprises universitaires pour concentrer les activités de recherche et de formation et créer des lieux de vie étudiante de qualité ;

Considérant que l'université utilise plusieurs indicateurs dans le cadre de sa politique immobilière tels que la répartition des usages en m², l'évolution des surfaces occupées par l'établissement, le nombre des avis favorables ou défavorables pour les ERP ; l'évolution de l'état du bâti, la répartition des étudiants par site et formation, le contrôle et suivi de l'exécution budgétaire, etc.

Considérant que durant la période 2012-2015, 5 799 m² de locaux ont été libérés, 928 m² restitués, 21 269 m² réhabilités, 690 m² démolis, 37 133 m² construits et 7 163 m² intégrés ;

Considérant que durant la période 2016-2020 dans le cadre du CPER différentes opérations sont prévues pour un montant total de 51,4 M€; qu'ainsi 22 440 m² SHON vont être réhabilités, 3 200 m² SHON construits et 3 594 m² SHON requalifiés ;

Considérant que durant la même période 71, 6 M€ de travaux doivent être réalisés sur le campus d'Aix-en-Provence (réhabilitation de 40 739 m² SHON) et 70,5 M€ sur le campus de Luminy (réhabilitation de 23 224 m² SHON et déconstruction de 4 932 m² SHON) au titre des deux PPP conclus pour ces sites ;

Considérant que l'université s'est engagée dans une gestion collective et efficiente de ses sites partagés ; qu'il en est ainsi pour le site de Luminy, situé dans l'aire du parc national des Calanques, aujourd'hui occupé entre autres par le CROUS, l'INSERM, le CNRS, la métropole, la chambre de commerce ;

Qu'AMU pilote la mise en place d'une gestion partagée du site ; qu'elle a été désignée comme futur gestionnaire du site ;

Que la réflexion porte sur les espaces extérieurs en prenant en considération la nécessité de maintenance des installations et l'élaboration d'un projet d'amélioration et de valorisation commun, la mutualisation possible de services ainsi qu'une organisation partagée sur la sécurité du site ;

Considérant que la politique numérique de l'établissement impose une infrastructure de très bonne qualité ; que celle-ci concerne le patrimoine immobilier notamment par le câblage filaire des bâtiments, la répartition des locaux techniques de brassage, la couverture WIFI, la création d'un réseau campus en fibre optique de bonne qualité et sécurisé ;

Que le déploiement d'espaces de nouvelles pratiques pédagogiques et d'apprentissage dans chaque campus aura un effet sur leurs infrastructures informatiques ;

Que l'équipement de salles de cours et d'amphithéâtres équipés de moyens de diffusion vidéo et de visioconférence est prévu ;

S'agissant des aspects financiers

Considérant que le montant des dépenses d'investissement liées à l'immobilier s'est élevé à 31,72 M€ en 2014 et à 11,89 M€ en 2015 ; que les dépenses de fonctionnement ressortent à 52, 536 M€ en 2014 et à 53,96 M€ en 2015 (y compris les dépenses de personnel); que le coût de la maintenance en 2015 était de 5,042 M€ ;

Considérant que pour mener à bien ses grands projet immobiliers AMU a bénéficié de 201 M€ des CPER 2000-2006 et 2007-2017 et de 60 M€ au titre du CPER 2015-2020 ; que l'enveloppe du plan campus pour AMU s'est élevée à 500 M€ dégageant un produit annuel de 20 M€ ;

Considérant que la dotation campus permet le financement de quatre opérations dans le cadre de partenariats publics privés (PPP) sur les campus d'Aix-en-Provence et de Marseille ;

Que le PPP d'Aix a été conclu en 2014 pour un loyer total de 154 687 520 € HT dont 17 356 619 € HT de maintenance et une part GER 18 109 830 € HT ;

Que le PPP « Océanomed » a été réalisé en 2014 pour un montant total de 11 720 096 € HT dont 1 768 667 € HT de maintenance et une part GER de 2 256 710 € HT ;

Que le PPP campus Luminy 2017 est en cours de signature pour un loyer total de 123 564 192 € HT dont 11 750 213 € HT et une part GER de 14 763 141 € HT ;

Que le montant du loyer relatif au PPP de l'opération Eco-campus Pauline n'a pas été communiqué au Conseil car la consultation est en cours.

Considérant que la réduction des montants des dotations conduit AMU à rechercher d'autres voies pour financer son immobilier ; que la réalisation d'économies de fonctionnement est la première avec les fermetures de sites, la diminution des locations extérieures ;

Considérant que la location d'équipements à des tiers permet d'accroître la capacité de financement de l'université ; qu'entre 2012 et 2015 le montant des recettes de location est passé de 548 664 € à 1 062 433 € ;

Considérant qu'AMU pratique l'amortissement comptable du parc immobilier ;

Sur l'organisation de la gestion immobilière

Considérant que la gestion de la fonction immobilière s'organise tout d'abord autour d'instances consultatives ou d'arbitrages dont les principales sont le comité d'orientation de la politique patrimoniale, le conseil d'orientation du développement durable pour les aspects liés au patrimoine, le comité de pilotage du système d'information du patrimoine, les comité de pilotage associés à chaque schéma directeur, le comité de site AMU et les réunions des pilotage mensuelles en présence du président et du vice-président en charge du patrimoine ;

Considérant que la fonction immobilière d'AMU dépend du président et du vice-président patrimoine et de deux directions centrales, la direction du développement du patrimoine immobilier composée de 20 ETP et la direction de l'exploitation du patrimoine immobilier et de la logistique qui comprend 156 ETP ; que les opérations campus sont suivies par deux équipes dédiées (8 ETP) ; que des effectifs sont également affectés au développement durable en lien avec l'immobilier et à la santé et sécurité au travail ; que les effectifs chargés de l'exploitation opérationnelle du patrimoine et de la logistique sont répartis sur les sites (386 ETP) ;

Considérant que 9 % des effectifs sont de catégorie A, 13 % de catégorie B et 78 % de catégorie C ;

Considérant que la prise en charge de la maintenance dans le cadre des PPP équivaut à un effectif de 36 ETP ; qu'AMU envisage de ne pas procéder au remplacement d'agents à hauteur de cet effectif ;

Considérant qu'AMU dispose d'un système d'informations patrimoniales, le logiciel Abyla, qui lui permet de recenser et mettre à jour ses données patrimoniales selon une arborescence fonctionnelle reprenant l'organisation structurelle de l'université ;

Considérant que l'université dispose d'une centrale d'achats dont le rôle est de consolider l'ensemble des coûts d'exploitation de type fluides, maintenance préventive, contrats de maintenance, GER, travaux de sécurité, sureté, efficience bâtimentaire et de créer des marchés transversaux adaptés et compétitifs à l'échelle de tout le territoire d'AMU ; que cette logique a permis depuis cinq ans de réaliser des économies d'échelle à la fois en coût de marchés externalisés mais aussi en masse salariale de management suivi et pilotage de ces fonctions ;

Sur la position de l'université relative à la dévolution des biens

Considérant qu'AMU estime aujourd'hui disposer des compétences et des moyens nécessaires pour mener à bien une gestion patrimoniale autonome et responsable ;

Considérant que l'université peut compter sur un réseau de partenariats institutionnels solides et que l'évolution de son fonds de roulement[92] au cours des cinq dernières années lui permettrait d'assumer la pleine maîtrise de son patrimoine ;

Considérant que certains éléments doivent être pris en considération tels que le fait que les travaux de gros entretien sont réalisés sur le fonds de roulement de l'établissement, que 23% du patrimoine est déjà vétuste et 8% nécessitera des coûts importants de remise à niveau ; que les crédits CPER ont été réduits et que le FEDER ne peut être sollicité localement pour le patrimoine de l'enseignement supérieur ;

Considérant qu'AMU souhaite pouvoir étudier la perspective d'un pilotage autonome de son patrimoine immobilier en sachant que l'obtention de la dévolution induira des modalités structurelles et d'organisation nouvelles ;

Considérant que la dévolution du patrimoine présente des avantages, comme les retours plus rapides et sécurisés des produits de cession, la possibilité d'envisager une stratégie de valorisation de long terme ou l'opportunité d'utiliser la dotation résiduelle de l'opération campus pour réaliser des opérations complémentaires et une utilisation et une gestion optimisée du patrimoine de l'établissement ;

Considérant qu'AMU envisage la perspective de la dévolution tout en indiquant que celle-ci impliquerait à son sens aussi des modalités budgétaires et d'organisation nouvelles pour préserver les crédits associés à l'entretien ou à la réparation de son patrimoine selon un modèle financier viable durant 25 ans ; qu'elle nécessiterait de renforcer les compétences d'AMU dans le domaine de la gestion d'actifs immobiliers ;

Considérant que certaines opportunité semblent par ailleurs s'ouvrir dans le cadre du PIA 3 qui inclura un volet immobilier ;

Considérant que des réponses ont été apportées sur la possibilité de continuer à bénéficier des crédits CPER comme aux enveloppes accessibilité/sécurité régulièrement versées par l'État ;

Considérant que d'autres sujets doivent être résolus comme la neutralisation de l'amortissement de l'entrée du patrimoine immobilier de l'État dans le patrimoine d'AMU et la possibilité de recourir à l'emprunt (au-delà de la BEI ou de la CDC) selon des modalités plus souples que celles aujourd'hui applicables ;

Les représentants d'AMU, du Secrétariat d'État en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche (SEESR) et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

[92] *69,9 M€ au 31 décembre 2015*

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 14 septembre 2016 et du 7 décembre 2016, formule les recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière

1. Le Conseil relève que la fusion opérée en 2012 de trois universités a été l'occasion pour la nouvelle structure AMU de prendre en compte l'importance de son patrimoine immobilier. Il salue les efforts déployés pour mettre en place une structure adaptée à la gestion de son parc, se doter d'outils de connaissance et de suivi du patrimoine et élaborer des schémas directeurs de stratégie immobilière.

   Il regrette toutefois que ces outils propres à l'université n'aient pas encore permis à l'université d'établir un SPSI issu de la fusion comme l'a demandé le service France Domaine en 2012. L'université dispose a priori de tous les éléments pour l'élaborer et disposer ainsi d'un inventaire précis de son patrimoine retraçant ses évolutions sur une période quinquennale et permettant de mieux identifier la stratégie patrimoniale. Le Conseil recommande sa réalisation pour la période 2017-2021 en lien avec le SEESR et la DIE.

2. Le Conseil s'étonne que la fusion de trois universités n'ait pas permis d'effectuer d'avantage de mutualisation même s'il est conscient de l'étendue géographique d'AMU. Il relève à cet égard qu'entre 2012 et 2020 les surfaces bâties augmenteraient de 67 076 m² soit près de 9% alors que le nombre d'étudiants ne semble pas à la lecture des éléments fournis au Conseil subir d'évolution importante. Il remarque que peu de biens ont été remis à France Domaine.

   Le Conseil constate également que le taux d'occupation des amphithéâtres et des salles de cours se situe à 69 % en deçà de la moyenne nationale (72%). Il s'interroge donc sur le besoin de surfaces supplémentaires dans un contexte d'évolution des pratiques pédagogiques et de l'usage du numérique.

   À l'occasion d'autres auditions d'universités, le Conseil a entendu une opinion différente sur les conséquences immobilières des nouvelles méthodes de travail universitaire. Il demande une nouvelle fois au ministère de tutelle d'engager une réflexion opérationnelle sur l'adaptation des locaux aux changements pédagogiques afin d'en dégager une modélisation comme cela se fait pour les bureaux.

   Le Conseil relève que la stratégie immobilière concerne essentiellement des opérations de travaux mises en œuvre grâce au financement apporté par les CPER et l'opération campus. Cette dernière permet la réalisation d'importants travaux dans le cadre de quatre partenariats publics privés (PPP). Le Conseil note que lors de l'audition du ministère de l'enseignement supérieur, il lui avait été indiqué que suite au rapport Peylet de 2012 qui pointait les limites des contrats de partenariat, les projets envisagés sous cette forme avaient été réexaminés sous l'angle de la loi MOP sauf si un avis d'appel à concurrence était proche.

   Le Conseil demande également à disposer d'un bilan des opérations réalisées sous forme de PPP, sur les aspects financiers notamment, afin d'évaluer le recours à ce type de contrat. S'agissant de la maintenance externalisée du fait des PPP, il appelle à la plus grande vigilance sur les conditions de sa mise en œuvre. En effet, à la lumière d'autres opérations conduites sous la forme de PPP effectués par des personnes publiques, il lui parait nécessaire de disposer d'une équipe interne compétente pouvant contrôler les prestataires et s'approprier leur savoir-faire et les outils correspondants dans la mesure où l'université devra être en capacité de gérer la maintenance à l'issue des contrats.

Sur la valorisation

3. Le Conseil souligne les différentes actions menées par AMU pour maintenir la valeur de son patrimoine estimé par France Domaine à 686 M€ soit par des grands projets soit par des efforts de maintenance. Il relève qu'un tel patrimoine, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, doit faire l'objet de toutes les pistes de réflexion possible pour une meilleure valorisation.

   Le Conseil rappelle que l'université bénéficie de cet important patrimoine mis à sa disposition par l'État à titre gratuit puisque les opérateurs ne sont pas soumis à loyers budgétaires. Si AMU a pris conscience du coût de l'entretien l'immobilier, le coût d'occupation n'est quant à lui toujours pas intégré.

   Le Conseil confirme la nécessité pour les opérateurs de s'acquitter de loyers budgétaires pour maitriser totalement le coût de leur l'immobilier.

Sur la dévolution des biens

4. Sur la position de l'université sur la dévolution, le Conseil estime que les arguments avancés par AMU plaident en faveur d'une dévolution des biens. L'AMU est prête à y réfléchir mais pose des conditions qui méritent examen, notamment la mise en place d'un modèle financier viable à long terme.

   Il recommande au ministère de tutelle de poursuivre les réflexions avec AMU et de rendre compte au Conseil du résultat de ses travaux.

*

En conclusion, le Conseil demande la réalisation d'un SPSI 2017-2021 dans les formes exigées par la DIE pour la deuxième vague des SPSI des opérateurs de l'État et à en être destinataire dans le courant du second semestre 2017. Il souhaite que la rationalisation des locaux et la valorisation du patrimoine soient davantage développées par l'université.

Il renouvelle sa demande auprès du SEESR et de la DIE d'établir un nouveau référentiel d'occupation des locaux.

*

Avis n°2016-28 sur la stratégie immobilière de l'université de Strasbourg (Unistra)

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

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

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

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé «moderniser la politique immobilière de l'État» ;

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

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

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

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

Vu l'avis du CIE n° 2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière de l'Université de Strasbourg du 4 octobre 2016 et les éléments complémentaires communiqués le 21 novembre 2016 ;

Après avoir entendu M. Yves LARMET, vice-président patrimoine de l'Université de Strasbourg, accompagné de MM. Frédéric DEHAN, directeur général des services, Jean PIERI, directeur général des services adjoints aux ressources et Daniel JOLIVALT, directeur du patrimoine immobilier, en présence de M. Didier PETITJEAN de la direction de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 12 octobre 2016 ;

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier

Considérant que l'université de Strasbourg (Unistra) est issue de la fusion opérée en 2009 dans un souci de visibilité internationale et d'interdisciplinarité dans les formations et la recherche, des trois universités locales : Louis Pasteur (disciplines scientifiques), Marc Bloch (lettres et sciences humaines) et Robert Schuman (domaines juridique, politique, social et technologique) ;

Que l'université accueille en 2016, près de 50 000 étudiants et 5 300 personnels (enseignants-chercheurs et personnels non enseignants), répartis en 37 composantes (facultés, écoles, etc.) et 73 laboratoires de recherche dont de nombreuses unités en commun avec le CNRS et l'INSERM ;

Considérant que l'Unistra gère un patrimoine immobilier de cent quarante bâtiments représentant 568 454 m² SHON ;

Que cet immobilier est réparti sur onze sites dont les quatre principaux sont situés dans l'Eurométropole de Strasbourg ;

Que trois de ces campus (Esplanade, Historique, Médecine) présentent l'avantage d'être situés en cœur de ville, facilitant ainsi les interactions entre le campus et la cité ;

- 118 430 m² SHON sont construits sur les douze hectares du campus historique ;
- 170 799 m² SHON sont construits sur les dix-sept hectares du campus de l'Esplanade ;
- Les 61 976 m² SHON construits sur les six hectares de campus de l'hôpital sont fortement imbriqués avec l'immobilier du centre hospitalier universitaire (CHU) de Strasbourg ;

Que l'université est également implantée dans d'autres locaux du centre-ville de Strasbourg représentant une surface de 52 635 m² SHON ;

Que le campus d'Illkirch-Graffenstaden est au cœur d'un pôle technologique de recherche des secteurs de la santé, de l'environnement et de la mobilité desservi par les transports en commun (bus et tramway) ; que l'Unistra y occupe 90 975 m² SHON construits sur un foncier de trente hectares ;

Que 52 522 m² SHON sont construits sur les sites de Cronenbourg, Schiltigheim, Haguenau et du CHU de Hautepierre ;

Que l'université bénéficie de quatre stations de recherche délocalisées (11 235 m²) ;

Que l'Unistra dispose également de l'immobilier de l'ancien l'IUFM de Strasbourg (47 930 m² SHON) situé en dehors de de la Communauté urbaine de Strasbourg : Guebwiller, Colmar, Sélestat, Strasbourg Meinau et Strasbourg Neuhof ;

Que le patrimoine immobilier est principalement issu de deux vagues de construction à la fin du XIXème siècle (campus historique reconstruit à partir de 1870 sous l'empire allemand) et dans les années 60 (campus Esplanade) ;

Que les locaux présentent une grande diversité d'usages avec notamment des bâtiments très techniques dédiés à la recherche ou à la formation dans les sciences expérimentales (Chimie, Biologie, Physique) :

- 24,3 % de locaux d'enseignement ;
- 21 % de locaux de recherche ;
- 7,5 % de locaux administratifs ;
- 32,4 % de locaux techniques et logistiques
- 5,4 % de locaux documentaires ;
- 2,6 % de surfaces affectées à la vie étudiante et sociale ;
- 0,1 % de locaux de restauration ;
- 2,2 % de locaux d'hébergements ;
- 1,2 % de surfaces autres (sport)
- 3,3 % de surfaces affectées à des tiers ;

Que l'Unistra gère des espaces de campus qui intègrent aussi d'autres partenaires de l'enseignement supérieur et de la recherche tels que le CROUS, le CNRS et les écoles d'ingénieurs INSA-Strasbourg et l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que la stratégie immobilière de l'Unistra s'appuie depuis 2009 sur des personnels dédiés disposant de compétences spécifiques et sur une volonté politique de la présidence affirmée par l'élection d'un vice-président dédié au patrimoine ;

Que la stratégie s'articule autour de deux axes :

- mettre en œuvre les projets retenus dans le cadre de l'Opération Campus et de contrats de plans État-région (CPER) ;
- améliorer la qualité des locaux.

Que sa mise en œuvre repose sur des outils de gestion progressivement déployés sur l'ensemble du parc qui se déclinent selon trois axes :

- connaître : mise en place d'une base de données numérique de l'ensemble des plans et installations techniques des bâtiments avec une organisation standard, la base de données immobilière étant partagée avec l'ensemble des partenaires du site ;
- maîtriser : rédaction de cahiers des charges détaillés techniques servant de base aux appels d'offres ;
- mesurer : gestion des installations techniques à l'aide d'un outil numérique ouvert permettant de mesurer en temps réel l'ensemble des consommations de fluides d'un bâtiment.

Considérant que dès 2008, l'université de Strasbourg a arrêté un schéma directeur immobilier (SDI) qui lui a permis de définir une stratégie sur le long terme ;

Que les premières actions de ce plan ont permis une diminution de 4% des surfaces (36 501 m² libérés contre 27 085 m² de surfaces nouvelles) entre 2010 et 2015 et une relative amélioration de l'état général du patrimoine, la part des immeubles dont l'état est estimé bon (catégories A et B sur une échelle de A à E) progressant de 3 % ;

Que l'université a développé depuis 2009 une politique de mise en sécurité des locaux afin d'obtenir les avis favorables de la commission départementale de sécurité et d'accessibilité ;

Considérant que l'université est lauréate de la première vague du plan Campus ;

Que l'opération validée dans ce cadre regroupe trente-et-un projets ayant pour objet la réhabilitation ou la démolition de bâtiments existants, leur extension ou leur reconstruction ; que ces projets associent également le CNRS, le CROUS ou des écoles d'ingénieurs (ENGEES et INSA) ;

Que depuis l'origine de l'opération, l'Unistra est réticente à l'idée de réaliser ces projets dans le cadre de contrats de partenariats public privé (PPP) tels que prévu par le dispositif de l'opération Campus ; qu'après une longue période d'instruction des dossiers, les opérations seront prochainement lancées dans le cadre de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (loi MOP) ;

Que le travail d'instruction des dossiers PPP a été l'occasion d'une prise de conscience collective de la nécessité d'intégrer la maintenance du bâti et des équipements dès l'origine des opérations ; que cette dimension est venue enrichir le dialogue entre les structures auxquelles sont destinés les immeubles et la direction immobilière ; que les cahiers des charges ont été affinés et les besoins en surfaces optimisés ;

Que le calendrier prévisionnel actuel de l'opération Campus de Strasbourg prévoit un achèvement de presque tous les chantiers en 2021 :

- les trois chantiers livrées à ce jour concernent l'aménagement des campus centraux (7,9 M€), une cité universitaire (6,5 M€) et la Maison universitaire internationale (15,2 M€) ;
- trois chantiers sont en cours : l'extension de l'école de management de Strasbourg (21 M€) réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la région Grand Est, la construction du Centre de recherche en biomédecine de Strasbourg (8 M€) et de l'Insectarium (5,9 M€) ;
- trois autres chantiers (22,4 M€) devraient démarrer en janvier 2017 dont le plus important concerne l'extension de l'Institut de sciences et ingénierie supramoléculaires (ISIS) et la création d'un « datacenter » (17 M€) ;
- les études de conception de six projets (115,4 M€) sont en cours, à différents stades d'avancement ;
- il est envisagé la désignation des maîtres d'œuvre de trois autres projets (47,7 M€) dans les prochains mois ;
- un dialogue compétitif est en cours pour la concession de travaux relative à la conception, la réalisation, l'entretien, la maintenance et l'exploitation d'un « Faculty Club » (équipements et services dédiés à l'accueil et aux rencontres des chercheurs) et d'une résidence des personnels ainsi que la valorisation de la tour de chimie sur le campus de l'UNISTRA ;
- les études de programmation sont engagées pour les sept derniers projets dont la livraison devrait intervenir en 2021 ;

Que l'opération telle qu'envisagée en mars 2016 prévoit une relative stabilité des surfaces de l'Unistra (-2 679 m²) au terme de l'exécution de l'ensemble des projets du Plan Campus de Strasbourg qui comprennent :

- la démolition de 39 320 m² ;
- le transfert de propriété de deux immeubles (7322 m²) dans le cadre d'un contrat de concession de travaux et la valorisation d'un site de 5 696 m² devenu inutile dans une forme demeurant à déterminer ;
- la construction de 52 937 m²;
- la réhabilitation de 56 189 m² ;

Que le budget prévisionnel des opérations strasbourgeoises du Plan Campus est de l'ordre de 330 M€ ; que les dotations de collectivités territoriales (25 M€ de la région Grand Est, 14,5 M€ du Conseil départemental du Bas-Rhin et 25 M€ de l'Eurométropole de Strasbourg) et d'autres financements (CNOUS, etc.) viennent compléter le dispositif de financement de l'État (200 M€) assuré par la rémunération sur la base d'un taux plancher de 4,03 %, d'une dotation non consomptible de 375 M€ ;

Que le financement de l'État doit servir à financer les opérations ou à rembourser les emprunts souscrits, mais également à constituer une réserve pour financer les besoins futurs en entretien ;

Que la signature de la convention de versement de la dotation est intervenue le 19 octobre 2016 ; qu'avant cette date, l'Unistra a bénéficié du versement d'intérêts intermédiaires annuels variables (de 3 à 15 M€) ;

Que l'université a été autorisée à emprunter auprès de deux banques publiques, la Caisse des Dépôts et la Banque Européenne d'Investissement, afin d'accélérer la réalisation des opérations ; que les accords de prêts d'un montant de 150 M€ ont été signés le 24 octobre 2016 ;

Considérant que l'université bénéficie au titre du contrat de plan État-Région (CPER) pour la période 2015-2020, d'un engagement de 16,5 M€ de l'État complété par des apports de la Région Grand Est (9,5 M€) et de l'Eurométropole (8,5 M€) ; que ces collectivités assurent la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations inscrites ;

Considérant que le schéma directeur immobilier arrêté en 2008 doit être revu pour plusieurs raisons :

- le schéma se fondait initialement sur l'hypothèse d'une stagnation des effectifs étudiants ; en fait, le nombre d''étudiants est passé de 42 000 en 2009 à près de 50 000 aujourd'hui[93] ; l'objectif de réduction des surfaces qui avait été fixé n'est plus atteignable dans le contexte actuel ;
- certaines constructions du CPER 2006-2013 prévues dans ce schéma n'ont finalement pas été réalisées, faute de financement ;
- la date de livraison du pôle d'administration publique de Strasbourg (PAPS) a été différée de 4 ans pour des raisons techniques (désordres structurels) ;

[93] *Les représentants de l'Unistra observent que les effectifs des universités ont augmenté ces dernières années sous l'impulsion de la politique d'élévation du niveau de qualification du plus grand nombre. Ils précisent que la demande est particulièrement importante en première année et en mastère. Ils ajoutent qu'il peut cependant exister un écart de 30 % entre le nombre d'inscriptions et le nombre d'étudiants qui suivent effectivement les cours et se présentent aux examens.*

Considérant que le SDI doit être adapté pour répondre à ces évolutions ;

Que l'Unistra a l'ambition de réaliser l'opération Campus dans un délai de cinq ans ;

Que le Plan Pluriannuel d'Investissements (PPI) de l'Unistra initialement développé sur quinze années doit être revu pour en limiter la durée sur une période de cinq à dix ans et faire la démonstration de sa soutenabilité financière ;

Qu'une mission d'étude pour réactualiser le SDI en cohérence avec le PPI est en cours et que ses résultats seront connus à la fin de l'année 2016 ;

Que ce SDI devra apporter des réponses aux besoins d'espaces de l'université qui estime arriver aux limites des possibilités d'optimisation de ses locaux ;

Que la recherche de solutions doit s'inscrire dans une démarche de concertation avec les acteurs locaux dans un contexte où l'immobilier des différentes entités présentes sur le site est très imbriqué ;

Considérant que l'Unistra développe plusieurs outils de prospective devant concourir à la définition de sa stratégie immobilière ;

Que l'établissement réalise en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, un schéma directeur de transition énergétique pour la période 2017-2018; que la CDC intervient à la fois en tant que conseil pour la réalisation des études et, le cas échéant, participe au cofinancement des projets par l'attribution de prêts.

Que l'agenda d'accessibilité programmé (Ad'Ap) de l'Unistra doit permettre la mise en place d'une programmation ferme et financée ; que l'établissement a déposé en Préfecture son dossier non signé par le président ; qu'aucun engagement de l'État n'a été encore obtenu ; que le besoin est estimé à 1M € par an pendant 9 ans alors que la dotation annuelle du ministère se situe entre 0,2 et 0,3 M€ ;

Que l'établissement a réalisé un schéma directeur de mise en sécurité en 2010 ; que cette étude fait apparaitre un besoin important non financé pour la seule partie sécurité incendie ;

Que ces schémas directeurs immobiliers sont développés en lien avec les autres schémas directeurs de l'établissement (schéma directeur numérique, formations, handicap, vie étudiante) ;

Sur la valorisation des biens

Considérant que les représentants de l'université ont indiqué considérer que le potentiel de valorisation du patrimoine de l'Unistra est faible ;

Que l'opération Campus de Strasbourg prévoit la valorisation de trois immeubles, les deux premiers dans le cadre d'un contrat de concession de travaux et le troisième sous une forme demeurant à déterminer ;

Que l'Unistra a engagé la cession de trois biens en dehors de l'opération Campus qui, compte tenu du caractère public des échanges, ne font pas l'objet de contreparties financières : cession d'un gymnase et de son foncier à la ville de Sélestat ; cession de parcelles de foncier pour des régularisations de parcelles à la Ville de Strasbourg ; cession d'une parcelle foncière à la Région en vue de la réalisation d'un projet inscrit au CPER (Illkirch) ;

Que les seuls biens identifiés comme potentiellement cessibles à titre onéreux sont deux villas dont la valeur approcherait la dizaine de millions d'euros ;

Que la location des différents espaces (laboratoires, salles d'examen, etc.) produit un revenu annuel de 0,5 M€ ;

Que les représentants de l'Unistra relèvent que le principe de spécialité de l'université limite fortement sa capacité à développer une activité de valorisation[94] ;

Sur l'organisation de la gestion immobilière et les moyens financiers

Considérant que la mise en œuvre de la stratégie d'ensemble sera fonction des crédits disponibles ainsi que de la capacité de l'université à obtenir un niveau de fonds de roulement permettant un niveau d'investissement soutenu ;

Que les 25 M€ de budget de fonctionnement immobilier de l'université représentent 5 % des 540 M€ de budget global dont les trois-quarts couvrent les dépenses de masse salariale ;

Que l'Unistra a conduit une politique de redressement de ses comptes qui aboutit depuis deux ans à un résultat excédentaire de 6 M€ ; que la part du fonds de roulement mobilisable se limite à 14 M€ ; que les marges budgétaires dégagées demeurent insuffisantes pour financer le maintien du patrimoine ;

Considérant que la gestion immobilière de l'Unistra est assurée par une direction du patrimoine immobilier (DPI) qui met en œuvre la stratégie et la politique immobilière et assure les missions de maîtrise d'ouvrage et de maintenance du bâti et des espaces extérieurs;

Que l'effectif de cinquante personnes de la DPI est constitué essentiellement d'agents cadres A et B ; qu'il existe un cadre A référent pour chaque domaine technique ; que l'enjeu est de préserver le niveau d'expertise nécessaire pour piloter les prestations externalisées et assumer les obligations de maître d'ouvrage ;

Que la DPI est organisée par métiers en cinq départements : grands projets, maintenance des infrastructures et gros entretien renouvellement, exploitation technique, information du patrimoine, contrats immobiliers ;

Qu'une politique de décentralisation est progressivement mise en place depuis 2015 par mutualisation de l'équipe des quatorze agents en charge de l'entretien et de la maintenance de niveau 1 et 2, voire des petites opérations de rénovation ;

Que la DPI et la direction des ressources humaines de l'Unistra ont mis en place une politique d'externalisation de l'exploitation depuis plusieurs années ;

---

[94] *L'Unistra a indiqué en séance qu'elle a envisagé la construction d'un centre d'érudition (studium) dont l'usage serait partagé avec les petites et moyennes entreprises en lien avec l'université dans le cadre de contrats de locations. Le projet a été abandonné après un avis défavorable des services du ministère de l'économie et des finances motivé par le risque que le projet ne soit pas conforme au principe de spécialité des universités.*

Que le service prévention sécurité environnement et direction des affaires logistiques et immobilières sont également impliquées dans la gestion immobilière ;

Qu'une mission Campus constituée de deux agents complète le dispositif ;

Qu'une enquête sur les fonctions des agents de l'établissement a révélé que soixante autres personnes ont des fonctions relevant de la gestion immobilière ;

Considérant que la gestion immobilière repose sur des outils de gestion patrimoniale développés de manière cohérente et structurés autour d'un système d'information patrimonial ;

Que ce système piloté par un gestionnaire de patrimoine au niveau central vise à permettre la réalisation :

- d'une carte d'identité partagée du patrimoine,
- d'une planification pluriannuelle des travaux,
- d'une historisation des consommations,
- d'une optimisation des occupations,
- d'un suivi des différents contrôles,
- d'un suivi du diagnostic technique amiante (DTA).

Que la base de données des plans est complète et a intégré les affectations Chorus ;

Que la saisie des données relatives aux équipements et à leur durée de vie devrait être achevée en 2016 ; que les différents marchés de maintenance prévoient la mise à jour des données par les sociétés prestataires ;

Que les imputations comptables sont effectuées par entité de bâtiment afin de permettre une comptabilité analytique ;

Que différents outils sont développés en lien avec cette base de données immobilières grâce à la numérotation unique des bâtiments et des locaux : gestion technique centralisée (GTC), gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO), logiciel de réservations des salles ;

Considérant que l'Unistra est partie prenante des groupes de travail mis en œuvre par le MENESR pour actualiser le référentiel des constructions universitaire (RIMES) mettre à jour le référentiel immobilier universitaire et mettre en place trois nouveaux outils en lien avec les travaux de la direction de l'immobilier de l'État : un référentiel technique, un outil d'aide à la décision, et un outil de suivi des fluides ;

Considérant que l'université a mis en place depuis 2009, un système de planification et de mise à jour en temps réel des emplois du temps incluant un système de gestion des réservations des salles ;

Que les taux de réservation entre les années 2009-2010 et 2015-2016 sont restés stables à 63 % pour les salles banalisées et ont progressé de 10 % pour les amphithéâtres (93 %) ;

Que la mutualisation des salles de cours, des amphithéâtres et salles de travaux dirigés a été facilitée par la centralité des campus Esplanade-Historique ; que le taux de réservation des amphithéâtres du site Esplanade est de 118% [95]; que cette mutualisation est plus limitée sur les autres sites ;

Que les nouveaux usages liés au développement des nouvelles technologies de l'information (NTIC) imposent une couverture large par un réseau WIFI, des besoins en courant fort qui nécessitent des travaux pour équiper chaque espace de travail et la réalisation de nouveaux espaces numériques ; que ces évolutions ne s'accompagnent pas d'une réduction significative des besoins en surfaces bâties ;

Sur le dispositif de dévolution du patrimoine

Considérant que la mise en œuvre de la fusion des universités en 2009 a conduit l'Unistra à ne pas être candidate lors de la première vague de dévolution du patrimoine ; que l'université est réservée sur le principe de dévolution du patrimoine tel que présenté par les tutelles pour la seconde vague de dévolution ; qu'elle formule plusieurs observations :

- le nouveau dispositif n'intègre pas d'engagements financiers comparables à ceux pratiqués dans le cadre de la première phase d'expérimentation ;
- les universités sont principalement financées par une subvention de l'État pour charge de service public qui n'a pas augmenté à concurrence de la croissance des effectifs des dernières années ;
- l'Unistra dispose d'un patrimoine qui ne respecte pas les nombreuses règles de sécurité incendie ou d'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) et la question du financement de cette mise à niveau reste importante ;

Que l'Unistra qui demeure attentive aux réponses techniques et financières qui pourraient être apportées, souhaite que la réflexion sur la dévolution soit élargie à l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche afin que, sur un site donné, le patrimoine puisse être un élément de cohérence stratégique et de gestion ;

Les représentants de l'administration centrale des ministères et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 12 octobre et du 7 décembre 2016, formule les recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière de l'opérateur

1. Le Conseil salue l'initiative de l'Unistra qui s'est dotée d'un schéma directeur immobilier dans le cadre de la fusion des trois universités locales et l'intégration de l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) ;

[95] *Le taux de réservation supérieur à 100 %, s'explique par le mode de calcul fixé par le MENESR qui repose sur une base 100 correspondant à une utilisation annuelle de 1120 heures.*

Il remarque que l'université n'a pas formalisé sa stratégie immobilière dans un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) tel que défini par France Domaine pour la première vague des SPSI des opérateurs de l'État ;

Le Conseil engage l'université à adhérer pleinement à la démarche méthodologique mise en place par la direction de l'immobilier de l'État dans le cadre de la seconde vague des SPSI des opérateurs de l'État ;

2. Le Conseil observe que l'Unistra dispose d'un parc immobilier important en nombre de mètres carrés construits mais que son état n'est globalement pas satisfaisant ;

   Il remarque que l'université bénéficie de dotations de l'État et des collectivités territoriales pour financer ses projets immobiliers dont une part significative (31 projets) relève d'un programme fixé en 2009 dans le cadre de l'opération Campus ;

   Il note que le schéma directeur immobilier a pour objectifs d'améliorer la qualité des locaux et de mettre en œuvre les projets retenus dans le cadre de l'opération Campus et du CPER ;

   Il relève que ce schéma n'a pas été réalisé selon les modalités et le calendrier initialement arrêté. Il prend note des différentes raisons avancées pour expliquer le décalage des opérations ;

3. Le Conseil est surpris que des engagements financiers pris dans le cadre du contrat de plan État-Région (CPER) 2006-2013 n'aient pas été tenus.

   Il souhaite que les nouvelles modalités de négociation des CPER permettent d'éviter ce dysfonctionnement.

   Il engage le ministère de l'enseignement supérieur à opérer, en lien avec la direction de l'immobilier de l'État et le commissariat général à l'investissement, un suivi national des opérations relevant du volet enseignement supérieur, recherche et innovation des différents contrats de plan.

   Il souhaite être destinataire d'une liste recensant les projets immobiliers financés dans ce cadre détaillant leurs modalités de financement, précisant le degré d'avancement des projets et, le cas échéant, les éventuels motifs de report ou d'abandon des opérations.

4. Le Conseil s'étonne de l'absence d'anticipation de la croissance du nombre d'étudiants de l'université.

   Il rappelle que l'estimation des besoins immobiliers est une étape déterminante de l'élaboration d'un SPSI et souligne le rôle majeur que le ministère en charge de l'enseignement supérieur doit jouer dans ce domaine.

   Il observe que les informations qui lui ont été données montrent que les besoins immobiliers des universités ne sont pas à estimer directement d'après le nombre d'étudiants inscrits mais que ce chiffre doit faire l'objet de corrections pour tenir compte de la présence réelle des étudiants en fonction des disciplines et des spécialités.

   Le Conseil recommande qu'un travail d'analyse soit conduit dans le cadre des études de définition du référentiel immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche engagées par le MENESR et la DIE afin de mieux appréhender l'impact réel des inscriptions en université sur les besoins immobiliers des structures. Il souhaite être destinataire d'une grille tenant compte des résultats de ces travaux qui permettra aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche de mieux apprécier l'adéquation de leurs locaux à leurs besoins immobiliers.

5. Le Conseil prend acte que le chantier de construction du pôle d'administration publique de Strasbourg (PAPS) réalisé sous maîtrise d'ouvrage de l'Eurométropole, subit un retard de quatre ans à la suite du constat de désordres structurels des ouvrages. Il note que le chantier a repris en septembre 2016 sans attendre l'issue des procédures judiciaires en cours.

   Il observe que l'université s'est vue contrainte d'adapter son SDI compte tenu de l'imbrication fonctionnelle du projet avec d'autres opérations de l'université.

   Il invite l'État et l'opérateur à intégrer ces éléments au calcul des différents préjudices subis qui ne doit pas omettre les frais engagés mais également le coût d'immobilisation du foncier.

6. Le Conseil prend acte de la décision de l'université de réviser sa stratégie immobilière et de proposer prochainement un plan pluriannuel d'investissement et un nouveau schéma directeur immobilier adaptés aux moyens financiers dont elle dispose.

   Le Conseil demande que cette nouvelle stratégie immobilière soit formalisée dans un cadre conforme aux prescriptions de la direction immobilière de l'État et que le document ne se limite pas à la présentation des opérations d'investissements immobiliers qui constituent l'aboutissement d'une réflexion stratégique.

   Il souligne l'importance du volet diagnostic d'un SPSI qui, outre un inventaire immobilier, doit présenter une projection des besoins immobiliers conforme au projet de l'établissement ainsi qu'une analyse de l'adéquation du parc actuel à ces besoins.

Sur les moyens financiers et la valorisation des biens

7. Le Conseil salue les résultats de la politique de redressement des comptes conduite par l'université.

   Il s'inquiète que les excédents enregistrés ces dernières années et les financements accordés dans le cadre du plan Campus et du CPER ne permettent pas d'envisager la mise à niveau de l'ensemble du patrimoine immobilier dont certains immeubles ne sont pas aux normes.

   Le Conseil note que l'université a engagé un travail d'optimisation de l'occupation de ses locaux. Il souligne que la rationalisation des locaux est un moyen de produire des réponses immobilières tout en limitant les engagements financiers.

   Le Conseil remarque que des immeubles et des emprises foncières mis à disposition par l'État recèlent un potentiel de valorisation non négligeable.

   Il observe que l'université envisage d'apporter certaines réponses aux besoins immobiliers des campus par le moyen d'un contrat de concession de travaux.

   Il l'encourage à poursuivre dans cette voie et à rechercher d'autres formules susceptibles de rendre le service attendu et d'optimiser le potentiel de valorisation du patrimoine immobilier dont elle dispose.

   Il prend note que le principe de spécialité des universités est susceptible de limiter cette capacité de valorisation.

   Il demande que le ministère de tutelle de ces établissements et la direction de l'immobilier de l'État précisent, avec l'aide des structures juridiques compétentes, le cadre dans lequel peuvent être envisagées des opérations de valorisation du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement

et de recherche, en regard du principe de spécialité évoqué et des évolutions juridiques récentes relatives notamment aux marchés de partenariat.

Le Conseil souhaite être destinataire de cette étude.

Sur l'organisation de la gestion immobilière

8. Le conseil agrée les principes qui président au déploiement des outils de gestion de l'immobilier de l'université et rappelle que la connaissance du patrimoine est effectivement un préalable à toute stratégie immobilière.

   Il invite la direction immobilière à compléter ces instruments afin de communiquer à chacune des structures de l'établissement, le coût global de son immobilier incluant dépenses d'exploitation et valorisation des surfaces occupées au prix du marché.

9. Le Conseil note que l'université s'est dotée d'une direction du patrimoine immobilier (DPI) d'un effectif de cinquante personnes.

   Il salue la volonté de l'établissement de préserver le niveau d'expertise nécessaire pour piloter les prestations externalisées et assumer les obligations de maître d'ouvrage.

   Il remarque que l'activité de cette direction est essentiellement opérationnelle et qu'il existe au sein de l'établissement d'autres structures dont une partie des missions relèvent traditionnellement de services immobiliers.

   Il souligne que, pour assumer pleinement son rôle de direction immobilière, celle-ci doit disposer de la légitimité et des compétences nécessaires à l'élaboration d'une stratégie immobilière avec l'appui des services traditionnellement associés (services juridiques, financiers ressources humaines). La connaissance des marchés immobiliers, de leurs pratiques, outils et acteurs est indispensable à une direction immobilière à la tête d'un patrimoine de 600 000 m² construits et de cent hectares d'emprises foncières urbaines.

Sur le dispositif de dévolution du patrimoine

10. Le Conseil prend note des réserves de l'Unistra relatives au dispositif de dévolution du patrimoine.

    Il lui apparait que celles-ci traduisent les limites du système actuel dont certaines caractéristiques apparaissent éloignées de toute logique immobilière :

    - l'État est un propriétaire qui n'entretient pas son patrimoine et qui le met à disposition d'un occupant sans contrepartie financière ;
    - l'occupant à titre gratuit du patrimoine dispose d'une grande partie des prérogatives du propriétaire mais son statut limite sa capacité à optimiser la valeur de ce patrimoine ;
    - l'immobilier mis à disposition de l'occupant est moins le résultat de la recherche de solutions adaptées à ses besoins que le fruit de l'histoire ;

    Le Conseil rappelle la nécessité pour les opérateurs de s'acquitter de loyers budgétaires pour maîtriser totalement le coût de leur immobilier.

    Il souhaite que chaque projet d'établissement des structures publiques d'enseignement supérieur et de recherche intègre un volet stratégie immobilière. Une approche de ce type est susceptible de conduire

les établissements à s'approprier pleinement le concept d'autonomie et à rechercher un équilibre entre ambitions et moyens.

11. Le Conseil observe que les évolutions qui touchent le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche poussent les établissements à se rapprocher. Il souligne la pertinence de la proposition de l'Unistra relative à une approche géographique des questions immobilières universitaires.

    Le Conseil engage le MENESR à mettre en place des schémas directeurs immobiliers régionaux des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'instar de ce qui est développé dans le secteur de la santé.

    L'adaptation des outils développés par la DIE dans le cadre du déploiement des SDIR est de nature à faciliter la mise en œuvre d'un tel dispositif.

*

En conclusion, le Conseil relève que l'Unistra a développé depuis sept ans un plan d'actions visant à mieux gérer son immobilier. Il l'encourage à poursuivre la démarche en orientant son action vers une meilleure appréciation du coût global de la fonction immobilière. Il remarque que la stratégie immobilière de l'opérateur est avant tout une planification de travaux de rénovation et d'opérations immobilières. Il souhaite que l'Unistra établisse un SPSI dans lequel la rationalisation des locaux et la valorisation du patrimoine soient davantage développées, notamment dans l'objectif de permettre la mise à niveau de l'ensemble de son immobilier.

Le Conseil demande une fois encore au MENESR et à la DIE de mener et de conclure rapidement les travaux sur un nouveau référentiel d'occupation des locaux d'enseignement supérieur et de recherche prenant en compte la réalité des effectifs universitaires et les conséquences de l'usage des nouvelles technologies dans la pédagogie.

Le Conseil demande que lui soit communiquée une étude précisant le cadre dans lequel peuvent être envisagées des opérations de valorisation du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement et de recherche.

*

9.3 LES OPÉRATEURS RELEVANT DU DOMAINE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL

En 2016, le CIE a procédé à des auditions de suite de plusieurs organismes œuvrant dans les domaines sanitaire et social.

L'audition de suite des organismes du régime général de la sécurité sociale a permis au Conseil de constater l'amélioration qualitative et quantitative du recensement immobilier depuis 2013 même s'il n'intègre pas les valeurs vénales des actifs. Il s'est réjoui de l'initiative visant à intégrer des objectifs de gestion immobilière dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens en cours.

La gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU) qui avait fait l'objet d'un avis du CIE en 2014 a de nouveau été examinée par le Conseil. Celui-ci a salué les initiatives du ministère de la santé pour développer une politique immobilière dynamique des établissements publics de santé. Il relève que la mise en place des groupements hospitaliers de territoire aura une forte implication immobilière. Le Conseil a souligné l'apport décisif des outils et de l'action de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements publics de santé (ANAP) pour la gestion de l'immobilier des CHRU.

L'audition de suite de l'union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Ile de France a été l'occasion pour le Conseil de saluer la démarche de cet organisme qui développe une stratégie immobilière au service de son projet d'entreprise. Il a souligné que l'analyse des déplacements domicile-travail des collaborateurs effectuée par l'Urssaf pour déterminer ses choix immobiliers devrait être intégrée systématiquement à toute réflexion immobilière de l'État et de ses opérateurs.

*

Avis n°2016-09 sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministère du travail, des relations sociale, de la famille, de la solidarité et de la ville, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 24 février 2009 relative à la stratégie de gestion du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale ;

Vu la circulaire du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État du 12 avril 2010 relative aux orientations communes au régime général, au Régime social des indépendants (RSI) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) en termes de stratégie immobilière ;

Vu l'avis du CIE n°2013-06 du 27 février 2013 sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale ;

Vu la note de présentation de la direction de la Sécurité sociale (DSS) du 2 février 2016 relative à la politique immobilière des organismes de Sécurité sociale

Vu le recensement 2015 du patrimoine immobilier des organismes de Sécurité sociale (données 2014) établi par l'UCANSS en février 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 10 février 2016 M. Thomas FATOME, directeur de la sécurité sociale, accompagné de MM. Laurent GALLET, sous-directeur de la gestion et des systèmes d'information et Pierre-Marie GAILLARD, chargé de mission.

Sur la connaissance de l'immobilier

Considérant que la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2016 de l' Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) intégrait un objectif de recensement du patrimoine enrichi par une approche chiffrée et comparative des surfaces, des ratios d'occupation, des coûts et des consommations énergétiques ;

Que cet objectif a notamment été atteint par la réalisation de campagnes de mesures couvrant l'ensemble des branches de la Sécurité sociale ;

Que le système d'information RAPSODIE est partagé par l'ensemble des caisses et que l'UCANSS a accès aux données nécessaires à l'élaboration du recensement ;

Que le recensement du patrimoine immobilier de la Sécurité sociale présenté par l'UCANSS en 2015 intègre les données 2014 du régime général (maladie, famille, recouvrement, vieillesse), agricole, des indépendants ainsi que celles du Centre des liaisons européennes et internationales de Sécurité sociale (CLEISS), de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S), du Fonds de financement couverture universelle maladie (CMU), du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et de l'UCANSS ;

Que le recensement exclut les sites occupés de manière non permanente correspondant à des locaux mis à disposition à titre gracieux par des collectivités territoriales, le patrimoine de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, de la Caisse nationale militaire de Sécurité sociale, du Fonds de réserve pour les retraites et du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ;

Que l'immobilier des établissements de santé du groupe UGECAM (Unions pour la gestion des établissements des caisses de l'Assurance Maladie) sont présentées à part du recensement ; que les 191 sites du groupe représentent 1,3 Mm² SHON ;

Considérant que les 3 894 sites du parc étudié représentent 4,71 Mm² SUB,

Que la branche maladie (hors UGECAM) occupe 1,88 Mm² SUB, soit 40 % du parc ;

Que la branche famille occupe 1,18 Mm² SUB, soit 25 % du parc ;

Que la branche vieillesse occupe 0,5 Mm² SUB, soit 11 % du parc ;

Que la branche du recouvrement occupe 0,37 Mm² SUB, soit 8 % du parc ;

Que les organismes du régime agricole occupent 0,62 Mm² SUB, soit 13 % du parc ;

Que les organismes du RSI occupent 0,16 Mm² SUB, soit 3 % du parc ;

Que les organismes détiennent en propriété 83 % des surfaces occupées et sont locataires à titre onéreux ou gratuit de 17 % d'entre-elles ;

Que le parc de bureaux représente 84 % de la surface totale du parc immobilier ;

Que 20 % des implantations sont situées en Ile-de-France ;

Considérant les progrès accomplis dans la connaissance des caractéristiques physiques des immeubles occupés ;

Que la catégorisation au regard de la réglementation des établissements recevant du public (ERP) est répertoriée pour 97 % des immeubles ;

Que la conformité aux règles d'accessibilité des accueils des personnes handicapées est connue pour 93 % des sites ; que 39 % des accueils physiques sont identifiés comme accessibles aux personnes handicapées ;

Que l'ancienneté des constructions est renseignée pour 92 % des implantations ; que les trois quarts des surfaces du parc correspondent à des immeubles de plus de 25 ans ;

Que le niveau de vétusté des ouvrages est documenté pour 80 % du parc ; que 0,3 Mm² SUB sont déclarés en mauvais état, 1,4 Mm² SUB en état moyen, 1,75 Mm² SUB en bon état et 0,5 Mm² SUB en très bon état ;

Considérant les progrès accomplis dans la connaissance des caractéristiques d'occupation du parc de bureaux :

Que la SUB est connue pour 98% des sites recensés ; qu'en l'absence de valeur particulière, celle-ci est déduite de la SHON par application d'un ratio de 80 % ;

Que la SUN est renseignée pour 86 % des implantations représentant 96 % des surfaces de bureaux occupées ;

Que le ratio SUN/SUB traduisant le rendement de plan s'établit à 0,60 ;

Que le nombre de postes de travail est connu pour 100 % des sites tertiaires de la branche maladie et du RSI, pour 97 % des sites des branches retraite, famille et recouvrement, et pour 88 % des sites de la MSA ;

Considérant la performance d'occupation analysée sur la surface des sites classés en bureau (91,5 % du nombre total d'agents et 84 % de la surface totale du parc) et calculée sur l'ensemble des sites pour lesquels le nombre d'agents et la SUN sont renseignés (94% de la surface SUN et 98% du nombre d'agents connus) ;

Que la performance d'occupation des organismes de Sécurité sociale ressort à 21 m² SUB / PdT (22,6 m² SUB / agent) et 12,1 m² SUN / PdT (13,6 m² SUN / agent) avec un excédent de 12 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents ;

Que contrairement à ce qui peut être constaté usuellement, les performances d'occupation du parc francilien sont moins bonnes que celles du reste du territoire français ; que le ratio des implantations parisiennes (0,4 Mm² SUB) ressort à 24 m² SUB / PdT et celui des sites de la périphérie parisienne (0,27 M m² SUB) ressort à 22,1 m² SUB / PdT ;

Que les deux tiers des sites présentent un ratio d'occupation dépassant le plafond de 12 m² SUN / agent fixé par les tutelles des organismes de Sécurité sociale ;

Que la performance d'occupation de la branche maladie ressort à 19,6 m² SUB / PdT (21,6 m² SUB / agent) et 11,8 m² SUN / PdT (13 m² SUN / agent) avec un excédent de 10 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents ;

Que la performance d'occupation de la branche famille ressort à 17,8 m² SUB / PdT (20,8 m² SUB / agent) et 10,9 m² SUN / PdT (12,7 m² SUN / agent) avec un excédent de 17 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents ;

Que la performance d'occupation de la branche vieillesse ressort à 20,6 m² SUB / PdT (23,5 m² SUB / agent) et 11,8 m² SUN / PdT (13,5 m² SUN / agent) avec un excédent de 14 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents ;

Que la performance d'occupation de la branche du recouvrement ressort à 21,9 m² SUB / PdT (23,2 m² SUB / agent) et 13,9 m² SUN / PdT (14,7 m² SUN / agent) avec un excédent de 6 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents ;

Que la performance d'occupation de la MSA ressort à 21 m² SUB / PdT (23,9 m² SUB / agent) et 13,9 m² SUN / PdT (14,7 m² SUN / agent) avec un excédent de 14 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents ;

Que la performance d'occupation du RSI ressort à 19,2 m² SUB / PdT (22,1 m² SUB / agent) et 11,5 m² SUN / PdT (13,9 m² SUN / agent) avec un excédent de 15 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents ;

Considérant que l'UCANSS dresse également dans son rapport de présentation du patrimoine immobilier de la Sécurité sociale une analyse comparative des coûts immobiliers ;

Que l'analyse des coûts est opérée sur l'ensemble des bâtiments et selon la classification du référentiel IPD ;

Que pour les organismes en situation de propriétaire occupant (3/4 des surfaces occupées), l'UCANSS a retenu comme « équivalent loyer », les investissements annuels correspondant à des travaux lourds ; que les valeurs calculées sur cette base sont inférieures de deux tiers à celles du panel de la base IPD ;

Que les dépenses annuelles correspondant aux loyers, équivalents loyers et taxes s'élève à 335 M€ pour l'année 2013 ; que les coûts d'aménagement sont de 71 M€ et les coûts d'exploitation de 324 M€ ; qu'il en ressort un coût global immobilier (hors services aux occupants et frais de gestion) de 677 M€ auxquels il convient d'ajouter 54 M€ de dépenses annuelles pour les unions immobilières d'organismes de Sécurité sociale (UIOSS) calculées globalement et séparément, soit un total de 731 M€ annuels ;

Qu'il en ressort des ratios moyens de 64 € / m² SUB, de 13 € / m² SUB et de 68 € / m² SUB pour respectivement les coûts d'occupation, d'aménagement et d'exploitation ; que ces valeurs sont inférieures de 40% à 66 % aux coûts immobiliers de la base de données de référence ;

Que le coût immobilier s'établit ainsi à 3 234 € / agent, soit une dépense unitaire inférieure de moitié à la base de données de référence ;

Que les auteurs de l'étude soulignent que les fortes variations des valeurs enregistrées en région Ile-de-France nuisent à la fiabilité des valeurs moyennes ;

Considérant que la DSS a animé un groupe de travail « parangonnage » dans le cadre du plan développement durable et que celui-ci s'est particulièrement intéressé au coût de l'immobilier et aux consommations d'énergie et d'eau ;

Que les mises aux normes effectuées ont permis de réaliser des économies sur les consommations d'énergie et d'eau ;

Que la consommation énergétique corrigée des variations saisonnières des branches famille, maladie, retraite et recouvrement entre 2009 et 2014 s'inscrit en baisses respectives de 7,4 %, 11 %, 14,7 % et 4,1 % ;

Considérant que les représentants de la tutelle technique ont précisé qu'à ce stade, il n'y a pas eu de travail systématique de valorisation des biens immobiliers des organismes de Sécurité sociale.

Sur le développement d'une politique immobilière des organismes de Sécurité sociale

Considérant que le rôle du ministère de tutelle des organismes en matière de gestion de l'immobilier est de superviser et à accompagner la stratégie immobilière des organismes au travers des conventions d'objectifs et de gestion (COG) qui sont déclinées ensuite par branche au niveau national et au niveau local ; que les COG de la génération 2013-2014 comportent toutes des objectifs en matière de gestion immobilière ;

Que l'objectif de bonne gestion de l'immobilier s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de performance globale assignés aux caisses et notamment celui d'une réduction des dépenses de fonctionnement pour lequel une cible de moins15 % a été fixée ;

Que les COG de la branche famille et vieillesse font explicitement référence à la mise en œuvre des recommandations du CIE ; que la convention ACOSS engage la branche recouvrement à mener un exercice de projection de son immobilier à dix ans ; que la COG de l'Assurance maladie intègre également un objectif de cession de 140 000 m² sur la période ; que 28 sites de la branche ont été vendus en 2014 pour une recette de 32 M€.

Que la performance d'occupation de chacune des branches est mesurée par un indicateur dont la cible est fixée à 12 m² de surface utile nette par agent ou par poste de travail ;

Considérant qu'un mécanisme de suivi renforcé a également été mis en place pour les opérations d'investissements immobiliers significatives ; que l'avis du CIE a été sollicité pour les deux plus importantes d'entre elles[96] ;

Considérant que la DSS indique que les perspectives d'évolution des effectifs de la Sécurité sociale s'inscrivent dans la tendance des réductions significatives de ces dernières années ;

Que les effectifs s'établissaient fin 2015 à 133 000 ETP, soit 8 000 ETP de moins qu'en 2008 ;

[96] *Avis CIE n°2013-28 du 11 décembre 2013 sur les projets immobiliers de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole ; Avis CIE n°2014-20 du 9 juillet 2014 sur la stratégie immobilière de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Ile-de-France.*

Que la volonté des partenaires du dispositif conventionnel est de ne pas afficher de cible en la matière, ces évolutions étant sous-jacentes aux trajectoires budgétaires ;

Considérant que 2017 constitue un rendez-vous important pour l'ensemble des organismes du fait de la conjonction des calendriers de leurs COG respectives ;

Que les négociations devraient se dérouler entre le deuxième semestre 2017 et le début de l'année 2018 ;

Que la DSS souhaite une audition préalable des têtes des différents réseaux de la Sécurité sociale par le CIE, préalablement à l'engagement des négociations et dans l'objectif d'engager les discussions sur le volet immobilier des conventions à partir des recommandations du Conseil ;

Sur l'organisation de la fonction immobilière

Considérant que l'apport d'un appui technique de l'UCANSS aux caisses nationales constitue un axe fort du dispositif déployé dans le cadre conventionnel ;

Que la DSS souligne que ce point est aujourd'hui partagé par toutes les branches et que le positionnement de l'UCANSS dans le dispositif global de gestion ne pose plus de difficulté ;

Que la DSS souligne les progrès réalisés depuis 2013 dans la gestion de l'immobilier de la Sécurité sociale avec l'appui des experts de l'UCANSS et de la CNAMTS.

Considérant que les réflexions sur le devenir des UIOSS se sont poursuivies ;

Qu'il a été décidé de ne plus recourir à la création de structures de ce type ;

Que la suppression de celles existantes se heurte cependant à des difficultés d'ordre juridique qui conduisent à différer leur dissolution ;

Considérant qu'il a été décidé que le financeur majoritaire d'une opération immobilière commune à des organismes relevant de branches différentes, en serait le gestionnaire unique ;

Considérant que la DSS soutient une politique de mutualisation intra et interbranches ;

Que la gestion et la maintenance immobilière territoriale est privilégiée à un niveau régional et infrarégional ;

Que l'Assurance maladie pilote actuellement une expérimentation de mutualisation interbranches autour de pôles partagés ;

Que la DSS et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont étudié l'hypothèse suggérée par le CIE de transfert de la propriété des biens des organismes locaux de Sécurité sociale aux caisses nationales ou à une société foncière de branche ou interbranche ;

Qu'il ressort de leurs travaux que seule la formule d'une société foncière interbranche présenterait des avantages ;

Que les difficultés techniques et l'intérêt modeste pointés par l'IGAS repoussent l'horizon temporel d'une telle évolution qui, selon les analyses réalisées, ne conditionne pas le succès immédiat de la démarche d'optimisation et de rationalisation du patrimoine ;

Considérant que la DSS, rejointe par l'IGASS, propose la suppression de l'article R.217-3 du code de la Sécurité sociale dont les dispositions excluent toute possibilité de rémunération d'un partenaire privé lors d'une opération immobilière.

Sur la valorisation des biens devenus inutiles

Considérant que pour encourager une politique active de cession, le cadre budgétaire conventionnel prévoit que les organismes bénéficient du produit des ventes immobilières, déduction faite de la valeur nette comptable du bien ;

Considérant que la DSS indique que la conjugaison de la diminution des effectifs et des clauses de la convention collective des organismes de Sécurité sociale relatives au lieu de travail, est un obstacle à la mise en œuvre de regroupements plus dynamiques ;

Que les organismes les organismes sont confrontés à des difficultés importantes pour céder leurs biens pour lesquels il n'existe pas de marché du fait de leur état, de leur nature ou de leur localisation.

Considérant que l'UCANSS et le RSI envisagent de recourir au dispositif de vente par portefeuille pour les quelques biens du RSI qui n'ont pas été cédés depuis la fusion des trois caisses de protection sociale à l'origine de la création de l'organisme ;

Les représentants de la direction de la Sécurité sociale ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 février et 11 mai 2016, formule les remarques suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil salue l'amélioration quantitative et qualitative du recensement immobilier des organismes de Sécurité sociale.

   Il demande que les prochains exercices de recensement du patrimoine immobilier de la Sécurité sociale intègrent le patrimoine de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, de la Caisse nationale militaire de Sécurité sociale ainsi que du Fonds de réserve pour les retraites et du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ;

   Il observe qu'un travail de recensement spécifique demeure à réaliser pour les sites non pérennes.

   Il relève que les organismes disposent désormais d'une bonne connaissance de la performance d'occupation de leurs sites pérennes et note les progrès accomplis dans la connaissance des caractéristiques physiques des immeubles occupés ;

Il encourage les organismes à poursuivre leur travail de fiabilisation des données et notamment à remplacer par le résultat d'un mesurage la SUB qui est aujourd'hui estimée sur la base d'un ratio théorique à partir de la SHON. Il observe que cette action permettra de mieux qualifier les performances d'occupation des immeubles et d'identifier ainsi les surfaces potentiellement excédentaires.

Il souligne que les caractéristiques du patrimoine (ancienneté, vétusté, conformité) imposent de compléter le recensement et de le mettre à jour régulièrement pour que l'immobilier ne constitue pas un frein aux évolutions des organismes.

Le Conseil regrette que le recensement n'intègre pas les valeurs vénales des actifs. Il rappelle que la connaissance de cette valeur est indispensable pour définir le coût d'occupation par équivalence locative, arrêter une stratégie immobilière et mettre en place une gestion active du patrimoine. Il invite les organismes à intégrer cette valeur dans le recensement en commençant par les immeubles où les marchés immobiliers sont les plus tendus.

2. Le Conseil prend note de l'évolution favorable du ratio d'occupation qui s'établit en 2014 à 13,6 m² SUN / agent contre 16,83 m² SUN / agent en 2011.

   Il relève que si l'occupation mesurée au poste de travail ne demeure que très légèrement au-dessus du plafond de la politique immobilière de l'État, cette bonne performance est partiellement atténuée par un excédent de 12 % de postes de travail par rapport au nombre d'agents.

   Il remarque que l'immobilier des organismes présente un rendement de plan inférieur de 10 % à la cible fixée dans le cadre de la politique immobilière de l'État, soit une surface utile nette au moins égale au deux tiers de la surface utile brute.

   Il constate que le total des surfaces occupées qui avait été annoncé à 4,8 Mm² en 2011 demeure sensiblement inchangé en 2014 (4,7 Mm² SUB mesurés pour les 3 900 sites du recensement

   Il s'étonne de l'apparente incohérence entre des ratios d'occupation et la baisse du numérateur de ce ratio (réduction substantielle des effectifs) confrontée à la relative stabilité du dénominateur (superficies occupées).

   Le Conseil rappelle que qu'il avait en 2013, estimé l'excédent de surface par rapport aux besoins des organismes, à près d'un million de mètres carrés, chiffre confirmé en mai 2015 par la mission de l'IGF-IGAS qui a calculé que celui-ci était de 27 % du parc.

   Le Conseil souhaite que la DSS produise un bilan comparatif de la performance d'occupation expliquant l'origine des évolutions présentées et identifiant par branche, l'excédent de surface demeurant au regard des normes de la politique immobilière de l'État.

3. Le Conseil salue le travail d'analyse qui accompagne le recensement immobilier des organismes de sécurité sociale.

   Il encourage l'UCANSS à prendre connaissance d'autres référentiels immobiliers que celui utilisé et qui permettent une restitution plus fine par immeuble, notamment sur le volet exploitation.

   Il observe que l'approche de l' « équivalent loyer » pour les organismes en situation de propriétaire occupant qui concerne les trois quart des surfaces occupées, fausse considérablement l'approche financière, dans la mesure où il n'est pas tenu compte du capital immobilisé.

Le Conseil est favorable à la prise en compte d'une valeur locative de marché (comme le loyer budgétaire facturé à un service de l'État occupant un immeuble de bureau domanial) pour le calcul le coût global d'occupation. Il souligne que cette approche présente également l'avantage de permettre la comparaison entre solutions locatives et propriétaires et d'apprécier, dans ce dernier cas, la rentabilité de l'investissement.

Sur l'élaboration de stratégie immobilière des établissements

4. Le Conseil relève la volonté de progrès de la DSS et des organismes dans la gestion du patrimoine immobilier.

   Il salue l'initiative visant à intégrer des objectifs de gestion immobilière dans les cadres conventionnels de la période en cours et notamment ceux faisant directement référence aux recommandations formulées dans son avis n°2013-06 du 27 février 2013 sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale.

   Le Conseil, après avoir pris note de l'adhésion de la DSS à ce principe, procèdera à une audition des têtes des différents réseaux de la Sécurité sociale, préalablement à l'engagement des négociations sur le volet immobilier de leurs COG respectives.

   Dans ce cadre chaque branche sera invitée à présenter le diagnostic de sa situation immobilière, les besoins immobiliers estimés au regard des évolutions projetées, les différents scénarios étudiés pour la période à venir ainsi que le schéma de stratégie immobilière privilégié.

   Le Conseil souligne l'importance de l'estimation des besoins pour définir les moyens immobiliers à mobiliser ; en outre, l'évolution des métiers et des nouvelles technologies de l'information et de la communication ouvrent des possibilités d'optimisation du nombre de postes de travail qui peut être désormais inférieur au nombre d'agents.

5. Le Conseil remarque que les projets de réorganisation des réseaux peuvent constituer des opportunités pour optimiser les implantations.

   Il invite la tutelle des organismes à mettre à profit les mutations des organisations en cours pour améliorer la performance d'occupation des organismes.

   Il précise qu'il souhaite être tenu informé des réflexions en cours relatives à des opérations immobilières significatives telles que celles mentionnées en séance, afin de bien articuler ses travaux avec le calendrier des opérations projetées.

Sur l'organisation de la fonction immobilière

6. Le Conseil prend note de la bonne intégration de l'UCANSS dans le dispositif global de gestion de l'immobilier des organismes de Sécurité sociale.

   Il indique que l'audition de l'UCANSS dont la prochaine période conventionnelle est en décalage d'un an avec celles des caisses nationales du régime général, sera l'occasion d'affiner les questions de méthodes, moyens et outils.

7. Le Conseil regrette que les résultats des analyses de la DSS et de l'IGAS conduisent à repousser la mise en place d'une structure foncière interbranche.

Il ne partage pas l'idée selon laquelle la mise en œuvre d'une telle évolution ne conditionne pas le succès immédiat de la démarche d'optimisation et de rationalisation du patrimoine. En effet, le maintien des titres de propriété à l'occupant est un obstacle à la mutualisation des moyens de gestion et des surfaces entre organismes au sein d'une même branche et a fortiori de branches distinctes.

8. Le Conseil prend acte que les études relatives au devenir des UIOSS conduisent au seul arrêt de leur création. Il maintient sa recommandation de procéder dès la prochaine période conventionnelle, à une expérimentation sur le patrimoine interbranche en regroupant les UIOSS au sein d'une seule union immobilière.

9. Le Conseil encourage l'engagement de la DSS en faveur d'une politique de mutualisation intra et interbranches ;

   Il recommande que l'UCANSS soit en charge d'un bilan de l'ensemble des actions réalisées dans ce cadre.

   Il souhaite que chacune des branches présente son propre bilan en la matière à l'occasion de leurs prochaines auditions devant le Conseil., et notamment l'expérimentation de mutualisation interbranche autour de pôles partagés pilotée par la branche maladie.

Sur la valorisation des biens devenus inutiles

10. Le Conseil prend acte que les difficultés de valorisation des surfaces excédentaires constituent le principal obstacle à la réduction du parc existant.

    Il rappelle que cette valorisation peut prendre d'autres formes que la cession. Il invite la tutelle et les organismes à explorer les pistes de partage de locaux interbranches, mais également la mise à disposition de locaux au bénéfice de tiers.

    Il souligne qu'au-delà des dispositifs de maisons des services publics, les organismes de sécurité sociale peuvent trouver localement un intérêt à partager des locaux avec d'autres organismes de services publics.

    Dans cette perspective, le Conseil souhaite qu'une réflexion soit engagée pour envisager les modalités du dialogue avec le préfet de région qui est en charge du schéma directeur immobilier régional des services de l'État et de ses opérateurs.

    Il observe l'évolution du rôle du secteur associatif comme complément du service public et suggère que la bourse immobilière des organismes de Sécurité sociale soit également ouverte aux services publics et à ces organismes dont les activités sont liées à la mission de service public exercée.

11. Le Conseil prend note qu'une partie du patrimoine est difficilement cessible du fait de sa valeur faible et de l'absence de marché.

    Il souligne que des organismes tels que Pôle Emploi, confrontés à des difficultés comparables ont procédé avec succès à des vente par lots de biens. Il encourage à explorer cette solution.

    En l'espèce, s'agissant de la cession qui intéresseraient plusieurs organismes et donc autant de propriétaires différents, le conseil souhait que la formule d'une structure de défaisance soit étudiée.

Avis n°2016-07 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU)

Après avoir entendu lors de sa séance du 16 décembre 2015 Mme Katia JULIENNE chef de service adjointe au directeur général de l'offre de soins au ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, accompagnée de Mme Julie LAGRAVE adjointe au chef du bureau « efficience des établissements de santé publics et privés » et de M. Christian ANASTASY, directeur général de l'ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux) accompagné de M. Christian BEREHOUC, directeur associé et de Mme Anabelle BILLY, responsable du programme « optimisation de la gestion patrimoniale », en présence de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État.

Sur le développement d'une politique immobilière des établissements publics de santé

Considérant que la direction générale de l'offre de soins (DGOS) a mis en place en septembre 2014 un groupe d'experts national sur la gestion du patrimoine des hôpitaux ; que le groupe est composé d'experts en gestion patrimoniale hospitalière pluridisciplinaires issus d'établissements de santé, d'agences régionales de santé (ARS) et du niveau national (DGOS, ANAP, ATIH) ; que la réflexion est organisée autour de trois axes :

- Apporter une expertise sur l'outil de pilotage du patrimoine immobilier des établissements de santé pour le perfectionner et promouvoir son déploiement ;
- Identifier des enjeux et des marges de manœuvre sur la gestion patrimoniale et définir une stratégie de diffusion des bonnes pratiques dans les établissements.
- Conduire une réflexion prospective sur les espaces hospitaliers du futur prenant en compte les parcours de soins, l'organisation spatiale autour de plateformes ambulatoires, la modularité et la flexibilité des bâtiments hospitaliers, leur ouverture sur la ville et les objectifs de développement durable ;

Considérant que l'ANAP envisage de produire une analyse comparative des modèles de gestion patrimoniale, des modalités de financement des investissements, de dimensionnement des locaux et d'organisation de l'activité hospitalière dans plusieurs pays européens en y intégrant les modalités de prises en charge des patients ;

Sur l'élaboration de la stratégie immobilière des établissements dans un contexte de réformes structurelles du secteur de la santé

Considérant que la priorité désormais accordée à l'ambulatoire et l'optimisation des modes de prises en charge auront un impact fort sur la stratégie des établissements de santé, avec en particulier une optimisation du patrimoine immobilier et une importante réduction des surfaces attendues ;

Que le secteur de la santé contribue à hauteur de 10 Mds€ au plan de maîtrise des dépenses publiques de 50 Md€ à horizon 2017 ; que les 3 Mds€ d'économies attendues des seuls établissements de santé reposent essentiellement sur la montée en puissance des prises en charge de type ambulatoire qui devrait permettre des économies de fonctionnement très importantes.

Que le ministère de la santé a fixé un objectif de chirurgie ambulatoire de 66 % à échéance 2020 ; qu'il encourage le développement de cette prise en charge sur le champ de la médecine, du soin de suite et de réadaptation (SSR), de la psychiatrie, de la dialyse, et par le développement de l'hospitalisation à domicile ;

Que l'ANAP a été missionnée pour accompagner les établissements dans la mise en œuvre de ces transformations durant la période 2015-2017 ;

Considérant que la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé prévoit une réforme structurelle pour l'organisation du système hospitalier avec la mise en place des groupements hospitaliers de territoire (GHT) ;

Que tous les établissements publics de santé devront adhérer à un GHT d'ici 2017, afin d'organiser une réponse territoriale cohérente et intégrée ;

Que la convention constitutive du groupement hospitalier de territoire définit un projet médical partagé de l'ensemble des établissements parties à la convention , les délégations éventuelles d'activités, les

transferts éventuels d'activités de soins ou d'équipements de matériels lourds entre établissements parties au groupement, l'organisation des activités et la répartition des emplois médicaux et pharmaceutiques, les modalités d'organisation et de fonctionnement du groupement ;

Que chaque convention constitutive d'un groupement hospitalier de territoire ainsi que son renouvellement et sa modification doivent être approuvées par la ou les ARS compétentes sur le territoire ; qu'il revient aux ARS d'apprécier la conformité de la convention avec les projets régionaux de santé et de demander que lui soient apportées les modifications nécessaires pour assurer cette conformité ;

Que la mise en œuvre du projet médical unique d'un GHT suppose une unicité de système d'information, de gestion de l'information médicale ou d'achats, missions désormais confiées aux GHT et plus particulièrement à un établissement « pivot » au sein du GHT ;

Que la réflexion sur la stratégie immobilière, l'occupation ou la réduction des surfaces devront désormais avoir lieu au niveau du GHT en lien avec le projet médical commun et non plus individuellement au niveau de chaque établissement ;

Que la mise en place des GHT doit favoriser la professionnalisation des équipes en charge de la gestion immobilière ; que les plus petits établissements pourront bénéficier dans ce nouveau cadre, des moyens et compétences en maîtrise d'ouvrage de l'établissement « pivot » du GHT ;

Sur la connaissance de l'immobilier

Considérant que la DGOS, en lien avec l'ANAP et l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), a déployé en 2014 un outil de pilotage du patrimoine immobilier des établissements de santé (OPHELIE) ; que le ministère en charge de la santé souhaite en faire un outil de référence ; qu'il considère que la généralisation de son utilisation constitue la première étape d'une stratégie de gestion patrimoniale des établissements et ARS ;

Que l'outil assure un recensement homogène du patrimoine sur la base d'un référentiel commun afin d'améliorer la connaissance du nombre de m² et l'état du patrimoine hospitalier ;

Que l'outil offre à chaque établissement la possibilité de se comparer à d'autres ;

Que la connaissance du coût global annuel des bâtiments contribue à une meilleure appréhension du coût total des investissements ;

Que la DGOS et les ARS ont accès à des données agrégées leur permettant de disposer d'une connaissance consolidée au niveau national et régional des principales informations relatives au patrimoine des établissements ;

Que l'outil intègre régulièrement des évolutions demandées par les ARS et les établissements utilisateurs ;

Que l'outil est accessible à tout établissement qui souhaite en bénéficier ;

Que l'outil a été déployé dans un premier temps auprès d'établissements ciblés : ceux des deux régions pilotes, ceux ayant l'obligation de certification de leurs comptes d'ici 2016, ceux bénéficiant d'un accompagnement financier national ou régional et ceux ayant un projet d'investissement en lien avec la démarche des schémas régionaux d'investissement en santé (SRIS) ;

Qu'au 30 novembre 2015, 320 établissements (dont 17 CHU/CHR) s'étaient connectés à OPHELIE et 164 d'entre eux avaient débuté la saisie de l'inventaire patrimonial ;

Que la DGOS se fixe comme objectif le déploiement d'OPHELIE en 2017 dans tous les établissements publics de santé ;

Considérant que le recensement du patrimoine est un une condition indispensable de la certification des comptes des établissements publics de santé qui doit intervenir progressivement entre 2014 et 2016 ;

Que les 31 hôpitaux sélectionnés pour faire partie de la première vague de certification des comptes ont quasiment tous achevé la procédure, les deux tiers environ ayant été certifiés sans réserves ;

Sur la politique d'investissement immobilier

Considérant que la transformation majeure de la stratégie de soutien à l'investissement entreprise par le ministère de la santé vise à éviter les écueils passés liés à l'insuffisante prise en compte de la logique d'efficience et à la forte augmentation de l'endettement consécutive aux plans Hôpital 2007 et Hôpital 2012 ; qu'elle réforme également de manière importante les modalités de pilotage de l'investissement au niveau national et régional ;

Que cette stratégie s'articule autour de quatre principes :

- favoriser un effort d'investissement régulier et conforme aux objectifs de redressement des finances publiques ;
- mettre les investissements au service de la modernisation de l'offre de soins dans les territoires ;
- augmenter le niveau de performance des projets conduits par les établissements en s'assurant de leur plus-value en matière de service rendu aux patients ;
- réviser la gouvernance des investissements hospitaliers.

Considérant qu'afin d'assurer la pertinence des investissements, la sélection des projets d'investissement prend en compte des critères aussi bien qualitatifs que quantitatifs ;

Qu'il est demandé pour chaque projet d'investissement, d'assurer le respect des référentiels les plus exigeants en termes d'organisation des soins (dimensionnement, chirurgie ambulatoire, gestion des lits et des blocs opératoires, ouverture à la médecine de ville) et de renforcer le niveau d'exigence du projet médical en s'assurant de son apport à l'offre de soins territoriale ;

Que la logique de plan a été abandonnée au profit d'une approche reposant sur une plus grande régularité de l'effort d'investissement et une priorisation des projets d'investissement selon les schémas régionaux d'investissement en santé (SRIS) ;

Que la pertinence des investissements doit être également assurée par la promotion d'une approche territoriale des investissements en rupture avec la logique de structure qui prévalait jusqu'alors ;

Considérant que l'effort d'investissement global est évalué pour les 10 prochaines années à 45 Md€, soit 4.5 Md€ annuels, pour les seuls hôpitaux publics ;

Que ce montant doit permettre un renouvellement de l'offre et une modernisation de l'offre de soins à un rythme raisonné, dans le strict respect de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) et sans augmenter l'endettement du secteur hospitalier ;

Que ces investissements seront à financer en priorité par l'autofinancement des établissements en vertu du principe de subsidiarité ;

Que les aides nationales seront réservées à un nombre limité de projets particulièrement structurants ;

Que le ministère en charge de la santé a développé un partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la caisse des dépôts et consignations (CDC) soucieuses d'apporter leur contribution au développement de l'offre de soins par l'intermédiaire de prêts à conditions préférentielles ;

Considérant qu'un montant de 6,7 Mds€ d'investissement sur 10 ans a été défini lors de la réunion interministérielle du 12 février 2013 comme périmètre de la politique d'intervention nationale via le comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO) ;

Que la mission du comité interministériel est double :

- une mission de portée générale pour promouvoir une démarche globale visant à fixer avec les agences régionales de santé (ARS) pour tous les projets d'investissement des objectifs ambitieux et une doctrine nationale ;
- une mission ciblée permettant de valider les « grands projets » et le cas échéant définir les modalités de leur accompagnement financier par l'échelon national ;

Que la méthodologie de contre-expertise mise en place s'appuie notamment sur des référentiels de dimensionnement et des critères de développement des alternatives à l'hospitalisation ;

Que trois années après la mise en place du COPERMO, 35 projets d'investissement ont été validés selon ces nouvelles modalités pour un montant de 4,7 milliards d'euros ;

Considérant que la mise en place des schémas régionaux d'investissement en santé (SRIS) pilotés par les agences régionales de santé vise à répondre aux trois objectifs suivants :

- veiller à la bonne articulation des projets d'investissements présentés par les différents acteurs du système de santé sur le territoire considéré (établissements de santé, maisons de santé pluridisciplinaires, centres de santé, établissements et services médico-sociaux) pour améliorer la coopération au sein des deux secteurs sanitaire et médico-social et entre lesdits secteurs ;
- tenir davantage compte du patrimoine existant, le SRIS ne devant pas conduire à une augmentation des immobilisations mais favoriser une valorisation des surfaces existantes ;
- intégrer les investissements immatériels dans la stratégie d'investissement (systèmes d'information) ;

Qu'un guide méthodologique SRIS à destination des ARS a été élaboré en partenariat avec l'ANAP ;

Considérant que le ministère a mis à disposition des ARS les outils nécessaires au pilotage de la stratégie d'investissement qui doivent conduire à professionnaliser la constitution et l'analyse des dossiers sur la base d'outils et de référentiels nationaux :

- un outil d'analyse du retour sur investissement (outil RSI) ;
- la grille d'indicateurs ANAP/DGOS ;
- les indicateurs du référentiel de dimensionnement et de l'observatoire des coûts de la construction (OSCIMES, outil ANAP) ;

- l'outil de simulation AElipce développé en 2013 par l'ANAP qui a été complété en septembre 2015 d'un module financier permettant d'estimer l'impact financier d'un projet pour un établissement ;
- les indicateurs Hospidiag ;
- les informations PMSI (programme de médicalisation des systèmes d'information) disponibles sur système national d'information sur l'hospitalisation (SNATIH) et la plateforme d'aide à la décision inter ARH de maitrise et d'anticipation (DIAMANT) ;

Que ces différents référentiels nationaux fournissent des valeurs de références et des données de parangonnage tout au long du processus d'instruction et de sélection ;

Qu'ils participent à la réalisation d'une analyse objectivée et professionnalisée des dossiers et à la vérification de l'adéquation du projet aux standards et objectifs nationaux dans ses différentes composantes stratégiques, financières et organisationnelles ;

Que le programme de travail de l'ANAP prévoit la réalisation d'un dispositif permettant de définir à chaque étape d'un projet, l'impact économique et financier des décisions et événements survenus lors d'une opération d'investissement ;

Sur les opérations immobilières

Considérant que l'ANAP a publié en 2015 une étude sur l'*« évaluation des procédures d'investissement en santé »* réalisée en partenariat avec le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) ;

Que cette publication, tire les enseignements de l'évaluation d'une centaine de projets d'établissements sanitaires et médico-sociaux réalisés durant les dix dernières années suivant les trois modèles de dévolution : procédure classique définie par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 (MOP), procédure en maîtrise d'ouvrage publique de conception-réalisation (CR) et contrats de partenariat public privé (PPP) ;

Que les procédures sont analysées selon des critères de maitrise des coûts, maitrise des délais et maitrise de la qualité ;

Que plus d'une centaine d'établissements ont été associés à ces travaux qui portent sur des opérations immobilières représentant 1,8 millions de mètres carrés construits et 4,6 milliard d'euros d'investissement ;

Que cette publication est complétée par une analyse détaillée des résultats et par un outil d'aide à la réflexion lors du choix d'une procédure d'investissement ;

Considérant que l'ANAP relève plusieurs constats issus des résultats de l'étude :

- les taux de financement des procédures MOP, CR et PPP s'avèrent très proches les uns des autres, les établissements publics et les sociétés de projets PPP apparaissant avoir bénéficié de conditions d'emprunt équivalentes ;
- les opérations conduites selon la procédure classique MOP semblent avoir souffert d'une maîtrise insuffisante des délais et des coûts ;
- l'enquête réalisée à partir de questionnaires n'a pas permis de disposer d'éléments suffisants relativement aux coûts d'exploitation et de maintenance ;

Que les auteurs de l'étude identifient plusieurs pistes d'amélioration ; qu'ils s'interrogent sur l'évolution des procédures encadrée par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et plus particulièrement sur les modalités de mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre et les conditions de son engagement sur le coût prévisionnel de l'ouvrage ;

Considérant que l'ANAP se demande si les évolutions introduites par l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés public, pourraient être de nature à limiter les partenariats des établissements publics de santé avec des acteurs privés, qu'il s'agisse d'opérations de construction ou de valorisation du domaine public ;

Sur l'organisation de la fonction immobilière

Considérant que l'ANAP s'attache à instaurer une véritable dynamique de réseau et de partenariat avec les ingénieurs et les techniciens hospitaliers afin de renforcer la politique de gestion patrimoniale des établissements en santé ;

Que son partenariat avec la conférence des directeurs généraux de CHU et sa commission ingénierie et architecture permet la mise à jour régulière de la base de données OSCIMES et de ses ratios de coûts de construction hospitalière et médico-sociale mis à disposition des utilisateurs ;

Que ce même partenariat débouche également sur la réalisation de projets portant sur l'immobilier hospitalier d'aujourd'hui et de demain ; qu'un premier groupe de travail produira prochainement une réflexion opérationnelle sur l'adaptation du bâti à l'activité ambulatoire ;

Que les partenaires ont programmé un deuxième projet commun qui portera sur les éléments constitutifs du coût global d'une opération immobilière dans le domaine de la santé ;

Sur la politique d'entretien

Considérant que la maintenance immobilière contribue à la protection des personnes et des biens mais également à l'activité sanitaire ;

Que l'ANAP, en partenariat avec des ingénieurs et des techniciens hospitaliers membres de l'association nationale des cadres et experts techniques hospitaliers H360, a élaboré un ensemble d'outils et de recommandations d'aide à l'élaboration d'un plan stratégique de maintenance : *« Horizon Maintenance : Démarche et Outils »* ; que cette publication propose un ensemble de sept outils opérationnels correspondant à la mise à jour d'outils réalisés en 2009 dans un cadre similaire complétée d'un nouvel outil prévisionnel des dépenses de gros entretien renouvellement (GER) ;

Que le comité de la performance et de la modernisation (COPERMO) a inscrit dans sa doctrine un ratio prudentiel de 3% des dépenses totales d'un établissement à consacrer à ce poste ;

Sur le développement durable

Considérant que les établissements de santé poursuivent leur engagement dans des actions de développement durable ;

Qu'une journée nationale organisée par l'ANAP sur ce thème en janvier 2015 a montré l'engagement des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux dans ce domaine ;

Que les CHRU de Lille, CHU Nancy, CH de Niort ont mis en œuvre des démarches structurées de développement durable ; que des actions visant à réduire la consommation des fluides, diminuer et valoriser les déchets ou encore améliorer la qualité de l'air, ont été développées avec succès ;

Que l'ANAP a mis en place un « cercle performance développement durable en santé », composé d'établissements de santé, d'experts en développement durable et de représentants institutionnels ;

Que les fédérations hospitalières (FHF, FEHAP, FHP, UNICANCER, FNAQPA) se sont également saisies du sujet en créant des outils et en travaillant en 2015 avec les ministères sociaux et de l'environnement sur l'écriture d'une nouvelle convention « développement durable » ;

Sur la politique de logement du personnel

Considérant que le ministère en charge de la santé a souhaité introduire des évolutions législatives concernant les modalités d'attribution des logements de fonction afin d'augmenter le nombre de logements à disposition des personnels de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, des Hospices civils de Lyon, et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille[97] ;

Que la DGOS justifie cette évolution par les difficultés particulières rencontrées par ces trois établissements pour assurer l'organisation de la continuité des soins dans un contexte d'éloignement des domiciles des personnels hospitaliers en raison du coût des logements dans les centres villes ;

Que ces établissements hospitaliers qui possèdent un parc privé à proximité de leurs implantations ne peuvent utilement y loger leurs agents, de nombreux logements étant occupés par des personnes ne travaillant pas ou plus dans les hôpitaux dont le bail ne peut être résilié en cours d'exécution ;

Sur la valorisation des biens hospitaliers devenus inutiles

Considérant que la DGOS et l'ANAP ont engagé depuis 2011 une démarche d'accompagnement des établissements de santé dans la valorisation de leur patrimoine hospitalier ;

Que la démarche mise en œuvre en 2011 dans le cadre d'un premier appel à projets a permis d'accompagner dix-huit établissements pour la valorisation / cession ou mise à bail d'un de leur site ; que le gain financier de cette démarche tripartite ANAP-EPS-ARS correspondant à la différence entre le montant initial et la valorisation finale est égal à 15,6M€ pour sept établissements ;

Qu'un nouvel appel à candidatures a été lancé avec succès auprès des établissements ;

Considérant que les cessions immobilières réalisées par les établissements publics de santé s'inscrivent désormais dans le cadre défini par la loi du 18 janvier 2013 pour la mobilisation du foncier public ;

---

[97] *L'article 137 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de « modernisation de notre système de santé » a créé un article 14-2 à la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 afférente aux rapports locatifs en résidence principale, selon lequel : « La résiliation du contrat de location peut être prononcée par le bailleur Assistance publique-hôpitaux de Paris, le bailleur hospices civils de Lyon ou le bailleur Assistance publique-hôpitaux de Marseille en vue d'attribuer ou de louer le logement à une personne en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi dans l'un de ces établissements publics de santé et dont le nom figure sur la liste des personnes ayant formulé une demande de logement. »*

Que les décrets d'application aux cessions des établissements publics de santé ont été élaborés en partenariat entre le ministère en charge de la santé, le ministère du logement et le service France Domaine, sur la base du rapport de la mission IGAS/IGF/CGEDD réalisé en 2013 ;

Que les textes visent à instituer un point d'équilibre permettant de répondre aux enjeux de construction de logement ainsi qu'à la nécessité de préservation des produits de cessions pour les EPS dans un objectif de retour à l'équilibre financier ;

Que les cessions réalisées par les établissements publics de santé pourront faire l'objet d'une décote qui sera plafonnée à 30% pour les établissements remplissant au moins un des trois critères d'endettement (ratio d'indépendance financière supérieur à 50%, durée apparente de la dette excédant 10 ans et encours de la dette rapporté au total de ses produits toutes activités confondues supérieur à 30%) ;

Que l'avis conforme du directeur général de l'ARS compétente et du directeur d'EPS est requis pour l'inscription du bien sur la liste régionale ;

Que l'établissement public de santé doit donner un avis conforme sur le principe d'une décote appliquée au prix de cession de son bien et l'ARS un avis simple ;

Qu'une instruction d'avril 2015 invite les établissements publics de santé à communiquer aux ARS ou à la DGOS les cas de cessions problématiques pour une éventuelle analyse au niveau national par la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) ;

Sur la gestion immobilière du secteur médico-social

Considérant que l'ANAP développe des actions depuis 2013 afin d'aider le secteur médico-social à améliorer la gestion de son immobilier ;

Que cet immobilier occupé par un très grand nombre d'établissements et de structures (de l'ordre de 33 000) représente une surface globale se situant entre 30 et 40 Mm² ;

Que les enjeux liés à ce patrimoine dont une partie significative date des années soixante-dix, sont importants ;

Que l'ANAP déploie un programme de travail composé de projets structurants tels que la mise en place d'un inventaire du patrimoine (tableau de bord du médico-social), la réalisation d'un référentiel de dimensionnement pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en lien avec leurs principes d'organisation, un outil et des recommandations permettant de calculer l'impact d'un investissement immobilier dans le tarif hébergement ;

Les représentants des établissements publics de santé, de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère en charge de la santé, de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 16 décembre 2015 et 11 mai 2016, formule les remarques suivantes :

Sur la politique immobilière des établissements publics de santé

1. Le Conseil salue les premières initiatives du ministère en charge de la santé dans le but de développer une politique immobilière dynamique pour les établissements publics de santé. Elles attestent d'une prise de conscience que l'immobilier constitue dans chacune de ses dimensions, un facteur déterminant de l'accomplissement des missions du service public hospitalier.

   Il souligne que la prochaine réalisation d'une analyse comparative des politiques immobilières hospitalières d'autres pays européens pourra utilement nourrir la réflexion prospective sur les espaces hospitaliers du futur.

   Le Conseil invite la DGOS et l'ANAP à poursuivre leur travail de partage des enjeux et de la finalité de la politique immobilière avec tous les acteurs du secteur hospitalier, par la production de supports de communication pédagogiques ;

Sur l'élaboration de la stratégie immobilière des établissements dans un contexte de réformes structurelles du secteur de la santé

2. Le Conseil prend note que la mise en place de groupements hospitaliers de territoire (GHT) vise une meilleure mise en cohérence des projets de santé dans un cadre régional. Il relève les fortes implications immobilières de ce nouveau dispositif de coopération entre établissements de santé.

   Il recommande que la convention constitutive de chaque GHT intègre une annexe portant schéma directeur immobilier. Il suggère pour cela, de s'inspirer du modèle des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État et d'y présenter un diagnostic de la situation immobilière, une analyse comparative des différents scénarios d'évolutions envisageables et le schéma retenu pour la période à venir.

   Le Conseil remarque toutefois que l'approche volontariste pour la mise en place des GHT s'accompagne d'un calendrier contraint qui permettra difficilement de disposer à la date de la signature de la convention constitutive, d'un schéma directeur immobilier qui résulterait d'une telle approche. Pour cette première étape de création des GHT, il recommande donc de s'inscrire dans une logique de projet et d'en arrêter le calendrier fixant des délais de réalisation pour chacune de ses phases : diagnostic, analyse comparative des scénarios, choix du schéma retenu.

   Le Conseil observe que des établissements tels que les hôpitaux du centre-sud de la Martinique[98] envisagent de recourir à l'assistance de prestataires extérieurs pour constituer leur schéma directeur immobilier. Il suggère aux organismes de tutelle de proposer une aide au financement de ces prestations en les conditionnant au respect d'un cahier des charges à établir par l'ANAP.

[98] *Avis d'appel public à la concurrence du 13 février 2016 « Elaboration d'un schéma directeur immobilier du groupement hospitalier de territoire pour les hôpitaux du centre sud de la Martinique »*

3. À l'aune de l'expérience du déploiement des SPSI de l'administration et des opérateurs de l'État, le Conseil considère qu'il est indispensable de définir un schéma à l'échelon régional pour assurer la bonne cohérence des projets des différentes structures.

   Il recommande donc d'enrichir les schémas régionaux d'investissement en santé (SRIS) d'une annexe immobilière s'inspirant des schémas directeurs régionaux immobilier (SDIR) mis en place par le service France Domaine.

4. Le Conseil remarque que l'architecture du dispositif GHT conduit à renforcer le rôle des ARS dans l'organisation de la réponse immobilière des établissements publics de santé à l'échelon régional.

   Il prend note qu'il n'a pas été donné suite à sa recommandation de regroupement des compétences immobilières des ARS au sein d'une structure nationale.

   Le Conseil invite le ministère en charge de la santé à reconsidérer cette proposition dans le cadre d'une réflexion visant à doter les ARS d'un niveau d'expertise à la hauteur des enjeux immobiliers des décisions à prendre à la création de GHT.

5. Le Conseil appelle l'attention du ministère en charge de la santé sur la prépondérance des modalités de gouvernance en matière de gestion immobilière.

   Il observe que la définition d'une stratégie immobilière régionale des établissements publics de santé suppose un dialogue de qualité entre ARS, établissements de santé, élus locaux et patients. Il souligne que l'établissement d'un diagnostic partagé de la situation immobilière existante et l'identification des besoins immobiliers issus du projet régional de santé constituent des étapes incontournables d'une approche fondée sur la responsabilité, la confiance et la transparence.

   Il remarque que les textes relatifs à la création des GHT ne précisent pas les prérogatives respectives de chaque entité (GHT, établissement « pivot », établissement membre) en matière de gestion de l'immobilier.

   Il recommande de fixer un cadre national afin d'éviter que les rédacteurs des conventions décident de modalités de gestion qui seraient propres à chaque GHT.

6. Le Conseil rappelle son souhait que les informations relatives aux créations et aux libérations d'emprises significatives soient communiquées au responsable régional de la politique immobilière de l'État, afin que celui-ci les intègre dans le schéma directeur régional immobilier (SDIR) pour une meilleure articulation des différentes stratégies immobilières publiques.

Sur la connaissance de l'immobilier

7. Le Conseil rappelle que la bonne connaissance du patrimoine, de son utilisation et de ses enjeux financiers, est une condition indispensable à la mise en œuvre d'une politique immobilière.

   Il salue le déploiement de l'outil de pilotage du patrimoine immobilier des établissements de santé « OPHELIE » qui vise à améliorer la connaissance du patrimoine hospitalier et qui doit notamment permettre à la DGOS et aux ARS de disposer d'une connaissance consolidée aux niveaux national et régional des principales informations relatives au patrimoine des établissements de santé.

Le Conseil suggère que l'annexe immobilière des conventions de constitution des GHT soit produite à partir de cet outil et observe que rendre cet usage obligatoire serait de nature à faciliter le pilotage de la réforme à chaque échelon du territoire.

Sur la politique d'investissement immobilier

8. Le Conseil salue la transformation en profondeur de la stratégie de soutien à l'investissement entreprise par le ministère en charge de la santé dont les principes rejoignent ceux de de la politique immobilière de l'État. Il souligne l'apport décisif des outils développés par l'ANAP.

   Il note que, conformément à la recommandation formulée dans son avis d'octobre 2014, les ministères en charge de la santé et du budget ont opté pour une régularité des investissements sur une période longue.

9. Le Conseil précise que les travaux du COPERMO ne lui ont pas été communiqués depuis que les représentants du ministère en charge de la santé s'y étaient engagés en 2014.

   Il regrette d'autant plus que cet engagement n'ait pas été tenu que l'approche d'analyse socio-économique des projets immobiliers engagée avec le secteur hospitalier est appelée à être étendue à l'ensemble du périmètre de la politique immobilière de l'État.

   Le Conseil renouvelle son souhait que les travaux du COPERMO lui soient communiqués.

10. Le Conseil observe que le travail de suivi et d'appui des décisions du COPERMO relève de l'échelon régional.

    Il invite la tutelle des ARS à veiller que ces les agences disposent de la légitimité et des moyens leur permettant de jouer pleinement leur rôle de régulateur de l'offre de soin sur le territoire et éviter ainsi les écueils des derniers plans d'investissement.

    Le Conseil estime qu'il convient également de réfléchir à de nouvelles modalités d'échanges entre ARS et Préfet de région pour que la transformation projetée de l'offre de soin réponde bien aux orientations d'aménagement du territoire.

11. Le Conseil invite les ministères en charge de la santé et du budget à veiller à ce que les opérations financées dans le cadre de partenariats avec la Banque européenne d'investissement (BEI) ou la caisse des dépôts et consignations (CDC) n'échappent pas au cadre national de validation des opérations d'investissements des établissements publics de soins ;

Sur les opérations immobilières

12. Le Conseil marque son vif intérêt pour l'étude pilotée par l'ANAP sur l'« évaluation des procédures d'investissement en santé ».

    Il note que les résultats de l'étude confirment la nécessité de structurer les processus de pilotage des opérations et de renforcer les compétences en maîtrise d'ouvrage du secteur hospitalier.

    Il observe également que ces travaux fournissent un éclairage objectif sur la relation entre résultats et modalités de construction de l'immobilier public.

13. Le Conseil rappelle son attachement aux dispositifs tels que l'emphytéose qui permettent d'envisager des modes alternatifs de financement et de création de l'immobilier tout en préservant à terme, la propriété publique du foncier.

    Il souligne l'intérêt de ces dispositifs dans un contexte de disponibilités budgétaires restreintes.

    Le Conseil invite l'État à veiller à ce que les évolutions introduites dans le cadre de la réforme de la commande publique n'aient pas notamment pour effet de limiter les possibilités de partenariats pour des opérations de construction ou de valorisation du domaine public des établissements publics de santé.

Sur l'organisation de la fonction immobilière

14. Le Conseil incite l'ANAP ainsi que les ingénieurs et les techniciens hospitaliers à poursuivre leurs efforts conjoints en vue d'instaurer une véritable dynamique de réseau et de partenariat.

    Il les invite à engager prochainement une réflexion sur les conditions opérationnelles de la mutualisation des compétences immobilières qui devra être mise ne place dans le cadre de la création des GHT.

    Il engage la DGOS à articuler les résultats de ces travaux avec ses propres réflexions sur la structuration et la répartition de l'expertise immobilière des organismes de tutelle des établissements de santé.

Sur la politique d'entretien

15. Le Conseil rappelle que la politique d'entretien est une composante essentielle de la stratégie immobilière et que chaque établissement doit se doter de moyens adaptés pour maintenir le niveau d'entretien requis pour la bonne marche de l'établissement et la préservation de la valeur du patrimoine.

    Il souligne l'intérêt des travaux sur le coût global immobilier que le groupe de travail de l'ANAP et des ingénieurs et techniciens hospitaliers doit lancer prochainement.

    Il remarque que l'enquête sur l'« évaluation des procédures d'investissement en santé » réalisée à partir de questionnaires n'a pas permis de disposer d'éléments suffisants relativement aux coûts d'exploitation et de maintenance. Il considère que ce constat constitue une bonne indication du chemin qui reste à parcourir pour acquérir une culture de la maintenance de l'immobilier et de ses installations.

    Le Conseil renouvelle sa proposition que soit menée une action nationale de développement des outils de gestion de maintenance hospitalière dans le cadre du plan d'investissement informatique hospitalier.

Sur le développement durable

16. Le Conseil prend acte de l'engagement des établissements de santé dans des actions de développement durable.

    Il invite le ministre en charge de la santé à dresser un bilan annuel de ces actions assorti d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis.

    Dans cette perspective, il engage l'ANAP à prendre attache avec les organismes du régime général de la Sécurité sociale qui ont notamment développé une application dédiée.

Sur la politique de logement du personnel

17. Le Conseil prend acte des évolutions législatives introduites concernant les modalités d'attribution des logements de fonction afin d'augmenter le nombre de logements à disposition des personnels de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, des Hospices civils de Lyon, et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille.

    Sous réserve que cette disposition ne soit pas remise en cause car considérée contraire aux règles constitutionnelles protégeant les relations conventionnelles de droit privé - et donc qu'elle trouve à s'appliquer concrètement - le Conseil demande qu'un dispositif de suivi de cette politique soit mis en place au niveau national afin d'en mesurer les effets. Il suggère que les établissements concernés présentent un bilan annuel présentant la décomposition de leur parc de logement par type d'occupation (tiers locataires, logement attribué au personnel hospitalier sur critères socio-professionnels, nécessité de service et utilité de service), en début et fin d'exercice.

Sur la valorisation des biens hospitaliers devenus inutiles

18. Le Conseil salue la démarche d'accompagnement des établissements de santé pour la valorisation de sites hospitaliers mise en place par la DGOS et l'ANAP.

    Il relève que la première vague de l'opération lancée en 2011 se traduit par un gain financier de 15,6 M€ pour sept établissements ;

    Il prend acte du succès du deuxième appel d'offre qui confirme l'intérêt de la démarche.

19. Le conseil prend note que les décrets d'application de la loi du 18 janvier 2013 pour la mobilisation du foncier public relatifs aux cessions immobilières réalisées par les établissements publics de santé ont été élaborés en partenariat entre le ministère en charge de la santé, le ministère du logement et le service France Domaine, sur la base du rapport de la mission IGAS/IGF/CGEDD réalisé en 2013 ;

    Il souligne une démarche qui vise à instituer un point d'équilibre permettant de répondre aux enjeux de construction de logement et la nécessité de préservation des produits de cessions pour les EPS dans un objectif de retour à l'équilibre financier ;

    Il souhaite que soit dressé un bilan annuel national de la politique mobilisation du foncier public des établissements de santé, présentant le nombre de logements créés par ces dispositions ainsi que les différents effets du dispositif pour les établissements concernés.

Sur la gestion immobilière du secteur médico-social

20. Le Conseil observe que compte tenu des évolutions de notre société, les objectifs assignés aux établissements hospitaliers ne pourront être atteints sans une bonne complémentarité des acteurs.

    Il salue les actions développées par la DGOS et l'ANAP pour aider le secteur médico-social à améliorer la gestion de son immobilier ;

    Il remarque que l'immobilier du secteur médico-social est structuré autour de marchés d'investissement et d'exploitation. Cette logique conduit les acteurs à disposer d'une bonne connaissance du coût de leur immobilier et à identifier clairement la composante immobilière du prix de revient de chaque prestation.

Il encourage l'ANAP à poursuivre ses travaux dans l'objectif notamment de calculer l'impact de l'immobilier dans le tarif hébergement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

*

Avis n°2016-22 sur la mise en œuvre et le suivi de la stratégie immobilière de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Ile-de-France

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

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

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

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

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

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

Vu la circulaire du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministère du travail, des relations sociale, de la famille, de la solidarité et de la ville, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

du 24 février 2009 relative à la stratégie de gestion du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale ;

Vu la circulaire du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État du 12 avril 2010 relative aux orientations communes au régime général, au Régime social des indépendants (RSI) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) en termes de stratégie immobilière ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-06 du 27 février 2013 sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-20 du 9 juillet 2014 sur la stratégie immobilière de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Ile-de-France ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière de l'Urssaf Ile-de-France au 19 octobre 2016 ;

Après avoir entendu M. Philippe RENARD, directeur général de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Ile-de-France, accompagné de MM. Laury DUCOMBS, directeur général adjoint et Jean-François RINAUDO, responsable de l'immobilier, en présence de Mme Véronique HUCHER, chargée de mission au bureau 4A de la Direction de la Sécurité sociale et de Mme Estelle de JARNAC, sous-directeur de l'animation réseau de l'ACOSS accompagnée de M. Pascal CHARLOT, gestionnaire de projets immobiliers ;

Considérant les évolutions de l'Urssaf Ile-de-France ;

Que l'opération de déconcentration de l'Urssaf de PARIS et de la région parisienne opérée au début des années 2000 s'est traduite par l'implantation d'au moins une antenne dans chacun des départements du périmètre de compétence de l'organisme ;

Que l'Urssaf Ile-de-France résulte de la fusion opérée en janvier 2013 des Urssaf de Seine-et-Marne et de Paris-région parisienne ;

Que l'organisme a vu ses effectifs décroitre de 360 ETP entre 2010 et fin 2015 ; que les évolutions programmées d'ici à 2017 devrait conduire à une relative stabilité des effectifs actuels (2667 ETP).

Que la convention d'objectif et de gestion (Cog) 2014-2017 de la branche Recouvrement fixe un objectif de modernisation et d'augmentation de la qualité de service aux cotisants reposant sur une stratégie de communication multicanal ;

Que la branche Recouvrement conduit par ailleurs un chantier de transformation de son informatique qui prévoit notamment l'abandon du centre national de production informatique de l'Urssaf Ile-de-France ;

Que l'Urssaf Ile-de-France a engagé une réflexion sur une nouvelle approche de son activité; que ce projet d'entreprise concerne l'organisation de ses métiers et l'implantation de ses services ; que les évolutions du système d'information de l'Urssaf et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'envisager un traitement déterritorialisé des comptes

des cotisants et des implantations distinctes pour les services d'accueil et les services techniques spécialisés ; que le travail d'accompagnement de ces changements est engagé ;

Considérant que l'Urssaf Ile-de-France est actuellement implantée sur douze immeubles représentant un total de 88 808 m² SUB et 36 208 m² SUN :

- Les 731 agents du siège de l'Urssaf sont hébergé à Montreuil dans deux immeubles voisins dits du « Lagny » et du « Marceau » ; cet ensemble immobilier de 16 078 m² SUB et 9663 m² SUN (ratio de 60 % seulement et qui est donc perfectible, ce qui avait été relevé dans un précédent avis) est devenu récemment la propriété de l'Urssaf qui l'occupait en tant que locataire depuis sa construction ;
- Le Centre national de production informatique (entrepôt de données et éditique) est implanté dans un immeuble de Noisy le Grand de 3 417m² SUB (1 790 m² SUN) ; seize agents sont hébergés dans cet immeuble qui dispose de 34 postes de travail ;
- Les 2 651 agents des directions départementales du recouvrement (DDR) sont hébergés sur les sites de Paris Sud (rue de Tolbiac), Paris Nord (rue de Cambrai), Melun, Guyancourt, Evry, Nanterre, Montreuil (rue JJ Rousseau), Créteil et Cergy-Pontoise dont l'ensemble représente un total de 37 333 m² SUB (24 755 m² SUN) et 3 135 postes de travail. Certains sites accueillent également d'autres activités que celles propres aux DDR : plateforme téléphonique à Paris Nord, centre de formation professionnelle à Paris Sud, centre de formalités des entreprises à Guyancourt, département des recours amiables et judiciaires à Montreuil.

Considérant que le parc immobilier de l'Urssaf Ile de France est excédentaire en surface par rapport à ses besoins ;

Que le ratio actuel à l'Urssaf Ile-de-France avoisine les 13 m² SUN par agent, soit un ratio supérieur de 8 % à la norme de la politique immobilière de l'État ;

Que ce résultat est cependant en amélioration depuis trois ans du fait de la réalisation de plusieurs opérations d'optimisation : diminution de surfaces sur Cergy-Pontoise, abandon des locations de l'immeuble Héliaque à Montreuil et d'une annexe à Melun, optimisation des surfaces de l'immeuble sis rue Jean-Jacques Rousseau à Montreuil et de la DDR 77 ;

Que la répartition éparse des effectifs ne facilite pas l'atteinte de la cible de 12m² ;

Considérant que l'Urssaf de Paris est propriétaire de cinq des douze immeubles qui hébergent ses activités ;

Que l'ensemble de ce patrimoine représente 42,5% de la surface occupée par l'Urssaf ;

Que les trois immeubles de Montreuil récemment acquis (Rousseau, Lagny, Marceau) sont bien placés et de bonne qualité (neuf pour le Rousseau, BBC et HQE, ou en très bon état général pour le Lagny et Marceau) ;

Que l'immeuble de Melun hébergeant la DDR77 présente des signes d'obsolescence qui justifieraient des travaux de réhabilitation importants en cas de conservation ;

Que la cession de l'actif de Noisy-le-Grand présente un intérêt certain du fait de la qualité de l'implantation, de l'abandon de sa fonction actuelle et de travaux de rénovation à opérer en cas de conservation ;

Considérant que les sept autres immeubles (Paris Nord, Paris Sud, Guyancourt, Evry, Nanterre, Créteil, Cergy), représentant 57,5% de la surface, sont occupés par l'Urssaf Ile-de-France sous le régime de baux civils ;

Que les sept sites loués représentaient en 2015 un coût de 17 M€ TTC, charges et taxes incluses ; que le coût des deux sites parisiens constituaient les deux tiers de ce budget ; que les loyers payés par l'Urssaf Ile-de-France s'avèrent supérieurs aux prix moyen du marché de seconde main ;

Que le loyer unitaire du site Paris-Sud qui s'élève à 644 € / m² TTC, charges et taxes incluses dépasse le plafond de 400 € / HT HC fixé dans le cadre de la politique immobilière de l'État ; que ce site présente également le handicap d'une occupation insuffisante ;

Que les sites de Nanterre et Cergy n'offrent pas toutes les qualités attendues en termes de localisation géographique et de performances techniques ;

Que les contrats de location qui ont été conclus pour des durées longues et fermes prévoient des clauses de sortie s'échelonnant sur quatre ans : en 2019 pour Paris Nord, Paris-Sud, Evry, Nanterre, Créteil ; en 2020 pour Cergy-Pontoise et en 2022 pour Guyancourt ;

Considérant qu'il ressort de l'étude des lieux de résidence des collaborateurs que ceux-ci sont très liés à la situation géographique des sites, à l'exception de celui de Nanterre ;

Que l'étude a mis en évidence que les collaborateurs choisissent de moins en moins de résider dans la capitale et de plus en plus en première et deuxième couronne ; qu'ils ont tendance à se décentrer vers l'Est francilien ;

Que les collaborateurs du site Paris-Nord habitent majoritairement en Seine-Saint-Denis (35 %) et à Paris (20%) et ceux du site Paris-Sud en Seine-Saint-Denis (21 %) et en Seine-et-Marne (22 %) ;

Que le mode de déplacement est fonction du lieu de résidence ; que les collaborateurs des sites parisiens et de première couronne desservis par le métro ou le RER A se déplacent plutôt en transports en commun ; que le recours au véhicule personnel est majoritaire pour les sites de deuxième couronne pour lesquels les trajets en transports en commun de banlieue à banlieue sont malaisés (Créteil, Evry, Guyancourt, Cergy) ;

Que les temps de déplacements domicile-travail des collaborateurs de l'Urssaf s'avèrent légèrement supérieurs aux moyennes constatées par les études de la RATP ;

Considérant que l'Urssaf souhaite mettre à profit les échéances de fin de baux pour repenser le schéma de ses implantations immobilières dans le cadre du projet « Urssaf 2020 » qui vise à répondre à plusieurs objectifs :

- adapter l'organisation aux besoins métiers en tenant compte des évolutions qui ouvrent la possibilité de limiter l'implantation de l'Urssaf dans chacun des départements franciliens à un centre d'accueil en lieu et place de l'ensemble d'une DDR ;
- respecter les normes de la politique immobilière de l'État et notamment le plafond de 12 m² SUN / poste de travail ;
- diminuer les dépenses immobilières ;
- opérer un basculement du locatif vers la propriété lorsque le calcul comparatif de rentabilité des deux modes d'occupation en confirme l'intérêt économique dans le cadre budgétaire déterminé par la COG 2014-2017 ;

- s'inscrire dans une démarche de réduction de la consommation énergétique ;

Considérant que l'Urssaf envisage de mettre en œuvre une politique à court terme dans l'attente du redéploiement de ses sites locatifs qui ne pourra intervenir avant les échéances contractuelles des baux ; qu'il est projeté d'optimiser les surfaces par la densification de leur occupation ; qu'il est également envisagé de procéder de manière opportune à des sous-locations de surfaces excédentaires à des entités de la sphère publique ;

Considérant les différents points du schéma directeur immobilier arrêté par l'Urssaf pour répondre à l'ensemble de ses objectifs :

- Le siège serait maintenu sur les immeubles dits du Lagny et du Marceau dont l'occupation serait optimisée par l'installation d'autres services tels que le département formation actuellement sur le site de Paris Sud ;
- L'antenne parisienne d'un effectif cible de 500 agents serait implantée sur un seul immeuble au lieu des deux actuels, l'immeuble à rechercher devant être situé dans le quart nord-est de la ville ;
- Les effectifs des services de Seine-et-Marne estimés à 210 agents seraient à installer dans un nouvel immeuble de meilleure qualité technique et mieux desservi que l'actuel qui serait cédé ;
- L'immeuble actuel des Yvelines serait conservé jusqu'à l'achèvement du contrat de location ; Au-delà de 2022, il est prévu de rester sur la même zone géographique dans des locaux pouvant accueillir environ 160 agents ;
- En Essonne, le projet est de demeurer sur la même zone géographique, avec un immeuble à proximité du RER D Evry Courcouronnes pouvant accueillir environ 150 agents.
- Le projet ne prévoit pas de conserver une implantation de l'Urssaf autre qu'un centre d'accueil dans les Hauts-de-Seine ;
- Les services de Seine-St-Denis seront maintenus dans l'immeuble de Montreuil dont l'Urssaf est propriétaire ;
- Dans le Val-de-Marne, le projet est de rechercher un immeuble d'une capacité cible de 470 agents, afin de disposer d'une surface permettant d'accueillir en plus de ceux actuellement hébergés à Créteil, des collaborateurs d'autres sites tels que ceux de Nanterre, Paris Nord ou Paris Sud ;
- Le projet prévoit la cession de l'immeuble hébergeant actuellement le centre informatique de Noisy le Grand pour lequel France Domaine a rendu un avis sur la valeur vénale du bien en avril 2016 ;
- Dans le Val d'Oise, une négociation sera engagée avec la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) propriétaire des locaux, pour mettre fin à la location dans la perspective d'installer les services dans une nouvelle implantation d'une capacité cible de 180 agents.

Considérant que l'Urssaf s'est attachée les services d'une société de conseil en immobilier pour conduire ses différentes recherches immobilières ; que chaque recherche a été réalisée sur la base d'un cahier des charges et que les différentes opportunités ont été comparées sur la base de critères préalablement définis au regard des objectifs du projet ; que l'Urssaf a engagé des négociations sur la plupart des dossiers et est en mesure de proposer la réalisation des projets suivants :

- Paris : location dans le cadre d'un bail en état futur d'achèvement (BEFA) d'un immeuble à construire de 8 720 m² SUB à proximité du site actuel ;
- Seine-et-Marne : acquisition dans le cadre d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA) d'un immeuble neuf de 4102 m² de surface de planchers de bureaux et de 113 places de stationnement (100 intérieures, 13 extérieures). dans l'ensemble « Carré Sénart », sur la commune de Lieusaint, à proximité du RER D (arrêt Moissy Cramayel). L'opération de construction de l'immeuble est conduite dans une démarche environnementale avec une certification BREEM niveau « good ». La livraison de l'immeuble est prévue à la fin du premier trimestre 2019 pour un emménagement en fin d'année

2019. Les travaux d'aménagement seront réalisés par l'Urssaf à l'issue de la livraison de l'immeuble ;

- Val-de-Marne : acquisition d'un immeuble d'une surface de 8155 m² SUB à proximité immédiate du RER A Noisy Champs, sur la commune de Champs-sur-Marne. Ce site devrait être desservi par la ligne 15 du métro à compter de 2022 et à l'horizon 2023-par les lignes 11 et 16 du métro. L'opération de construction est conduite dans une démarche environnementale visant l'obtention du label Effinergie +. La livraison de l'immeuble est prévue à la fin du premier trimestre 2019 pour un emménagement en fin d'année 2019. Les travaux d'installation seront réalisés par l'Urssaf à l'issue de la livraison de l'immeuble.

Considérant que ce schéma devrait conduire à diminuer de 15 % les surfaces occupées par l'Urssaf ; que cette réduction devrait permettre, à effectifs stables, de respecter les critères de la politique immobilière de l'État en matière de performance d'occupation ;

Considérant que l'Urssaf estime que le projet est susceptible de permettre 7.1 M€ d'économies de loyer par an ; qu'elle attend également des économies en matière de consommation de fluide et d'énergie et une diminution sensible des temps de transport de ses collaborateurs de la mise en œuvre de ce schéma directeur immobilier ;

Considérant que pour chacune des deux opérations d'acquisition, le montant de transaction négocié s'inscrit dans la partie basse de la fourchette de valeur estimée par le prestataire de l'Urssaf ; que l'Urssaf Ile-de-France demeure en attente des avis de valeur qui ont été sollicités auprès de France Domaine ;

Considérant que le montant prévisionnel de l'acquisition des deux immeubles de Lieusaint et de Champs-sur-Marne dépasse l'enveloppe de crédits qui lui était réservée dans le cadre de la COG 2014-2017 ;

Qu'il est envisagé de compléter le financement de ces deux acquisitions par :

- l'utilisation du solde de crédits résultant de l'acquisition de l'immeuble Lagny et Marceau
- l'affectation des recettes estimées suite à la vente de l'immeuble de Noisy le Grand et de l'immeuble de Melun ;
- l'utilisation des crédits non consommés sur la ligne « investissements locaux » voire des crédits de fonctionnement ;

Considérant que ce schéma directeur immobilier, avec les opérations d'achat des deux immeubles de Champs-sur-Marne et Lieusaint, a été présenté au deuxième trimestre 2016 à la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) qui y a souscrit en souhaitant que ce dossier fasse l'objet d'une saisine du Conseil de l'immobilier de l'État ; que les actes définitifs des contrats d'acquisition pourront être signés, après délibération des conseils d'administration de l'Urssaf Ile de France et de l'ACOSS ;

Les représentants de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) Ile-de-France, de la Direction de la Sécurité sociale et de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale ayant été entendus en leurs explications ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 octobre et 9 novembre 2016, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil salue la démarche de l'Urssaf qui développe une stratégie immobilière au service de son projet d'entreprise.

   Il relève qu'en l'espèce, l'analyse de la situation immobilière a largement contribué à l'émergence de solutions nouvelles susceptibles de répondre aux besoins des agents et des usagers des services publics ;

   Ce dossier démontre que si l'immobilier est avant tout une fonction support pour l'État et les organismes en charge d'une mission de service public, sa dimension stratégique est loin d'être négligeable pour le cœur de métier des services publics.

   Le Conseil rappelle que la bonne appréciation d'une situation immobilière peut constituer un levier fort pour améliorer l'efficacité de l'action publique et réaliser les progrès attendus par le citoyen, l'usager des services et le contribuable.

2. Le Conseil agrée le schéma directeur proposé dont il note la cohérence au regard des éléments de diagnostic présentés.

   Il observe que la proposition vise à répondre de façon pragmatique aux besoins identifiés de l'organisme. Il remarque que ceux-ci sont liés aux défis auxquels toutes les entités de la sphère publique sont confrontées : amélioration du service rendu et de la qualité de la relation aux usagers, attention aux conditions de déplacement et de travail des collaborateurs, contrainte budgétaire et maîtrise des effectifs, adaptation à un environnement marqué par des évolutions nombreuses, devoir d'exemplarité en matière de développement durable.

   Le Conseil relève que la méthode adoptée par l'organisme lui a permis d'opérer des choix en connaissance de cause et que les compromis opérés demeurent intelligibles a posteriori des décisions.

   Il souligne notamment que l'analyse des déplacements domicile-travail des collaborateurs est un élément de décision déterminant pour l'Urssaf Ile-de-France. Il rappelle l'importance qu'il accorde au sujet et formule le vœu que cette pratique soit systématiquement intégrée à toute réflexion immobilière de l'État et de ses opérateurs.

3. Le Conseil invite l'Urssaf à compléter le volet économique de son schéma directeur.

   Il recommande de réaliser pour chaque opération immobilière, une analyse économique complète intégrant à la fois les coûts immobiliers récurrents (loyers, charges, taxes, coûts d'exploitation) et ponctuels (travaux d'adaptation et d'aménagement, transferts, mobilier et mesures d'accompagnement des changements).

4. Le Conseil s'étonne que l'effectif futur de l'Urssaf Ile-de-France soit basé sur la cible connue à fin 2017. Il serait intéressant de disposer d'éléments sur la cible prévisionnelle au-delà de la période de la COG en cours pour estimer au plus près le besoin immobilier.

5. Le Conseil prend acte que le montant de transaction négocié pour chacune des deux opérations d'acquisition s'inscrit dans la partie basse de la fourchette de valeur estimée par le prestataire de l'Urssaf.

   Il s'étonne que les avis de valeur des services sollicités par l'Urssaf Ile-de-France n'aient pas été produits par France Domaine à la date de l'audition. Il engage les services de l'État à le faire dans les meilleurs délais, rappelant que pour des transactions immobilières significatives, il est préconisé de confirmer la valeur de l'investissement par deux experts indépendants.

   Le Conseil engage l'Urssaf à préciser le retour sur investissement de ses projets d'acquisition et à en confirmer les avantages en comparaison de solutions locatives.

6. Le Conseil souligne les enjeux de la négociation d'un bail.

   Il engage l'Urssaf à ne pas sous-estimer la qualité de sa signature dans ses négociations pour la prise à bail de surfaces importantes dans le cadre d'engagements longs. Celle-ci doit lui permettre de négocier des avantages preneurs plus importants que ceux qui seraient consentis à des sociétés privées offrant des garanties inférieures.

   Le Conseil rappelle l'importance de la rédaction de chacune des clauses du contrat de location et notamment celles relatives à l'indexation, aux états des lieux d'entrée et de sortie, à la répartition des responsabilités du preneur et du bailleur en matière de performance énergétique, de maintenance des équipements, de grosses réparations et des conditions de gestion des éventuels désordres.

   Il invite l'Urssaf à intégrer des clauses lui offrant la possibilité de moduler ses emprises locatives dans le temps afin de faciliter l'adaptation de son schéma d'implantation aux transformations de ses structures et aux éventuelles évolutions de ses effectifs.

*

En conclusion, le Conseil approuve le schéma directeur immobilier de l'Urssaf d'Ile-de-France et souhaite être informé des résultats des négociations de chacune des transactions immobilières présentées.

*

9.4 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le Conseil a procédé à l'audition de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE). Cet organisme a réalisé un important travail de connaissance de son parc, d'organisation de sa gestion et de définition d'une stratégie. Le CIE relève néanmoins que cette dernière doit davantage s'inscrire dans un développement maitrisé du réseau compte tenu des moyens en baisse et dans un objectif de performance immobilière et économique.

Un avis de suite a été rendu par le CIE sur la stratégie immobilière de l'agence française d'expertise technique internationale dénommée Expertise France qui face à un développement rapide de son activité doit rechercher de nouveaux locaux. Le Conseil a salué la démarche consistant pour cet opérateur à faire appel à une prestation immobilière pour ses installations temporaires dans l'attente de trouver une implantation conforme à ses besoins.

La stratégie immobilière de Business France, organisme issu de la fusion d'UbiFrance et de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) a fait l'objet d'une audition. Celle-ci a mis en évidence que la question immobilière est prise en compte depuis la fusion en termes de rationalisation et de regroupement des implantations. Le Conseil relève néanmoins que la fiabilisation des données d'inventaire doit se poursuivre. Il invite Business France à définir sa stratégie immobilière en tenant compte de la mise en œuvre des nouvelles régions et à s'inscrire dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

*

Avis n°2016-14 sur la stratégie immobilière de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des SPSI des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le dossier en date de janvier 2016 présenté par l'AEFE, constitué d'une note de stratégie immobilière, de fiches d'analyse de site et de fiches d'identité pour chaque établissement ; d'un tableau de tous les établissements sous gestion directe, d'un tableau général de programmation des investissements sur cinq ans et les informations complémentaires fournies après l'audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 6 avril 2016 M. Christophe BOUCHARD, directeur de l'AEFE, accompagné de M. Pierre FAVRET, chef du service immobilier et Mme Sophie BARRAULT, adjointe au chef de service immobilier, Mme Céline MERCIER-PUGET, MM. Jacques DELFOSSE, Pierre LABADIE, chargés d'opérations au service immobilier de l'AEFE, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de MM Didier PETITJEAN du bureau stratégie et expertise de la PIE à la sous-direction de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État et de Pierre DURAND-DELACRE, chef de la mission des opérations immobilières des administrations centrales et des autorités administratives indépendantes au service France Domaine ;

Sur l'opérateur

Considérant que l'AEFE, créée par la loi du 6 juillet 1990, est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) ;

Considérant que l'AEFE assure, au bénéfice des enfants de nationalité française à l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation ; contribue au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers et au rayonnement de la langue française, notamment par l'accueil d'élèves étrangers ; aide les élèves français à supporter les frais liés à leur scolarité tout en veillant à la stabilité des frais de scolarité ;

Considérant que l'AEFE fédère 494 établissements scolaires dans 136 pays, que parmi ces établissements, 74 sont gérés directement par l'AEFE (dits établissement en gestion directe-EGD-) 156 sont liés à l'AEFE par une convention (dits établissements conventionnés) et 264 sont des établissements partenaires : que tous ces établissements sont homologués par le ministère de l'éducation nationale, le suivi de cette homologation étant assuré par l'AEFE ;

Considérant que les EGD sont l'équivalent de services déconcentrés de l'AEFE qui leur accorde des subventions et rémunère les personnes titulaires ;

Considérant que les établissements conventionnés sont gérés par des structures de droit privé français ou étranger (associations), qui signent avec l'AEFE une convention portant sur les conditions d'affectation et de rémunération des personnels titulaires, sur l'attribution de subventions et sur les relations avec l'AEFE (dialogue de gestion) ;

Considérant que les établissements partenaires sont des structures de droit privé liés à l'AEFE par un accord de partenariat limité aux questions pédagogiques et de formation des enseignants ;

Considérant que ce réseau est unique au monde par sa taille et l'ampleur des moyens consacrés ;

Considérant que l'AEFE accueille 335 000 élèves dont 74 000 élèves dans des EGD (soit 22 %), que l'augmentation des élèves en EGD a été de 8% en cinq ans et de 13 % pour l'ensemble du réseau ;

Considérant que la répartition des élèves selon leur nationalité est constante depuis cinq ans ; 37 % sont Français, 51 % ressortissants de l'État d'accueil et 12 % étrangers tiers ; que les élèves français sont 57 % dans les EGD et 32 % dans les deux autres catégories d'établissements, que les nationaux sont 35 % dans les EGD et 55 % dans les autres catégories d'établissements et que les étrangers tiers sont 8 % dans les EGD et 13 % dans les autres établissements ;

Considérant que l'AEFE dispose d'un budget de 1 197 M€ en 2016 dont 483 M€ de subvention pour charges de service public (soit 40 % du budget total), 42 M€ d'autres financements publics (subventions) et de 672 M€ de ressources propres (droits de scolarité et subventions, soit 56 % du budget total) ; que les dépenses d'un montant de 1 281 M€ (en CP) se répartissent en 770 M€ pour le personnel (60 %), 331 M€ pour le fonctionnement (26%), 74 M€ pour l'investissement (6%) et 106 M€ pour l'intervention (8%) ;

Considérant que les dépenses immobilières inscrites au budget initial 2016 s'élèvent à 103 M€ soit 8 % du total des dépenses, dont 36 M€ en fonctionnement sur un total de 331 M€ (soit 11 %) et 67 M€ en investissement sur 74 M€ (soit 91 %) ;

Considérant que l'AEFE a été dotée des compétences immobilières par décret du 23 décembre 2003 l'autorisant à disposer d'un patrimoine en biens propres et d'engager des opérations immobilières et par décret du 19 mai 2005 lui donnant la possibilité de recevoir en dotation les bâtiments des EGD appartenant à l'État ;

Considérant que l'AEFE a créé en 2005 un service immobilier en charge de définir et de mettre en œuvre sa politique immobilière, que ce service compte six personnes basées à Paris et s'appuie sur une antenne à Rabat, sur trois chargés d'opérations basés à Abou Dhabi, Pékin et Rome et sur sept volontaires internationaux présents sur les principaux chantiers (Londres, Madrid, Nouakchott, Pékin , Rabat, Tananarive et Tunis) ;

Sur le patrimoine immobilier

Considérant que les 110 sites sous responsabilité de l'AEFE se répartissent en 58 biens détenus en dotation, 15 biens propres et 37 biens loués ;

Considérant que l'immobilier sous responsabilité de l'AEFE comprend les locaux de bureaux du siège à Paris et Nantes ; les locaux (enseignement et administratifs) des 68 EGD [99] sur 110 sites ;

Considérant que le patrimoine immobilier de l'AEFE s'étend sur 613 000 m² SHON de bâti (dont 3 900 m² de bureaux pour les sites de Paris et Nantes et 609 000 m² SHON de surfaces bâties) et 1,78 Mm² de foncier pour les 110 sites des EGD (chiffres 2015) ; que l'ensemble du patrimoine (biens domaniaux transférés et biens propres) est inscrit à hauteur de 760 M€ au bilan comptable de l'AEFE en janvier 2013 ;

Considérant que les 613 000 m² SHON de bâti se répartissent en 289 000 m² SHON de locaux pédagogiques [100](47 %), en 92 000 m² SHON de locaux de fonctions communes[101] (15 %) et en 232 000 m² SHON de surfaces annexes (locaux techniques et circulations soit 38 %) ;

Considérant s'agissant des locaux locatifs du siège (1 % des surfaces totales) :

- que les bureaux du siège sont localisés au 23, place de Castiglione (75014 Paris) pour 110 agents des services en relation avec les administrations ministérielles, (direction, secrétariat général, service immobilier, services pédagogiques, etc.) sur 2 155 m² de bureaux, 56 m² de locaux d'archives et 15 places de stationnement pour un loyer de 813 876 € HC/HT pour les bureaux, 13 178 € HT/HC pour les archives et 30 000 € pour les places de stationnement ; soit un ratio d'occupation de 11,9 m² SUN .agent et un niveau de loyer conforme au marché du secteur géographique, par un bail conclu le 17 décembre 2012 pour 9 ans ;
- que le site de Nantes au 1, Allée Baco à Nantes pour 70 agents abrite les services du personnel, le service juridique, le service administratif et l'agence comptable principale ; qu'il est loué par un bail de 9 ans renouvelé le 1er juillet 2012 sur 1 600 m² de bureaux, 72 m² de réserve et 26 places de

[99] Sur les 74 EGD, 5 EGD franco-allemands sont gérés directement par les autorités allemandes (les lycées franco-allemands de Sarrebruck et de Fribourg-en-Brisgau, les écoles élémentaires de Fribourg-en-Brisgau et de Stuttgart-Sillenburgh, le lycée français de Berlin). Le centre d'aide à la reconstruction des établissements français en Côte d'Ivoire est une structure administrative, sans installation scolaire.

[100] Répartis en salle de cours, salles polyvalentes, espaces enseignants et locaux sportifs couverts.

[101] Dont fonctions support, restaurants, internats, locaux administratifs et logements.

parking soit un ratio d'occupation de 13,19 m² SUN/agent et un loyer de 247 600 € HT/HC et des charges de 18 €HT par m² ;

Considérant que les logements de fonction sont au nombre de 173 sur 17 949 m²SHON pour un montant mensuel de redevance domaniale de 173 754 € ;

Sur le SPSI 2010-2015

Considérant que les données patrimoniales et immobilières des EGD recensés en 2010 ont conduit aux constats suivants : un patrimoine d'une moyenne d'âge de 52 ans, un état technique moyen dû à un entretien insuffisant des installations, un état réglementaire peu satisfaisant en termes de sécurité, de présence d'amiante et d'accessibilité, un état fonctionnel moyen ; que 57 % des sites présentaient une problématique technique, réglementaire ou fonctionnelle importante ;

Considérant que les ratios de surface par élève étaient très faibles, bien inférieurs aux ratios observés dans les établissements scolaires en France, tant pour les surfaces bâties que les surfaces extérieures ;

Considérant que trois objectifs stratégiques étaient fixés : la remise à niveau du patrimoine sur les aspects réglementaires, techniques et fonctionnels ; l'amélioration de l'image des établissements pour maintenir leur attractivité ; le développement des capacités d'accueil des établissements connaissant une forte croissance de leurs effectifs ;

Considérant que les actions engagées durant le SPSI 2010-2015 ont tout d'abord été des opérations ponctuelles d'entretien courant pour un montant total de 80 M€ ;

Considérant qu'une programmation des opérations de rénovation lourde avec trois scénarii était proposée : un scénario à 130 M€ permettant une simple remise à niveau des installations existantes ; un scénario intermédiaire à 230 M€ permettant un certain développement des capacités d'accueil ; un scénario à 340 M€ permettant une remise à niveau des installations existantes et une augmentation des capacités d'accueil pour les établissements connaissant une forte pression sur les effectifs ;

Considérant que l'AEFE n'était en mesure en 2010 de choisir l'un ou l'autre scénario en absence de connaissance de ses dotations financières sur cinq ans et du transfert de moyens et de charges lié à la remise en dotation de l'ensemble des établissements domaniaux et dans l'attente d'une stratégie de développement par la tutelle ;

Considérant que, sur les vingt-cinq opérations de rénovation lourde, de restructuration ou de rationalisation, six opérations correspondent au scénario 1, onze au scénario 2, deux au scénario 3 et six n'étaient pas prévues ; qu'elles sont financées pour un total de 135 M€ dont 48 % sur fonds propres des établissements et 26 % par le budget de l'AEFE et 26 % par des avances de France Trésor ;

Considérant que les principaux résultats du SPSI 2010-2015 sont la mise à niveau de l'inventaire et de la valorisation des biens, la remise à niveau de la moitié du patrimoine scolaire ;

Sur le SPSI 2016-2020

Considérant que trois paramètres conditionnent la politique immobilière de l'AEFE : le développement maîtrisé du réseau, la sécurité des emprises françaises à l'étranger et la prise en compte de la dimension du développement durable ;

Considérant, s'agissant du développement du réseau et de l'enseignement français à l'étranger :

Que l'État souhaite mettre en place un développement maitrisé de l'ensemble des établissements scolaires français à l'étranger dans un contexte de rationalisation budgétaire ;

Que ces mesures se traduisent par une stabilisation des structures pédagogiques existantes pour les EGD, en limitant la hausse aux seuls établissements situés dans les zones prioritaires comme les pays de l'espace francophone, les pays émergents d'Asie et les pays du golfe persique ;

Considérant que la sécurité des installations scolaires est une priorité dans la stratégie immobilière des établissements ;

Considérant que la dimension environnementale est inscrite dans les projets immobiliers et l'AEFE entend poursuivre cette démarche volontariste ;

Considérant que cinq objectifs sont définis : remettre à niveau techniquement et réglementairement le patrimoine, améliorer la sécurisation des emprises, assurer le développement maitrisé du réseau, intégrer la qualité environnementale dans les projets immobiliers, mutualiser et valoriser le patrimoine ; ces objectifs étaient déjà inscrits dans le plan d'orientation stratégique de l'AEFE pour 2014/2017 ;

Considérant, s'agissant des propositions d'actions pour 2016-2020 :

Qu'un bilan des études de site de l'ensemble des EGD a été réalisé avec l'établissement de 66 fiches d'analyse de sites comprenant une présentation de l'établissement, un rappel des opérations du SPSI 2010-2015, une situation actuelle de l'établissement et les projets inscrits dans la programmation 2016-2020 ;

Que la programmation distingue les opérations de gros entretien liées à des interventions ponctuelles (présentées et financées sur les budgets propres des établissements) des opérations d'investissement de rénovation, restructuration ou relocalisation des établissements, présentées à la CIME et soumises à l'approbation du conseil d'administration de l'AEFE ;

Qu'un tableau récapitule pour les cinq prochaines années, vingt opérations pour un montant de 26 M€ de gros entretien et de 111 M€ d'opérations d'investissement soit un total de dépenses d'entretien sur cinq ans de 137 M€ et une dépense annuelle moyenne de 27,4 M€ ;

Que ce montant annuel moyen de dépenses de gros entretien (27,4 M€) rapporté à la valeur du patrimoine bâti (531 M€) représente un ratio d'entretien de 5, 2 % ;

Que la soutenabilité financière de cette programmation ne peut être démontrée par l'AEFE, que le mode de financement sera identique à celui adopté pour les opérations antérieures, à savoir une participation de l'Agence, des avances de France Trésor et des participations des établissements ;

Que le montant des opérations d'investissement programmées entre 2016-2020 est inférieur à celui des opérations engagées entre 2010-2015 ; que les travaux se limitent aux travaux nécessaires en privilégiant les solutions techniques les plus compétitives , que la part d'autofinancement des établissements devrait être supérieure à celle des opérations précédentes ; que l'AEFE cherchera à mobilier des financements extrabudgétaires (dons, mécénat, subventions des autorités locales) et à valoriser le patrimoine (mise à disposition onéreuse de locaux, mise en place d'une meilleure politique de gestion des logements de fonction dans le cadre des textes applicables à l'AEFE, diminuer les charges d'entretien) ;

Que ces opérations concernent des améliorations ou des rénovations techniques de lieux existants et correspondent à l'effort de remise à niveau des établissements, à l'amélioration de la sécurité et au développement stabilisé du nombre des établissements sauf pour quelques établissements où des créations de classes supplémentaires interviendront comme à Alger, Ho Chi Minh Ville ou au Maroc ; à la qualité environnementale intégrée au cas par cas selon les situations locales ;

Que les établissements sont à un niveau de saturation de leurs locaux, ce qui implique qu'aucune vente de locaux et de terrains n'est proposée ; que l'AEFE ne dispose pas de ratios d'occupation des locaux ; que les locaux sont mutualisés en dehors des heures de cours avec les instituts français ;

Que d'autres actions sont envisagées et concernent le transfert des biens domaniaux occupés par les établissements partenaires (soit six sites occupés par quatre établissements) ou conventionnés (soit trente-sept sites occupés par trente-deux établissements) ; la mise en œuvre d'une politique de gestion des logements de fonction par l'AEFE ; l'élaboration d'un référentiel de programmation dans le cadre de ses missions de conseil et d'assistance technique aux établissements scolaires, notamment aux établissements conventionnés qui ne disposent pas en interne de professionnels de la construction ;

Considérant les effets attendus des SPSI (2010-2015 et 2016-2020) :

Que, après une phase de croissance continue, le réseau des EGD va connaître une phase d'équilibre dans son développement, les extensions prévues ne concerneront que quelques établissements situés dans les zones prioritaires pour la diplomatie française ;

Que les préoccupations sécuritaires imposent d'y consacrer des moyens importants ;

Que le coût des opérations d'investissement est volontairement maîtrisé dans le cadre de la soutenabilité budgétaire ; que l'autofinancement par les établissements s'est développé et que l'AEFE prévoit d'intensifier la recherche de financements extérieurs ;

Que par la programmation mise en œuvre, l'essentiel aura été réalisé et la remise à niveau de tous les établissements engagée depuis une dizaine d'années, aura été faite ; qu'une politique d'entretien et de maintenance du patrimoine ainsi rénové sera poursuivie de façon à prolonger la durée de vie des investissements réalisés ;

Que cet effort de remise à niveau des établissements, outre le devoir de bonne gestion immobilière fixé par l'État et la qualité pédagogique reconnue, est nécessaire pour corriger le déficit d'image et de qualité d'installation par rapport à la concurrence d'autres établissements internationaux ;

Que le parc immobilier est passé, entre 2010 et 2016, de 83 à 110 sites, de 1,26 Mm² SHON à 1,77 Mm² SHON (+40% soit 510 000 m² supplémentaires) de foncier et de 522 000 m² SHON à 613 000 m² SHON (+17% soit 91 000 m² supplémentaires) de bâti ;

Que ces variations résultent de la création de vingt-sept sites[102] (pour 263 000 m² de foncier et 15 410 m² SHON de bâti supplémentaires), douze projets d'extensions et six constructions (pour 100 m² de foncier et 69 700 m² SHON de bâti supplémentaires), quarante-six mises à jour de données (300 000

[102] *Dont 14 prises à bail, 7 acquisitions et 6 inscriptions au patrimoine de l'AEFE.*

m² de foncier et 31 000 m² SHON de bâti supplémentaires) et huit abandons (52 500 m² de foncier et 25 800 m² SHON de bâti abandonnés) ;

Considérant, s'agissant du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2020 :

Que ce COM prend en compte les recommandations formulées par le rapport de la Cour des comptes relatif à l'enseignement français à l'étranger, les orientations du plan d'orientations stratégique 2014-2017 de l'AEFE et du plan d'action en faveur de l'enseignement français à l'étranger arrêté en 2013 par les ministres des affaires étrangères et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Que trois objectifs stratégiques sont définis : le réseau de l'enseignement français à l'étranger est un des outils privilégiés de la diplomatie globale, concourt à l'excellence du modèle éducatif français, doit s'inscrire dans une démarche de performance et d'optimisation des ressources de l'Agence ;

Que le troisième objectif (démarche de performance et optimisation de la gestion budgétaire et des ressources humaines de l'AEFE) concerne la gestion de l'AEFE et se décline en quatre sous-objectifs :

- Consolider l'équilibre financier de l'Agence en :
  - S'inscrivant dans le cadre du plan d'orientation stratégique 2014-2017 qui recommande un développement équilibré et encadré des établissements dans le respect de la discipline budgétaire, une harmonisation des taux de participation des établissements, un développement de l'offre d'enseignement vers les zones de croissance des expatriés français et vers les territoires jugés prioritaires par la diplomatie par redéploiement des effectifs, sans charge budgétaire supplémentaire ;
  - Diversifiant les sources de financement dans un contexte budgétaire contraint et dans une logique de viabilité économique (développement des ressources propres et du cofinancement, recherche d'aides des pays d'accueil, notamment immobilières, mécénat des anciens élèves, partenariat avec les entreprises) ;
- Élaborer une stratégie des ressources humaines (RH) en :
  - Déclinant une stratégie de ressources humaines ayant pour objectif d'harmoniser l'équilibre expatriés/ résidents/ agents de droit local (ADL) et encadrants/administrateurs et enseignants ;
  - Produisant un bilan social ;
  - Valorisant les parcours professionnels des personnels de l'AEFE au sein de leur administration d'origine ;
  - Définissant une stratégie de prise en compte des questions de responsabilité sociétale des organismes ;
- Assurer une gestion immobilière de l'ensemble du parc immobilier en portant l'effort sur la sécurité des bâtiments en :
  - Réalisant un inventaire complet du patrimoine immobilier dans le cadre du SPSI 2016-2020, en incluant une liste des travaux prioritaires en matière de mise aux normes de sécurité et en articulant les implantations de l'État, de l'AEFE et des autres opérateurs présents ;
  - Soumettant les projets d'un montant égal ou supérieur à 5 M€ à un avis de la CIME avant vote du conseil d'administration de l'AEFE ;
- Harmoniser les procédures internes de l'AEFE en matière de gestion financière et budgétaire en :
  - Étendant le contrôle de gestion, déjà engagé au sein du siège, à l'ensemble des EGD avec réalisation d'un audit de gestion des EGD, harmonisation des procédures internes de l'AEFE et mise en œuvre des recommandations des rapports d'évaluations annuels ;
  - Mettant en œuvre la réforme de la gestion budgétaire et comptable publique en 2016 dans le cadre de l'ordonnance n°214-697 du 26 juin 2014 rendant obligatoire la facturation électronique dématérialisée à compter de 2017 ;

- Poursuivant le déploiement du contrôle interne comptable (CIC) dans les EGD et son évaluation, inscrivant un point CIC dans le rapport annuel d'activité et présentant une fois par an au conseil d'administration un point sur les risques financiers et comptables ;

Les représentants de l'AEFE, du MAEDI et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 6 avril et du 6 juillet 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue le travail accompli par l'AEFE et apprécie la qualité du dossier et des informations fournies tant en termes de connaissance du patrimoine immobilier, d'organisation de sa gestion et de définition d'une stratégie.

   Il relève que le SPSI ainsi que la programmation immobilière annuelle et les opérations de plus de 5 M€, sont présentés à la CIME, à la tutelle et à France Domaine, ce qui a contribué à améliorer la conception et le contenu du document. Cette collaboration entre les différents acteurs de la politique immobilière des opérateurs de l'État a sensiblement amélioré la qualité des SPSI des opérateurs à l'étranger.

   Il remarque aussi que l'exercice du SPSI doit s'inscrire dans la durée en dressant un bilan du SPSI précédent permettant de mesurer les évolutions de la performance immobilière d'un SPSI à l'autre, en prenant en compte l'évolution des missions et des effectifs et en définissant une politique immobilière sur plusieurs années.

2. Sur le patrimoine immobilier géré par l'AEFE, le Conseil constate qu'il ne concerne que 15 % du nombre des établissements scolaires du réseau de l'enseignement français à l'étranger, avec une part foncière importante qui offre très peu de possibilité de valorisation patrimoniale selon l'AEFE, sauf la mutualisation des locaux en dehors des heures de cours.

   Il relève que le patrimoine immobilier géré par l'AEFE est un immobilier spécifique, constitué majoritairement de locaux pédagogiques et techniques (à plus de 85 %) dont les critères d'occupation restent à définir par l'État propriétaire et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il note aussi que l'AEFE n'a pas communiqué de ratios d'entretien courant et d'entretien lourd par m² SUB alors que ces informations sont indispensables pour améliorer d'améliorer la gestion immobilière et permettre des comparaisons de coûts d'occupation. Le Conseil invite donc les parties concernées (l'État propriétaire, services en charge de l'enseignement, opérateurs) à engager des travaux pour recueillir ces informations, bases d'une gestion immobilière performante.

   Le Conseil remarque que les dépenses annuelles d'entretien représentent une faible part du total des dépenses de l'agence (8%) au regard de la valorisation du parc bâti. Il s'inquiète de cette situation compte tenu de l'importance et de l'état du patrimoine, même s'il a bien noté que la remise à niveau du patrimoine sera terminée à horizon 2020 et qu'il ne s'agira plus que d'entretenir et de maintenir un patrimoine rénové.

   Sur le financement des opérations, le Conseil constate que dans un contexte de contraintes budgétaires publiques et de baisse régulière des dotations publiques, la part de financement sur ressources propres

des établissements et la recherche de financements extérieurs par l'AEFE se développent entraînant aussi la baisse du recours à l'emprunt (avances du Trésor). Le Conseil relève que l'AEFE doit continuer à assumer ses missions avec des ressources limitées et des charges nouvelles onéreuses (sécurité).

Sur la localisation du siège, le Conseil a noté l'existence et le maintien d'une double implantation. A l'occasion du prochain SPSI, il souhaite que soit analysée la possibilité d'une rationalisation plus poussée afin d'en apprécier les avantages et inconvénients tant au plan fonctionnel qu'économique, notamment en étudiant la perspective d'une seule localisation dans la zone la moins onéreuse, à l'issue des baux en cours.

3. S'agissant de la stratégie immobilière pluriannuelle, le Conseil observe qu'elle doit s'inscrire dans le cadre des priorités définies par le MAEDI, notamment un développement maitrisé du réseau compte tenu des moyens en baisse.

   Il note que le réseau qui a connu une extension entre 2011 et 2016, devrait se stabiliser. Alors que les fermetures semblent exceptionnelles et qu'aucune cession n'est prévue, le Conseil constate que les marges de manœuvre pour mettre en œuvre une stratégie basée sur un développement maitrisé, suppose de développer la rationalisation des occupations et la mutualisation des implantations avec les autres acteurs français.

   Il s'étonne que l'AEFE souhaite le transfert des biens domaniaux occupés par les établissements conventionnés et partenaires dans le cadre d'une convention d'utilisation mais sans préciser l'étendue de ce transfert alors que les priorités stratégiques sont la maitrise du développement et des moyens et l'augmentation du partenariat pour réduire les charges humaines, immobilières et financières. Il recommande la plus grande prudence quant à cette évolution dans un contexte financier contraint.

4. Le Conseil constate que la politique immobilière de l'AEFE se limite principalement à la réalisation et au suivi des travaux dans le cadre d'une remise à niveau du patrimoine. Il demande à l'AEFE d'inscrire sa stratégie dans des objectifs de performance immobilière et économique, notamment en mettant en place le calcul d'un coût complet de l'immobilier et en valorisant davantage le patrimoine pour se procurer des ressources complémentaires.

5. Quant au contrat d'objectifs et moyens 2016-2018, le Conseil déplore que la question immobilière ne soit pas mieux prise en considération. Il demande au ministère de tutelle de veiller à ce que, dans le prochain COM, l'immobilier soit un objectif à part entière avec des indicateurs de gestion pluriannuels, précis et détaillés.

6. Le Conseil a pris bonne note de la volonté de l'AEFE d'engager une réforme des logements de fonction. Il salue cette initiative qui doit permettre de réduire ce parc et d'augmenter sa rentabilité.

À l'attention du ministère de tutelle et de France Domaine

7. Dans la perspective d'une plus grande efficacité des outils financiers de la politique immobilière de l'État, le Conseil rappelle qu'il est favorable à l'extension des loyers budgétaires aux opérateurs afin de responsabiliser leur utilisation de biens domaniaux et les inciter à développer une gestion dynamique de leur occupation immobilière.

*

En conclusion, le Conseil relève la qualité du travail accompli par l'AEFE sur son immobilier mais note que la stratégie doit intégrer le défi de maintenir un réseau d'enseignement à l'étranger d'excellence avec des moyens financiers publics en baisse.

*

Avis n°2016-19 sur la stratégie immobilière de l'agence française d'expertise technique internationale dénommée Expertise France

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ;

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

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

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

Vu l'avis du CIE n°2015-07 du 11 février 2015 sur le projet de regroupement sur un site unique à Paris (73, rue de Vaugirard) des opérateurs fusionnés au sein de l'agence française d'expertise technique internationale (AFETI) ;

Vu la note de présentation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière pour la période 2016-2021 d'Expertise France ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 21 septembre 2016, à sa demande, M. Jean-Christophe DONNELIER, délégué interministériel à l'expertise internationale, président d'Expertise France, accompagné de MM. Sébastien MOSNERON-DUPIN, directeur général et Bertrand BARBÉ, directeur général délégué, en présence de Mme Nelly HUMBERT, adjointe à la responsable du pôle des opérateurs et M. Antonin CŒUR-BIZOT de la délégation des programmes et des opérateurs au ministère des affaires étrangères et du développement international, de M. François LAVOUE et de Mme Perrine FREHAUT de la Direction

générale du Trésor au ministère de l'économie et des finances et M. Didier PETITJEAN de la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur l'opérateur

Considérant que l'agence française d'expertise technique internationale dénommée Expertise France a été créée le 1er janvier 2015 par regroupement de six organismes français d'assistance technique, sous statut d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), placée sous tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et du ministère de l'économie et des finances (direction générale du trésor) ;

Considérant que l''agence intervient sur trois axes prioritaires : la gouvernance démocratique, économique et financière, la stabilité et la sécurité des pays en situation de crise ou postérieurement à une crise, la lutte contre le dérèglement climatique et le développement urbain durable, le renforcement des systèmes de santé, protection sociale et emploi ; qu'Expertise France assure dans ces domaines, des missions d'ingénierie et de mobilisation de l'expertise technique ainsi qu'une fonction d'ensemblier de projets faisant intervenir l'expertise publique et les savoir-faire privés ;

Considérant qu'Expertise France a, durant sa première année, réalisé la fusion des six premiers organismes avec un nouvel organigramme, une comptabilité analytique et un système d'information unifié, a organisé les contrats de travail en droit privé des personnels, que ces actions ont contribué à accroitre l'efficacité de l'agence et à créer la synergie nécessaire entre les personnels tout en optimisant les coûts immobiliers ;

Considérant qu'Expertise France connaît un développement d'activité, beaucoup plus important que prévu ; que le chiffre d'affaires a augmenté de 3 % en 2015 et pourrait augmenter de 14 % en 2016, grâce à la signature de contrats internationaux, particulièrement de l'Union européenne ;

Considérant que les effectifs totaux d'Expertise France sont passés de 221 EPT en 2015 à 260 ETP en 2016 et devraient être de 351 ETP en 2020 (+ 90 ETP en cinq ans), que les 290 postes de travail dénombrés en 2016 passeront à 388 en 2020 (+ 100), soit 35 % d'augmentation ;

Considérant qu'il est prévu une augmentation annuelle de 20 à 30 des postes de travail, que cette estimation est basée sur la signature des contrats pluriannuels ;

Considérant que l'augmentation de l'activité et des effectifs est inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens pour la période de 2016-2018, signé par les ministères de tutelle ; que l'augmentation des effectifs (+ 35 %) est deux fois moindre que celle de l'activité (+ 73 %) grâce à des gains de productivité dus à l'harmonisation et à l'informatisation des processus, aux économies d'échelle liées à la taille des projets et à l'exploitation de la comptabilité analytique ;

Considérant que l'agence dispose en 2016, d'un budget de 124 M€ ;

Considérant que le budget immobilier a baissé de 20 % par rapport à 2014 ; que ces économies se sont accompagnées parallèlement d'une baisse des subventions en nature d'1 M€, le résultat de l'agence ne s'en trouvant pas pour autant amélioré ;

Considérant qu'Expertise France s'est installée sur un site unique sis 73, rue de Vaugirard sur 3 500 m² SUB (2 400 m² SUN), dans un immeuble loué à partir du 1er juillet 2015 par bail ferme de six ans

Considérant que les principales caractéristiques de cette location sont : un loyer annuel de 1,5 M€, un montant de 0,5 M€ de charges locatives, frais d'entretien et maintenance ; un ratio d'occupation de 10,7 m² SUN pour 221 ETP ; de 9,50 m² SUN pour 250 postes de travail, que des travaux complémentaires ont permis de porter le nombre des postes de travail à 270 dès 2015, tous occupés au 1er octobre 2016, soit un ratio d'occupation de 8,8 m² SUN par poste de travail ; que 270 postes de travail représente la capacité maximale de l'immeuble ;

Sur la stratégique immobilière

Considérant que l'augmentation de l'activité et des effectifs impose à l'agence de repenser sa stratégie immobilière ; que les deux principaux objectifs stratégiques sont la recherche d'une flexibilité maximale tant pour le site que pour la durée de l'engagement contractuel et une maitrise des coûts ;

Considérant que, compte tenu du développement d'activité et des effectifs, l'agence recherche en 2016, une extension de locaux, la rupture du bail du site de Vaugirard étant trop coûteuse (5,5 M€ soit quatre années de loyer), obligeant l'agence à conserver ce site jusqu'en 2021 ;

Considérant que la solution d'extension recherchée vise une solution évolutive prenant en compte la variation des effectifs et de l'activité, tant à la hausse qu'à la baisse ; que l'évolution d'activité suppose la recherche de 120 postes de travail supplémentaires d'ici 2020 ;

Considérant que trouver des espaces de travail évolutifs dans le parc public et dans le périmètre géographique actuel est difficile dans un délai contraint ;

Considérant que la solution du bail paraît moins adaptée aux nécessités de l'agence et que, pour être économiquement intéressante et pouvoir bénéficier de loyer minoré et de franchises de loyers conséquentes, un engagement long est nécessaire ;

Considérant que cette flexibilité est offerte dans le secteur privé immobilier par recours à une prestation de service immobilier de type courtier ; qu'elle offre des avantages sur le plan juridique (faculté de libérer quasi instantanément les locaux, sans pénalités ni clause de sortie dans le cadre d'une prestation courte et reconductible) et sur le plan immobilier (durée maîtrisée et modulable - de un à plusieurs mois ou années - , absence de travaux à réaliser, ajustement des locaux aux besoins ; économie d'échelle), sachant que ces avantages existent plus particulièrement dans des infrastructures d'accueil supérieures à 10 000 m², compte tenu du taux de rotation des locataires ;

Sur la solution d'extension temporaire

Considérant que dans un premier temps, Expertise France recherche une extension d'environ 20 postes de travail dès l'été 2016, pour une durée de douze mois ;

Considérant qu'une société a été retenue comme courtier immobilier pour la recherche d'un site temporaire situé dans un rayon de 10 à15 minutes de transport par rapport au site actuel de Vaugirard pour ne pas dégrader les conditions de travail des personnels,

Considérant que le site du 140, rue de Rennes a été retenu parmi deux autres solutions (Tour Montparnasse et immeuble à Montrouge) ; que 20 postes de travail sont mis à disposition avec la possibilité de 15 postes supplémentaires début 2017 ; que les bureaux sont refaits à neuf, équipés, ne nécessitant pas de travaux , que le coût mensuel HT du poste de travail s'élève à 800 € (contre 737 € sur le site de Vaugirard) avec un ratio d'occupation de 6,25 m² par agent ; que la prestation de service comprend un accueil et une quotepart d'utilisation des salles de réunion

Considérant que cette extension temporaire présente quatre avantages : une modularité permettant de répondre aux besoins de 20 postes de travail dès septembre 2016 et de bénéficier de 15 postes supplémentaires à court terme ; une proximité avec le siège et un état neuf des locaux ; des conditions financières attractives et un engagement court de 12 mois, compatible avec la recherche d'un second site en 2017 ;

Considérant que, selon Expertise France, dans le cas de l'extension temporaire, le recours à une prestation de service immobilier ne requiert pas de procédure formalisée selon les dispositions du code des marchés publics (CMP) et de la directive européenne du 31mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;

Sur la solution de recherche d'un deuxième site pour 2017

Considérant que, dans un second temps, Expertise France recherche un autre site pour couvrir le besoin de 100 postes de travail supplémentaires entre 2016 et 2020, que l'agence recourt là encore à une solution flexible permettant l'ajustement des locaux aux effectifs, située dans des immeubles offrant une superficie minimale de 10 000 m²; en respect des ratios de la politique immobilière de l'État (ratio d'occupation de 12 m² SUN par poste de travail, plafond de loyer de 400 €/m² HT et HC), qu'elle souhaite disposer de 20 % de bureaux partagés et de salles de réunion, de locaux équipés en systèmes d'information, de surfaces déjà cloisonnées, de coûts modérés de frais d'entretien et de maintenance, d'une gestion externalisée des équipes bureautiques et de fonctions support intégrées dans l'offre ;

Considérant qu'une localisation dans Paris intra-muros, à 20 minutes de transport entre les deux sites et en continuité de la ligne 4 est recherchée, que la délocalisation au-delà du périphérique est écartée comme comportant un risque de très fortes tensions sociales, avec le départ d'une partie des salariés dans une institution encore jeune qui doit encore consolider la culture d'entreprise ;

Considérant que cette recherche de deuxième site se fera selon un appel d'offres lancé en décembre 2016 avec une remise des offres en janvier 2017, une analyse des offres de prestation immobilière et la sélection du deuxième site par la commission d'appel d'offres en avril 2017 ; que la saisine de la direction de l'immobilier de l'État est prévue fin avril 2017et l'emménagement au 1er juillet 2017 ;

Considérant que le choix final du site, à partir de deux ou trois propositions et sous réserves de conditions financières équivalentes, sera présenté aux salariés ;

Considérant que la rationalisation des coûts est le second objectif stratégique de l'agence ; que le coût comparé de la solution bail et la solution par prestation immobilière fait apparaître une économie cumulée de l'ordre de 800 000 € entre 2016 et 2021 ;

Considérant, s'agissant de la recherche d'un nouveau site unique après 2021 :

Qu'à l'échéance du bail du site de Vaugirard fin juin 2021, la question d'un nouveau site unique se posera,

Que ce site devra pouvoir accueillir 390 postes de travail (soit 351 ETP) sur une surface utile nette de 4 700 m² (soit un ratio de 12 m²SUN par poste de travail) et de 6 000 m² de SUB ;

Que cette recherche de site unique pourrait se faire dans un contexte de rapprochement physique avec d'autres opérateurs d'expertise technique et de mutualisation des moyens, au sein d'une « maison des opérateurs », formule déjà envisagée en 2011 ;

Les représentants d'Expertise France, du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), du ministère de l'économie et des finances (DGT) et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 21 septembre et du 12 octobre 2016, fait les observations suivantes, en référence à son avis n°2015-07 du 11 février 2011 :

1. Le Conseil note la qualité du dossier présenté par Expertise France tant dans son approche immobilière dynamique et positive avec la recherche de solutions innovantes et peu pratiquées dans la sphère publique que dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État (PIE) avec des ratios d'occupation meilleurs que la cible définie par la direction de l'immobilier de l'État.

   Il renouvelle ses réserves sur le choix d'une localisation dans Paris intra-muros tant pour le siège implanté rue de Vaugirard, approuvé à titre dérogatoire en 2015 que pour l'extension temporaire et le deuxième site, situés à proximité du siège. Le Conseil sera très attentif au choix de la localisation future après 2021.

   Le Conseil recommande une meilleure prise en compte de la flexibilité des aménagements et de la mutualisation des espaces de bureau. S'il a bien noté que le projet du deuxième site intègre une part de bureaux partagés, le Conseil invite l'agence à aussi prendre en compte le principe du bureau flexible (« flex office ») et le télétravail afin de réaliser des gains importants sur les plans humain, financier et immobilier. Il constate notamment que des bureaux permanents sont prévus pour les experts installés à l'étranger et travaillant très ponctuellement dans les bureaux parisiens. Développer la part des bureaux partagés et des bureaux flexibles permettrait de diminuer les surfaces occupées et le nombre de poste de travail.

   Quant aux coûts immobiliers, le Conseil note que le coût affiché du poste de travail dans l'extension temporaire est plus élevé que celui du site de Vaugirard, que le coût devrait être inférieur dans le cas du deuxième site.

   Sur la croissance des effectifs et de l'activité, le Conseil observe que l'augmentation est exponentielle et continue entre 2016 et 2020. Il partage avec les tutelles, les incertitudes de cette évolution et relève que si la maitrise de l'activité et des effectifs est énoncée, elle ne se concrétise pas dans les projets immobiliers qui nécessitent toujours plus de surfaces occupées.

2. S'agissant de la stratégie immobilière, le Conseil relève qu'elle prend en compte les deux contraintes de l'agence (évolution de l'activité et des effectifs) et met en œuvre une politique immobilière basée sur la flexibilité des locaux aux effectifs. Le Conseil partage les avantages de la formule de la prestation immobilière, pratique innovante dans le cadre de la PIE.

3. S'agissant du projet d'extension temporaire, le Conseil salue le choix d'une solution, originale, neuve dans la sphère publique qui permet de gérer une situation contrainte. Il regrette que le choix du courtier immobilier n'ait pas l'objet d'une comparaison plus poussée entre les différentes entreprises dans ce domaine.

4. S'agissant de la recherche d'un deuxième site en 2017, le Conseil remarque que cette situation remet en cause l'idée même du site unique choisi pour regrouper les différents organismes composant Expertise France et pour conforter l'identité fonctionnelle de la nouvelle agence. Après un an d'existence, il note que ni l'agence ni ses tutelles n'avaient anticipé l'importance de son développement et prévu des besoins immobiliers pérennes, obligeant à rechercher deux implantations temporaires. Le Conseil prend acte des hypothèses de développement retenues, de la localisation à Paris des deux extensions, des coûts et des économies réalisées. Il souligne que le choix d'une flexibilité des occupations présente des avantages.

5. Quant à la recherche d'un nouveau site unique après 2021, le Conseil recommande que la réflexion soit anticipée dès 2019 et soit la plus ouverte possible. Alors que la note aborde sommairement ce projet, le Conseil indique d'ores et déjà les questions importantes à traiter, compte tenu de la possibilité de fusion avec d'autres opérateurs dans le cadre d'une mutualisation demandée par les tutelles en 2020. La future localisation devra tenir compte certes des relations avec les tutelles et l'accueil de délégations étrangères mais surtout des nouvelles offres de transports développées dans le cadre du Grand Paris. Pour obtenir la solution la plus économique pour un site de grande capacité, hors Paris, les différentes solutions tant juridiques qu'économiques seront à étudier en combinant les items (choix entre prestation de service immobilier ou bail, immeuble mixte avec part de locaux fixes et de bureaux flexibles ou immeuble homogène).

*

En conclusion, le Conseil salue l'effort de transparence et d'innovation d'Expertise France sur ces projets immobiliers. Il comprend l'ajustement de la stratégie immobilière, se félicite du respect des normes de la politique immobilière de l'État et de la mise en œuvre de solutions souples compte tenu des contraintes de l'agence. Il souhaite que la réflexion amorcée sur les projets d'extension en 2016 et 2017 soit poursuivie sur l'opération de site unique en 2021. Il demande une attention appuyée sur des points essentiels comme la localisation du futur site en 2021, la prise en compte des nouvelles méthodes de travail et leur conséquence immobilière avec une flexibilité importante concernant notamment le nombre de postes de travail des experts.

*

Avis n°2016-26 sur la stratégie immobilière de Business France

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

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

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

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

Vu l'avis du CIE n° 2011-20 du 5 octobre 2011 sur la politique immobilière d'UBIFRANCE et de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) ;

Vu la note relative à la stratégie immobilière de Business France du 1er septembre 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 14 septembre 2016 M. Frédéric KAPLAN, directeur général délégué accompagné de Mme Sibylla LAGARDE, chargée de mission gouvernance et stratégie immobilière à Business France, en présence de M. Graham PAUL, directeur des immeubles et de la logistique et de Mmes Nelly HUMBERT et Tiphaine GUÉLOU de la direction générale de la mondialisation au ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) ; de M. Bruno TAUSSIG, adjoint au chef de bureau de la direction générale du trésor ainsi que de M. Didier PETITJEAN, de la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier

Considérant que l'agence Business France est un établissement public national, créé le 1er janvier 2015 par fusion de l'agence française pour le développement international des entreprises (UBIFRANCE) et de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) , que cet établissement est placé sous la

tutelle des ministères chargés de l'économie (ministère de l'économie et des finances/direction générale du Trésor) des affaires étrangères (MAEDI) et de l'aménagement du territoire ;

Considérant que Business France exerce une mission privée d'aide au développement et à la réussite internationale des entreprises françaises, d'information et d'accompagnement des investisseurs étrangers en France et une mission publique de promotion de l'attractivité et de l'image économique de la France, de ses entreprises et de ses territoires, de gestion et de développement du volontariat international en entreprise (VIE) ;

Considérant que son effectif total est de quelque 1 500 collaborateurs dont 577 établis en France et 946 à l'étranger ; que le nombre de poste de travail est de 655 à Paris et 1 242 à l'étranger ; que les effectifs correspondent à des collaborateurs actifs et les postes de travail à des postes informatiques connectés, hors salles de réunion et de formation ; que l'écart entre les effectifs et les postes de travail se justifie en grande partie par le nombre de stagiaires et de bureaux de passage nécessaires à l'accueil des personnes extérieures ;

Considérant que Business France dispose en 2016, d'un budget en recettes de 209 M€ dont 101 M€ de subvention pour charges de service public, 85 M€ de ressources propres (40 %) et 23 M€ d'autres ressources et en dépenses de 211 M€ répartis en 102 M€ de dépenses de personnel (48 %), 53 M€ de fonctionnement (25 %) et 56 M€ de dépenses d'intervention (26%) ; qu'il en résulte un résultat prévisionnel net négatif de 2 M€ ;

Considérant que le montant des engagements locatifs pluriannuels est de 16,3 M€ dont 11,5 M€ en locations et 4,8 M€ en sous-locations ; que les locations les plus importantes sont situées aux États-Unis pour un montant de 5,7 M€ jusqu'en 2022 et à Londres pour un montant de 1,9 M€ jusqu'en 2019 et qu'elles représentent 66 % des montants des loyers payés par Business France;

Considérant que le budget immobilier s'élève à 9,34 M€ en fonctionnement (2,56 M€ en France et 6,78 M€ à l'étranger dont 5,9 M€ de location) et à 0,95 M€ en investissement (0,55 M€ en France et 0,4 M€ à l'étranger) ;

Considérant que le patrimoine de Business France se compose :

- d'un siège à Paris, sis 77 Boulevard Saint-Jacques 75014 Paris, sur 9 000 m² SUB (5 000 m² SUN), acquis en 2005 ;
- d'une location à Marseille, sise Espace Gaymard, 2, place d'Arvieux (13 002) sur deux étages de bureaux de 2 300 m² SUB (1 500 m² SUN) pour un montant de loyer chargé de 0,566 M€ annuels ;
- de 93 implantations à l'étranger couvrant 24 600 m² SUB (soit 18 500 m² SUN pour 946 personnes et 1 242 postes de travail) dont 24 locations sur 7 200 m² SUB (4 900 m² SUN pour 283 personnes et 382 postes de travail et un montant de 3,8 M€ de loyer annuels en 2016), 24 sous-locations sur 5 400 m² SUB (3 500 m² SUN pour 193 personnes et 247 postes de travail pour un montant de loyer annuel de 1,24 M€), 45 occupations gratuites sur 11 400 m² SUB (9 600 m² SUN pour 458 personnes et 595 postes de travail) ;

Considérant qu'en plus de ces implantations, il convient de prendre en compte en France, l'hébergement de 23 directeurs régionaux dans 19 chambres de commerce et d'industrie régionales, le plus souvent à titre gracieux ou en contrepartie d'une quote-part des charges de fonctionnement ou d'un loyer en bonne et due forme (43 0000 € de charges) et l'hébergement de 41 collaborateurs au sein des bureaux régionaux de Bpifrance , moyennant une redevance annuelle de 10 500 € HT par implantation soit 291 000 € de charges en 2015 ;

Considérant, s'agissant de la politique immobilière de Business France :

Que la fonction immobilière est gérée par un chef de service « Environnement de travail » au sein de la direction générale déléguée fonctions transversales et a été réorganisée depuis octobre 2015 avec la nomination d'une chargée de mission stratégie immobilière, assurant la gestion du parc immobilier et coordonnant l'élaboration et le suivi du SPSI avec la DIE ;

Que la gestion du parc immobilier s'opère en lien étroit avec les directions immobilières du MAEDI et du ministère de l 'économie et des finances, notamment sur les projets de regroupement des services à l 'étranger, le suivi des conventions d'utilisation ; la répartition des charges de fonctionnement, le soutien aux opérations immobilières, la participation à la CIME ;

Que la connaissance du parc immobilier a été améliorée, qu'un travail important de fiabilisation et d'actualisation des données immobilières dans CHORUS-ReFx est à prévoir d'ici fin 2016[103], notamment sur les sites en sous-location ou mis à disposition gratuite, en vue de la rédaction d'un nouveau SPSI 2017-2020 au début de l'année prochaine et d'une présentation au conseil d'administration de fin 2017 ;

Que le bail de l'immeuble de Marseille a été renégocié en juillet 2012 et a permis une réduction d'1/5ème de la surface ;

Que d'importants efforts de rationalisation ont été faits depuis cinq ans afin de respecter les normes d'occupation de la politique immobilière ; que le ratio d'occupation s'établit à 9,93 m² SUN par PdT à Paris, à 11,08 m² SUN/PdT à Marseille ; que le ratio moyen à l'étranger est de 14,82 m² SUN/PdT dont 12,93 m² dans les locations, 14,15 m² dans les sous-locations et 16 m² dans les occupations gratuites ; que ces efforts vont se poursuivre notamment en Chine, Corée du Sud, Belgique, Espagne, Hongrie, Italie, Malaisie ; Kenya, Koweit, Qatar, Suède ;

Que le regroupement des implantations à l'étranger dans les locaux des ambassades est systématiquement recherché afin de mutualiser les infrastructures et les services et de renforcer la sécurité des sites en lien avec l'accueil des visiteurs ;

Que les occupations à l'étranger dans les ambassades vont évoluer avec la signature de conventions d'utilisation des biens à l'étranger, passant d'une participation aux frais de fonctionnement à une convention d'occupant secondaire avec paiement d'un loyer; que cet impact a été estimé par Business France à 3,5 M€ par an ; que ce montant n'est pas financé actuellement dans le budget de l'établissement et intervient dans un contexte de réduction de la subvention pour charge de service public ; que les locations à l'étranger sont payées en monnaie locale et qu'un risque de change important existe comme le prouve l'écart de 20 M€ constaté en 2015 ; qu'au moment de la fusion et de la dévolution des activités de développement international des entreprises à Ubifrance, l'hébergement à titre gratuit avait été acté comme un subventionnement pérenne ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que la stratégie immobilière de Business France est définie en phase avec ses missions, ses activités et ses ressources financières, dans le respect de la PIE ;

---

[103] *Les informations communiquées au SG CIE à l'issue de la réunion DIE/Business France du 20/09/2016 confirment la nécessité de fiabilisation des données immobilières de l'opérateur.*

Considérant s'agissant de la stratégie en France :

Que la valorisation, la modernisation et la densification de l'immeuble rue Saint Jacques ont été mises en œuvre afin d'améliorer les conditions de travail des collaborateurs, notamment avec des travaux d'amélioration du système de climatisation, de mise aux normes des ascenseurs et du parking, de modernisation du hall d'accueil et de l'amphithéâtre et de réorganisation des postes de travail ;

Que la densification du site de Marseille a été opérée lors de la renégociation du bail en juillet 2012 et en 2014 avec une baisse de 10 % des charges et une réduction d'1/5ème des surfaces louées ;

Que le regroupement des sites de Paris et de Marseille sur un site unique à Paris n'est pas d'actualité, l'immeuble de la rue Saint-Jacques n'offrant de capacité suffisante sauf à réaliser des travaux d'extension importants, estimés à 11 M€ soit un coût trop lourd dans un contexte de réduction de la subvention publique de 17 % entre 2012 et 2017 ;

Considérant, s'agissant de la stratégie à l'étranger :

Que le contexte géopolitique, la sécurité des collaborateurs, l'optimisation des coûts, la capacité d'accueil des entreprises par l'agence, l'évolution de la cartographie du réseau à l'étranger en concertation avec les tutelles sont les critères pris en compte ;

Que l'agence est favorable au principe de regroupement des services de l'État et des opérateurs sur une même implantation, source de mutualisation et de renforcement de la sécurité, préconisé par le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (Corinte), sous réserve de compatibilité avec les missions de l'agence ;

Que, dans certains cas, l'agence est conduite à signer des baux dans le secteur privé, toujours en respectant les règles de la PIE, notamment le respect des normes, la renégociation des loyers à échéance de chaque bail, la réduction des surfaces, la densification ;

Les représentants de Business France, du MAEDI, du ministère de l'économie et des finances, de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 14 septembre et du 7 décembre 2016, fait les observations suivantes, en référence notamment à celles formulées dans son avis n°2011-20 du 5 octobre 2011 :

Sur la politique immobilière

1. Le Conseil note que la politique immobilière de Business France s'inscrit dans le cadre de la politique immobilière de l'État (PIE) avec la réalisation d'un inventaire de son parc immobilier, la définition d'une stratégie pluriannuelle, le respect des critères d'occupation et de coût, l'organisation de la gestion et la poursuite de cette démarche dans le cadre des SDIR et la rédaction d'un nouvel SPSI (2017-2020). Il observe que depuis 2011, la question immobilière est prise en compte tant dans le cadre de la fusion

des deux établissements en terme de rationalisation et de regroupement des implantations qu'en terme de renégociation du bail de Marseille.

Il relève que la fiabilisation des données doit se poursuivre pour disposer d'un inventaire précis préalable indispensable à toute stratégie immobilière.

S'agissant de la stratégie immobilière de l'agence à définir dans le prochain SPSI 2017-2020, le Conseil constate qu'elle devra tenir compte en France de la mise en œuvre de la réforme des nouvelles régions, de l'articulation avec les schémas directeurs immobiliers régionaux, ce qui devrait entrainer une réorganisation du dispositif territorial et une rationalisation des implantations. Quant à l'étranger, la mise en place à venir des conventions d'utilisation et donc de loyers budgétaires nécessitera des arbitrages budgétaires pour l'agence et une réflexion sur la carte des implantations.

Plus globalement, le Conseil relève que la stratégie pluriannuelle retenue pour les implantations en France et à l'étranger devra intégrer l'évolution des effectifs, question que l'établissement n'a pas abordé lors de l'audition mais qui se pose pour tous les opérateurs de l'État. La question des missions sera aussi à traiter avec une étude des rapprochements possibles avec d'autres partenaires sur des champs d'intervention identiques comme les CCI ou d'autres opérateurs publics.

Sur les localisations en France

2. S'agissant du site unique, le Conseil prend acte que cette question demeure ouverte et pourra être évoquée avec la DIE. Il note que le site actuel parisien ne permet pas d'accueillir les services de Marseille mais, compte tenu des évolutions en cours tant au niveau des effectifs que des méthodes de travail et du développement du télétravail et des nouveaux aménagements des espaces de travail, des rationalisations seront à étudier pour les activités qui exigent des espaces souvent plus réduits et plus fonctionnels.

Sur les localisations à l'étranger

3. S'agissant du principe de regroupement dans les locaux des ambassades, de la mutualisation des services et du renforcement de la sécurité des emprises et des agents, le Conseil partage la position favorable de l'agence.

Quant à la clarification des occupations et à l'instauration de loyers budgétaires ou paiement de redevances domaniales, le Conseil est favorable au développement de ce principe et à l'extension des loyers budgétaires aux opérateurs. Il a toujours défendu l'imputation directe du coût à l'occupant pour que l'idée de gratuité de l'immobilier cesse, que leur responsabilité dans l'utilisation des biens domaniaux augmente et les incite à développer une gestion dynamique de leur occupation immobilière.

Le Conseil demande à être destinataire du projet de SPSI 2017-2020 avant sa présentation au conseil d'administration.

*

9.5 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT D'AUTRES MINISTÈRES

Le Conseil a procédé à l'audition de la future Agence française pour la biodiversité (AFB) dont la création au 1er janvier 2017 doit regrouper l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), Parcs nationaux de France (PNF) et l'Atelier technique des espaces naturels. Sur les implantations locales de la future AFB, le Conseil a demandé davantage de regroupements avec les agences de l'eau, voire avec d'autres organismes et services hors champ de l'environnement. Cette démarche doit être facilitée avec la mise en place des SDIR. S'agissant du siège de la future agence, le CIE a indiqué que le choix de la solution immobilière devait prendre en compte une mutualisation accrue des fonctions supports tant au niveau national que régional.

L'audition de suite de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) a permis au Conseil de constater les efforts accomplis en matière de rationalisation des implantations locales y compris par la réalisation d'opérations au-delà du SPSI 2011-2015. Il a recommandé à l'ONAC-VG de s'inscrire dans la démarche des SDIR afin de rechercher des solutions d'accueil pour ses sites qui ne comportent très souvent que quelques postes de travail. Le Conseil s'est également interrogé sur le maintien de deux implantations à Paris, l'une pour le siège, l'autre pour le service local ; ce dernier abritant un linéaire d'archives important. Il a invité l'ONAC-VG à accélérer ses réflexions en cours sur la gestion des archives courantes et intermédiaires.

La stratégie immobilière de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) a fait l'objet d'une audition par le Conseil. Issu de la fusion en 2010 de deux structures, l'Ifsttar ne dispose pas d'un SPSI unifié. Ce travail doit être entrepris sans tarder puisqu'il dispose d'une stratégie scientifique, d'un projet d'établissement et d'un contrat d'objectifs et de performance. Le SPSI doit s'inscrire dans le cadre des SDIR au-delà du cas particulier de deux implantations. La stratégie immobilière de l'établissement doit s'attacher à valoriser les emprises foncières importantes dont il dispose.

*

Avis n°2016-01 sur la stratégie immobilière de la future agence française pour la biodiversité

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- n°2015-16 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- n°2015-24 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Seine-Normandie ;
- n°2015-27 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhin-Meuse ;
- n°2015-41 en date du 16 décembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Artois Picardie ;
- n°2015-42 en date du 16 décembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse ;

Vu le titre III du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, (articles 8 à 17) et notamment les articles mettant en place une agence française pour la biodiversité, définissant ses missions, sa gouvernance, ses ressources et moyens humains ;

Vu les éléments relatifs à la situation immobilière des établissements publics Agence des aires marines protégées (AAMP), Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), « Parcs nationaux de France » (PNF) et groupement d'intérêt public (GIP ATEN) auxquels la future agence française pour la biodiversité se substituera ;

Vu la notice relative au volet immobilier du projet de création de la future agence française pour la biodiversité transmis préalablement à l'audition du 16 décembre 2015 ;

Vu la note de présentation par la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du projet immobilier de Saint-Mandé (terrains de l'IGN à Saint-Mandé – aménagement de la partie Nord) en date du 3 décembre 2015 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Olivier LAROUSSINIE, directeur de l'Agence des aires marines protégées, préfigurateur de la future Agence française pour la biodiversité, accompagné de M. Jean-Philippe HATTAB, délégué aux finances et à la logistique de l'Onema, en présence de M. Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, lors de sa séance du 16 décembre 2015 ;

Considérant que l'Agence française pour la biodiversité (AFB) sera créée par la loi sur la reconquête de la biodiversité[104], dont la promulgation devrait intervenir mi 2016 ; que sa mise en place interviendra le 1er janvier 2017 ;

Considérant que l'agence sera créée sous forme d'un établissement public de l'État à caractère administratif;

Considérant que l'agence reprendra les missions, la situation active et passive et l'ensemble des droits et obligations de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) et de « Parcs nationaux de France » (PNF) ; qu'elle se substituera au groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (GIP ATEN), les biens, droits et obligations du GIP étant transférés de plein droit et en pleine propriété à l'AFB à la date d'effet de la dissolution dudit groupement ;

Considérant qu'une centaine de personnels, actuellement en poste au Museum national d'histoire naturelle, à la fédération des conservatoires botaniques nationaux et à l'Université de la Rochelle, doit également être intégrée à l'agence ;

Considérant que, dans le cadre de ses compétences, l'agence aura notamment vocation à développer des connaissances en lien avec le monde scientifique et les bases de données existantes, à être un appui technique et apporter une expertise aux services de l'État, aux collectivités et aux établissements publics chargés de la gestion de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels dans la lutte contre les espèces exotiques invasives ; être en appui pour le suivi de la mise en œuvre des règlements et directives européens et des conventions internationales, notamment par les actions suivantes :

- soutenir financièrement des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau ;

---

[104] Le texte de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015. Le présent avis est rédigé sans préjuger des évolutions qui pourraient advenir concernant le projet d'Agence française de la biodiversité.

- participer aux actions de formation, notamment dans le cadre de l'éducation nationale, et plus largement de mener des actions de communication, d'information et de sensibilisation du public ;
- gérer ou être en appui à la gestion d'aires protégées ;
- contribuer à l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau, aux milieux aquatiques, à la pratique de la pêche et à la biodiversité ;

Considérant que les ressources de la future agence française de la biodiversité seront constituées par les subventions et contributions de l'État et, le cas échéant, des gestionnaires[105] d'aires marines protégées et des collectivités territoriales et de leurs groupements, les contributions des agences de l'eau actuellement perçues par l'Onema, entres autres ;

Considérant que le rapport de préfiguration rendu à Madame la ministre de l'environnement le 25 juin 2015 esquisse une organisation autour de trois pôles nationaux spécialisés : le marin à Brest (29), l'eau à Vincennes-Saint Mandé (94) et le terrestre à Montpellier (34) et des déclinaisons territoriales sous la forme d'agences régionales pour la biodiversité (maillage territorial) ;

Considérant que le choix d'implantation du futur siège de l'agence n'est pas encore arbitré mais qu'il devrait se faire entre les trois localisations actuelles des sièges des organismes regroupés : Brest, Montpellier et Vincennes ;

Sur la situation et les besoins immobiliers des futurs pôles à Montpellier, Vincennes-Saint Mandé et Brest

- En ce qui concerne Montpellier (et les implantations à proximité de Montpellier) :

Considérant que le GIP ATEN est locataire d'un bâtiment de 666 m² sur le site de l'Institut national d'études supérieures agronomiques de Montpellier (SupAgro), opérateur du Ministère de l'agriculture ;

Qu'une convention d'occupation temporaire à échéance du 1er août 2016 lie le GIP ATEN et SupAgro. L'ATEN est exonéré de redevance locative, en compensation d'investissements effectués en début de convention ;

Que le montant des charges locatives annuelles s'élève à 30 000 € ;

Que 36 agents occupent ces locaux ;

Considérant que l'Onema (service local) est propriétaire d'une villa de 330m² et d'un hangar à bateaux à Grabels ;

Que 17 agents occupent ces locaux ;

Que l'Onema est également locataire d'un local de 30 m² (à Octon), occupé par 6 agents (service local), et dont le bail[106] arrive à échéance en 2020 ;

---

[105] *Cf. projet de loi*

[106] *Bailleur : fédération française de pêche ; loyer : 9 300 €, charges locatives : 0,00 €*

Considérant que PNF est locataire d'un local de 580m², occupé par 35 agents, dont le bail[107] arrive à échéance en 2022 ;

Considérant que la création d'un pôle national sur la biodiversité terrestre à Montpellier est justifiée par la forte communauté scientifique et technique qui s'y trouve en matière de biodiversité et par les partenariats développés notamment avec le CEREMA ; que le travail en réseau est envisagé ;

Que la moitié des personnels du Museum et de la fédération des conservatoires botaniques nationaux qui doit intégrer l'Agence a vocation à rejoindre le pôle de Montpellier. Ces personnels sont aujourd'hui localisés à Paris ;

Que la solution immobilière qui sera retenue pour l'implantation du pôle doit tenir compte d'un développement envisagé en deux temps : pour 200 personnes environ, dans un premier temps, puis 300 après quelques années. Aucune solution immobilière n'est identifiée à ce jour. Les collectivités (Région, Communauté d'agglomération et Commune) ont cependant fait savoir qu'elles seraient prêtes à contribuer au financement sous réserve que Montpellier accueille le siège de la future agence pour la biodiversité ;

- En ce qui concerne Vincennes :

Considérant que la direction générale de l'Onema se situe à Vincennes, dans des locaux pris à bail jusqu'en 2017 [108];

Qu'ils se composent de 3 606m² (et 44 places de stationnement) occupés par 185 agents ;

Considérant que la création d'un pôle n'impose a priori pas de variation des effectifs actuels (stabilité autour de 185 personnes) ;

- En ce qui concerne Brest :

Considérant que le siège de l'AAMP est situé à Brest ;

Qu'il se compose de deux bâtiments en dotation propre et d'une location[109] dont le bail arrive à échéance en 2018 ;

Que les bâtiments en dotation correspondent à 594 m² pour 38 agents et celui en location à 637 m² pour 46 agents ;

Qu'il existe une possibilité d'extension sur la parcelle en dotation permettant d'accueillir 26 agents supplémentaires (soit un total de 110 agents) ;

Sur les projets immobiliers en cours, préexistants à la création de l'AFB

---

[107] Loyer 7 230 € et charges locatives : 47 258 €

[108] Bailleur : BTP prévoyance. Loyer : 1 288 940 € et charges locatives : 209 068 €.

L'Onema occupe sur l'ensemble du territoire, siège et délégations compris, plus de 40 000 m² pour 995 postes de travail.

[109] Loyer à Brest – siège et ses antennes - : 239 200 € ; charges : 141 440 €

Considérant qu'à Brest, un projet immobilier visant à regrouper les équipes de l'AAMP actuellement dispersées est en cours. Il devrait aboutir en 2018 (montant de l'opération 4M€) ;

Que le format de ce projet n'est pas compatible avec l'accueil du futur siège de l'AFB si tel était le choix d'implantation. Il conviendrait alors de trouver des locaux adaptés pour 150 personnes minimum, soit un projet qui pourrait coûter entre 10 et 15 M€, aucune aide des collectivités n'étant envisagée ;

Considérant qu'à Vincennes-Saint Mandé, le ministère en charge de l'écologie conduit un projet immobilier sur le site de l'IGN-IFN et de Météo-France qui prend en compte les effectifs de l'Onema (185 personnes) ;

Que ce projet n'est pas corrélé avec celui de création de la future agence. Toutefois le choix de Vincennes- Saint Mandé pour le siège de l'AFB ne modifierait pas la prévision en termes d'effectifs et s'insèrerait donc dans ce projet sans coût supplémentaire ;

Sur le futur siège de l'agence et ses conséquences en termes d'organisation,

Considérant que le choix du futur siège s'opérera entre Brest, Montpellier et Vincennes-Saint Mandé ;

Que le travail d'organisation des fonctions administratives en cours se fait sur la base des équipes telles qu'elles existent sur les sites de façon à minimiser les coûts sociaux liés au déplacement de personnels et à conserver des services administratifs d'ores et déjà opérationnels ;

Considérant que la répartition actuelle des personnels affectés à des fonctions support est la suivante : 85 personnes à Saint-Mandé, 35 à Montpellier et 20 à Brest ;

Considérant qu'à terme, le site principal aura vocation à accueillir au moins la moitié des fonctions supports ;

Que le choix de Brest imposerait à court terme un transfert de personnels pour doter le site d'une capacité de pilotage stratégique de fonctions supports. Le coût social en est qualifié de « fort » ;

Que le choix de Montpellier n'impose pas à court terme de transfert important de personnel. En revanche, une trentaine de postes devrait être transférée à plus long terme de Vincennes à Montpellier. Le coût social, étalé dans le temps, en est de fait réduit ;

Que le choix de Vincennes - Saint Mandé n'induit aucun transfert et n'a pas de coût social identifié ;

Sur les implantations territoriales

Considérant qu'outre les pôles nationaux spécialisés, le rapport de préfiguration prévoit une déclinaison territoriale de la future agence permettant, d'une part la réalisation des missions dévolues à l'État (contrôle et expertise technique) et, d'autre part, la réalisation de missions de connaissance, d'appui aux acteurs et d'animation des stratégies régionales, en partenariat avec les régions;

Que les services de l'Onema[110] sont répartis sur plus de cent trente sites et ceux de l'AAMP sur plus de vingt sites ;

[110] *Dont des sites à immobilier spécifique (hangar à bateaux)*

Qu'une mutualisation des services départementaux et régionaux est en cours d'étude entre la future agence et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), qui vise à l'émergence de services en commun à l'échelle des territoires ;

Qu'au niveau régional, le regroupement des neuf délégations interrégionales de l'Onema et des neuf délégations interrégionales de l'ONCFS devraient se redéployer en treize implantations, soit une par région ;

Considérant, plus globalement, que l'AFB souhaite procéder à des rapprochements avec les services et opérateurs de l'État œuvrant dans le domaine de l'environnement, aussi souvent que possible ;

Que le maillage territorial retenu doit permettre de développer les mutualisations et la rationalisation immobilière ;

Les représentants de la future Agence française de la biodiversité ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 16 décembre 2015 et du 10 février 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil souligne que la présentation faite par la future agence de la biodiversité revêt une valeur d'exemple dans la mesure où les enjeux immobiliers sont pris en compte préalablement à la création de l'établissement et à la décision d'implantation du nouveau siège.

2. Il entend néanmoins les difficultés à ce stade pour les représentants de la future agence de présenter un projet immobilier précis. Il les invite toutefois à poursuivre l'approche développée en intégrant deux objectifs supplémentaires dans leur réflexion immobilière : la prise en compte de la performance environnementale des sites et les nouveaux modes d'organisation du travail et d'occupation des espaces, dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État.

3. Le Conseil invite également la future agence à poursuivre la démarche amorcée visant à harmoniser ses circonscriptions avec le nouveau découpage régional, en intégrant le volet immobilier.

4. Sur le sujet des implantations territoriales, le Conseil entend les efforts de rapprochement entre les composantes locales de l'Onema et les agences de l'eau. Le Conseil a également constaté, lors des auditions de cinq agences de l'eau réalisées en 2015, que celles-ci avaient inscrit dans leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière un objectif d'optimisation et de mutualisation de surfaces, notamment par l'accueil de personnels de l'Onema.

   Toutefois, force est de constater que sur l'ensemble des vingt-deux implantations des agences de l'eau potentiellement concernées, une seule accueille effectivement des personnels Onema, une autre pourrait en accueillir si les négociations aboutissent, trois tentatives ont échoué et aucune autre piste n'est envisagée.

   Ayant lors des auditions des agences de l'eau relevé les limites de cet exercice de mutualisation, le Conseil encourage la future AFB à poursuivre ses efforts, sans toutefois exclure des rapprochements

avec d'autres organismes et services, y compris hors champ de l'environnement, particulièrement pour les structures locales de faibles dimensions ou encore celles dont les besoins immobiliers sont spécifiques[111].

5. Plus largement, il se félicite de la concomitance entre la création de l'établissement, les réflexions préalables à l'élaboration d'une stratégie immobilière et la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Il voit là, comme il a eu l'occasion de le préciser lors d'auditions d'agences de l'eau, l'occasion pour l'établissement de s'inscrire dans une réflexion élargie et partagée avec les services de l'État et ses opérateurs à l'échelle de la région.

6. Le Conseil invite cependant les responsables de la future agence à une grande vigilance quant à la concordance des calendriers des projets immobiliers en cours et échéances de baux, en particulier celui du siège de l'Onema en 2017.

7. Le Conseil entend le choix d'organiser les activités de la future agence en trois pôles thématiques à vocation nationale (terrestre, marin, eau). S'il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur l'organisation des missions du futur opérateur, il remarque, en revanche, que le fait d'implanter un pôle dans une structure qui abrite actuellement pour la moitié du personnel affecté à des fonctions supports (actuelle direction générale de l'Onema) risque d'influer sur le choix d'implantation du siège social de la future l'agence.

8. Le Conseil rappelle à cet égard que le processus de création d'un nouvel établissement par regroupement d'entités préexistantes, fut-ce en réponse au développement d'une politique nationale, doit également permettre la mise en œuvre de solutions immobilières performantes et économiques, notamment grâce au regroupement et à la mutualisation de fonctions supports, de services et à l'optimisation des espaces occupés tant au niveau national que régional.

9. Il importe, à ce titre, que soit établi un diagnostic précis, d'une part, des besoins induits par les fonctions supports optimisées (effectifs et immobiliers), d'autre part, de l'immobilier spécifique nécessaire à l'exécution des missions et, enfin, des besoins objectivés en espaces tertiaires (classiques) selon des modalités d'occupation optimisées.

À l'attention du Ministère de tutelle

10. Le Conseil rappelle qu'il a, lors de l'audition des agences de l'eau, invité le ministère à une réflexion prospective quant aux missions des futures agences, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et la création de l'AFB.

11. Il renouvelle cette invitation à mesurer les incidences de la loi et de la création de l'AFB sur les missions des opérateurs de l'État œuvrant dans le champ de l'environnement, dont les agences de l'eau mais également l'ONCFS.

12. Il rappelle l'importance pour ses opérateurs de disposer d'une vision prévisionnelle de l'évolution des plafonds d'emplois et des moyens dédiés par rapport à l'évolution éventuelle de leurs missions, afin d'élaborer un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

---

[111] *Par exemple, structures comprenant des hangars à bateaux*

*

En conclusion, le Conseil invite la future agence française de la biodiversité et sa tutelle à venir lui exposer le SPSI de l'établissement lorsque celui-ci aura été élaboré et à présenter le choix d'implantation du siège avant toute décision.

*

Avis n°2016-05 – avis de suite sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2011-2015 de l'ONAC-VG d'août 2010 ;

Vu l'avis n°2014-33 en date du 17 septembre 2014 du Conseil de l'immobilier de l'État sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'ONAC-VG ;

Vu la note de synthèse en date du 23 novembre 2015 sur le bilan de la mise en œuvre du SPSI 2011-2015 et perspectives de stratégie immobilière dans le contexte du contrat d'objectif et de performance 2014-2018, transmise en vue de l'audition par le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les éléments complémentaires transmis par l'ONAC-VG en date du 4 décembre 2015 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 2 décembre 2015 Mme Rose-Marie ANTOINE, directrice générale de l'ONAC-VG accompagnée de Mme Michèle ROBINSON, directrice des achats, du patrimoine et de l'informatique et de M. Laurent VIDALENC, adjoint à la directrice des achats, du patrimoine et de l'informatique, chef de projet SPSI, en présence de M. Laurent POIRIER, adjoint au chef du bureau de la vie associative et des commémorations au ministère de la défense, ainsi que de M. Didier PETITJEAN du service France Domaine ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État, dans son avis n° 2014-33 en date du 17 septembre 2014, reconnaissait le travail d'inventaire et les efforts de rationalisation immobilière accomplis par l'ONAC-VG ; qu'il encourageait l'établissement à poursuivre cette démarche ; qu'il entendait que les missions seraient stabilisées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance, alors en projet ; qu'il prenait acte du plan cession de biens immobiliers non utiles au service et du désengagement de l'Office du secteur médico-social ;

Qu'il a souhaité auditionner à nouveau l'ONAC-VG sur la base d'un projet d'établissement abouti, invitant le ministère de la Défense, ministère de tutelle, et France Domaine à accompagner l'Office dans la mise en œuvre du projet d'établissement et du schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;

Considérant que l'ONAC-VG est un établissement public administratif dont la mission est de défendre les intérêts matériels et moraux des anciens combattants victimes de guerre et des victimes civiles de la guerre et d'actes de terrorisme ;

Qu'il s'appuie sur cent huit services administratifs, dont son service central sise l'Hôtel des Invalides, le siège de son « pôle des sépultures de guerre et des hauts-lieux de mémoire » à Metz, quatre-vingt-seize sites locaux en Métropole, cinq sites locaux dans les départements d'Outre-Mer, deux sites locaux dans les collectivités territoriales du Pacifique[112] et trois au Maghreb ;

Qu'il dispose d'un pôle médico-social constitué de huit maisons de retraite, un centre de pré-orientation et neuf écoles de reconversion professionnelle ;

Considérant que les cent huit services locaux bénéficient de statuts d'occupation divers (cités administratives : vingt-six, en préfectures : neuf, emprises du ministère de la Défense : quinze, biens domaniaux : neuf, biens propres : onze et prises à bail ou prêts à usage dans le secteur public ou privé : trente-huit) ; que l'hétérogénéité des situations en complexifie la gestion ;

Que le maillage territorial répond à la volonté d'assurer une proximité avec les anciens combattants ;

[112] *Polynésie française et Nouvelle-Calédonie*

Considérant que l'ONAC-VG dispose à Paris, outre son siège situé Hôtel National des Invalides, d'un site d'accueil rue Saint-Jacques (paris, 5e arr.), acquis en 1982 et estimé par France Domaine à 6 M€ ;

Que le site, d'une superficie utile nette de 410 m² (1 597,30 m² SUB), regroupe 13 postes de travail et trois kilomètres linéaires d'archives intermédiaires et courantes de l'Office dans des locaux peu appropriés ;

Considérant que l'ONAC-VG dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2011-2015 validé par le ministère de la défense en mai 2011, approuvé en Conseil d'administration en octobre 2012 et ayant reçu un avis favorable de France Domaine en mars 2012 ;

Qu'outre le volet diagnostic montrant par un inventaire précis la grande variété des biens et des statuts d'occupation, le SPSI contient un volet de « cession » présentant les huit biens immobiliers dont la cession est envisagée ; qu'il s'agit pour la plupart de sièges désaffectés de services départementaux ou d'établissement et de parcelles non bâties[113] ;

Considérant que le SPSI fixe, pour l'ensemble du parc, des objectifs d'amélioration du niveau d'entretien des locaux, de mise aux normes d'accessibilité aux personnes en situation de handicap et d'amélioration de la performance énergétique (isolation thermique, rendement des installations de chauffage)[114] ; que ces travaux sont de la responsabilité de l'ONAC-VG pour les bâtiments dont il est propriétaire ;

Qu'il fixe, en outre, pour les locaux administratifs, des objectifs de réduction du ratio surface par poste de travail et de mutualisation de prestations ;

Qu'il fixe, enfin, pour les établissements médico-sociaux, des objectifs de mise aux normes d'habitabilité et d'adaptation pour l'accueil de patients atteints de certaines pathologies dont la maladie d'Alzheimer ;

Considérant que ces objectifs ont été réaffirmés à l'occasion de la présente audition ;

Sur la rationalisation des immeubles de bureaux et le relogement des services

Considérant que les services locaux de l'ONAC-VG inscrits au SPSI[115] de l'établissement et le siège de la direction générale occupaient 19 371 m² SUN de bureaux au 31 décembre 2011 soit une moyenne de 24,7 m² par poste de travail ;

Considérant que le SPSI fixait à 12 m² SUN par poste de travail la cible à fin 2015 ;

Que la stratégie reposait sur la densification, le transfert des archives et le relogement au cas par cas dans le cadre de réorganisations de services au niveau départemental ;

---

[113] Anciens bureaux d'Évry, de Toulon, d'Angoulême, de Grenoble, de Basse-Terre, ancienne maison de retraite de Carignan, terrains inconstructibles près d'Aix-en-Provence acquis en même temps que l'établissement de Beaurecueil

[114] Il s'agit de travaux concernant le parc dont l'ONAC-VG est propriétaire, c'est-à-dire, outre quelques services locaux, principalement des établissements médico-sociaux

[115] Exclut les services de proximité de l'ONAC-VG logés sur des sites de défense car ils relèvent des schémas immobiliers de base de défense.

Considérant que la fermeture des directions interdépartementales des anciens combattants (défense) hébergeant des services de l'ONAC-VG, situées dans le périmètre du SPSI défense, s'est traduite par le relogement hors périmètre défense, des services en Corse-du-Sud (+150 m² SUN), de la Côte-d'Or (+168 m² SUN), de la Haute-Vienne (+160 m² SUN) et de la Meurthe-et-Moselle (+110 m² SUN), soit un accroissement de superficie de 588 m² ;

Que le transfert des attributions de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense vers l'ONAC-VG (à compter du 31 décembre 2011) a induit le transfert des structures, moyens humains et financiers afférents ; qu'en termes d'immobilier cette opération s'est concrétisée par le transfert de l'emprise de l'ex-direction interdépartementale de Metz et des bureaux des trois services des anciens combattants du Maghreb, soit 1 843m² SUN ;

Qu'il en résulte au total un accroissement de superficie du parc de l'ONAC-VG de 2 431 m² SUN ;

Considérant que la stratégie de relocalisation des services départementaux de l'ONAC-VG sur des sites relevant du SPSI du ministère de la défense, amorcée au début des années 2000, s'est poursuivie entre 2011 et 2015[116] pour une réduction globale de 1 787 m² SUN ;

Qu'au cours du SPSI 2011-2015, cinquante et une opérations ont été conduites dont le relogement de quarante-quatre services de proximité, l'intégration de six centres d'expertises médicales et le relogement du siège parisien ; que les opérations de relogement de service ont été réalisées à l'issue, soit de propositions faites par des préfectures, soit d'initiatives internes concernant prioritairement des emprises trop grandes ou de qualité médiocre ;

Que le transfert de la direction générale en avril 2015 – Hôtel des Invalides – a permis une réduction du ratio d'occupation de 13,9 m² SUN par poste de travail à 11 m² ;

Considérant que sur les trente-trois actions listées dans le SPSI de l'établissement, seules six n'ont pu être réalisées soit par absence de site de relogement en cité administrative, soit en raison du retard pris dans le projet de relogement ;

Qu'en outre, des actions non programmées dans le SPSI ont été réalisées pour le relogement de services locaux à raison de sept opérations par an[117], de 2013 à 2015 ;

Considérant qu'il résulte de la stratégie de densification conduite pendant la période couverte par le schéma pluriannuel de stratégie immobilière une surface utile nette par poste de travail de 22,5 m² en 2015 (pour 721 postes de travail), alors qu'elle était de 24,7 m² fin 2011 (pour 785 postes de travail)[118] ; que les résultats des efforts consentis pour abaisser le ratio global SUN par poste de travail sont contrariés par la baisse simultanée des effectifs ;

---

[116] 2010 : Pyrénées-Orientales, 2011 : Nord, 2012 : Cher, Mayenne, Orne et Yvelines, 2013 : Hérault, 2015 : Gers et Loire

[117] 2013 : Ardèche, Aube, Creuse, Maine-et-Loire, Bas-Rhin, Deux-Sèvres, Guadeloupe ; 2014 : Calvados, Côtes-d'Armor, Loire, Lot, Meurthe-et-Moselle, Sarthe, Val-d'Oise ; 2015 : siège parisien, Hautes-Alpes, Cantal, Gers, Loire, Morbihan, Territoire de Belfort.

[118] Le ratio SUN par poste de travail était, avant l'élaboration du SPSI, de 27,6 m², pour 673 postes de travail (2009)

Que le ratio de 22,5 m² SUN par poste de travail n'est pas conforme aux exigences de la politique immobilière de l'État ; que seuls cinq sites dont le siège et un site au Maghreb présentent un ratio inférieur à la norme plafond de 12 m² ; que quarante-quatre sites présentent un ratio supérieur à 25 m² ;

Considérant que la stratégie de relogement par réduction du nombre de baux et des surfaces occupées a permis à l'établissement de stabiliser à 2,5 M €, puis de réduire[119] le montant annuel des dépenses immobilières[120] des services de proximité ;

Sur la stabilisation des missions de l'ONAC-VG et la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de performance (COP)

Considérant que le Conseil a constaté que la stabilisation des missions et du périmètre d'intervention de l'ONAC-VG était un préalable à la définition d'une stratégie immobilière pérenne et efficace ;

Considérant que le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement pour la période 2014-2018 a été adopté par son conseil d'administration le 20 octobre 2014 et comporte pour objectif la poursuite de l'effort de rationalisation et de mise à niveau de l'infrastructure de l'Office (objectif 4.4) ; que cet objectif se décline en actions relatives à la poursuite du travail de relogement (action 4.4.1), au déménagement de la direction générale de l'Office dans de nouveaux locaux (action 4.4.2), à l'élaboration du futur SPSI (2016-2020) sur la base des principes du COP (4.4.3), au développement du recours au service infrastructure de la défense, en soutien sur des travaux (4.4.4) et la poursuite de la mise en conformité des sites locaux avec la règlementation en matière d'accessibilité (4.4.5) ;

Que l'Office entend poursuivre son travail de rationalisation des implantations territoriales de proximité par la poursuite des relogements et de mutualisations des locaux avec ceux des administrations civiles, conformément à la recommandation portée par le CIE ;

Que l'Office se fixe pour cible en 2018 un ratio SUN par poste de travail de 20 m², alors qu'il est de 22,5 m² fin 2015, et que le seuil plafond fixé dans le cadre de la politique immobilière de l'État est de 12 m² ;

Sur la mise en œuvre du plan de cession inscrit au SPSI 2011-2015

Considérant qu'ont été réalisées, au titre du plan de cessions immobilières inscrit au SPSI, les cessions de l'ancien siège départemental de l'Essonne en 2011 pour 220 000 € et de l'ancienne maison de retraite de Carignan en 2012 pour 260 000 € ;

Considérant que la vente aux enchères de l'ancien siège départemental du Var a été infructueuse mais qu'une cession de gré à gré est envisagée, pour un montant de 200 000 €, suite à autorisation du conseil d'administration ;

Considérant que l'ancien siège du service départemental de la Charente a été remis aux héritiers de ses donateurs, n'ayant pu être cédé [121] ;

---

[119] *2011 : 2,501 M€ ; 2012 : 2,508 M€ ; 2013 : 2,461 M€ ; 2014 : 2,153 M€*

[120] *Ensemble des coûts de gestion dont, pour le fonctionnement : fluides, locations immobilières, charges locatives et de copropriété, travaux d'entretien et de réparation, nettoyage, taxes et redevances ; pour l'investissement : construction, gros entretien.*

Considérant que les anciens bureaux de Basse-Terre font l'objet d'une procédure d'enchères sous pli, le bien étant estimé à 120 000 € ;

Considérant que restent à céder : les bureaux actuels du site de Grenoble, lesquels ne pourront être mis en vente qu'après déménagement des personnels en base de défense – ce dernier étant retardé par l'indisponibilité des futurs locaux d'accueil- ; deux terrains inconstructibles acquis en même temps que l'établissement de Beaurecueil près d'Aix en Provence, en 1924 ;

Considérant qu'au-delà du plan de cessions immobilières du SPSI, le bois de la maison de retraite du Theil en Bretagne, inutile à son exploitation, a été cédé en 2015 pour 47 587 € ; que l'ancien site des Pyrénées-Atlantiques, désaffecté depuis 2014, est en cours de cession ;

Sur le désengagement de l'ONAC-VG du secteur médico-social et ses conséquences immobilières

Considérant que, l'ONAC-VG se désengageant du secteur médico-social, le patrimoine des établissements médico-sociaux a vocation à être cédé en 2016 et 2017 ; que les conditions de ce transfert ont évolué dans les conditions fixées par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 74 ;

Que les biens immobiliers et mobiliers appartenant aux écoles de reconversion professionnelle sont transférés en pleine propriété à l'établissement public national « Antoine Koenigswarter » à une date précisée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2016 ;

Que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes relevant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre peuvent être transférés en pleine propriété aux établissements publics nationaux, de santé ou médico-sociaux à une date prévue par décret, et au plus tard le 31 décembre 2017 ;

Que les transferts se font à titre gratuit ;

Considérant que la gratuité de ce transfert est la contrepartie, pour le repreneur, d'un engagement à maintenir sur site le personnel transféré ainsi que l'activité de chaque établissement et à ne pas vendre les sites transférés durant 15 ans sans indemniser l'ONAC-VG et l'État ;

Considérant que, conformément à la demande du CIE, ces biens ont été évalués par France Domaine : à hauteur de 40,3 M € pour les sept EHPAD biens propres de l'Office et de 32,9 M€ pour les sept écoles de reconversion professionnelle, biens propres de l'Office, et les deux écoles biens de l'État ;

Que les évaluations intègrent le détachement de certaines parcelles inutiles au fonctionnement des établissements, lesquelles seront valorisées et cédées par l'ONAC-VG ; que l'ensemble de ces parcelles est estimé à près de 450 000 € ;

Considérant que l'ONAC-VG tirera les conséquences au plan domanial et technique des conditions du transfert des établissements médico-sociaux, tel qu'elles découlent des dispositions introduites dans la loi de finances pour 2016 ;

---

[121] *Cession impossible suite au refus des héritiers de lever une charge de donation*

Les représentants de l'ONAC-VG et du ministère de la défense ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 2 décembre 2015 et du 6 avril 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil note les efforts accomplis en matière de rationalisation des implantations locales y compris par la réalisation d'opérations au-delà du SPSI 2011-2015.

2. Le Conseil prend acte de la signature du contrat d'objectifs et de performance, de la stabilité dans le périmètre qu'il devrait induire, de la déclinaison du sujet immobilier et de l'objectif de poursuite de l'effort de rationalisation et de mise à niveau de l'infrastructure de l'Office. Il encourage l'établissement à accélérer ses efforts afin de respecter les normes de la politique immobilière de l'État.

   Il invite également l'établissement à produire le bilan des coûts liés aux différentes opérations de relogement réalisées et prévisionnel des opérations à conduire.

3. Le Conseil constate la réalisation de l'opération de déménagement du siège de la direction générale en avril 2015 et de la réduction conséquente de la surface par poste de travail dans le respect de la norme « plafond » fixée par la PIE.

   Il s'interroge toutefois sur les raisons du maintien de deux implantations à Paris, l'une pour le siège et l'autre pour le service local.

   Il relève que ce dernier est valorisé par France Domaine à 6 M€ et abrite 13 postes de travail et un linéaire d'archives non négligeable. Cette situation est incompréhensible, particulièrement au regard de la situation des finances publiques. Le Conseil demande donc qu'il y soit remédié dans les plus brefs délais, le relogement de treize personnes et d'un linéaire d'archives, fut-il important, ne relevant manifestement pas de la mission impossible.

   Il invite également l'ONAC-VG à accélérer ses réflexions en cours sur les archivages intermédiaires et courants, et leur gestion.

4. Le Conseil note les évolutions induites par le projet de loi de finances 2016 concernant le transfert des établissements médico-sociaux (EMS). Il invite l'établissement à une vigilance particulière quant aux échéances fixées par la loi pour le transfert. Il souhaite que le bilan de ce transfert lui soit communiqué lorsqu'il sera réalisé.

   Il invite également l'établissement à poursuivre sa démarche avec France Domaine afin de valoriser dans les meilleures conditions les biens non bâtis cessibles séparément des EMS tels qu'ils ont été présentés au Conseil.

5. Le Conseil demande que l'Office s'inscrive dans la démarche des schémas directeurs immobiliers régionaux, si ce n'est déjà fait, afin de s'intégrer dans des réflexions élargies et partagées avec les services de l'État et ses opérateurs à l'échelle des régions. Ce rapprochement permettrait de conforter la stratégie actuelle de recherche de solutions d'accueil mutualisé avec d'autres services de l'État, dans un contexte de dispersion du parc immobilier et du faible nombre de postes de travail par sites.

6. Le Conseil invite, enfin, la tutelle à avoir une vision claire de l'évolution des effectifs afin d'articuler cette donnée au vaste chantier de relogement des services auquel s'est attelé l'ONAC-VG.

*

En conclusion, le Conseil souhaite que le SPSI 2016-2020 dans sa forme définitive tienne compte de ces observations.

*

Avis n°2016-20 sur la stratégie immobilière de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), son suivi et sa mise en œuvre

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-27 en date du 15 octobre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs ;

Vu le décret n°2010-1702 du 30 décembre 2010 portant création de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Ifsttar de novembre 2013 ;

Vu les éléments transmis par l'Ifsttar préalablement à l'audition par le Conseil de l'immobilier de l'État (note de synthèse en date du 12 mai 2016 sur les enjeux et problématiques des implantations immobilières et annexes) ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 25 mai 2016 Mme Hélène JACQUOT-GUIMBAL, directrice générale de l'Ifsttar accompagnée de M. Jean-Paul MIZZI, directeur général adjoint, en présence de : M. Laurent BELANGER, adjoint au sous-directeur de l'animation scientifique et technique, de la direction de la recherche et de l'innovation, ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, accompagné de Mme Corinne ROUBAUD, chargée de tutelle au bureau de la programmation et de la tutelle ; de M. Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière et immobilière accompagné de M. Didier SZMAROWSKI, ainsi que de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine et de M. Vincent LE FOLL, chargé de mission ;

Considérant que l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) est un établissement public à caractère scientifique et technologique créé par le décret n°2010-1702 ; qu'il est placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant que l'établissement résulte de la fusion le 1er janvier 2011 de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) et du Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) ; que pour concrétiser cette fusion, l'équipe de direction s'est attachée en premier lieu à :

- l'établissement d'une stratégie scientifique, d'un projet d'établissement et d'un contrat d'objectifs et de performance (2013-2016),
- l'organisation des départements regroupant des laboratoires (2013),
- l'analyse et le changement des modalités internes de gestion des contrats passés avec les agences de financement de la recherche ou les industriels,
- la réorganisation des fonctions support (2015) pour intégrer la réforme de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et l'harmonisation des pratiques entre les différents sites ;

Considérant que l'institut intervient dans les domaines du génie urbain, du génie civil et des matériaux de construction, des risques naturels, de la mobilité des personnes et des biens, des systèmes et des moyens de transports et de leur sécurité, des infrastructures, de leurs usages et de leurs impacts, d'un point de vue technique, économique, social, sanitaire, énergétique, environnemental et humain ;

Considérant que l'institut a notamment vocation à :

- conduire des recherches fondamentales et appliquées, des études méthodologiques et des développements d'essais et de prototypes ;
- mener tous travaux d'expertise, de conseil et d'appui aux politiques publiques dans ses domaines de compétence ;

- mettre en œuvre une politique d'information scientifique et technique et assurer la diffusion des connaissances acquises, notamment par les publications, la réglementation technique et la normalisation ;
- mener une politique de valorisation des résultats de ses travaux de recherche scientifique et technologique, notamment sous forme d'appui technique, de transfert de technologie, d'essai et de certification ;
- contribuer à la formation à la recherche ainsi qu'à la formation initiale et continue ;
- contribuer au rayonnement international et à l'exportation de l'expertise et des techniques qu'il développe ;

Considérant que ces missions s'exercent en particulier au profit des services des ministères de tutelle, des autres administrations et organismes qui leur sont rattachés, des collectivités territoriales, des institutions européennes et internationales, des associations professionnelles, des entreprises et des associations d'usagers ;

Considérant que l'Ifsttar dispose de deux instances statutaires de gouvernance : un conseil d'administration comprenant vingt-deux membres – dix nommés par l'État, huit personnalités qualifiées extérieures et quatre élus des personnels, en charge des orientations politiques générales et votant le budget ; un conseil scientifique composé de quinze personnalités extérieures et six élus du personnel, instance de réflexion et statuant sur les orientations scientifiques et techniques de l'établissement ;

Considérant que le pilotage opérationnel est placé sous l'autorité d'une direction générale et de deux directeurs généraux adjoints assistés par des missions administratives chargées du contrôle de gestion, de la qualité et métrologie, de la prévention hygiène et sécurité [122] et relayés par les directeurs délégués des six sites ;

Considérant que l'établissement dispose d'un budget annuel de 110 M€ (2015) dans un contexte de forte réduction budgétaire ;

Considérant que les ressources financières s'établissent comme suit : la part de la subvention pour charge de service public est de 80,4%, celle des ressources propres est de 19,6% ; que l'établissement connait des difficultés budgétaires depuis 2013, même si l'équilibre des comptes a été atteint fin 2014 ;

Considérant que l'Ifsttar emploie mille cent vingt agents[123] dont huit cent quatre-vingt-treize permanents en 2014 ; que l'établissement connait une diminution de sa dotation d'emploi d'environ 3,5% par an ;

Considérant que l'ensemble des dépenses de fonctionnement directes relatives à l'immobilier (entretiens, fluides, loyers, charges locatives…) s'élève à 5,4 M€ pour 2014 [124] ; les dépenses de travaux d'entretien sur biens immobiliers s'élèvent à près de 0,74 M€ en 2014 pour l'ensemble de l'Institut et qu'il s'agit de travaux de faible envergure (mises en sécurité, remplacements de garde-corps, électricité, étanchéité, régulation thermique) ;

---

[122] *Source : Rapport d'évaluation de l'Ifsttar établi par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*

[123] *Source : Rapport d'activité 2014*

[124] *Source : Document de politique transversale – projet de loi de finances pour 2016 : Politique immobilière de l'État*

S'agissant du patrimoine immobilier,

Considérant que l'Ifsttar s'est doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), validé en conseil d'administration le 5 décembre 2013. Ce schéma a été établi sur la base de la synthèse des SPSI de l'INRETS et du LCPC, datés de 2010. Ces schémas contenaient alors un inventaire précis du patrimoine immobilier ; la qualité de ce dernier ayant été jugée bonne ;

Considérant qu'au-delà de la description des implantations et de leurs utilisations, des budgets consacrés au fonctionnement, le SPSI ne portait aucune piste d'évolution ou de vision stratégique immobilière ;

Considérant que l'institut est implanté sur six sites principaux résultant des implantations des deux établissements fusionnés :

- Marne-la-Vallée (région Ile-de-France), siège de l'établissement conformément aux dispositions de l'article 1 du décret n°2010-1702 portant création de l'institut, et situé au sein du Pôle scientifique et technique Paris-Est,
- Versailles-Satory (78),
- Nantes-Bouguenay (44),
- Lyon-Bron (69),
- Salon de Provence – Marseille (13),
- Villeneuve d'Ascq (59) ;

Considérant que les sites comprennent à la fois des bureaux (22 145 m² SUN), des laboratoires et plus de cinquante équipements scientifiques dont certains relativement rares situés en intérieur ou en extérieur ;

Que l'ensemble des sites représente 82 452 m² SHON et 57 878 m² SUB [125], dont plus d'un quart se situe à Nantes-Bouguenais ;

Considérant que la pertinence de l'implantation et de la répartition territoriale de l'Ifsttar ne sont pas à ce jour remises en cause ni même analysées ; que les laboratoires implantés sur les différents sites ont développé des liens étroits avec les services et autres laboratoires avec lesquels ils travaillent localement ;

Implantation de Marne-la-Vallée (77),

Considérant que le siège de l'Ifsttar ainsi que de nombreux laboratoires sont implantés sur le site du Pôle scientifique et technique Paris-Est de Marne la Vallée soit dans le bâtiment Bienvenüe, soit dans le bâtiment de l'ENPC (École nationale des ponts et chaussées), soit encore dans un bien pris à bail Boulevard Kleper ;

Considérant que le Pôle résulte d'une politique de transfert, par le ministère chargé de l'équipement, des implantations franciliennes de recherche et de développement sous sa tutelle vers l'Est parisien (depuis les années 1970) ; qu'il se compose des bâtiments Bienvenüe, Coriolis et du bâtiment dit ENPC-ENSG ;

Qu'il regroupe des unités, moyens de recherche et locaux tertiaires de l'Ifsttar, de l'École des Ponts Paris Tech, du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), de la Direction technique Infrastructures de transports et matériaux (DTecITM) - ex Sétra du CEREMA, les instituts d'urbanisme

[125] *Cf. éléments transmis par l'Ifsttar préalablement à l'audition : annexe 14*

(IFU et IUP), ainsi que des locaux dédiés au pôle de recherche et d'enseignement supérieur de l'Université Paris-Est ;

Considérant que le bâtiment Bienvenüe, situé Cité Descartes à Marne-la-Vallée, a été construit sous maîtrise d'ouvrage du ministère (livraison partielle 2012) ;

Qu'il dispose de 25 000 m² de bureaux, de 10 000 m² de laboratoires (chimie, optique, matériaux…) dont une dalle d'essais (60m x 10m) permettant de caractériser la résistance des matériaux de construction ;

Qu'il comprend également un cœur de pôle composé de services d'accueil, de documentation, d'un centre de conférences avec amphithéâtre (deux cent trente places), d'un réfectoire avec cuisines (deux mille rationnaires) et espaces de convivialité ;

Considérant que dans son avis n° 2014-27, le Conseil de l'immobilier de l'État a relevé que : s'agissant de la création du Pôle scientifique et technique Paris Est à Marne-la-Vallée, cette opération devait permettre d'héberger 1500 agents par le regroupement de plusieurs organismes sur le site de la cité Descartes ; cette opération devait nécessiter la construction de 36 700 m² SHON de nouveaux bâtiments HQE et BBC pour un coût prévisionnel de 121,7 M€ TDC (financés à partir des produits de cessions réalisées et acquisitions réalisées en VEFA par les organismes accueillis) ; la date de livraison était fixée au quatrième trimestre 2012 ; que les cessions prévues pour le financement de cette opération se sont réalisées en 2009 à hauteur de 103 M€ ; le financement a été complété par des retours de cession ; le chantier démarré principalement en septembre 2010 a subi des retards du fait de la défaillance des entreprises de certains lots techniques ; que malgré les mises en demeures faites aux entreprises, le maître d'ouvrage n'a pas pu livrer la totalité du bâtiment à la date requise (décembre 2012) ; cette situation a occasionné de nombreux surcoûts ; sur le plan financier, cette opération a fait apparaître début 2014 un surcoût de 22,7 M€ ;

Considérant que l'Ifsttar bénéficie par convention d'utilisation en date du 18 janvier 2016, et à titre gratuit, d'une partie du bâtiment Bienvenüe (dite parties privatives dont l'établissement dispose) ainsi que d'une quote-part des équipements communs (salles de réunion, archives, etc.) et de l'accès aux parties communes (halls d'entrée) telles que définies dans la convention de site et ses annexes relatives à la répartition des surfaces entre les occupants ;

Considérant que la convention d'utilisation est conclue pour une durée de 18 années entières et consécutives à compter du 1er janvier 2015 ;

Qu'elle comporte une période de fiabilisation (d'un an), sous Chorus RE FX, concernant les informations relatives aux biens visés par la convention, la désignation de l'ensemble immobilier étant imparfaitement connue à la signature de la convention. La fiabilisation des données doit intégrer, selon la convention, un volet sur les effectifs résidents présents dans les locaux utilisateurs afin de calculer le ratio d'occupation à l'entrée dans les lieux ;

Considérant que la convention fait état d'un effectif physique de trois cent soixante-quatorze pour cinq cent quatre-vingt-trois postes de travail au 1er janvier 2015. Les surfaces occupées sont les suivantes : 25 661,92 m² SHON, 23 144,92 m² SUB et 7 629,62 m² SUN ;

Que le ratio d'occupation de l'Ifsttar entériné par la convention est de 13,09 m² SUN par poste de travail (incluant la SUN pour la quote-part des surfaces communes) ;

Considérant que la convention prévoit (article 10) un engagement d'amélioration de la performance immobilière avec un ratio cible de 13 m² SUN par poste de travail au 31 décembre 2017, puis de 12 m² au 31 décembre 2023 ;

Considérant que l'année 2015 correspond effectivement à la première année d'utilisation complète du bâtiment y compris l'espace restauration et l'amphithéâtre ;

Que l'exploitation de l'ensemble est sous la responsabilité de l'Ifsttar, occupant majoritaire ;

Que les autres occupants ont signé avec l'Ifsttar des conventions de partage des charges ; les conditions d'utilisation partagée des espaces communs (halls, amphithéâtre, salles de réunion) sont quant à elles formalisées dans un autre document s'apparentant à un règlement intérieur ;

Que les coûts d'exploitation ont été estimés à 80€/m² SUB sur la base de données 2012 ;

Que l'Ifsttar donne à bail 55 m² de bureaux à la RILEM (Réunion Internationale des laboratoires et experts des matériaux, systèmes de construction et ouvrages) ;

Considérant que le projet du complexe Bienvenüe connait des difficultés en exploitation, que les occupants ne bénéficient pas de l'usage des équipements qui y ont été installés (mauvais fonctionnement de la dalle d'essai, du système de régulation des températures et hygrométrie…) ; que les dispositions prises pour pallier ces dysfonctionnements entrainent des surcoûts non prévus [126] ;

Considérant que l'opérateur n'est pas en situation de présenter un bilan comparatif des coûts immobiliers pré et post emménagement dans l'immeuble Bienvenüe. Le coût de fonctionnement du bâtiment serait supérieur aux prévisions, voire supérieur à ceux antérieurs de l'Ifsttar [127] ;

Considérant que les revenus immobiliers sont de 460 000 € en 2015. Il s'agit de remboursement d'avance sur les factures de marchés multi-technique et multi-services ;

Considérant que l'Ifsttar bénéficiera également d'un équipement situé sur la parcelle globale de l'opération Bienvenüe, dit *Equipex Sense-City* : équipement d'excellence sous forme d'un vaste hall climatique reconfigurable de 400m² afin d'accueillir des maquettes des principales composantes de la ville à échelle réduite permettant de tester en milieu réaliste des micro- et nano-capteurs inventés pour « mesurer et piloter la ville » (commencement des travaux début 2016) ;

Que le projet est porté par un consortium regroupant l'Ifsttar, l'ESIEE-CCIP, le laboratoire de physique des interfaces et couches minces (LPICM École Polytechnique – CNRS) et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ;

Que l'implantation de l'équipement au sein du Pôle scientifique et technique confirme la vocation du pôle dédié à la ville du futur ;

Que l'investissement affecté à cette mini-ville climatique est de 6,3 M€. Sur le plan financier et foncier un bail emphytéotique doit être signé avec le représentant de l'État ;

Que l'engagement financier de l'Ifsttar est de 0,179 M€ pour une occupation de dix-huit ans ;

---

[126] *Cf. Fiche France Domaine du 17 mai 2016*

[127] *Cf. Fiche France Domaine du 17 mai 2016*

Considérant que l'Ifsttar occupe également des locaux situés dans le bâtiment Kepler, également localisé dans la cité Descartes. Ces locaux sont occupés par une unité mixte de recherche (UMR Navier) - pour mémoire cette dernière dispose par ailleurs de locaux au sein du bâtiment de l'ENPC ;

Que les locaux correspondent à 1 600m² SUB dont 575 m² SUN [128] ;

Que le projet de regrouper l'intégralité de l'UMR dans les locaux de l'ENPC a été étudiée puis abandonnée en 2013, les travaux induits dépassant les capacités de financement par l'Ifsttar et l'ENPC ;

Considérant que les surfaces du bâtiment Kepler sont prises à bail ; que ce dernier a été renégocié lors de son renouvellement (2013) concomitamment avec l'abandon du projet de regroupement de l'UMR sur un site unique à court terme ;

Que le loyer annuel avant renégociation s'élevait à 328 778 €, que l'économie induite par la renégociation est de 206 278 € la première année, 118 778 € les années suivantes ;

Qu'il inclut la prise à bail de 100 m² supplémentaires au bénéficie de l'UMR et la réalisation de travaux à la charge de l'Ifsttar à hauteur de 0,15 M€ (2015) ;

Considérant qu'à l'horizon 2019-2020, la décroissance des effectifs accueillis dans le bâtiment Bienvenüe permettra l'accueil des personnels (chercheurs) implantés dans le bâtiment Kepler depuis une vingtaine d'année ;

Implantation de Versailles (78),

L'Ifsttar occupe un bâtiment implanté sur une emprise du ministère de la Défense dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) ;

Considérant que son implantation en lien avec les pistes d'essais du ministère de la défense et proche des installations de recherche des constructeurs automobiles français se justifie, le site étant spécialisé dans le développement de véhicules à délégation de conduite ;

Que le bâtiment correspond à 2 513 m² SHON, 1 742 m² SUB dont 1 024 m² SUN, (ratio SUN par poste de travail de 11,37 m²) dans un état technique qualifié par l'établissement de très satisfaisant ;

Que la valeur du bâti est estimée à 4,480 M€ (valeur décembre 2012) ;

Que les revenus immobiliers sont de 13 676 € en 2015 ;

Considérant que le Conseil général envisage la construction d'un second bâtiment dans le cadre du développement des activités sur site et afin d'accueillir l'ITE Védécom et un laboratoire de l'IFSTTAR. Le principe de ce projet a recueilli un avis favorable du conseil d'administration de l'Ifsttar. L'institut deviendrait alors locataire du Conseil général. Le calendrier reste à préciser. Le projet est connu de France Domaine ;

[128] *Référentiel technique – outil développé par France Domaine*

Implantation de Nantes-Bouguenay (44),

Cette installation a été décidée dans les années 1970 pour le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) dans le cadre d'un déménagement partiel ; sa logique était alors la création d'un campus à la campagne et d'un second pôle face au développement scientifique et universitaire du nord de l'agglomération ;

Considérant que le patrimoine, propriété de l'État, est constitué de douze bâtiments, dispersés sur le site, à usage de bureaux, laboratoires et salles d'essais, de cinq bâtiments de services (restauration, locaux sportifs, etc.) et de sept grands équipements d'essais sur un terrain de 146 hectares ;

Considérant que les bâtiments datent pour un certain nombre d'entre eux des années 1970-1980, l'état technique de l'ensemble laissant apparaitre un défaut d'isolation thermique généralisé ;

Que l'ensemble totalise 24 916 m² SHON, dont 20 342 m² SUB (6 421 m² SUN) ;

Que le ratio SUN par poste de travail s'élève à 19,34 m² (bâtiment Viarme seul) ;

Que le site accueille deux centre quatre-vingt-dix personnes physiques (au 31/12/2015) pour trois cent cinquante postes de travail ;

Que sur la seule période 2014-2015, des travaux ont été réalisés à hauteur de 0,57 M€ dont une part importante consacrée à l'isolation-étanchéité et à l'électricité-chauffage-ventilation;

Considérant que les équipements d'essais jouxtent pour certains des bâtiments de bureaux, voire sont intégrés au sein du bâtiment (ex. bâtiment Résal aménagé en une halle d'essais ceinturée de bureaux) ;

Qu'en 2014, une piste d'essai a été construite dans le cadre d'un contrat avec un industriel ;

Que des projets de nouveaux équipements à moyen et long termes existent sans toutefois se concrétiser ;

Que le terrain offre encore de larges possibilités d'accueil d'équipements de l'Ifsttar ou d'établissements partenaires régionaux ;

Considérant que le site connait des problèmes de desserte routière et en transport, de sécurisation des accès, de gestion d'un bâti diffus et énergétiquement non performant (entretien, gardiennage), de gestion des zones non construites (entretien, surveillance) ;

Considérant que des offres d'accueil ont été faites à différents organismes (CEA, IRT Jules Verne, université), développant ainsi une stratégie d'accueil de tiers mais sans concrétisation réelle ;

Implantation de Bron (69),

Il s'agit de l'implantation historique du Centre d'études de l'équipement (CETE), à l'initiative du ministère de tutelle dans les années 1970, le réseau des CETE ayant depuis été absorbé par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;

Considérant que le site a accueilli depuis divers laboratoires de l'INRETS puis son siège juste avant la création de l'Ifsttar ;

Que l'exploitation du site dénommé « Cité des mobilités » est du ressort du CEREMA, l'Ifsttar remboursant sa part des charges communes ;

Considérant que l'ensemble du site de Bron (y compris les bâtiments occupés par l'Ifsttar), a fait l'objet en 2010 d'une étude globale de définition d'un programme et d'un plan d'actions des aménagements ;

Qu'il en résulte une stratégie d'organisation et de développement du site articulée en différents axes : profiter de la dynamique liée au tramway, aménager et lotir le site, utiliser le plan de déplacement d'entreprise comme levier de l'évolution paysagère et programmatique du site, valoriser le foncier immédiatement disponible, requalifier le patrimoine existant et accompagner la réalisation de futures constructions, préserver l'autonomie des différentes constructions ;

Que l'ensemble des actions de ce vaste programme a été estimé à 86 M€ TDC, dont 12,7 M€ pour la part des dépenses propres à l'Ifsttar ;

Que les actions n'ont pu être concrétisées faute de financements disponibles ;

Considérant que les bâtiments occupés par l'Ifsttar sont des biens propres dont la valeur est estimée à 9,5 M€ pour une superficie de 13 048 m² SUB (dont 5 013 m² SUN) ;

Qu'ils accueillent deux cent vingt et un effectifs physiques pour trois cent cinquante postes de travail (données 31/12/2015), le ratio SUN poste de travail étant de 14,32m² ;

Qu'ils accueillent également des équipements dont une catapulte utilisée pour la réalisation de simulation d'accident de la circulation ;

Que les revenus immobiliers sont de 42 000 € en 2015 ;

Considérant que le devenir de ces structures fait l'objet de discussions dans le cadre du projet global de « cité des mobilités » validé par le Préfet en 2013 ;

Considérant, comme le précisait l'avis n°2014-27 du CIE, que l'accompagnement du CEREMA est un des axes du SPSI 2014-2018 du ministère en charge de l'environnement (accompagnement de ce nouvel établissement dans le transfert de son parc immobilier et élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière[129]) ;

Que les objectifs concernant ce parc sont d'élaborer une stratégie d'entretien et de rénovation afin de définir le budget d'investissement nécessaire pour maintenir le parc à niveau (avec estimation GER) de rationaliser des sites campus par mutualisation des implantations et ainsi réaliser de cessions foncières,

[129] *La constitution du parc immobilier du CEREMA regroupant 8 centres d'études techniques et 3 services techniques centraux est effective depuis le 1er janvier 2014. Au total les services sont implantés sur 35 sites dans 26 départements. Ils occupent 86 276 m² de surfaces de bâtiments à usage principal de bureaux et 85 205 m² de bâtiments techniques. Le montant des loyers marchands s'élève à 1,5 M€ par an (siège provisoire à Bron compris) et les dépenses d'exploitation et d'entretien courant à environ 6,3 M€ par an. Le poste de taxes foncières est estimé à 2,35 M€.*

de rechercher une optimisation économique et énergétique et l'amélioration technique et réglementaire de certains bâtiments ;

Considérant qu'une étude d'optimisation du site a débuté le 6 avril 2016, à l'initiative du Préfet, dans le cadre du schéma directeur immobilier régional (SDIR) ;

Implantation de Salon-de-Provence – Marseille (13),

L'antenne de Salon-de-Provence, héberge depuis trente ans une base unique en Europe alimentant les recherches internationales de données relatives au déroulement d'accidents.

Le site accueille également le laboratoire en charge de l'alimentation de la base de données et celui permettant de recréer les scénarii d'accident sur simulateur de conduite, ainsi que des géotechniciens et spécialistes des risques travaillant sur des projets soutenus par le Conseil régional ;

Considérant que l'institut occupe sur ce site un bien domanial dont la valeur est estimée à 1,9 M€, pour une superficie utile nette de 1 226 m². Le ratio par poste de travail est estimé fin 2015 à 11,7m². L'emprise est de 4 655 m² ;

Que le bâtiment d'origine date du milieu des années 1980 avec une opération d'extension – rénovation conduite en 2006 afin d'accueillir des personnels installés dans des constructions temporaires ;

Qu'il accueille des laboratoires spécifiques (consacré à la dynamique du véhicule, servant à préparer et tester les moyens d'essais qui sont ensuite employés sur piste ou route ; consacré à la simulation de conduite permettant des études comportementales sur des sujets placés en situation) une salle de travail réservée aux études détaillées d'accidents, une salle de documentation, une salle de visioconférence ;

Considérant que l'institut bénéficie par ailleurs d'une mise à disposition par l'Université d'Aix-Marseille, dans le cadre d'une convention pour l'unité mixte de recherche Ifsttar / AMU. Elle porte sur 1 200m² de bureaux situés dans la faculté de médecine et d'un terrain d'une superficie de 2 500m² sur lequel l'institut a construit un hall d'essai abritant un lanceur horizontal ;

Implantation de Villeneuve d'Ascq (59),

L'institut y dispose d'un centre construit en 1985 et agrandi en 1995, d'une superficie de 2 875m² SHON, dont 2 745m² SUB (1 381m² SUN) ;

Qu'il s'agit d'un bien propre évalué fin 2009 à près de 9 M€ et dont l'état est jugé satisfaisant ;

Que les revenus immobiliers sont de 29 000 € en 2015;

Considérant que ce site accueille des tiers et qu'à ce titre des locaux ont été mis à disposition de l'Institut de recherche technologique Railenium par convention, fin 2013, pour treize personnes. La stratégie d'accueil se poursuit. Au-delà des treize personnes de Railenium, le chiffre pourrait être porté à quinze, voire vingt personnes accueillies, après réalisation d'une étude de faisabilité ;

Qu'il accueille, au 31 décembre 2015, soixante-cinq effectifs physiques et cent onze postes de travail (31/12/2015). Son ratio d'occupation est de 12,44m² SUN par poste de travail ;

Les représentants de l'Ifsttar et du ministère de tutelle ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 25 mai et du 12 octobre 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil entend que l'Ifsttar résulte de la fusion en 2010 de l'INRETS et du LCPC et qu'afin de concrétiser cette fusion l'institut s'est attaché, en priorité et avec l'accord de sa tutelle, à établir une stratégie scientifique, un projet d'établissement et un contrat d'objectifs et de performance (2013-2016).

   Il constate néanmoins que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière élaboré en 2013, plutôt riche de données d'inventaire, résulte de la seule synthèse des schémas des entités fusionnées ; que l'aspect stratégique de la politique immobilière de l'institut a été peu, voire pas du tout, abordé.

2. Le Conseil constate que l'établissement dispose d'un patrimoine diversifié car composé, outre les bureaux et espaces administratifs, de documentation ou de restauration, de locaux spécifiques liés à l'activité dont les laboratoires et équipements scientifiques. Qu'à ces derniers ne peuvent s'appliquer les ratios usuels caractérisant l'optimisation de l'utilisation des surfaces, qu'il s'agisse de la surface utile nette rapportée au poste de travail (cible plafond de 12m²) ou de la surface utile brute rapportée au poste de travail (cible plafond 20m²).

   Il insiste sur l'intérêt qu'il y a pour l'établissement à s'inscrire dans la démarche de mise à jour des données via le référentiel technique (RT) développé par France Domaine. Il encourage ce dernier à s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à faire bénéficier l'opérateur du module « RT - enseignement supérieur – recherche » en cours de développement, pour prendre en compte les spécificités immobilières. À défaut, il invite l'opérateur, conjointement avec France Domaine à s'inspirer de la méthode retenue.

3. Le Conseil relève que l'Ifsttar indique disposer au 31 décembre 2015 de 1 542 postes de travail pour un effectif physique rémunéré de 1 078 individus, soit 464 postes de travail non affectés. Si l'accueil de doctorants explique pour une part ce décalage, il témoigne tout autant d'un parc surdimensionné.

   Il rappelle que la stratégie immobilière de l'établissement ne peut être conçue sans intégrer les paramètres particuliers que sont la baisse du plafond d'emploi et la trajectoire budgétaire, connues et prévisibles.

   Il insiste également pour que le SPSI propose une optimisation de l'occupation des postes de travail, tenant compte des nouveaux modes de travail et des possibilités de mutualisation d'espaces de travail pour les résidents dont le taux réel d'occupation des postes de travail est faible.

4. Le Conseil rappelle en outre que la qualité intrinsèque des bâtiments et leur coût d'exploitation (dont la connaissance des consommations énergétiques) doivent être connues, ce qui devrait être d'autant plus facile dans un établissement opérant dans le domaine des territoires et de la transition écologique et énergétique. Naturellement, la question du réemploi de bâtiments non conformes aux exigences environnementales actuelles sera posée aussi souvent que nécessaire.

5. Le Conseil prend acte des mesures nouvelles prises en 2015, notamment l'intégration des deux implantations les plus complexes (Bouguenais – Nantes et Bron) aux schémas directeurs régionaux des Régions Pays-de-la-Loire et Auvergne-Rhône Alpes.

   Il se félicite de cette démarche et entend qu'elle permet d'intégrer, au-delà du sujet bâtimentaire et de l'optimisation de son occupation, la problématique du foncier qui caractérise ces deux sites.

6. Le Conseil précise que la généralisation des schémas directeurs régionaux immobiliers, d'une part, et la parution de la circulaire du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs, d'autre part, sont deux facteurs qui invitent l'établissement à donner rang de priorité à l'élaboration d'une stratégie immobilière avec l'appui de sa tutelle et de la Direction de l'immobilier de l'État.

7. Le Conseil indique qu'il appartiendra à l'établissement en relation avec sa tutelle, analyse faite de la situation et des perspectives, de préciser si la fermeture d'un site peut constituer une solution opérante.

Au ministère de tutelle,

8. Le Conseil comprend que la création de l'établissement par fusion de deux structures préexistantes rendait prépondérante la définition d'une stratégie « métier » par l'établissement, validée par le ministère de tutelle dans le cadre du contrat d'objectif et de performance. Ceci fait, il invite le ministère à accompagner l'établissement dans l'élaboration de sa stratégie immobilière en cohérence avec le plafond d'emploi et la trajectoire budgétaire prévisibles.

   Il précise qu'il appartient au ministère de définir les stratégies de site tels celui de Bron ou de Marne-la-Vallée caractérisés par des regroupements d'opérateurs, à son initiative et l'invite, au cours de l'année 2017, à lui présenter sa stratégie par site, notamment avec le CEREMA.

9. Le Conseil sera attentif au respect des objectifs de la politique immobilière tant en termes de rationalisation et mutualisation des implantations que sur l'optimisation économique et énergétique, et ce tout particulièrement sur les sites de regroupement d'opérateurs.

Au représentant de l'État propriétaire,

10. Concernant la création du Pôle scientifique et technique de Marne-la-Vallée, ainsi qu'il l'a déjà formulé dans son avis n°2014-27, le Conseil ne peut que déplorer la conduite défaillante du projet de construction du bâtiment Bienvenüe. Il rappelle que ce constat illustrait les nombreuses remarques déjà formulées par le CIE sur les dérives de certaines maitrises d'ouvrage public conduisant à un alourdissement significatif du coût des opérations, et en l'espèce à une augmentation estimée à 18,6% (début 2014).

11. S'agissant des termes de la convention d'utilisation du Bâtiment Bienvenüe, le Conseil s'étonne du rapport retenu à l'entrée dans un bâtiment neuf entre les effectifs physiques et le nombre de poste de travail. Ce rapport équivaut à 1,55 poste de travail par effectif physique. De même, il s'interroge quant au ratio d'occupation mentionné (13,09 m² SUN par poste de travail) et à la cible de 12 m² SUN par poste de travail à horizon 2023, la norme plafond de 12m² ayant été fixée par circulaire du 19 février 2010.

    Il demande qu'à l'issue de la phase de fiabilisation des données prévue par la convention d'utilisation du bâtiment Bienvenüe, une note actualisée lui soit transmise (superficies ventilées par type de locaux : bureaux, spécifiques… ; nombre de postes de travail et effectifs physiques ; état des consommations), valeur du bâtiment.

12. Le Conseil a pris bonne note du travail commun entre France Domaine et l'opérateur et l'encourage. Il prend note qu'un plan d'actions priorisées sera achevé fin 2016/début 2017 dans le cadre du suivi renforcé des opérateurs et souhaite en être destinataire.

*

En conclusion, le Conseil demande que l'établissement, conjointement avec son ministère de tutelle et le service France Domaine, s'accorde sur une méthodologie et les mesures d'accompagnements nécessaires afin qu'un plan d'action soit rapidement élaboré et partagé concernant la stratégie immobilière de l'opérateur en veillant tout particulièrement à la valorisation du foncier disponible et à la résolution des difficultés liées à l'exploitation du bâtiment Bienvenüe.

Il invite tout particulièrement le ministère de tutelle à veiller à l'articulation entre stratégie de site, de sa compétence, et stratégie immobilière de chaque opérateur présent sur le site, notamment à Bron et Marne-la-Vallée. Il appelle également les différentes parties prenantes à une grande vigilance quant à l'articulation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière avec les schémas directeurs immobiliers régionaux.

Il insiste enfin pour que la problématique du foncier et de sa valorisation, dont les larges possibilités comme à Nantes ne sont pas exploitées, soit pleinement intégrée aux réflexions relatives à l'élaboration du prochain SPSI.

*

10. Conclusion

L'année 2016 constitue une année charnière pour la politique immobilière de l'État en raison, d'une part, du nouvel élan donné par le gouvernement avec la communication en Conseil des ministres du 20 janvier et, d'autre part, de la reconduction du Conseil de l'immobilier de l'État confortant ainsi son rôle.

Ce dernier a pu constater des progrès dans la prise en compte de l'immobilier comme vecteur de réduction des dépenses publiques et d'accompagnement au changement. Il a également regretté régulièrement les insuffisances des progrès enregistrés en bien des domaines (notamment le non-respect du ratio d'occupation de 12 m² par poste de travail), des systèmes d'information aux résultats concrets en termes de réduction de coûts ou d'amélioration du bâti. Il analysera avec attention les résultats des réformes lancées en 2016.

En 2017, le Conseil continuera, par ses avis, à éclairer le ministre en charge du domaine comme il le fait depuis maintenant dix ans. Il rendra un avis général sur le thème des locaux d'activité. Il continuera son cycle d'auditions sur les universités. Le Conseil a prévu des auditions sur les logements de fonction et élargira encore son action par des avis sur de nouveaux opérateurs. Il s'intéressera également aux têtes de réseau des organismes d'assurance sociale et aux agences régionales de santé.

*

11. Annexes

*

Comment mieux gérer les immeubles et maîtriser les coûts d'investissement et d'exploitation ?

CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Comment mieux gérer les immeubles et maîtriser les coûts d'investissement et d'exploitation ?

Dans le cadre de ses missions, le Conseil de l'immobilier de l'État a décidé d'organiser des séances thématiques transversales destinées à mieux accompagner la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État par ses différents acteurs.

Deux thèmes ont été précédemment abordés, l'un sur « La responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service », le deuxième sur « L'évolution de l'espace de travail des services publics et les nouveaux besoins des services administratifs liés à l'émergence des nouvelles techniques de l'information et de la communication ».

Le troisième thème, « Comment mieux gérer les immeubles et maitriser les coûts d'investissement et d'exploitation ? », est abordé à partir des unités de base que sont le bâtiment et le service à l'immeuble. Cette réflexion conduit à s'interroger sur l'optimisation des biens occupés que l'État en soit propriétaire (biens domaniaux) ou locataire (biens pris à bail). La recherche d'optimisation de ces biens est en l'occurrence appréciée sous l'angle de la maîtrise des coûts d'investissement et d'exploitation, afin de diminuer le coût à l'occupant.

L'objectif est de mettre en lumière d'un certain nombre de points de vigilance, de questions à se poser, de pistes de réflexion et de progression dans un contexte budgétaire particulièrement et durablement contraint.

Cette séance thématique a été préparée sous la responsabilité de M. Michel JOUVENT, Délégué général d'APOGEE, membre du Conseil de l'immobilier de l'État.

Les membres du CIE tiennent à remercier les participants aux trois tables rondes :

1. Les baux et la rationalisation des dépenses.

Intervenants de la première table ronde :

- M. Frank PRIVÉ, Administrateur de l'ADI : président du Groupe de Travail Bail Preneur,
- M. Édouard VITRY, avocat associé chez K&L Gates

Quand l'État est locataire, une exploitation la plus économique possible implique de s'intéresser aux conditions d'élaboration des baux (comment négocier les baux, les renégocier, selon quel calendrier ? la rédaction des clauses du bail et les points d'attention sur les charges, les travaux, etc.).

2. Les modalités d'exploitation.

Intervenants de la deuxième table ronde :

- M. Philippe BELLINI, Président d'Advenis Facility Management,
- M. Denis SZKOBEL, Président du Syndicat Professionnel des Entreprises de Multiservice Immobilier et de Facilities Management (SYPEMI), Directeur du développement Bouygues Energies services.

Ce sous thème intéresse à la fois l'État propriétaire et l'État locataire. Il concerne la définition des modalités d'exploitation : l'externalisation, les plans de maintenance et d'entretien, etc.

Il peut être également abordé sous l'angle de l'incidence des certifications sur la gestion immobilière : la prise en compte du volet environnemental en général et plus spécifiquement du volet thermique.

3. Les outils pour améliorer la gestion et la mesure de la performance.

Intervenants de la troisième table ronde :

- M. Frank HOVORKA, Responsable de l'immobilier durable à la Caisse des dépôts et consignation
- M. Marc CHANIER, Responsable du pôle immobilier de Numen, chargé d'enseignement à l'ESPI (École Supérieure des Professions Immobilières).

Dans le cadre des outils pour une meilleure gestion immobilière, le développement du digital au service de la gestion immobilière, les modalités d'application de la maquette numérique au patrimoine de l'État et ses attendus sont à prendre en compte.

Les conditions d'appréciation de la performance des immeubles permettent quant à elles d'aborder le sujet des modalités de constat de la performance immobilière. Comment mesure -t-on la performance, selon quels indicateurs, à quel rythme ?

*

À l'issue des tables rondes, les intervenants ont formulé chacun deux ou trois recommandations :

Table ronde 1 :

- Identifier clairement la personne en charge de la validation du bail et du pilotage de la prise à bail ;
- Centraliser la définition de la méthode et des processus, concernant la prise à bail. Décentraliser les actions ;
- Prôner systématiquement l'intervention de professionnels extérieurs ;
- Donner un statut législatif et juridique aux baux dont l'État est preneur ;
- Généraliser la clause de résiliation anticipée et intégrer des clauses de sous location, de transfert de bail pour plus de souplesse ;

Table ronde 2 :

- Développer la connaissance du patrimoine occupé ;
- Travailler sur la valeur du bien immobilier occupé et ne pas hésiter à se comparer au marché ;
- Rendre possible la multi-utilisation des locaux dont l'État est le principal utilisateur, notamment par des conventions souples permettant la sous location ou encore la mutualisation de services (accueil, restauration…) ;
- Viser des économies d'échelle en évitant la multiplication des donneurs d'ordre, des appels d'offres et des contrats ;
- Ne pas hésiter à expérimenter de nouveaux outils de gestion du patrimoine.

Table ronde 3 :

- Améliorer la connaissance de l'immobilier en imposant un processus de captation de la donnée (souple) pour remontées du terrain ;
- Tenir compte des bonnes pratiques en région, standardiser les processus pour faire savoir les données utiles ;
- Travailler sur les usages et services que l'État veut proposer (valeur d'usage) ;
- Connaitre les données existantes et créer les conditions de leur partage ;
- Accepter la part d'incertitude de la donnée ;
- Recourir à l'externalisation : brokers, facility manager pour avancer plus vite.

*

Les fiches jointes récapitulent et organisent, à travers une approche thématique, les constats et préconisations ou pistes de réflexion du Conseil de l'Immobilier de l'État sur les conditions d'une meilleure exploitation des bâtiments dont l'État à la charge. Elles ont pour base les interventions faites lors de la séance du 4 novembre 2015 qui ont nourri la réflexion ici proposée par le CIE.

Les déclinaisons sont les suivantes :

Fiche 1 : Les enjeux d'une meilleure gestion et d'une maîtrise des coûts immobiliers.

Fiche 2 : L'optimisation de l'investissement sur le patrimoine de l'État.

Fiche 3 : La maîtrise des coûts immobiliers d'un bien pris à bail par l'État.

Fiche 4 : Les outils de connaissance et d'évaluation de la performance.

Fiche 5 : Vers un immobilier partagé et de services.

Contact :

Conseil de l'immobilier de l'État — Secrétariat général
Tél : 01.53.18.96.27
www.economie.gouv.fr\CIE

Les enjeux d'une meilleure gestion et de la maîtrise des coûts immobiliers.

Constat

L'État occupe un parc immobilier de 67 millions de m² de SUB (chiffres au 31.12 2014) dont 82 % en domanial. La part de l'immobilier de bureau représente 18,6 millions de m² soit 28 % (13,2 millions de m² dont l'État est propriétaire et 5,4 millions de m² dont l'État est occupant).

L'effort financier annuel consacré à la politique immobilière de l'État, hors dépense de personnel, s'élève à 7,3 Mds€. Ce montant se répartit entre 3 Mds€ de dépenses relevant du propriétaire (acquisitions/constructions, travaux structurants et entretien lourd) et 4,3 Mds de dépenses relevant de l'occupant (entretien courant, énergies et fluides, loyers budgétaires et non budgétaires). Les dépenses de personnel consacrées à la politique immobilière de l'État sont quant à elles évaluées à 430 millions € par an (en moyenne sur les 3 dernières années).

La valorisation du parc immobilier dont l'État est propriétaire s'élève à 58,4Mds€.

L'immobilier constitue le premier poste des dépenses de fonctionnement civiles et militaires de l'État. L'enjeu est donc colossal dans une situation économique contrainte.

Durant les trois dernières années, près de 9 Mds€ ont été consacrés aux dépenses dites du propriétaire (dont 38 % pour les acquisitions et constructions, 39,6 % pour les travaux structurants et 22,4 % pour l'entretien lourd).

Ce rappel de quelques chiffres conduit à mesurer les enjeux que l'immobilier de l'État représente. Pour ces raisons, mieux gérer les immeubles et maîtriser les coûts d'investissement et d'exploitation constitue une priorité.

Du point de vue du propriétaire,

1. Mieux gérer c'est, préalablement à toute autre réflexion, considérer qu'un immeuble a vocation à abriter une activité dans les conditions les plus favorables possibles à la poursuite de cette activité. Il s'agit de rechercher la meilleure adéquation entre le patrimoine et les activités qu'il accueille

2. Mieux gérer c'est réduire la vacance. Un immeuble vacant ou partiellement vacant est un « non-sens ». Fin 2014, 607 391 m² de bureaux sous contrôle de l'État étaient vacants, environ 3 % du parc de bureaux, soit une dépense inutile de 115 millions € (sur la base d'un coût locatif moyen de 189 €). La mesure du taux de vacance et sa résorption doivent donc être considérées elles aussi comme des objectifs en termes d'amélioration de la gestion.

3. Mieux gérer c'est connaître son patrimoine. Au-delà de ces chiffres témoignant d'une vision globale des caractéristiques du patrimoine sous contrôle de l'État se pose la question de la connaissance fine, à l'échelle de l'immeuble et de son occupation. Que sait-on précisément de ce patrimoine et de son occupation ? Le développement de nouveaux outils d'information, tel le référentiel technique, vise à déterminer un cadre de connaissance qui ne saurait jouer son rôle que s'il est abondé (données initiales[1]) et actualisé (mises à jour).

   Force est de constater que cet outil principalement abondé dans un premier temps par les données issues de Chorus révèle l'écart entre données enregistrées et données de terrain. Toute stratégie d'amélioration de la performance immobilière, et donc de meilleure gestion du parc, sur cette base incertaine est fragile. La fiabilisation des données est donc une condition préalable à toute action raisonnable.

Du point de vue de l'utilisateur,

L'utilisateur a ses propres préoccupations. Ainsi la maîtrise des coûts d'exploitation, des superficies, des consommations d'énergies s'affiche comme une préoccupation des utilisateurs comme en témoigne l'étude « User Insight » (cf. Focus 1)

FOCUS 1 : La 7e édition de l'étude User Insight (BNP Parisbas Real Estate et Ipsos) révèle, les trois enjeux majeurs pour les utilisateurs d'immobilier d'entreprise en 2016.

En premier lieu, la maîtrise des coûts est au cœur des préoccupations affichées : la maîtrise des coûts d'exploitation et la rationalisation des surfaces occupées. Le regroupement des sites pour atteindre les objectifs de baisse des coûts est la solution à laquelle les organisations ont le plus recours. Celles-ci se dotent également de plus en plus d'indicateurs de performance, d'outils qui leur permettent de mesurer, par exemple, le coût global au poste de travail, par m² occupé, ou encore par m² loué, etc.[2]

Le développement durable est le second enjeu majeur, exprimé à travers une meilleure maîtrise des énergies, une rationalisation durable des coûts et des surfaces, une amélioration des conditions de travail et donc de l'efficacité des collaborateurs.

Le troisième enjeu majeur pour les utilisateurs est celui de l'innovation au service des travailleurs : nouvelle conception et nouveaux modes de gestion des espaces de travail pour répondre aux nouveaux modes de travail.[3]

[1] Données issues de Chorus Re-FX fiabilisées et complétées

[2] Se référer aux fiches thématiques du CIE « Responsabilisation de l'occupant sur la base du coût à l'occupant ou au service ».

[3] Se référer aux fiches thématiques du CIE « Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? ».

Il n'existe pas a priori de raison objective que les préoccupations du secteur public divergent de celles exprimées par les utilisateurs d'immobilier d'entreprise dans le secteur privé. Les enjeux cités doivent être considérés comme des champs et axes de progression vers une meilleure gestion : maîtrise des coûts d'exploitation, rationalisation des surfaces occupées, maîtrise des énergies… mais également amélioration des conditions de travail et adaptation aux nouveaux modes de travail.

Du point de vue de l'occupant, se pose par ailleurs la question de la motivation et de l'intérêt à agir en faveur d'une meilleure gestion de l'immeuble. Quel est l'intérêt, ou quels sont les intérêts à agir : de l'intérêt économique d'un bien « mieux occupé », à l'intérêt pour l'organisation (amélioration du fonctionnement de la structure occupante) ou encore à l'intérêt social (amélioration des conditions de travail) ?

Le rôle de l'utilisateur et les possibilités de mobilisation dans un processus d'amélioration de la gestion de l'immeuble en termes de performance énergétique mérite d'être exploré. L'organisation du concours CUBE 2020 témoigne d'initiatives alliant optimisation de l'exploitation – maintenance et action avec les occupants (cf. FOCUS 2).

Les recommandations/préconisations issues de ce constat

- Connaître de manière fine le patrimoine détenu et occupé comme préalable pour mieux gérer : la nécessité d'un inventaire fiabilisé et permanent (actualisé) du patrimoine est avérée. La mise en place d'outils de seconde génération comme le référentiel technique (RT) doit concourir à améliorer la connaissance. À ce titre, l'appropriation de l'outil développé par France Domaine dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) par les gestionnaires techniques immobiliers est une nécessité absolue pour connaître, être en situation de comprendre et de décider les actions à entreprendre pour mieux gérer.
- Lever le hiatus entre les données du RT, les données de Chorus (volet immobilier) et la réalité : faire enfin de la fiabilisation des données Re-FX, longtemps évoquée, un impératif et une priorité en réaffirmant les modalités de collecte et de mise à jour des données.
- Articuler la connaissance bâtimentaire à des données permettant d'établir des coûts d'occupation et de maintenance (données dynamiques sur l'usage du bâtiment). Cette remarque doit être rapprochée des préconisations des fiches thématiques du Conseil de l'immobilier de l'État relatives à « La responsabilisation de l'occupant », particulièrement en ce qui concerne l'objectif et la prise en compte du coût global d'occupation. Ce coût pourra être calculé à l'échelle du parc ou à l'échelle de l'immeuble selon les besoins.
- Identifier spécifiquement le coût de la vacance, l'intégrer dans le calcul des coûts immobiliers.
- Considérer que, si l'immeuble a un coût, il a également une valeur induite par sa fonctionnalité ; que cette valeur dépend notamment de l'utilité sociale de l'immeuble, des

conditions de travail qu'il permet ; qu'il importe autant que faire se peut de la mesurer, de l'objectiver.

- Mettre à profit la connaissance acquise pour anticiper, simuler et prévoir, dans une approche proactive et une gestion durable du patrimoine. À titre d'exemples : partager la connaissance grâce aux données numériques et aux possibilités qu'elles offrent (qu'il s'agisse de connaissance de l'état de santé du bâtiment, des consommations de fluides ou dans une vision plus globale des objectifs assignés à la maquette numérique) ; fixer des objectifs, des trajectoires de gestion du parc ou des immeubles selon le niveau considéré, en mesurer la progression, l'accomplissement et ajuster les trajectoires selon l'évolution du cadre législatif et réglementaire ou des orientations politiques données ; viser des économies d'échelle en mutualisant des marchés ; élaborer des plans de maintenance préventive sur la base de la connaissance des caractéristiques du bâti et des usages qu'on en a ; intégrer les investissements sur 10 ans (GER notamment), le coût des mises en conformité, etc.
- Accepter l'idée, lorsque le constat est fait qu'une meilleure gestion n'engendrera pas nécessairement un accroissement de la performance du bien, que la solution peut être la sortie du bien du patrimoine public (les biens à valeur symbolique ou historiques pouvant faire l'objet d'autres considérations).

FOCUS 2 : CUBE 2020 : Concours- Usages – Bâtiments – Efficaces

Organisé par l'Institut français pour la performance énergétique du bâtiment (IFPEB), pour sa deuxième édition (2015-2016), le concours allie optimisation de l'exploitation – maintenance et action avec les occupants. Le concours intègre un engagement de réduction des consommations énergétiques sur une année, des actions sur les équipements techniques et/ou le comportement des utilisateurs, la collecte mensuelle des données de consommation afin de mesurer les économies réalisées.

Les objectifs portent sur une économie réelle allant de 5 à 20% de consommation énergétique annuelle par site ; la mobilisation des équipes sur le thème de l'énergie de façon ludique ; le versement des données pour la fiabilisation de l'indicateur « énergie » du Plan Administration Exemplaire ; la valorisation des actions et métiers.

À noter : à l'issue de la première édition, le ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENESR) est arrivé à la deuxième marche du classement du « meilleur parc » en faisant progresser ses bâtiments candidats de 8,4% d'économies pendant l'année 2014.

Lors de la deuxième édition, sont candidats dans la catégorie « bâtiments publics » : la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile de France (DRIEA) pour le site de la rue Miollis, le MENESR - Académie de Rouen, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), l'Agence régionale de la santé (ARS) d'Ile de France, la Ville de Toulouse, la Ville de Niort et dans la catégorie « campus » : l'Université Paris Ouest Nan-

L'optimisation de l'investissement sur le patrimoine de l'État.

Constat

Outre la question de la diminution des coûts d'occupation et de maintenance, se pose le sujet de la maîtrise des coûts d'investissement et de valorisation de l'immeuble. En matière d'investissement, l'objectif est a minima le maintien, et a maxima, l'accroissement de la valeur du bien malgré l'usage / l'usure. Il s'agit en fait d'un objectif double de maintien de performance du bien tant du point de vue de sa valeur économique que de sa valeur d'usage.

La complexité de ce thème conduira le CIE à consacrer un dossier particulier à la problématique de l'investissement dans ses composantes économiques et fonctionnelles. En première approche, il est loisible de rappeler la distinction faite en matière de politique immobilière entre l'État propriétaire et les services occupants. Elle se traduit par une distinction des dépenses dites du propriétaire (acquisitions/constructions, travaux structurants, entretien lourd) de celles dites de l'occupant (entretien courant, énergies et fluides, loyers budgétaires et autres) ; les dépenses du propriétaire relevant des programmes « Contribution aux dépenses immobilières » (723) et « Entretien des bâtiments de l'État » (309).

Selon le document de politique transversal (DPT) relatif à la politique immobilière de l'État , entre 2012 et 2015 , près de 3,4Mds € ont été investis pour les acquisitions et constructions immobilières, 4,1Mds € pour des travaux structurants et 2,6Mds € en entretien lourd.

(en Md €)	2012	2013	2014	2015	Prévisions 2016
Acquisitions et constructions immobilières	0,7	0,5	0,9	1,3	1,2
Travaux structu-rants	1	0,8	1,3	1	1,2
Entretien lourd	0,8	0,5	0,5	0,7	0,6

Ces chiffres traduisent l'importance des moyens alloués chaque année aux travaux de construction, de réhabilitation et de rénovation lourdes investis par l'État et l'intérêt qu'il y a à maîtriser ces dépenses. A contrario, les données connues ne permettent actuellement pas une analyse fine, au bâtiment, des investissements.

L'investissement doit répondre à un certain nombre d'objectifs et de préoccupations auxquels l'État ne peut pas échapper. L'État se doit d'être exemplaire, notamment en matière d'accessibilité de son patrimoine, et contribuer à la mise en œuvre de la transition énergétique dans l'immobilier public. À ce titre, le décret du 7 avril 2016 relatif à la prise en compte de la performance énergétique dans certains contrats et marchés publics impose, notamment, à l'État ainsi qu'à ses établissements publics n'ayant pas de caractère

industriel et commercial et dont les compétences ou la vocation ont un caractère national, de n'acheter ou de ne prendre à bail que des bâtiments à haute performance énergétique.

Les recommandations/préconisations issues de ce constat

- Le financement de l'investissement doit relever du propriétaire et non de l'occupant (cf. mutualisation des programmes). C'est au propriétaire qu'il appartient de répondre aux besoins exprimés par les ministères pour l'exercice de leurs missions (besoins immédiats) et de procéder aux arbitrages utiles, dans le respect des objectifs et critères de la politique immobilière de l'État. La distinction réaffirmée entre propriétaire et utilisateur doit permettre, en outre, à l'État de conduire une réflexion sur l'évolution (prévisible) des besoins afin de construire, ou d'acquérir, des produits immobiliers flexibles.
- La question de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissements et des compétences nécessaires pour l'assumer doit être posée : quelles sont les compétences ministérielles, interministérielles, d'opérateurs ? Si l'absence de cette compétence est avérée, le recours aux professionnels pour les travaux exceptionnels (hors entretien courant), ceux nécessitant la maîtrise de procédures particulières et une technicité (compétences nécessaires pour le montage de projet) est à privilégier.

Les investissements en construction, rénovation lourde doivent satisfaire un certain nombre de préalables :

- Le lancement d'une opération dont le programme n'a pas le degré de maturité suffisant induit des risques de retards et surcoûts.
- Le recensement des besoins de l'occupant ou des occupants se doit d'être juste et le programme de l'opération réaliste. De manière plus globale sur la question des cahiers des charges, le CIE considère qu'il appartient au service France domaine, dans le cadre de sa fonction réaffirmée de direction de l'immobilier de l'État, d'encadrer l'expression des besoins des utilisateurs.
- S'assurer que l'investissement est justifié (fonctionnellement) et pertinent (économiquement). Calculer le coût d'investissement au poste de travail et en coût complet, sur le cycle de vie du bâtiment. Intégrer autant que faire se peut le risque d'obsolescence du bien dans l'analyse préalable à un investissement.
- L'anticipation des besoins futurs, liés aux nouvelles organisations et nouveaux modes de travail, est indispensable.
- Il convient de s'attacher au respect des coûts et des délais de tout projet d'investissement et en particulier dans le cadre des grands projets immobiliers
- Les investissements doivent être confortés (pérennisés) par le développement d'une politique d'entretien afin de conserver le patrimoine immobilier et de prévenir les phénomènes d'obsolescence.

La maîtrise des coûts immobiliers d'un bien pris à bail par l'État.

Constat

L'État occupe un parc immobilier de 67 millions de m² de surface utile brute selon le DPT, dont il est majoritairement propriétaire (82%).

Plus de 9,3% de ces surfaces occupées appartiennent à des propriétaires « privés », c'est-à-dire autres que l'État lui-même, ses opérateurs ou les collectivités

Sur les quelque 7,2Mds € de dépenses consacrées à l'immobilier en 2015 (dépenses hors personnel), le montant consacré aux loyers « privés » est de 1,4Md €.

La charge est particulièrement conséquente. La notion de loyer privé englobe tous loyers autres que ceux correspondants à l'occupation d'un bien domanial. Si les chiffres agglomérés n'offrent pas une connaissance précise quant aux caractéristiques même des baux, il est cependant avéré que les formes juridiques des baux sont multiples et variables. Ainsi n'existe-t-il pas de bail spécifique pour l'État « preneur ».

Comme le mentionne le rapport du président de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2016, l'État engage une démarche systématique d'optimisation et de renégociation des baux dans le parc privé afin de réaliser des économies annuelles de 30 à 45 millions d'euros[1]. Cette démarche engagée conjointement avec la Direction des achats de l'État concerne les baux privés de l'État, de ses opérateurs et établissements publics sur l'ensemble du territoire.

L'état du marché, favorable aux occupants, et la réorganisation des services déconcentrés voulue par la loi NOTRe créent les conditions de mise en œuvre de cette démarche. Celle-ci vise à réduire les loyers (faciaux ou économiques), faire prendre en charge des travaux par les bailleurs, résilier des contrats jugés non satisfaisant au profit de nouvelles solutions locatives plus performantes ou de solutions domaniales. Cette démarche vertueuse est un élément à mettre à l'actif d'une meilleure gestion pour ce qui concerne le stock des biens pris à bail mais impose une montée en compétences pour les services locaux de l'État qui en ont la charge.

Le projet d'outil de gestion des contrats immobiliers (décision : octobre 2015 - généralisation du déploiement : fin 2017) procède quant à lui d'une volonté de centralisation des données jusqu'alors éparses. Comme toute base de donnée, sa fiabilisation et son interopérabilité sont des enjeux importants.

D'autres actions mériteraient d'être conduites partant du constat que les analyses économiques et juridiques ne sont pas toujours conduites comme elles le devraient pour éclairer la décision préalable à une prise à bail.

[1] dont 15 à 20 M€ d'économies possibles en années pleines sur le bloc des prises à bail des administrations déconcentrées et 10 à 15 M€ pour celui des administrations centrales (source : FD)

Les recommandations/préconisations issues de ce constat

➢ Dans le secteur public, comme d'ailleurs dans le secteur privé, la question de la gouvernance est primordiale. La décision de prendre à bail ne peut pas relever exclusivement du souhait, de la volonté et des exigences de l'utilisateur (ministère). Le pilotage, l'arbitrage, la décision doivent être effectivement pris par le ministre en charge du domaine afin que puissent être pris en compte, au-delà du strict respect des normes de la politique immobilière de l'État d'autres éléments majeurs (orientations de politiques nationales par exemple). Le choix de la prise à bail, plutôt que la solution domaniale, doit également être fait de façon rationnelle et peut nécessiter un arbitrage. La connaissance du patrimoine issue de la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et des diagnostics en région devrait simplifier cette démarche.

➢ La remontée des données significatives pour l'État est également indispensable : nécessité de répertorier les baux, leurs échéances et caractéristiques dans une base de donnée actualisée ; possibilité de créer des alertes sur les échéances ouvrant des possibilités de négociation, etc. À ce jour, cette connaissance est minimale et ne fait pas l'objet de synthèse au niveau pertinent pour la négociation.

➢ La réflexion préalable à la prise à bail, ou au renouvellement de bail, doit intégrer à sa juste valeur, l'enjeu économique lié aux charges : les charges locatives sont des données de connaissance fondamentales, au même titre que le loyer, les surfaces, le nombre de postes de travail. À ce titre, les bases de données immobilières doivent les intégrer. La donnée doit être identifiée et mise à jour.

➢ La connaissance de la valeur du bien occupé est importante. La connaissance du marché, en miroir, permet de situer le bien occupé et d'élaborer une stratégie, potentiellement de s'orienter vers une renégociation, si le calendrier le permet, ou une sortie de bail.

➢ Sur les baux en cours, l'adéquation du bien pris à bail avec les modalités d'occupation (actuelles) doit être appréciée, particulièrement lorsque le bail est de longue durée. L'évolution prévisible des besoins pendant la durée du bail et « l'adaptabilité » du bien doivent aussi être comparées.

➢ Différents moments peuvent être propices à l'optimisation d'un bail : avant la prise à bail, bien entendu, mais également pendant la durée du bail et préalablement à sa reconduction. À cet égard, l'abandon systématique les périodes triennales au profit de périodes longues risque de limiter les occasions de renégocier. La culture de la négociation, à tout moment, et de l'anticipation propre au secteur privé, mériterait une attention toute particulière (démarche proactive).

➢La durée du bail, les conditions de sortie du bail (les clauses du bail pouvant en fixer les conditions), la prise en charge des travaux à l'entrée et à la sortie (la remise en état) sont également des paramètres à prendre en considération de façon préalable. La question de l'état des lieux est aussi un sujet à traiter (voir la possibilité de faire appel à des professionnels).

➢ Plus généralement, une attention toute particulière sera portée aux clauses, et notamment à celle autorisant une sortie anticipée ou un transfert de bail. Sur le sujet, les travaux menés par l'Association des directeurs immobiliers (ADI) concernant « le bail preneur » constituent une référence intéressante.

➢ Sur la forme juridique du bail, l'absence de modèle unique invite l'État à être force de proposition mais supposerait qu'un bilan avantages/inconvénients des différents types de baux conclus soit réaliser afin d'en tirer toutes conséquences utiles.

➢ Les conditions de co-location ou de multi-occupation des espaces doivent aussi être anticipées afin que le bail ou les baux en offrent la possibilité. Cela est à rapprocher de l'évolution prévisible des besoins de l'occupant.

➢ La centralisation du pilotage des baux n'interdit pas le recours à des compétences externes lorsque cela est nécessaire, au-delà même des efforts de formations engagés au sein des services de l'État.

Les outils de connaissance et d'évaluation de la performance.

Constat

Le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT 2016) fixe deux axes stratégiques majeurs : améliorer la gestion du patrimoine immobilier et être un État exemplaire. Ces axes se traduisent notamment par la généralisation de la phase diagnostic des schémas directeurs immobiliers régionaux, la prise en compte de l'accessibilité des bâtiments et de leur performance énergétique, l'élargissement de la PIE aux opérateurs, la simplification de la gouvernance et la conception de nouveaux outils informatiques. Ces nouveaux outils développés par les services de France Domaine pour l'État sont le référentiel technique (RT) et l'outil d'aide à la décision (OAD).

Le référentiel technique est un outil de gestion bâtimentaire (outil de collecte et de mise à jour des données) ; l'outil d'aide au diagnostic est un outil de pilotage du parc (outil de restitution).

Le constat d'un déficit de connaissance est notoire. Décrire et qualifier techniquement le patrimoine est une préoccupation manifeste, une nécessité absolue et un préalable à la définition d'axes de progression et d'une stratégie de gestion patrimoniale et de gestion technique. La mise en œuvre de schémas directeurs immobiliers régionaux constitue l'occasion, pour l'État, de collecter, consolider et structurer des données de connaissance du parc. Mais la création de nouveaux outils, aussi fondée soit-elle, implique évidemment de les articuler avec les outils et bases de données existants ou à venir (Chorus, outils de gestion des ministères, outils de gestion technique).

Au-delà des solutions techniques (informatiques) retenues, l'investissement que représente la constitution d'un patrimoine numérique (alphanumérique ou (et) graphique) ne peut se justifier que si les données sont exploitées de façon récurrente. La qualité de la donnée, au sens de sa fiabilité, est fondamentale ; la pertinence des données de gestion recueillies au regard des processus métier ne l'est pas moins. Si la marche actuelle en faveur du développement du numérique est sans doute une opportunité, a contrario cela suppose d'avoir une vision claire des attendus de l'outil et de l'utilité des données collectées.

La généralisation de la mise en œuvre de la maquette numérique au sein des organismes de logement social sous l'égide de l'UHS est un exemple intéressant de la transition numérique qui s'opère. (cf. FOCUS 1) Les retours d'expérience sur des démarches engagées ont permis d'aborder les différentes problématiques liées au BIM construction - rénovation et au BIM gestion.

Les enjeux du recours au BIM en construction sont, à l'échelle de l'immeuble, la fiabilisation des validations intermédiaires en phase conception et des budgets des opérations dans un

double objectif d'amélioration de la qualité de l'ouvrage et de son adéquation aux besoins du maître d'ouvrage, tout en évitant des surcoûts de construction.

Le projet de déploiement d'outils de BIM gestion correspond quant à lui à un enjeu de connaissance du patrimoine existant, à l'échelle de l'immeuble et du parc, et de création d'une image numérique fiable et dynamique corrélée à l'ensemble des données de gestion du patrimoine. L'investissement se justifie pleinement lorsque le BIM gestion permet l'optimisation des processus de gestion technique et financière.

D'autres outils visent à garantir pour l'investisseur et/ou l'exploitant, le niveau de performance de l'immeuble. À titre d'exemples, dans le cas de la Garantie de performance énergétique portée par le plan bâtiment durable, il s'agit de sécuriser l'investissement au regard des performances énergétiques annoncées. (cf. FOCUS 2)

La certification d'opérations immobilières (construction, rénovation, exploitation) peut également être un outil de maîtrise de la performance de l'immeuble propice à la création d'une meilleure gestion de ce dernier.

FOCUS 1 sur la maquette numérique, vue par l'Union sociale pour l'habitat (USH) :

L'USH, membre du comité de pilotage du Plan transition numérique dans le bâtiment (PTNB), répondant aux objectifs de production et de gestion, a souhaité que la mise en œuvre de la maquette numérique se généralise au sein des organismes de logement social.

Ayant abordé les deux problématiques « BIM construction - BIM rénovation » et « BIM Gestion » sur la base des retours d'expériences conduites par des organismes pionniers, l'UHS relève que la fragmentation ou l'absence d'informations patrimoniales a un coût exorbitant en termes de dépenses directes et en productivité. Elle conclut qu'il apparait que l'usage de la maquette numérique est immédiatement porteur de bénéfices tant pour les métiers de la construction, que pour ceux de la gestion ; que si l'interopérabilité et le transfert d'informations entre BIM construction et BIM gestion doivent encore être améliorés, cela ne fait pas obstacle à l'engagement des organismes dans le BIM.

http://ressourceshlm.union-habitat.org/ush/Documents/Rapport+Maquette+num%C3%A9rique++BIM

Les recommandations/préconisations issues de ce constat

- Élaborer un cadre de collecte des données déterminé au niveau national et harmonisé pour l'ensemble de l'État concernant les informations utiles en termes de gestion de parc et de connaissance globale de son état, au niveau national.
- Réfléchir aux données utiles aux processus métiers (quelles sont les données utiles pour l'optimisation des charges ; pour le suivi des dépenses techniques ; pour les vérifications réglementaires ; pour la gestion des contrats ; pour la programmation de travaux….).
- Identifier également de données utiles à la multi-occupation.
- Veiller au respect des procédures de mise à jour des données et de la qualité des données ; la responsabilisation des acteurs de la collecte ; la création d'alertes sur les données présentant des anomalies potentielles.
- Encourager l'émergence d'outils de gestion qui permettent en associant les données liées au bâti (données statiques – référentiel bâtimentaire) et les données liées à l'usage qui en est fait (données dynamiques : consommation notamment) de travailler sur des hypothèses d'évolution, d'en mesurer les incidences et bénéfices.

FOCUS 2 sur la Garantie de Performance Énergétique (GPE), comme outil pour garantir l'efficacité énergétique (cf. Rapport du Plan Bâtiment durable / Apogée).

Sa mise en œuvre se traduit par l'obligation souscrite par un prestataire d'atteindre des objectifs d'efficacité énergétique fixés. La Garantie de Performance Énergétique Intrinsèque (GPEI) est élaborée au stade de conception et/ou des travaux. Le prestataire s'engage à un niveau maximal de consommations énergétiques « conventionnelles » ou « normalisées » dans la mesure où l'utilisateur respecte le scénario d'utilisation et les paramètres de confort spécifiés. Le périmètre de base pour cette garantie serait la réglementation RT 2012 avec ses cinq usages.

La Garantie de Résultats Énergétiques sur l'Usage (GRE) ajoute à la GPEI l'usage, l'exploitation et la maintenance pendant plusieurs années. Elle s'appuie sur des consommations réelles mesurées liées à une exploitation déterminée. Le prestataire s'engage cette fois sur un niveau maximal de consommations énergétiques réelles, exprimées en énergie finale et pouvant être mesurées par une méthode simple.

Vers un immobilier partagé et de services.

Constat

L'évolution de l'organisation des services au gré de l'évolution de leurs missions, de leurs effectifs, d'une réforme et d'une réorganisation territoriale, impose la prise en considération de la fluctuation des besoins immobiliers. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte actuel de décroissance des effectifs et de contrainte budgétaire.

La logique jusqu'alors, souvent dénoncée, était celle d'une réflexion « en silo ». Ainsi pour un organisme implanté dans un bien immobilier, les fluctuations vécues n'engendraient pas naturellement ou systématiquement d'interrogation sur la pertinence du maintien sur site au risque d'une sous occupation de locaux, qu'il s'agisse de biens domaniaux ou de biens pris à bail.

Le seul respect des critères de la politique immobilière de l'État, notamment de la surface utile nette par poste de travail, aurait déjà pu produire, de façon conséquente une densification et une optimisation de l'usage des locaux occupés par regroupement de services en interne, accueil de services et d'organismes extérieurs, mutualisation d'espaces et de services, etc. Pour n'évoquer ici que la notion d'occupation de surfaces tertiaires par l'État rappelons que le ratio d'optimisation de l'utilisation des surfaces, exprimé en m² SUN par poste de travail, était en 2012 de 15.95m² et en 2014 de 14.06m², pour une cible plafond fixée depuis 2009 à 12m² SUN par poste de travail.[1]

Les questions de temps et d'espace utilisé forment le cadre de cette analyse. À titre d'exemple, en matière de temps, la durée d'un bail, figée par nature, sauf clause particulière (résiliation pour nécessité de service par exemple), limite les possibilités d'évolution des solutions immobilières pour s'adapter à l'évolution des besoins. En matière d'échelle spatiale, le manque de flexibilité des solutions immobilières rend délicate la prise en compte de l'évolution de la taille de certaines organisations, parfois à décroissance forte, ou encore de la nécessité de maintenir des structures des services accessibles au public dans une logique d'aménagement du territoire, même si ces structures ont atteint une taille critique.

De même, la localisation dans une zone dynamique ou dans un territoire où le marché est atone conditionne les possibilités de reconversion ou d'optimisation. Les maisons du service public sont un exemple d'adaptation à ce type de problématique (cf. FOCUS).

[1] source : DPT 2015

Sans méconnaître les difficultés à initier et accompagner le changement des organisations, l'évolution des besoins et la production de réponses immobilières adaptées, performantes et économiquement fondées, imposent une certaine flexibilité. Cette souplesse permet d'envisager une optimisation des locaux par un usage partagé répondant aux préoccupations d'échelle de temps et d'espace évoquées ci-dessus.

Précisons que l'immobilier spécifique (hors tertiaire classique) nécessite un regard particulier, notamment pour ce qui concerne la question du stockage, qu'il s'agisse de supports papiers ou numériques, de collections, de produits et matériels spécifiques liés à la sécurité ou à la sureté.

Les recommandations/préconisations issues de ce constat

Les structures immobilières doivent offrir une certaine flexibilité pour autoriser une souplesse d'usage susceptible de répondre à l'évolution des besoins.

Dans le cas des biens domaniaux, une exigence de flexibilité du bâtiment doit être intégrée dans la définition des cahiers des charges et programmes d'investissement.

Dans le cas d'un bien pris à bail, les réflexions spécifiques et questions suivantes doivent être abordées par anticipation, avant la conclusion du bail :

- ménager des possibilités de sous-location afin que l'occupation du bien puisse être partagée ou de transfert du bien au bénéfice d'autres services de l'État,
- considérer l'intérêt économique du bâtiment en tant que tel, au regard des critères de la politique immobilière de l'État, par rapport au besoin immédiat mais également à plus long terme. À titre d'exemple, si l'intérêt économique d'un bien pris à bail, notamment en longue durée et particulièrement compétitif, et que les besoins de l'utilisateur premier se font moindres en superficie sur la durée, le bien peut accueillir alors d'autres services de l'État et l'occupation des locaux être partagées. Dans ce cas, quelles sont les conditions juridiques qui le permettront ?

Dans tous les cas, si l'anticipation est la condition nécessaire pour autoriser la fluidité des modalités d'occupation et la flexibilité dans le temps du cadre d'occupation des locaux, un certain nombre de points concernant les besoins et le fonctionnement doivent être préalablement étudiés. Ainsi, la mise au point des conditions d'un immobilier partagé impose notamment :

- une réflexion sur les besoins des services de l'État et la fonctionnalité (quel(s) usage (s) et quel service rendu ?), sur les possibilités de partage des espaces avec des partenaires, hors État, ayant des pratiques et des besoins qui se rapprochent (les collectivités par exemple),
- le recours à des conventions d'utilisations suffisamment souples afin de permettre l'évolution des usages et des besoins du ou des bénéficiaires, dans la durée,

- la définition de la clef de répartition des charges inhérentes dues entre les différents utilisateurs et des modalités de gestion des espaces et des services,
- l'anticipation des conséquences du départ d'un des utilisateurs sur l'équilibre de l'ensemble : quelle sera la responsabilité pour l'utilisateur qui reste ? L'intégralité des charges se reportera-t-elle sur l'occupant, y compris pour les parties de bien non occupées ?

FOCUS sur les maisons de services au public :

Issues de la mise en œuvre des mesures arrêtées lors du comité interministériel du 13 mars 2015 en faveur de l'accès aux services publics et à la santé dans les territoires ruraux, les maisons de services au public ont pour missions d'assurer la continuité du service proposé par les partenaires signataires et autres opérateurs à destinations des usagers et d'offrir l'accès au numérique.

Elles sont constituées autour d'une structure porteuse (collectivité locale, association, groupement d'intérêt public) et réunissent plusieurs opérateurs nationaux (Pôle Emploi, les caisses d'allocation familiale, d'assurance maladie, de retraite, de mutualité sociale agricole, La Poste, GrDF) et locaux. Cette opération donnera lieu à la transformation de bureaux de poste (500 sur les 1000 maisons prévues) considérés à faible activité dans les territoires où l'offre de services publics est déficitaire ou insuffisante.

Le nouveau mode de financement de ces maisons de services au public repose sur une participation de l'État, des opérateurs nationaux et des collectivités.

Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ?

CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État?

Dans le cadre de ses missions, le Conseil de l'immobilier de l'État a décidé d'organiser des séances thématiques transversales destinées à mieux accompagner la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État par ses différents acteurs.

Le choix du deuxième thème abordé en 2016 « Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État? » part d'un double constat :

- **L'État et ses opérateurs occupent une centaine de millions de mètre carrés bâtis dont ils sont majoritairement propriétaires ;**
- **La valorisation de ce patrimoine immobilier sans équivalent en Europe peut épouser différente formes : occupation interne, location à des tiers, cession en l'état, cession après réalisation de travaux, emphytéose, cession avec location en retour, recours aux marchés de partenariat…**

Dans un contexte où le Gouvernement entend améliorer la gestion de son parc immobilier, notamment par la création une véritable direction immobilière de l'État, le Conseil estime utile d'identifier ce que pourraient être les caractéristiques d'une stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

Les membres du Conseil ont souhaité aborder cette thématique en trois temps :

.1. Comment se crée et se détruit la valeur d'un actif immobilier?

- Création du prix et de la valeur d'un actif immobilier: marché et emplacement ;
- Destruction de la valeur d'un actif immobilier : mécanismes de l'obsolescence ;
- Logique des financeurs et de l'acquéreur : le choc du futur, le cycle de vie ;
- Valeur, transition énergétique et environnementale et révolution numérique.

2. Comment valoriser un patrimoine immobilier ?

- Connaître son patrimoine pour le valoriser ;
- Points clefs de la valorisation du patrimoine ;
- Méthodes pour augmenter la valorisation d'un patrimoine.

3. Comment aborder la question de la valorisation pour l'État et ses opérateurs ?

- Exemples de gestionnaires d'actifs immobiliers privés ;
- Obstacles au développement d'une capacité publique de valorisation patrimoniale ;
- Propositions fondées sur la distinction des rôles de l'utilisateur et du propriétaire.

Durant une séance spécifique du Conseil, ces thèmes ont fait l'objet de tables rondes auxquelles participaient des experts dans les domaines considérés en présence des représentants des ministères en charge de l'économie et des finances, de l'enseignement supérieur, de l'écologie, de France Domaine et de l'agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP).

Les cinq fiches jointes déclinent selon un principe d'action, les constats et préconisations du Conseil de l'immobilier de l'Etat sur le thème du développement d'une stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

- Fiche n°1 : Établir une échelle des valeurs ;
- Fiche n°2 : Connaître la valeur de son patrimoine ;
- Fiche n°3 : Définir une politique de valorisation ;
- Fiche n°4 : Identifier freins et leviers de valorisation ;
- Fiche n°5 : Définir un cadre opérationnel .

Cette séance thématique a été préparée sous la responsabilité de deux membres du Conseil de l'immobilier de l'État, MM. Christian CLÉRET, directeur général Poste Immo, directeur immobilier du Groupe la Poste, président de l'association des directeurs immobiliers (ADI) et de M. Pascal PLOTEGHER, ,chargé de mission chez Poste Immo .

Les membres du CIE tiennent à remercier les participants aux trois tables rondes :

A la première table ronde :

M. Jean CARASSUS – Professeur et directeur du mastère spécialisé « Immobilier, bâtiment, énergie » de l'École des Ponts Paris Tech;);

M. Bernard ROTH, – Président de l'association pour la formation supérieure aux métiers de l'immobilier (AFSMI).

A la deuxième table ronde :

Mme Anne-Christine BRUSSET – Directeur stratégie et montages immobiliers du Groupe Renault ;

M. Laurent DUMAS – président fondateur du Groupe Emerige. spécialisé dans la promotion de bureaux et logements et dans la restructuration d'actifs immobiliers

A la troisième table ronde :

Mme Nathalie CHARLES – Directeur de la gestion des actifs et des transactions pour l'Europe du Sud chez AXA-REIM.

M. Guillaume VANDERHEYDEN – Inspecteur des finances au sein de l'inspection générale des finances du ministère de l'Économie et des finances.

Contact :

Conseil de l'immobilier de l'État — Secrétariat général

Tél : 01.53.18.96.27
www.economie.gouv.fr\CIE

Établir une échelle des valeurs

La valorisation du patrimoine immobilier est l'un des quatre objectifs de la politique immobilière de l'État fixés par le ministre du budget en 2006. La mise en œuvre de trois règles devait permettre d'atteindre cet objectif : la séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant, la régulation du dialogue par des loyers et l'unicité de la fonction propriétaire.

Le Conseil de l'immobilier de l'État observe que les gouvernements successifs ont orienté la politique immobilière dans le respect constant de ces principes mais que l'organisation administrative préexistante demeure un frein à leur pleine réalisation.

Il se réjouit que la nouvelle direction de l'immobilier de l'État (DIE) ait pour objectif affiché de mieux prendre en compte l'approche patrimoniale et le raisonnement économique dans l'élaboration de la stratégie immobilière de l'État. Il remarque cependant que les conditions de mise en œuvre d'une véritable stratégie patrimoniale de l'État ne semblent pas encore réunies et que cette situation ne favorise pas une valorisation optimale de ses actifs immobiliers.

Avec le recul de dix années d'auditions des acteurs de la politique immobilière de l'État (PIE), le Conseil constate que la valorisation du patrimoine immobilier demeure une notion floue. Au moment où le cadre de gouvernance de la PIE est redéfini, il lui apparaît utile de préciser le concept et les enjeux pour l'État et ses démembrements.

1. Propriété

L'article 544 du Code civil, définit la propriété comme *« le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements* ». Le droit de propriété confère à son titulaire le droit d'user de la chose (usus), d'en retirer les fruits (fructus) et de disposer de la chose (abusus). Etre propriétaire d'un bien immobilier permet en particulier de disposer de son occupation, de percevoir des loyers, d'en modifier la consistance en réalisant des travaux ou de le céder.

La gestion du patrimoine immobilier de l'État et de ses démembrements est singulière. Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) regroupe l'ensemble des dispositions législatives et règlementaires afférentes à la gestion du domaine public et privé des personnes publiques. Ces dernières disposent des prérogatives traditionnelles d'un propriétaire sur leur patrimoine immobilier. On remarquera que si les biens du domaine public[1] des personnes publiques sont inaliénables, leur déclassement vers leur domaine privé, permet d'en envisager la cession.

S'agissant de biens immobiliers, le caractère absolu du droit de propriété demeure relatif notamment du fait de l'ensemble des servitudes et contraintes auxquelles terrains et constructions sont assujettis. Si l'État peut bénéficier de clauses dérogatoires, son droit de

propriétaire immobilier n'échappe pas aux prescriptions d'urbanisme des collectivités territoriales. Certaines dispositions liées à son statut peuvent altérer ses prérogatives de propriétaire lorsqu'elles résultent par exemple, de dispositions légales relatives à la mise à disposition du foncier public en faveur du logement[2].

2. Valeur

La branche immobilière de l'économie n'échappe pas aux débats entre courants de pensée qui opposent notamment deux conceptions de la relation entre valeur et prix. La première pose que la valeur peut être déterminée par un calcul économique, le prix étant assimilé à une mesure de cette valeur. La seconde, privilégiée par le Conseil dans le cadre de gestion de l'immobilier de l'État, tend à considérer que formation de la valeur et formation du prix relèvent de processus distincts.

D'un point de vue opérationnel, l'évaluation de la valeur d'un bien immobilier dépend du contexte considéré. Lorsqu'une transaction est envisagée, la référence des experts immobiliers est la valeur de marché qui se fonde essentiellement sur une projection de l'usage futur du bien immobilier. D'autres critères peuvent être considérés pour apprécier la valeur d'un actif destiné à être conservé en l'état.

Ces nuances sont essentielles s'agissant de l'immobilier de personnes publiques dont l'inscription comptable des actifs contrôlés dans les bilans de l'État et de ses opérateurs est distincte de l'évaluation en vue d'une transaction.

Au 31 décembre 2015, la valeur nette inscrite au bilan de l'État pour ses terrains et constructions (hors infrastructures routières) est de 61,6 Mds€. La valeur des biens contrôlés par l'État via des contrats de partenariats (3,9 Mds€) ou des contrats de location-financement (1,3 Mds€) et les travaux en cours (5 Mds) portent le bilan patrimonial immobilier de l'État à 71,8 Mds€.

Les modalités de valorisation diffèrent selon la catégorie dont relèvent les biens :

- L'essentiel de la valeur des terrains contrôlés par l'État (2,3 Mds€) correspond à des terrains non spécifiques évalués à leur valeur vénale[3].
- L'immobilier non spécifique dont la valeur vénale est évaluée à 50 Mds€ représente 81 % de la valeur totale du parc immobilier de l'État. Il est constitué pour près de la moitié d'immeubles de bureau, pour environ un tiers de locaux d'activité et pour 19% du parc résidentiel.
- Le parc immobilier spécifique présente la particularité d'un différentiel de 38 % entre sa valeur brute (11,2 Mds€) et sa valeur nette (7 Mds€). Il regroupe 1 064 biens évalués à l'euro symbolique (0 mds€), des établissements pénitentiaires (6,7 Mds€) évalués à la valeur de remplacement et quelques autres biens spécifiques tels que bases et arsenaux militaires.

- Les biens évalués à l'euro symbolique sont ceux qui disposent d'un potentiel identifiable utilisé pour des activités spécifiques de l'État et qui ne pourraient être reconvertis à des usages banalisés qu'au prix de très lourds travaux, ou ceux qui ne disposent pas d'un potentiel de service mesurable car celui-ci est lié à la nature intrinsèque du bien qui n'a pas d'équivalent sur le marché.
- Le parc immobilier historique et culturel est composé de monuments historiques classés ou inscrits et de monuments naturels et sites classés ou inscrits. Sa valeur nette s'élève à 2,2 Mds€. On retrouve dans cette catégorie des sites archéologiques, des musées, des lieux de pouvoir tels que le palais de l'Elysée, des édifices de culte tel que Notre Dame de Paris. Il est précisé que les nombreux biens remis en gestion au Centre des Monuments Nationaux (Abbaye du Mont Saint-Michel, Conciergerie, etc.) ou affectés à des établissements publics (musée du Louvre, château de Versailles, etc.) ne sont pas retracés au patrimoine de l'État

3. Valoriser

Pour des entreprises privées, la valeur est déterminée par le modèle économique de son activité.

Pour l'État et ses démembrements, la notion de valeur ne peut être appréhendée selon le seul prisme économique. En l'espèce, l'idée d'accroitre la valeur du patrimoine immobilier renvoie plus généralement à l'amélioration de l'efficacité de l'action publique.

La rentabilité ne constitue pas la finalité de l'action publique. Pour autant, le Conseil soutient l'idée que ce principe ne fait pas obstacle à la mesure des avantages et inconvénients des choix immobiliers. Cette approche suppose de confronter des éléments de valorisation objectifs comptabilisés en euros et des appréciations qualitatives aux unités de mesure plus subjectives.

Le Conseil relève que le budget de l'État est orienté vers des résultats à atteindre et qu'une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats sont définis au sein de chaque programme selon trois points de vue sur l'action publique :

- celui du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique ;
- celui de l'usager qui exprime des objectifs de qualité de service ;
- celui du contribuable qui exprime des objectifs d'efficience de la gestion[4].

Il appartient aux porteurs de la politique immobilière de l'État de s'approprier et de décliner ces outils pour permettre des arbitrages prenant en compte les enjeux économiques des décisions immobilières et leurs externalités. Le Parlement serait ainsi en mesure d'apprécier la cohérence des stratégies immobilières qui lui sont proposés et des objectifs poursuivis.

Sans ce travail préalable, il est vraisemblable que les services administratifs seront tentés de négliger la valeur d'échange du bien domanial qu'ils occupent et la stratégie patrimoniale de l'État demeurera réduite pour nombre de nos concitoyens à la vente d'un patrimoine hérité de l'histoire nationale.

Trois points essentiels

1) Il est légitime que l'État, dans le respect des singularités liées à son statut, use des prérogatives traditionnelles d'un propriétaire afin d'optimiser la valeur de son parc immobilier.
2) La valeur comptable d'un bien immobilier d'une personne publique est un élément d'appréciation de l'actif qui est à distinguer de sa valeur d'usage ou d'échange.
3) La mise en œuvre d'une stratégie de valorisation du parc immobilier de l'État impose de définir préalablement une grille d'analyse de la valeur prenant en compte les différents points de vue sur l'action publique.

Connaître la valeur de son patrimoine

Un immeuble domanial a un usage exclusif au profit d'un service public ; sa valeur économique est toutefois une donnée importante, qui dépend notamment des mécanismes du marché. Les personnes publiques ne peuvent donc gérer leur patrimoine sans maîtriser les mécanismes de création et de destruction de valeur d'un actif immobilier.

1. Valeurs et emplacements

Si valeur et prix peuvent se confondre à l'instant d'une transaction, il convient de distinguer les deux notions qui font appel à des raisonnements différents.

L'immeuble se différencie des autres biens par le fait qu'il ne peut pas être reproduit compte tenu de l'unicité de chaque situation géographique. Les acteurs du secteur ont pour habitude de rappeler que la valeur d'un bien immobilier est intrinsèquement liée aux qualités de son emplacement. Dans un monde où s'impose le mode de vie urbain, la valeur patrimoniale du bien immobilier est déterminée par les qualités urbaines de cet emplacement.

Chaque bien immobilier est marqué par son environnement. Chacune des transformations qu'il subit modifie les qualités de l'emplacement et par conséquent, améliore ou dégrade la valeur de ce patrimoine.

La traduction géographique des évolutions de société en cours conduisent à proposer une approche extensive de la notion d'emplacement. La valeur d'un bien immobilier s'inscrit désormais dans une logique d'attractivité des territoires. La mesure de l'attrait relatif de différents territoires concurrents est susceptible de modifier la valeur d'un emplacement. Pour les villes moyennes dont les marchés immobiliers sont atones, il peut être opportun de développer des offres de services susceptibles d'intéresser les acteurs économiques des pôles urbains dynamiques situés à proximité et recréer ainsi des conditions de valorisation de leur patrimoine immobilier.

2. Prix et marchés

Le prix d'un bien immobilier correspond à sa valeur instantanée dans un marché donné.

Contrairement à une idée répandue, il n'existe pas un unique marché immobilier ou un marché immobilier par classe d'actif mais des dizaines de marchés immobiliers.

Il existe une hiérarchie qui s'échelonne entre des marchés extrêmement tendus tels que celui de la région parisienne et des marchés inactifs dans lesquels il n'y a pas de demande et donc, pas de prix. Ces derniers sont aujourd'hui relativement nombreux en France.

Selon la Charte de l'expertise en évaluation immobilière, *« la valeur vénale correspond au prix auquel un bien ou un droit immobilier pourrait raisonnablement être cédé en cas de vente amiable au moment de l'Expertise, les conditions suivantes étant supposées préalablement réunies :*

- *la libre volonté du vendeur et de l'acquéreur,*
- *la disposition d'un délai raisonnable pour la négociation, compte tenu de la nature du bien et de la situation du marché,*
- *le maintien de la valeur à un niveau sensiblement stable pendant ce délai, que le bien ait été proposé à la vente dans les conditions du marché, sans réserves, avec une publicité adéquate,*
- *l'absence de facteurs de convenance personnelle. »*[1]

Les experts immobiliers disposent de plusieurs méthodes pour apprécier la valeur vénale d'un bien immobilier. L'approche par comparaison directe ou l'évaluation par capitalisation ou actualisation d'un revenu théorique ou effectif sont les plus utilisées. Les experts n'ont recours aux autres méthodes d'évaluation que de manière exceptionnelle, c'est-à-dire soit à titre de recoupement, soit lorsque l'application de l'une ou l'autre des deux principales méthodes se révèle inadaptée.

L'évaluation n'est pas abordée de la même manière selon que le bien est occupé ou libre de tout titre d'occupation. Héritées des modèles financiers, les méthodes actuarielles prenant en compte le revenu traduisent le coût de l'argent et le fait que le prix d'un immeuble de rapport est principalement déterminé par la qualité de ses occupants et de leurs titres d'occupation.

« Le taux de capitalisation exprime en pourcentage, le rapport existant entre le revenu de l'immeuble et son prix de vente hors frais et droits de mutation, ou sa valeur vénale. »[1]

Les investisseurs estiment la pertinence d'un investissement au regard du risque associé. Les acteurs du marché de l'investissement immobilier sélectionnent leurs actifs en fonction de la stratégie retenue :

- Dans le cadre d'une stratégie dite « core » de recherche d'un rendement très sécurisé sur le long terme (durée de détention supérieure à neuf ans), l'investisseur s'intéresse à des biens immobiliers de qualité ne nécessitant pas de travaux significatifs, disposant d'une excellente localisation et occupés par des locataires de premier rang dans le cadre de baux fermes de longue durée ;
- Une stratégie « core + » oriente vers la détention d'actifs ne présentant pas les qualités optimales de la catégorie précédente mais dont la rentabilité pourrait être un peu augmentée par quelques actions : travaux secondaires, renégociation des baux, nouveaux locataires ;

- Les investisseurs optant pour des stratégies à plus forte création de valeur (« Value add ») vont plutôt orienter leurs recherches vers des immeubles obsolètes ou présentant un fort taux de vacance dans la perspective d'une acquisition à bas prix et d'une revente à moyen ou court terme après revalorisation de l'actif.
- Les investisseurs développant une stratégie opportuniste acceptent une prise de risque significative dans la perspective d'un profit exceptionnel à court terme. Les cibles privilégiée sont la construction d'immeubles sans prélocation (dite « en blanc ») la restructuration lourde d'immeubles existants ou des investissements dans des zones en devenir.

Le prix d'un bien à un instant donné se distingue de sa valeur par des composantes instantanées qui n'ont rien à voir avec ce qu'est l'immeuble, ce qu'est l'emplacement de l'immeuble et ce que sont les qualités intrinsèques du bien. Un des éléments essentiels de cette différence réside dans son mode de financement et les conditions de ce mode de financement.

L'investissement immobilier pouvant être financé en grande partie par l'emprunt, la rentabilité des capitaux propres est pour un investisseur, l'ultime facteur déterminant du prix envisageable. Dans la conjoncture actuelle où les taux sont historiquement bas, les marchés de l'investissement sont particulièrement sensibles à l'optimisation de cet effet de levier. Une légère variation des taux de financement a pour effet de modifier en proportion la perception du taux de capitalisation acceptable et déplace significativement les prix de transaction. On note par exemple que si le passage d'un taux de capitalisation de 6% à 5% augmente mathématiquement le prix d'un actif immobilier de 20 %, une évolution de 5% à 4% fait évoluer ce prix de 25%.

3. Obsolescence

La valeur est au cœur de toute décision stratégique immobilière. Un gestionnaire de patrimoine se doit d'identifier les différents facteurs de risques de perte de valeur actuelle et future de ses actifs pour éviter les mauvaises décisions d'investissement.

Assimiler l'obsolescence d'un bien immobilier à sa vétusté demeure une erreur courante, y compris chez les professionnels de l'immobilier. Les deux notions coexistent et ne doivent pas être confondues.

La vétusté est mesurée par une analyse purement technique de l'état du patrimoine.

L'obsolescence est un phénomène qui relève du rapport entre l'offre et la demande. Un immeuble obsolète est un bien dont l'offre ne correspond pas à la demande actuelle et plus encore, future.

L'obsolescence peut être appréhendée au travers de six domaines :

- Le premier axe d'analyse est fondamentalement celui de l'obsolescence territoriale. La valeur d'un bien croit avec l'intérêt que ses usagers potentiels portent à sa localisation. Si l'on observe une relative résilience des emplacements les plus recherchés, Il convient de noter l'influence des évolutions de société sur les valeurs immobilières. Par exemple, la congestion urbaine tend désormais à favoriser la proximité des points de desserte des transports collectifs au détriment de celle des bretelles d'autoroutes qui, de surcroit, pâtissent d'une forte exposition à la pollution.

- L'obsolescence sociologique renvoie à l'adéquation des biens immobiliers aux modes de vie de leurs occupants et à ce qui concoure à leur bien-être. S'agissant du secteur tertiaire, l'analyse doit porter sur l'adéquation aux modes de travail et plus précisément la capacité des immeubles à accompagner le développement des modes de travail émergents.[2]

- Les coûts de fonctionnement et de remise à niveaux constituent le volet d'analyse classique de l'obsolescence économique. S'agissant d'immobilier d'entreprise, il convient de ne pas négliger une seconde composante de portée au moins égale, relative à la productivité des occupants. Les études scientifiques, encore peu avancées en France mais plus développées dans des pays anglo-saxons et du nord de l'Europe mettent en évidence le lien direct existant entre les qualités des locaux de travail et les résultats de l'activité de leurs occupants.

- L'architecture est porteuse d'enjeux d'image et d'usage. Il existe des architectures qui ne répondent pas ou plus aux attentes des utilisateurs et qui contribuent fortement à la dévaluation financière des biens immobiliers. Le fait qu'un parti technico-architectural se prête plus ou moins bien aux adaptations requises pour de nouveaux usages constitue un facteur aggravant de cette obsolescence architecturale.

- L'obsolescence technique considère la vétusté de l'enveloppe architecturale et des gros équipements associés. Son étude est maîtrisée par les architectes et les ingénieurs qui sont en mesure de proposer des stratégies d'intervention et d'en estimer les coûts. L'obsolescence technique a trait également à d'autres éléments qui, pour des raisons historiques ou de responsabilité, échappent au promoteur de l'ouvrage et demeurent attachés aux besoins particuliers de ses utilisateurs. Pour les immeubles tertiaires, celle-ci peut concerner la connectivité aux réseaux des opérateurs de téléphonie mobile.

- L'obsolescence réglementaire concerne la conformité aux différentes règles qui s'imposent actuellement selon des critères propres à chaque contexte. Elle doit également prend en compte la capacité des ouvrages à répondre aux exigences qui leurs seront probablement applicables dans le futur. Une attention particulière doit être portée aux évolutions règlementaires dans les domaines de la sécurité, de la santé, de l'environnement et l'énergie.

Trois points essentiels

1) La valeur d'un bien immobilier résulte de la projection d'un usage futur qui est fondamentalement lié à son emplacement.
2) Le prix d'un bien à un instant donné se distingue de sa valeur par des composantes instantanées indépendantes des qualités intrinsèques du bien. Les conditions de financement de l'acquisition constituent un critère déterminant du prix.
3) Toute décision stratégique immobilière doit prendre en considération les risques de destruction de valeur liés aux différentes dimensions de l'obsolescence immobilière : territoriale, sociologique, économique, architecturale, technique (vétusté) et règlementaire.

[1] Pour approfondir ces notions, le lecteur est invité à consulter la Charte de l'expertise en évaluation immobilière mise à jour chaque année sous l'autorité d'un comité de douze groupements professionnels. L'ouvrage a pour objectif de fournir un référentiel de base commun aux experts en évaluation immobilière et d'être une source d'information pour toute personne, organisme professionnel ou privé, concernés par des questions d'évaluation immobilière.

[2] Le lecteur est invité à se reporter aux travaux du CIE consacrés à la thématique « *Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?* » disponibles sur son site internet : http://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-limmobilier-letat

Définir une politique de valorisation

La gestion immobilière s'envisage sur un temps long. L'accélération des transformations sociales et techniques, que d'aucuns comparent à un tsunami[1], impose de mettre en place des stratégies d'anticipation pour concilier ces deux registres.

1. Projection

Définir une politique de valorisation d'un patrimoine d'exploitation nécessite une analyse prospective de sa valeur d'échange et d'usage.

Jean CARASSUS et Bernard ROTH[2] proposent d'aborder la thématique de la valeur future de l'immobilier au travers de cinq questions :

- Quel sera le mouvement de valorisation/dévalorisation des actifs immobiliers ?
- Comment se posera la question valeur marchande/valeur non marchande des actifs immobiliers?
- Comment l'économie de la fonctionnalité va-t-elle progresser dans l'immobilier ?
- Comment va se développer la thématique du cycle de vie des actifs immobiliers et de l'économie circulaire ?
- Quel lien entre finance carbonée et risque pénal ?

En écho à ces travaux, le Conseil de l'immobilier de l'État invite les acteurs de la politique immobilière de l'État à engager une réflexion à partir de cinq thèmes essentiels pour envisager le futur immobilier de l'État dans un contexte de transformation des services publics.

- Égalité d'accès aux services publics et optimisation du nombre d'implantations ;
- État exemplaire et raréfaction de la ressource budgétaire
- Modernisation des services publics et adaptabilité du parc existant ;
- Mutabilité des immeubles et conception d'ouvrages spécialisés ;
- Mixité des usages et sécurité des biens et des personnes ;

Le Conseil souligne que ce travail prospectif n'est pas d'ordre théorique. Il rappelle que des choix immobiliers peuvent constituer des réponses ajustées aux enjeux immédiats identifiés et se révéler dans une perspective plus large, inadaptés.

Pour l'État, il s'agit d'apprécier les critères déterminants d'évolution probable de la valeur économique de son patrimoine immobilier mais également d'envisager comment vont se développer les différentes dimensions de sa valeur non marchande dans un contexte d'adaptation des services publics aux mutations de notre société.

2. Finalité

Une politique doit avoir un sens compréhensible de tous pour être mise en œuvre de façon efficace. S'agissant de la politique immobilière de l'État, certains points méritent d'être reprécisés.

Dès 2006, outre la valorisation du patrimoine, le ministre du budget a assigné trois autres objectifs à la politique immobilière de l'État :

- la diminution du coût de la fonction immobilière,
- l'adaptation des locaux aux besoins du service public
- la mobilisation du foncier public en faveur de la création de logements.

Le Conseil relève que la mise en œuvre de cette politique souffre du caractère apparemment contradictoire des objectifs tels qu'ils sont redéfinis par ses principaux acteurs.

- Une interprétation strictement budgétaire de la diminution du coût de la fonction immobilière tend à favoriser des visées de court terme au détriment de stratégies de moyen ou long terme. L'effet immédiat est une diminution des dotations budgétaires affectées à l'entretien du parc immobilier. Le risque associé à cette tendance est un défaut d'entretien qui détruit inéluctablement la valeur du patrimoine et impose à moyen terme, des opérations de rénovation lourdes et onéreuses.
- Le Conseil remarque que le critère d'adaptation des locaux aux besoins des agents et des usagers est trop souvent réduit à une conformité normative. Cette approche restrictive, favorisée par le risque pénal encouru, ne favorise pas la recherche de solutions optimales. Elle conduit inévitablement à constater les défauts d'un parc existant sans remettre en question son adéquation aux besoins des usagers.
- Les règles définissant les conditions de mise en vente les terrains nus ou bâtis du domaine privé de l'État ou de certains établissements publics sont également sujettes à interprétations diverses. Le droit de modification des règles d'urbanismes dont disposent les collectivités locales est susceptible de perturber la bonne mise en œuvre du dispositif. Le choix des biens valorisés par la réalisation de logements échappe d'autant plus au représentant de l'État propriétaire que les marchés immobiliers des zones concernées sont considérés comme tendus.

Le Conseil remarque que les décisions de gestion immobilière de l'État et de ses démembrements sont susceptibles d'être influencées par des paramètres relevant d'autres politiques publiques. Il observe que les valeurs des actifs immobiliers peuvent en être significativement, positivement ou négativement, affectées.

- Les politiques d'accessibilité et de transition énergétique fixent des objectifs à atteindre pour l'immobilier public. Pour autant l'administration semble éprouver des difficultés sérieuses à s'inscrire dans les calendriers arrêtés. Quels que soient les sursis accordés ou les dispositifs dérogatoires modulant les prescriptions d'origine, la stratégie de valorisation de l'immobilier de l'État doit intégrer les objectifs de développement durable.

- L'implantation des services publics se traduit par une répartition des emplois sur le territoire national. Les effets de l'emploi public sur les équilibres économiques des territoires sont de nature à modifier la cartographie d'un service public dessinée initialement par l'administration selon des critères propres à ses missions. L'élaboration des schémas régionaux d'investissement en santé illustre parfaitement cette problématique ou la valeur d'usage d'un actif peut être compensée par les dimensions économique et sociale de son ancrage local.

- Le secteur immobilier est un des moteurs traditionnel de l'économie nationale. Cette activité qui est à 95 % nationale représente près de 10 % des emplois du pays. Les dépenses publiques d'investissements ont des retombées économiques qui produisent des recettes fiscales.

- Le respect des critères de convergence du Traité de Maastricht est une contrainte déterminante de la politique d'investissement de l'État. La tentation peut être grande pour les services de choisir les modalités de financement des opérations immobilières significatives en fonction de leur impact sur la dette au sens de Maastricht. Si les montages innovants peuvent présenter l'avantage d'une neutralité dans ce calcul, comme tout outil, il convient d'en faire un usage adapté et d'en mesurer préalablement les avantages et inconvénients. Le Conseil remarque toutefois que les évolutions récentes du droit pourraient conduire à terme au rejet de certaines solutions de contournement de la contrainte maastrichtienne[3].

3. Objectifs

La politique immobilière d'une société commerciale de taille significative vise à accompagner le projet d'entreprise. La stratégie de valorisation est déterminée par l'équation financière de son modèle économique et la valeur d'usage qu'elle accorde à ses locaux.

Il est plus complexe d''apprécier la valeur du patrimoine de l'État, l'immobilier se situe au carrefour de plusieurs politiques publiques. Le Conseil note cependant que l'administration dispose d'outils permettant d'appréhender globalement cette complexité.

L'évaluation socioéconomique préalable instaurée par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques du 31 décembre 2012 vise à mesurer l'ensemble des coûts et des avantages que peuvent induire les investissements publics. Cette évaluation qui intègre, au -delà des aspects financiers, des préoccupations relatives à l'environnement, au bien-être, à la soutenabilité doit apporter un éclairage essentiel aux décideurs publics[4].

Le Conseil invite la direction de l'immobilier de l'État à s'approprier ces méthodes dans l'objectif d'élaborer une grille d'analyse permettant d'identifier les enjeux de chaque décision immobilière et d'en mesurer le poids relatif en termes de valeurs.

Sur un plan opérationnel, disposer d'un tel outil faciliterait le dialogue avec les représentants des administrations en charge de chacune des missions et politiques publiques impactées par une décision immobilière. Il est nécessaire que le dialogue propriétaire / utilisateur soit déplacé du terrain des surfaces à celui de la valeur pour faire émerger des solutions innovantes adaptées aux nouveaux défis du service public.

La volonté politique est indispensable à la mise en œuvre d'une stratégie de valorisation. Le travail d'objectivation des enjeux est aussi le moyen pour l'administration de s'assurer que son interprétation des décisions gouvernementales est bien conforme aux volontés politiques.

Les orientations retenues conduisent à la définition de cibles. Si leur atteinte ne peut s'envisager que dans un cadre pluriannuel, la tenue d'un tableau de bord permet de mesurer les progrès dans la mise en œuvre de la stratégie à intervalles réguliers. Dans cette perspective, il est rappelé qu'une intention ne constitue pas un objectif. Compréhensible par tous, l'objectif se doit d'être :

- précis pour l'entité en charge de sa réalisation ;
- mesurable à partir de seuils qualitatifs ou quantitatifs ;
- suffisamment ambitieux pour être motivant ;
- réaliste et en rapport avec les moyens disponibles ;
- circonscrit dans le temps ;

Le tableau de bord doit regrouper les quelques indicateurs pertinents qui permettent de rendre compte de l'atteinte des différents objectifs de la politique de valorisation.

Trois points essentiels

1) La politique de valorisation du patrimoine immobilier de l'État doit être définie au regard des évolutions probables de sa valeur économique ainsi que de celles des différentes dimensions de sa valeur non marchande.
2) Le partage d'une compréhension commune des différents buts poursuivis par la politique immobilière de l'État est indispensable à la gestion des éventuels points de conflits.
3) La tenue d'un tableau de bord est essentielle pour rendre compte de l'atteinte de chacun des objectifs de la politique de valorisation.

[1] *« On peut donc être sûr qu'une révolution conceptuelle traversera les sciences de la vie et de la conscience au vingt-et-unième siècle, et cela parce que les causes de cette révolution existent déjà. C'est comme un tsunami dont la vague se serait déjà formée mais qui n'aurait pas encore atteint la côte »* in *« Notre existence a-t-elle un sens ? Une enquête scientifique et philosophique ».* Jean STAUNE, Presses de la Renaissance, 2007, 544 p.

[2] *« Immobilier et bâtiment : cinq questions de prospective sur valeur et économie»* note thématique de Jean CARASSUS et Bernard ROTH publiée en octobre 2015 et actualisée en mars 2016 dans le cadre des travaux du groupe de travail Réflexion Bâtiment Responsable 2020-2050 (RBR 2020-2050) du Plan Bâtiment Durable.

[3] Au-delà des évolutions juridiques récentes du cadre de la commande publique (contrats de partenariat) le conseil observe la tendance selon laquelle les évolutions des normes de comptabilité privées précèdent celles de la comptabilité publique. Il remarque notamment que la norme comptable IFRS 16 qui entrera en vigueur le 1er janvier 2019 impose de porter tous les contrats de location au bilan des preneurs.

[4] Site France Stratégie : http://www.strategie.gouv.fr/publications/levaluation-socioeconomique-investissements-publics-tome1

Identifier freins et leviers de valorisation

Le Conseil observe que les commentaires relatifs à la politique immobilière de l'État concernent principalement des opérations de construction et des transactions immobilières. Moins spectaculaires, les autres aspects de la gestion du parc sont rarement abordés. Or, le stock concentre une part essentielle des enjeux de valorisation.

1. Stock

L'optimisation de l'occupation d'un immeuble domanial est le premier moyen d'en consolider la valeur. Le taux de vacance est l'indicateur de la bonne occupation du parc.

La détention de surfaces non occupées coûte (charges d'entretien, coût d'immobilisation du capital) et contribue à la dépréciation des actifs (dégradation accélérée des locaux non habités, risques d'intrusion dans les locaux vides). Les surfaces vacantes ou non affectées, représentaient au 31 décembre 2015, pour l'État et ses opérateurs, plus de trois millions et demi de mètres carrés[1]. Leur réduction est une priorité.

Le système actuel de gestion de l'immobilière de l'État mesure la performance d'occupation des locaux de bureaux en mètres carrés de surface utile nette par poste de travail. Cet indicateur qui constitue un premier repère pour les gestionnaires immobilier est appelé à évoluer. Le Conseil est favorable à cette évolution dans la mesure où la contrainte d'un plafond de surface reste maintenue. Un numérateur assimilable à la surface locative et un dénominateur en lien avec les plafonds d'emplois des administrations donnerait une mesure plus exacte de leurs performances d'occupation respectives. Un coefficient de minoration (emplois nomades) ou majoration (cabinets ministériels) des surfaces par type d'activité éviterait l'écueil des exceptions qui deviennent la règle. Un parangonnage interministériel plus fin pourrait utilement être accompagné d'un système de bonus-malus susceptible d'accroitre la motivation des services occupants.

Le défaut d'entretien dévalorise les actifs. Si elle s'impose comme une priorité, la conformité aux normes règlementaires ne doit pas être l'unique objectif de la stratégie d'intervention sur le parc. Celle-ci doit être développée en réponse aux objectifs de la politique de valorisation. La mise en perspective des données d'obsolescence du parc telles que décrites dans la fiche n°2 doit conduire le gestionnaire d'actif à définir le plan d'actions le mieux adapté à chaque contexte.

Au plan national, comme à l'échelle de chaque ensemble cohérent d'actifs pour lequel un plan pluriannuel d'entretien est défini, l'enveloppe budgétaire affectée au bon entretien des immeubles et équipements du parc doit être rapportée à la valeur de ce parc. Ce rapport exprimé en pourcentage est un indicateur précieux de la gestion du risque de défaut d'entretien.

2. Mouvement

Une constante mise en mouvement est la première caractéristique des gestionnaires de patrimoines privés. Les transactions se succèdent et concernent l'ensemble du parc, la détention d'aucun bien n'étant considérée éternelle.

En comparaison, la gestion patrimoniale de l'État demeure relativement passive et se caractérise par la réalisation de quelques opérations emblématiques dont le coût particulièrement élevé est financé par de la dette, un budget travaux significatif et la cession de biens aux prix conséquents, particulièrement à Paris ou dans de grandes métropoles étrangères.

A la tête d'un patrimoine valorisé à plus de soixante milliards d'euros, l'État n'a réalisé que peu de transactions en 2015. Le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » indique que Les produits de cessions encaissés sont demeurés inférieurs à 1 % de la valeur du patrimoine (574 M€). Ce même document recense seulement deux acquisitions d'un montant supérieur à 0,5 M€ représentant un total de moins de trois millions d'euros, soit 0,005 % de la valeur du parc.

On notera cependant que l'État a consacré en 2015 près de 2,5 Mds€ aux dépenses relevant du « propriétaire » dont 1 Md€ correspondant à des acquisitions ou constructions et 1,4 Mds€ correspondant à des travaux structurants ou d'entretien lourd.

Il convient également d'observer que les dettes liées aux contrats de location- financement mobiliers, immobiliers et contrats de partenariat public-privé (PPP) ont, du fait de la réception de plusieurs ouvrages, augmenté de 58 % (1,9 Mds€) durant cette même période. Au 31 décembre 2015, la dette relative aux contrats de location- financement et PPP immobiliers s'élève à 4 665 M€[2] (6% de la valeur du parc) et se décompose entre les 1 295 M€ de dette liée aux contrats de location-financement correspondant essentiellement à cinq contrats (458 M€ pour l'opération « la tour Séquoia » du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ; 221 M€ pour l'opération « le Millénaire » du ministère de la justice ; 208 M€ pour l'opération « le Garance » du ministère de l'intérieur ; 176 M€ pour l'opération « le Villiers » du ministère de l'intérieur ; 117 M€ pour l'opération « le Pônant » de la Préfecture de la région Ile de France) et les 3 369 M€ de dette liée aux contrats de partenariat public-privé immobilier dont deux contrats (860 M€ pour le projet Balard du ministère de la défense et 252 M€ pour le Palais de justice de Paris) représentent un tiers à eux seuls.

La singularité du patrimoine immobilier de l'État impose de nuancer l'approche usuelle d'une gestion patrimoniale active.

Il existe au sein du parc des biens dont le capital historique ou symbolique justifie l'impossibilité de les aliéner. Pour autant, l'immobilier non spécifique représente plus des quatre cinquièmes de la valeur totale du parc domanial et le caractère inaliénable d'une part significative du dernier cinquième ne saurait être considérée comme justifiant leur médiocre exploitation dont la conséquence ultime est la dégradation du bien, faute de moyens pour l'entretenir et compte-tenu de sa sous-utilisation.

La location à des tiers de biens non cessibles est un moyen d'en optimiser la valeur insuffisamment exploité. On relève dans le Compte général de l'État 2015 que le total des loyers perçus en 2015 pour les 644 baux emphytéotiques recensés au profit de tiers, est estimé non significatif.

Une augmentation du nombre de mouvements est une des voies d'amélioration de la valeur du patrimoine immobilier de l'État. L'accroissement d'activité doit concerner en priorité les secteurs à marchés immobiliers tendus.

Le parc immobilier de bureaux de la région Île-de-France concentre les enjeux économiques les plus importants. L'État et ses opérateurs occupent près de sept millions de mètres carrés de locaux de bureaux sur ce territoire. Le DPT PIE 2017 précise que la part des seules surfaces contrôlées par l'État était valorisée à 14 Mds€ en 2015 et à 12 Mds€ en 2014. Le Conseil prend acte de cette revalorisation de 15 % et suggère de poursuivre le travail de fiabilisation des valeurs des actifs franciliens engagé par la direction de l'immobilier de l'État. En tout état de cause, il estime que les enjeux financiers des implantations franciliennes de l'État et de ses opérateurs justifient la mise en place d'une stratégie de valorisation plus active.

3. Cessions

Depuis dix ans, les services du Domaine qui sont en charge de la vente des biens de l'État ont accompli de réels progrès en matière de transparence et qualité des procédures de cession. Une meilleure prise en compte des raisonnements des acteurs des marchés immobiliers permettrait cependant d'optimiser la valeur d'échange du patrimoine de l'État.

L'État n'est pas un promoteur. Les biens qu'il met sur le marché sont au mieux en état d'usage. Il appartient aux acquéreurs potentiels d'envisager la réalisation de travaux pour en optimiser la valeur. La possibilité d'introduire des conditions suspensives n'est pas systématiquement utilisée lorsque l'État procède à des cessions. Cette position qui vise à garantir la réalisation de la transaction dans des délais contraints, a un coût.

Pour le promoteur, le prix qu'il est en mesure de proposer tient compte de trois types de risques : administratif, technique, commercial. Dans les zones de marchés immobiliers tendus, un accroissement du prix d'acquisition est la contrepartie exigible pour un contrat envisageant le transfert de tout ou partie de chacun d'eux sur le vendeur.

Une condition suspensive relative à l'obtention de toutes les autorisations administratives nécessaires à la réalisation du projet peut être estimée à 20 % du prix de base d'une cession brute. Bénéficier de cette plus-value ne semble pas inaccessible pour l'État. Il n'est pas déraisonnable d'envisager que la cession soit anticipée suffisamment en amont de sa libération pour que le temps nécessaire à l'obtention d'un permis de construire purgé de tous recours coïncide avec la période de préparation du déménagement des services.

Selon le degré de complexité technique du projet, un engagement relatif à la bonne exécution des travaux est susceptible de se traduire par une augmentation de 10 % du prix. La qualité des études techniques préalables est de ce point de vue, déterminante.

Le prix que le promoteur pourra espérer revendre un bien est directement lié aux contrats garantissant son occupation future. La différence de prix entre un immeuble vide et ce même immeuble loué pour les dix années à venir peut être de l'ordre de 70 à 80 %. Certaines transactions de biens domaniaux parisiens ont été réalisées ces dernières années en décalage par rapport à leur libération. Le Conseil remarque cependant que la période d'occupation post transaction était le plus souvent limitée à quelques mois et que la présentation qui lui a été faite de cet arrangement tendait à le considérer plutôt comme une concession de la part de l'acquéreur que comme une garantie supplémentaire apportée par le cédant. Cette observation suggère qu'il ne serait pas inutile d'étudier le bénéfice que l'État pourrait retirer de la cession anticipée d'immeubles occupés par ses services pendant des périodes de courte, moyenne ou longue durée.

Un élargissement du spectre des acquéreurs potentiels est susceptible d'augmenter les effets positifs de la concurrence. La singularité des conditions de vente des cessions domaniales sont peu compatibles avec les règles de gestion de risque des investisseurs étrangers. Un ajustement des modalités de cession pour tenir compte des contraintes des acteurs majeurs des marchés immobiliers apparait souhaitable.

Quelles que soient les évolutions retenues, il serait utile de formaliser la doctrine de l'État en matière de constitution des prix de cession et d'assister les services locaux du Domaine dans l'appropriation des différents concepts, l'élaboration des clauses et leur suivi dans le temps.

4. Prises à bail et acquisitions

En 2015 l'État et ses opérateurs ont contracté vingt-cinq prises à bail dont le loyer annuel hors taxes est supérieur à 1 M€ dans la région Île-de-France et à 0,5 M€ dans les autres régions. Le montant des engagements annuels s'élève à 117 M€ (soit près de 9 % des 1 318 M€ de crédits de paiement de l'exercice 2015) dont 46 M€ pour la seule opération du ministère de l'écologie dans le quartier de la Défense.

Acheter ou louer ?

Le Conseil relève plusieurs éléments évoqués par des services de l'administration qui ont envisagé d'autres modes juridiques d'occupation de ses locaux que la simple propriété :

- Un besoin ne pouvant être satisfait dans le parc existant ;
- Des contraintes budgétaires ne permettant pas de financer les investissements ;
- Une inadéquation de l'offre du marché immobilier du secteur convoité ;

- Une incompatibilité de calendrier avec les délais nécessaires à la réalisation d'une opération immobilière dans le cadre juridique s'imposant aux personnes publiques ;
- Le caractère pérenne et stable du besoin immobilier identifié.

Le Conseil regrette que la pertinence des alternatives ne soit que rarement analysée dans une perspective globale de valorisation du patrimoine immobilier. Il observe la tendance récente de l'administration à recourir à des dispositifs mêlant location et acquisition, notamment pour répondre aux besoins tertiaires de l'administration dans des secteurs immobiliers très tendus. Le bénéfice que l'État peut retirer de tels montages complexes dépend de sa capacité à optimiser la valeur de ses forces et faiblesses dans le cadre de négociations avec des acteurs agissant selon des logiques marchandes.

S'agissant de prises à bail, le Conseil rappelle que la durée contractuelle d'engagement ferme d'un locataire a une valeur qui se traduit par des franchises, des participations aux travaux ainsi que des loyers progressifs. Selon Immostat[3], le niveau moyen des mesures d'accompagnement des transactions locatives de bureaux en Ile-de-France ont au premier trimestre 2016, atteint 22% du loyer annuel nominal par année de contrat ferme. Il observe également que l'État est un locataire de très grande qualité dont la signature apporte un niveau maximal de garantie. Toutes choses égales par ailleurs, les professionnels consultés par le Conseil estiment que la valeur de cette signature pourrait être de l'ordre de 10 % du montant du contrat.

L'insertion d'une option d'achat dans un contrat de location nécessite d'être préalablement expertisée en fonction du calendrier contractuel de levée de l'option. Lorsque le preneur envisage d'acquérir l'immeuble dans un délai court, la valeur d'acquisition doit être comparée à une valeur d'achat en blanc. Dans un tel contexte, il convient d'assigner aux services administratifs en charge des négociations un objectif de captation de la majeure partie de la valeur créée par l'engagement locatif. Pour y parvenir, il importe de ne pas arrêter les conditions financières du bail préalablement au prix d'acquisition.

La nécessité de répartir le poids de l'investissement sur une longue période peut conduire la direction de l'immobilier de l'État à recourir à un crédit bailleur. Le Conseil qui n'a pas connaissance des montants réels des transactions opérées ces dernières années dans ce cadre, s'interroge sur le bénéfice économique que l'État retire de tels dispositifs mis en œuvre dans le cadre de location avec option d'achat. Il recommande que l'étude d'opportunité de ces investissements intègre une analyse comparative de ces solutions avec l'hypothèse de base d'un achat du bien inoccupé financé par un emprunt classique dont on peut estimer que les taux seraient sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par les crédits-bailleurs.

Le Conseil rappelle par ailleurs que l'ANAP (Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux) a publié en 2015 une étude comparant des investissements en santé suivant trois modèles de dévolution[4]: procédure classique définie par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 (MOP), procédure en maîtrise d'ouvrage publique de conception-réalisation (CR) et contrats de partenariat public privé

(PPP). Les principaux enseignements de l'étude sont le peu d'effet du choix de la procédure sur les taux de financement des investissements et une moindre maîtrise des délais et des coûts des opérations conduites selon la procédure classique MOP.

De tels constats invitent à revoir le cadre de production de l'immobilier des personnes publiques.

5. Cessions

L'exemple récent de la mise en location de surfaces de bureaux au sein de l'Hôtel de la Marine montre qu'il existe des solutions pour valoriser les biens domaniaux incessibles autrement que par leur affectation à un service public.

Le Conseil remarque que la part spéculative de la valeur d'un actif immobilier est essentiellement liée au foncier. Il observe plusieurs évolutions en cours dont la mise en perspective peut conduire à redéfinir une stratégie de valorisation fondée sur une déconnection du foncier et du bâti :

- L'État et de ses opérateurs disposent de nombreuses implantations dans les centres urbains ;
- Les activités des services publics sont appelés à connaître de profonds bouleversements qui ne demeureront pas sans conséquences sur leurs besoins immobiliers ;
- La situation budgétaire de l'État conduit à envisager le déplacement des services implantés dans les centres urbains les plus onéreux ;
- L'économie de l'usage se développe et il est probable que les logiques immobilières actuelles devront évoluer pour tenir compte de cette nouvelle approche ;
- L'immobilier de l'État et de ses démembrements peut se révéler précieux dans la mise en place des différents axes de la politique d'aménagement du territoire dont le développement s'envisage sur un temps long.

La cession de droits réels partiels peut permettre de conserver la maitrise du foncier et de préserver la capacité d'action publique dans le futur. Parmi les dispositifs innovants envisageables, celui de l'emphytéose mérite d'être revisité.

Le Conseil a pris acte que la maîtrise du foncier est une donnée stratégique pour les centres hospitaliers universitaires (CHU) qui doivent adapter leurs ensembles technico-immobiliers aux multiples défis qu'ils doivent relever[5]. D'autres opérateurs de l'État, tels les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, peuvent aussi être confrontés à des questions foncières auxquelles il est délicat d'apporter des réponses face à plusieurs objectifs difficilement conciliables :

- Préservation d'une réserve foncière pour faciliter l'adaptation aux projets de l'établissement ;
- Gestion des interactions croissantes entre le service public et son environnement immédiat ;
- Nécessité d'optimiser le potentiel de valorisation des sites pour notamment financer les investissements nécessaires ;
- Insertion des implantations au sein de projets urbains contraignants et limitant la capacité de valorisation.

Le Conseil observe que les acteurs publics qui connaissent ces problématiques s'interrogent sur les conséquences des évolutions introduites par l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et s'inquiètent notamment des éventuels freins à la mise en œuvre de solutions partenariales avec le secteur privé.

Le Conseil souhaite que l'autorité administrative compétente précise pour l'État et ses différentes catégories d'opérateurs, l'état du droit relatif aux divers dispositifs de valorisation donnant lieu à contreparties financières. Il engage la direction de l'immobilier de l'État à poursuivre ce travail par une identification des évolutions juridiques qui permettraient d'accroitre la capacité de valorisation des actifs immobiliers des personnes publiques..

[1] Document de politique transversale *« politique immobilière de l'État »,* projet de loi de finances pour 2017, page 21.

[2] Compte général de l'État 2015

[3] Site Immostat : http://www.immostat.com/single-post/2016/05/04/Les-mesures-daccompagnement-au-T1-2016

[4] *« Evaluation des procédures d'investissement en santé »* ; étude de l'ANAP réalisée en partenariat avec le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), le Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) et l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) .

[5] Cf. avis général CIE 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU) : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/avis/cie_2014-28_avis_general_hopitaux.pdf

Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ?

Trois points essentiels

1) Le stock concentre une part essentielle des enjeux de valorisation. Le Conseil considère prioritaire la mise en œuvre d'une stratégie active de valorisation du parc immobilier de bureaux de la région Île-de-France qui concentre les enjeux économiques les plus importants.
2) Le Conseil recommande d'étudier le bénéfice que l'État pourrait retirer de la cession anticipée d'immeubles occupés par ses services pendant des périodes de courte, moyenne ou longue durée.
3) Il existe différentes solutions pour valoriser les biens immobiliers de l'État et de ses opérateurs autrement que par leur cession ou l'affectation à un service public. Le Conseil invite l'autorité administrative compétente à préciser le cadre juridique dans lequel celles-ci peuvent être envisagées.

Définir un cadre opérationnel

Le Conseil a regretté à de nombreuses reprises le fait que le processus actuel de valorisation d'un actif domanial relève moins d'une stratégie patrimoniale que de rapports de force entre les membres d'une communauté imposée dont les rôles respectifs demeurent mal définis.

1. Rôles

L'utilisateur ne doit pas être confondu avec le propriétaire. Sinon les besoins de l'utilisateur priment toujours sur les considérations du détenteur, qu'il s'agisse de quitter un site pour densifier, ou économiser des loyers, ou tout simplement faire des travaux pourtant indispensables en site occupé.

Ce risque a été constaté par le CIE, au plan central, lors de l'examen des projets de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)[1].

Au plan local, le Conseil a observé à de nombreuses reprises que le double rôle du Préfet pouvait prêter à confusion. La réduction des périmètres opérationnels des schémas pluriannuels de stratégie immobilière de l'administration déconcentrée à celui de la réforme de l'administration territoriale de l'État illustre la difficulté de cumuler deux fonctions.

Assainir la relation entre le représentant de l'État propriétaire et celui de l'État occupant est un préalable indispensable au développement d'une véritable capacité publique de valorisation patrimoniale.

Certaines des mesures prises au lancement de la nouvelle politique immobilière de l'État ont eu des effets non désirés. Ainsi, le droit de retour sur cession, mis en place pour inciter les occupants à s'interroger sur la pertinence de leurs implantations, a contribué à la permanence de la confusion des rôles entre propriétaire et utilisateur ; elle a également limité l'orientation des décisions d'investissements aux seuls critères de valorisation du parc. Dans l'idéal, comme le CIE l'avait indiqué dès sa création, une mutualisation intégrale des produits de cession, à la main de la DIE, devrait être recherchée. Cette formule aurait également l'avantage de supprimer les circuits budgétaires complexes. Il est vrai qu'elle limiterait l'incitation des occupants à susciter d'eux-mêmes un mouvement.

La généralisation du principe d'un loyer-fût-il budgétaire- est susceptible de donner du sens aux interactions entre les fonctions de propriétaire et d'occupant dont la séparation demeure la clé de voute de la nouvelle politique immobilière de l'État. Le Conseil estime que cette mesure devrait être appliquée indépendamment de la nature de l'occupant de biens domaniaux, qu'il s'agisse d'un service de l'État ou de l'un de ses démembrements.

Le loyer repose sur la valeur d'usage de l'actif. Pour des biens non spécifiques tels que les bureaux, la valeur de marché constitue la référence. Pour les biens spécifiques, l'élaboration d'un référentiel particulier intégrant la valorisation d'externalités peut être envisagée.

Outre le fait qu'il établit les repères d'un système de valeur, le dispositif constitue également un levier de maîtrise budgétaire. Pour que celui-ci soit pleinement efficace, il convient cependant que dépenses réelles et dotations budgétaires ne soient pas corrélées et que ces dernières soient affectées à partir d'une estimation raisonnable des besoins immobiliers des missions. Dans un tel système, chaque responsable opérationnel se trouve en mesure d'orienter ses choix immobilier vers les solutions locatives les plus adaptées à la réalisation de ses missions et aux moyens budgétaires dont il dispose.

2. Opérations

Le Conseil observe que la connaissance du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs demeure insuffisamment précise pour opérer un diagnostic économique et déployer une stratégie de valorisation. L'inventaire physique de l'immobilier non tertiaire demeure lacunaire. La connaissance de l'état technique du parc est incomplète et imprécise. Les données financières des contrats sont peu renseignées. Les dépenses immobilières demeurent opaques au niveau national comme au niveau local. Peu de travaux ont été engagés pour détecter le potentiel de valorisation des actifs de l'État. A titre d'exemple, l'existence de droits à construire résiduels n'est que rarement évoquée dans les dossiers présentés.

Or, le gestionnaire d'actifs ne peut opérer sans une bonne connaissance du patrimoine dont il doit optimiser la valeur.

Les travaux d'amélioration de la connaissance de l'immobilier et d'outillage de la gestion immobilière locale engagés par la direction de l'immobilier de l'État dans le cadre du déploiement des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) constituent une avancée notable. Le Conseil souhaite que la démarche demeure pragmatique afin d'éviter l'écueil de la non exploitation de données coûteuses à collecter. Il appelle l'attention de la direction de l'immobilier de l'État sur la qualité des premières opérations significatives qui seront issues de ces travaux. Il songe notamment à celles portées par deux régions ayant participé à l'expérimentation du dispositif et qui se trouvent confrontées à des marchés immobiliers tendus tels que ceux des centres urbains de Lyon et de Nantes.

Pour être validée, une opération doit être conforme aux critères de rentabilité de la stratégie de valorisation. Une attention particulière doit être portée aux valeurs des hypothèses retenues dans le calcul des flux financiers des opérations. Durée de détention, taux actuariel et taux de rentabilité espéré doivent être en lien avec le modèle stratégique choisi et les données du marché concerné.

La validation d'une opération de valorisation suppose également une vérification préalable de quelques points clés :

- L'opération s'inscrit dans un schéma directeur validé par l'ensemble des parties concernées ;
- La programmation en est arrêtée et est compatible avec les règles d'urbanisme applicables ;
- Les collectivités locales sont informées, voire associées, au projet et ne feront pas obstacle à sa réalisation ;
- Les principaux risques techniques ont été appréhendés ;
- Les différents diagnostics techniques ont été réalisés et l'ensemble des informations nécessaires aux transactions envisagées sont regroupées et disponibles ;
- Les marchés immobiliers cibles de l'opération ont été analysés et les valeurs du projet ont été confirmées à dire d'expert ;
- Les surfaces conservées au terme de l'opération pour un usage interne seront pleinement valorisées par cette occupation ;
- Les modalités de réalisation des transactions sont conformes au droit et les pratiques des gestionnaires permettent d'en assurer le suivi et de conserver l'historique des décisions successives, notamment celles relatives aux négociations.

Le Conseil rappelle l'intérêt des travaux de l'ANAP[2] pour accompagner les établissements hospitaliers et des établissements sanitaires et médico-sociaux dans leur démarche de dynamisation de leurs actifs immobiliers.

Il invite la direction de l'immobilier de l'État à produire un guide d'aide à la conduite d'opérations de valorisation de l'État.

3. Cessions

Les sociétés privées de gestion d'actifs immobiliers de taille significative sont organisées selon deux lignes de métiers distinctes :

- Le gestionnaire de fonds ou portefeuille (« Fund Manager ») qui définit la stratégie et les orientations budgétaires, décide des cessions et acquisitions et plus généralement est responsable du capital alloué. Ses décisions sont guidées par les critères financiers de la stratégie : disponibilités de capitaux à investir et priorités d'emploi.
- Le gestionnaire d'actifs (« Asset Manager ») propose les budgets, recommande les acquisitions et cessions en fonction du produit immobilier (localisation, marché,

valeurs transactionnelles) et pilote les équipes d'exploitation (gestion locative, services aux immeubles) qu'elles soient internes ou externes.

La séparation de ces fonctions facilite l'adéquation des arbitrages aux orientations stratégiques. Elle peut par exemple, conduire à céder un immeuble dans des conditions de marché non optimales pour atteindre les objectifs du gestionnaire de fonds. Elle permet également de bénéficier des compétences très spécifiques de professionnels experts plutôt que de celles plus relatives de généralistes passant d'un domaine à l'autre.

L'État pourrait utilement s'inspirer de ce modèle d'organisation qui repose sur trois niveaux distincts de décision :

- Politique
- Stratégique
- Opérationnel.

Pour qu'une telle organisation soit efficiente, chacun de ses acteurs doit disposer de la légitimité et des compétences requises.

La taille du patrimoine de l'État, sa très grande hétérogénéité, sa dispersion géographique plaident pour une approche par portefeuilles. La répartition peut être envisagée selon des critères géographiques, économiques ou fonctionnels. Les objectifs stratégiques sont à déterminer selon la nature du portefeuille.

En tout état de cause, il importe que le décideur ultime, le pouvoir politique, soit à la fois en mesure de décider des choix stratégiques, de déléguer la mise en œuvre et de vérifier l'adéquation de celle-ci à ses décisions.

Le Conseil remarque que les sociétés privées de gestion d'actifs immobiliers, bien que disposant en interne de compétences très spécialisées, confient l'évaluation de leurs actifs à des prestataires extérieurs, des experts immobiliers offrant toutes les garanties d'indépendance. Il observe que le positionnement actuel des agents de l'État en charge de l'évaluation au sein des services en charge de la gestion des transactions ne permet pas de se prémunir d'un possible conflit d'intérêt interne.

4. Foncière ?

Considérant que le cadre de gestion actuel limite la capacité de valorisation de l'immobilier de l'État, le Conseil a recommandé la création d'une entité autonome[3]. Avec l'érection du service France Domaine en direction de l'immobilier de l'État, un premier pas a été réalisé, même s'il demeure en deçà des préconisations du CIE, soit la création d'un service à compétence national (a minima), soit de transformation en opérateur (établissement public) sous l'autorité du ministre du Domaine.

Au-delà de ces formules, compte-tenu des enjeux financiers et immobiliers du parc de l'État, la création d'une société foncière serait techniquement la meilleure formule. Le Conseil ne l'a pas préconisée en considérant qu'il n'était pas envisageable d'opérer une transformation aussi radicale dans l'immédiat. Cela demeure toutefois, l'objectif qui devrait être recherché.

Différentes formules juridiques peuvent être envisagées pour créer une entité sous le contrôle de l'État dont le cœur de métier serait comparable à celui d'une foncière.

Dans une telle perspective, toutes les problématiques de gestion immobilières évoquées dans le présent dossier pourraient être traitées de façon dynamique.

Outre qu'il change singulièrement la relation à l'occupant, le modèle de gestion d'une foncière offre l'avantage d'une vision globale qui permet d'identifier des opportunités et de faciliter leur mise en œuvre. Les arbitrages ne sont plus le fait des évolutions des besoins particuliers d'une administration mais résultent d'une analyse étendue à l'ensemble des besoins des services sous contrôle de l'État et de la prise en compte des conjonctures des marchés immobiliers. Sortir d'une approche compartimentée facilite la libération des sites par la réalisation d'opérations tiroirs. Des opérations jusqu'alors inenvisageables du fait de leur occupation peuvent devenir accessibles :

- restructurations lourdes au lieu d'interventions répétées nuisant au bon déroulement des activités des services hébergés ;
- amélioration des performances énergétiques ;
- optimisation des droits à construire résiduels ;
- travaux nécessaires à la bonne occupation et à la bonne rationalisation des surfaces.

La création d'une véritable foncière ouvrirait la possibilité d'une entrée de partenaires institutionnels à son capital. Une répartition du capital entre l'État demeurant majoritaire et des professionnels de la détention de l'immobilier sur le long terme présenterait un triple intérêt pour l'État :

- Il conserverait la maîtrise de la propriété ;
- Il bénéficierait immédiatement du produit de la vente ;
- Il bénéficierait également de l'apport en expertise de véritables professionnels de la gestion immobilière.

En établissant des critères sélectifs stricts pour le choix des investisseurs (compagnie d'assurance sur la vie, très grandes foncières européennes, très grands propriétaires fonciers), l'État se prémunirait du risque de faire entrer à son capital des sociétés ne correspondant au profil de gestion recherché.

Les conditions de financement étant une composante essentielle du prix d'une transaction, la période actuelle ouvre une fenêtre d'opportunité pour l'ouverture du capital d'une foncière d'État. Pour un portefeuille d'actif de qualité et une occupation garantie par l'État sur un long terme, des taux de rendement très bas pourraient être consentis par les investisseurs ciblés.

Trois points essentiels

1) La séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant est la clé de voûte de la politique immobilière de l'État. La généralisation du principe d'occupation moyennant contrepartie financière est indispensable au développement d'une véritable capacité publique de valorisation patrimoniale.
2) La validation de toute opération de valorisation suppose une vérification préalable de plusieurs points clés parmi lesquels l'inscription de l'opération dans un schéma directeur validé par l'ensemble des parties concernées.
3) La mise en œuvre d'une politique de valorisation de l'immobilier de l'État nécessite une organisation articulée selon les trois niveaux distincts de décision : politique, stratégique et opérationnel. Dans ce cadre, la création d'une entité autonome inspirée du modèle des sociétés foncières présenterait de multiples avantages.

[1] Rapport annuel 2016 du Conseil de l'immobilier de l'État

[2] Site internet ANAP : http://www.anap.fr/publications-et-outils/detail/actualites/zoom-sur-valoriser-pour-mieux-ceder-son-patrimoine-immobilier/

[3] Moderniser la politique immobilière de l'État : Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État. Conseil de l'immobilier de l'État. 30 Janvier 2013. http://www.economie.gouv.fr/cie/moderniser-politique-immobiliere-etat