



## Avis sur le bilan à mi-parcours des SPSI des administrations centrales pour la période 2019-2023

La DIE présente le bilan à mi-parcours des SPSI 2019-2023 des administrations centrales qui occupent 1,5 million m<sup>2</sup> SUB de bureaux situés à 95 % en Ile-de-France. A ce stade seulement trois des onze SPSI d'administration centrale attendus pour la période 2019-2023 ont été validés par la DIE. Le Conseil regrette la production tardive et le manque d'ambition des schémas qu'il interprète comme une absence d'adhésion des administrations centrales au dispositif. Il apparaît indispensable que la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique soit réaffirmée.

Les SPSI demeurent des stratégies d'administrations occupantes. Le cadre de gestion actuel ne semble pas permettre à la DIE d'endosser pleinement son rôle de représentant de l'Etat propriétaire. Le suivi opéré par la direction ne peut être assimilé à du pilotage. Le Conseil appelle à l'établissement d'un schéma directeur Ile-de-France d'implantation des services d'administration centrale.

Le Conseil salue les initiatives de la DIE pour améliorer la gestion de l'immobilier de l'Etat. Il agrée les évolutions que la direction envisage pour la prochaine génération de SPSI. Il propose de porter la période de référence des SPSI à dix ans, tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans

Considérant toutefois que des évolutions d'une toute autre ampleur seront indispensables pour relever les défis de la transformation publique, le Conseil invite à engager une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

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

- [n°2016-13](#) sur le suivi et la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale
- [n°2018-27](#) sur le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023

Vu le dossier transmis par la Direction immobilière de l'Etat (DIE) préalablement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 14 octobre 2021 :

- Le directeur de l'immobilier de l'Etat, accompagné de son adjointe, de la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » (DIE-2), du sous-directeur de l'administration et de la valorisation de l'immobilier de l'État, et du chef du bureau doctrine et stratégie.

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

Le 6 juillet 2016, le CIE a rendu un avis de méthode sur le suivi et la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale ([n°2016-13](#)). Il identifiait des pistes d'améliorations à partir des sept questions suivantes :

- Quelles évolutions souhaitables pour les SPSI d'administration centrale ?
- Quelles approches pour la valorisation du domaine de l'État ?
- Comment définir les besoins des services occupants en tenant compte des évolutions probables des effectifs, des organisations et des nouvelles possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ?
- Comment opérer le choix entre une implantation centrale ou périphérique ?
- Comment optimiser le poids de l'immobilier dans le cadre d'une rationalisation des fonctions supports ?
- Quel dispositif pour garantir au mieux la cohérence globale des SPSI des administrations centrales et des opérateurs de l'État ?
- Comment inscrire la stratégie immobilière des ministères centraux dans une démarche de « bâtiment responsable » ?

Le 20 décembre 2018, le CIE rendait un avis ([n°2018-27](#)) sur le bilan des SPSI 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives de la période 2019-2023 présentées par la DIE.

Il constatait que nombre des recommandations formulées deux ans auparavant demeuraient d'actualité et que son avis précédent n'avait pas été pris en compte.

Le Conseil observait que les services publics sont appelés à connaître de profonds changements dans les années à venir. Il soutenait l'idée d'une approche globale afin que les services immobiliers puissent accompagner les évolutions de l'administration. Il renouvelait à la DIE sa recommandation relative à l'établissement d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale.

## **1. Des SPSI produits avec retard, des résultats insuffisants, un exercice 2019-2023 décevant**

Les administrations centrales occupent 1,5 million m<sup>2</sup> SUB de bureaux situés à 95 % en Ile-de-France. Le coût annuel de cet immobilier est estimé à 700 millions d'euros, alors même qu'il n'est pas comptabilisé de loyer pour l'occupation de la part domaniale de ce parc (1,1 million m<sup>2</sup>) valorisée au bilan de l'Etat à hauteur de 7 milliards d'euros.

Au regard de ces enjeux, le Conseil s'est inquiété de la détérioration de la qualité des documents produits au fil des auditions conduites depuis 2018.

Il a invité la DIE à lui présenter le 14 octobre 2021 le bilan à mi-parcours des SPSI d'administration centrale pour la période 2019-2023. L'audition a confirmé les craintes du Conseil.

A cette date, la DIE distinguait quatre groupes de ministères selon le degré d'avancement respectif de leur SPSI :

- SPSI en cours de finalisation : ministères de la culture, sociaux, de la transition écologique, de l'éducation nationale, des armées ;
- SPSI en cours d'analyse par la DIE : ministère de la justice ;
- SPSI non validé par la DIE : ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
- SPSI validés par la DIE : services du Premier ministre, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère de l'intérieur (validation limitée à la seule période 2019-2020), de l'agriculture (mais avis défavorable du Conseil).

Les administrations centrales sont tenues de produire un SPSI depuis 2008. La DIE présente le bilan suivant des exercices successifs.

Tableau n°1 : Immobilier occupé par les services d'administration centrale

Année	Sites Ile-de-France		Sites toutes régions	
	nombre	m <sup>2</sup> SUB	nombre	m <sup>2</sup> SUB
2008	185	1 685 085		
2018	110	1 484 771		
2021	89	1 348 090	116	1 416 229
<b>différence 2018 - 2021 en %</b>		<b>-19,09%</b>	<b>-9,21%</b>	

Source : DIE- chiffres RT/OAD septembre 2021

Ces chiffres issus des outils de la DIE (RT et OAD) semblent indiquer que le travail de rationalisation des implantations engagé depuis 2008<sup>[1]</sup> se poursuit.

Le Conseil s'étonne toutefois que les trois dernières années aient été suffisantes pour restituer l'équivalent des deux tiers des surfaces libérées les dix premières années. Faute de disposer du détail de la ventilation de ces surfaces par ministère, le Conseil n'est pas en mesure d'établir un rapprochement avec les informations communiquées par chaque ministère à l'occasion de l'examen de son SPSI.

Une difficulté semblable est rencontrée avec les performances d'occupation rapportées par la DIE.

Tableau n°2 : Performances d'occupation des administrations centrales, hors ministère des Armées

	AC bureaux IDF		AC bureaux		AC
	SUB/PDT	SUN/PDT	SUB/PDT	SUN/PDT	SUB/PD
Intérieur	20,58	11,53	20,47	11,71	20,61
Agriculture	24,77	14,19	24,77	14,19	24,77
SPM	31,74	16,86	31,74	16,86	32,38
MEFR	24,53	12,94	24,53	12,94	23,97
MEAE	22,74	16,04	22,46	15,52	22,67
Justice	21,35	12,88	20,74	12,30	20,74
Culture	26,88	15,54	26,88	15,54	64,23
Min. sociaux	20,39	12,64	20,39	12,64	20,39
MTE	23,56	15,38	23,83	15,54	27,89
MENJS-MESRI	28,05	15,45	27,65	15,34	30,73

Sources : RT/OAD 09/2021  
(hors Armées)

Source : DIE- chiffres RT/OAD septembre 2021

Le Conseil n'oublie pas que certaines fluctuations des ratios présentés dans le document de politique transversale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (DPT GPIE) traduisaient au moins autant une fiabilisation des données déclaratives qu'une amélioration réelle des performances. Les valeurs du numérateur (surface occupée) et du dénominateur (effectifs) des ratios d'administration centrale n'étant pas précisés, il est difficile d'en estimer le degré de fiabilité.

Quoi qu'il en soit, si des progrès ont été réalisés, ils restent insuffisants.

[1] Entre 2008 et 2018, les surfaces auraient diminué de 200.314 m<sup>2</sup> SUB (-12 %) et le nombre de sites est passé de 185 à 110 (- 45 %).

Treize années de mise en œuvre des stratégies immobilières des administrations centrales aboutissent à des ratios d'occupations, hors ministère des Armées, de 23,42 m<sup>2</sup> SUB / PdT et 13,35 m<sup>2</sup> SUN / PdT. Ces valeurs excèdent de 30% les ratios cibles de 18 m<sup>2</sup> SUB / PdT et de 10 m<sup>2</sup> SUN / PdT définis par la DIE pour les zones où les marchés immobiliers sont en tension.

Le Conseil s'inquiète que les administrations puissent considérer le respect des normes plafonds arrêtées par le Premier ministre en 2009 comme un objectif inaccessible, et donc accessoire. Il s'agit pourtant là du plus puissant des leviers pour que les services disposent d'un immobilier aux normes, fonctionnel, durable et respectueux du bon usage des deniers publics.

Avec l'émergence de nouveaux modes de travail et le développement généralisé du télétravail, les besoins des services sont appelés à évoluer, en qualité mais aussi en quantité. Si la DIE constate la non-occupation des locaux suscitée par le travail à distance, elle indique qu'il n'est pas envisagé à ce stade d'imposer des dispositifs de bureaux non affectés (« flex-office ») qui permettraient pourtant de réduire la superficie des emprises inoccupées.

Recommandation n°1 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Réaffirmer auprès des administrations centrales la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique.

## **2. Des objectifs à préciser, un rôle d'Etat propriétaire à affirmer, une vision d'ensemble à constituer**

La direction de l'immobilier de l'État qualifie les SPSI couvrant la période 2019-2023 de SPSI de 2<sup>ème</sup> génération et indique que les stratégies intègrent, en fonction de la situation de chaque ministère, les cinq grandes orientations suivantes : rationaliser des implantations, optimiser les surfaces, répondre aux besoins métiers et humains, améliorer la performance énergétique et moderniser la fonction immobilière.

La DIE opère un suivi de la mise en œuvre des SPSI au travers de trois dispositifs : la validation des opérations immobilières, les conférences immobilières annuelles et le tableau de bord de suivi prévu dans le cadre méthodologique des SPSI de 2<sup>ème</sup> génération.

Le Conseil considère que les éléments de bilan communiqués ne sauraient constituer un tableau de bord de la stratégie immobilière des administrations centrales. Alors qu'en novembre 2018 (avis CIE n°2018- 27), la direction de l'immobilier de l'Etat s'était déclarée favorable à la définition d'objectifs chiffrés, il s'étonne du peu d'informations présentées dans son bilan à mi-parcours de l'exercice quinquennal. Il invite la DIE à définir des indicateurs simples traduisant les objectifs à atteindre pour chacun des buts de la politique :

- mettre à disposition un immobilier adapté aux services publics d'aujourd'hui et de demain ;
- entretenir et valoriser le parc domanial ;
- maîtriser le coût de la fonction immobilière.
- contribuer à la transition environnementale ;

Le Conseil regrette le traitement insuffisant de la dimension environnementale des stratégies ministérielles. L'immobilier des administrations centrales n'échappe pourtant pas aux obligations de réduction des consommations d'énergie finale. La restitution des diagnostics et des trajectoires au niveau national renforce la nécessité d'un pilotage centralisé et interministériel pour le parc d'administration centrale.

La DIE est invitée à associer la communauté interministérielle à l'élaboration du tableau de bord. La co-construction est moyen de faciliter son appropriation par ses futurs participants. Leur intervention contribuera à garantir la pertinence des indicateurs envisagés au regard de la disponibilité des données, de leur fiabilité,

du coût de leur collecte et de l'exploitation qui peut en être faite, tant par les administrations occupantes que par le représentant de l'Etat propriétaire.

La publication annuelle d'un tel document pourrait constituer, pour l'administration centrale de chaque ministère, une incitation forte à améliorer ses performances immobilières.

Les administrations centrales ont un devoir d'exemplarité, y compris en matière immobilière. Le retard pris dans la production des SPSI et le manque d'ambition des schémas présentés ne correspondent pas à l'idée que le Conseil se fait d'un modèle de bonne gestion immobilière.

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

Mettre en place un tableau de bord de pilotage des stratégies immobilières d'administration centrale et rendre public les résultats enregistrés chaque année.

Les examens de deux projets de SPSI d'administration centrale en 2020 et 2021 ont confirmé le sentiment déjà exprimé par le CIE du décalage certain entre le rôle qu'il estime être celui du représentant de l'Etat propriétaire et les missions réalisées par la DIE à ce titre. Le CIE a constaté que la DIE n'était pas associée à l'élaboration des stratégies patrimoniales présentées par les occupants.

Le Conseil a émis un avis défavorable sur le SPSI 2019-2023 du ministère de l'agriculture qui prévoit de s'approprier le bien domanial résultant du transfert d'AgroParisTech sur le plateau de Saclay. Pointant plusieurs biais méthodologiques, il a considéré que les services n'avaient pas démontré que la solution qu'ils envisageaient était celle qui préservait le mieux les intérêts de l'État propriétaire.

Le CIE a souligné la qualité du SPSI 2020-2025 du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Pour autant, constatant que la direction de l'immobilier n'avait pas été suffisamment associée à l'élaboration de la stratégie, il s'est trouvé dans l'impossibilité de rendre un avis favorable.

Le cadre méthodologique des schémas directeurs immobiliers régionaux devait servir de référence aux SPSI 2<sup>ème</sup> génération, force est de constater que les directions immobilières des ministères tardent à se l'approprier. Les SPSI d'administration centrale demeurent, à ce stade, des schémas d'utilisateurs.

La DIE joint à sa présentation générale des SPSI d'administration centrale 2<sup>ème</sup> génération à mi-parcours, un bilan particulier par ministère. Les opérations projetées par les occupants ne sont pas commentées. Dépourvues d'élément chiffré, ces présentations ne permettent de juger, ni de l'opportunité des choix stratégiques, ni de l'impact des opérations immobilières projetées.

Au final, le bilan présenté se caractérise par un défaut de vision d'ensemble. Il appartient à la DIE de la constituer.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Etablir un schéma directeur Ile-de-France d'implantation des services d'administration centrale.

### 3. Un changement de paradigme à opérer, une démarche prospective à conduire, des expérimentations à lancer

La direction de l'immobilier de l'État souhaite mettre en place un nouveau cadre méthodologique pour l'élaboration de SPSI à venir qualifiés de « 3ème génération ». Celui-ci s'articulerait autour de six axes :

- articulation entre stratégie de l'occupant et stratégie patrimoniale ;
- recherche de la performance environnementale ;
- prise en compte des risques naturels pour les bâtiments sensibles ;
- segmentation des actifs ;
- stratégie d'intervention ;
- stratégie de cession et de valorisation.

La DIE multiplie les initiatives pour mettre à disposition des acteurs de l'immobilier de l'Etat des outils répondant à leurs besoins. Une révision de la « note surface » est en préparation pour tenir compte des nouvelles modalités de travail. Un site extranet dédié au développement du BIM est accessible depuis le 6 octobre 2021. Une DTA-thèque sera mise en place pour la gestion du risque amiante.

Le Conseil salue le dynamisme et la volonté de progrès de l'équipe de direction de la DIE. Il l'encourage à poursuivre dans cette voie.

Dans la perspective des changements envisagés, quatre constats doivent conduire la DIE à s'interroger sur l'opportunité de faire évoluer le cadre temporel des SPSI :

- le travail d'élaboration de la stratégie empiète largement sur le temps de sa mise en œuvre ;
- les périodicités différentes des schémas ne facilitent pas la consolidation des résultats de l'ensemble ;
- une période de cinq années est courte en comparaison du temps long de l'immobilier, de la durée des contrats de location et surtout des délais nécessaires à l'administration pour décider, concevoir et réaliser une opération immobilière ;
- le calendrier de la transition environnementale invite à s'inscrire dans une perspective d'au moins dix ans avec des échéances en 2030, 2040 et 2050.

Afin d'inscrire les déclinaisons opérationnelles des stratégies dans une perspective de plus long terme, le Conseil propose de doubler la période de référence des schémas tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans. Le pilotage des trajectoires serait facilité par la fixation de cibles à cinq et dix ans. La conception de schémas sur des périodes décennales glissantes permettrait d'éviter les effets de rupture entre deux périodes successives. Une telle évolution est susceptible de diminuer la charge administrative de l'exercice au profit d'une indispensable prise de recul.

#### Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Porter la période de référence des SPSI à dix ans tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans.

Des évolutions d'une toute autre ampleur seront néanmoins indispensables pour relever les défis posés par la combinaison d'un héritage immobilier insuffisamment entretenu, les évolutions des modes de travail, la transformation des services publics, les engagements environnementaux et les enjeux d'aménagement du territoire du Grand Paris.

Les organisations, les outils et les moyens de la gestion de l'immobilier d'administration centrale sont appelés à évoluer. Pour être compris et acceptés de tous ses acteurs, il est indispensable que de nouveaux choix de gouvernance découlent d'une représentation partagée du but à atteindre.

A cette fin, le Conseil suggère que la DIE conduise, dans la continuité des réflexions engagées sur l'immobilier de demain, un travail interministériel prospectif consistant à imaginer les futurs possibles de l'immobilier d'administration centrale.

Sans en dresser une liste exhaustive, le Conseil identifie quelques facteurs clés pour les scénarios à élaborer :

- l'activité des services : des solutions immobilières sont à imaginer pour permettre le développement de la co-conception et du co-pilotage de politiques publiques de plus en plus interministérielles ;
- l'aménagement du territoire : des opportunités d'implantation sont à saisir dans le cadre du développement du réseau de transports en commun du Grand Paris ;
- la transition environnementale : la sobriété énergétique des bâtiments et la mobilité (trajets domicile – travail et déplacements professionnels) constituent les deux principales composantes du bilan carbone des administrations ;
- la transformation numérique : le développement du télétravail invite à repenser la localisation, la qualité et le dimensionnement des locaux hébergeant les activités des services ;
- l'attractivité : l'accès au logement à proximité du lieu de travail pourrait se révéler un critère prépondérant de l'équation démographique du renouvellement de la population des agents publics ;

Une démarche prospective n'est pas une approche divinatoire. Elle a pour objet d'identifier le champ des possibles afin de se préparer à l'éventualité de chaque scénario. Il n'est cependant pas interdit de formuler des souhaits. Qu'il soit donc permis au Conseil de lancer les débats en partageant une vision d'un futur possible de l'immobilier d'administration centrale :

- des immeubles de bureaux à haute densité d'occupation à proximité des hôtels ministériels permettant d'accueillir, à demeure, les quelques services devant opérer directement à proximité du ministre, et à l'occasion, les représentants des autres services ;
- des immeubles interministériels partagés répartis sur le territoire francilien en fonction de la carte d'implantation des domiciles des agents, permettant d'accueillir, à demeure, des services de différents ministères ou des équipes projets interministérielles, et à l'occasion des agents en télétravail.

Quels que soient les scénarios envisagés, cette seconde catégorie semble appelée à se développer dans le sillage de la dynamique urbaine du Grand Paris et de l'aspiration collective à limiter les effets de la métropolisation.

Le CIE approuve l'idée de la DIE d'illustrer cette dynamique de déconcentration par une carte mise à jour chaque année.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE et de la communauté interministérielle :

Engager une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

Des expérimentations devront être réalisées pour nourrir la réflexion.

Dans son avis 2019-01 sur la mise en œuvre et le suivi du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale des services du Premier ministre, le Conseil observait que les services du Premier ministre disposent avec l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy d'un outil performant susceptible d'accompagner les services dans leur appropriation de nouveaux modes de travail. Il suggérait de conduire des expérimentations d'espaces de travail innovants susceptibles d'accompagner la mise en œuvre de projets de transformation de services publics.

Le Conseil suggérait de mobiliser les compétences de deux directions fortement impliquées dans la transformation publique et hébergées au sein de cet immeuble : la direction interministérielle du numérique et

du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)

Le Conseil observe que l'Agence de gestion de l'immobilier de l'Etat (AGILE) a hérité de la SOVAFIM de la fonction de gestionnaire de l'immeuble Ségur-Fontenoy.

Il invite à mettre à profit cette conjonction d'opportunités pour faire de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy le site pilote d'administration centrale de l'expérimentation AGILE.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE, de l'AGILE et des services du Premier ministre :

Faire de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy le site pilote d'administration centrale de l'expérimentation AGILE.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État constate qu'à mi-parcours de leur mise en œuvre théorique seulement trois des onze SPSI d'administration centrale attendus pour la période 2019-2023 ont été validés par la DIE. Il regrette la production tardive et le manque d'ambition des schémas qu'il interprète comme une absence d'adhésion des administrations centrales au dispositif. Il invite le ministre en charge de la politique immobilière à réaffirmer la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique.

Les SPSI demeurent des stratégies d'administrations occupantes. Le cadre de gestion actuel ne semble pas permettre à la DIE d'endosser pleinement son rôle de représentant de l'Etat propriétaire. Le suivi opéré par la direction ne peut être assimilé à du pilotage. Le Conseil propose qu'un tableau de bord de pilotage des stratégies immobilières d'administration centrale soit publié chaque année. Il appelle une nouvelle fois à l'établissement d'un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale.

Le Conseil observe que les initiatives de la DIE pour améliorer la gestion de l'immobilier de l'Etat devraient profiter aux administrations centrales. Il agrée les évolutions que la direction envisage pour la prochaine génération de SPSI d'administration centrale. Il propose de porter la période de référence des SPSI à dix ans tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans.

Considérant que des évolutions d'une toute autre ampleur seront indispensables pour relever les défis de la transformation publique, il invite la DIE à associer la communauté interministérielle dans une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Paul MATTEI**



## Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du ministre en charge du domaine :

Réaffirmer auprès des administrations centrales la nécessité de mettre en place des stratégies immobilières au service de la transformation publique.

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

Mettre en place un tableau de bord de pilotage des stratégies immobilières d'administration centrale et rendre public les résultats enregistrés chaque année.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE :

Etablir un schéma directeur Ile-de-France d'implantation des services d'administration centrale.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Porter la période de référence des SPSI à dix ans tout en maintenant un rythme d'actualisation de cinq ans.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE et de la communauté interministérielle :

Engager une réflexion prospective sur le devenir de l'immobilier d'administration centrale.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE, de l'AGILE et des services du Premier ministre :

Faire de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy le site pilote d'administration centrale de l'expérimentation AGILE.