



AVIS GÉNÉRAL

Sur le suivi et la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale

Les services d'administration centrale 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€¹. Sur la base des informations partielles communiquées, la valeur des 1,1Mm² de surfaces domaniales occupées par l'administration centrale pourrait approcher les 7 Mds€.

Le Conseil relève que ce parc doit être traité en priorité, compte tenu des enjeux financiers considérables qu'il représente.

Le cycle d'audition des ministères a permis de faire un bilan 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 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 de la politique immobilière 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 portant notamment sur :

- *le rôle relatif de France Domaine (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.*

¹ Informations issues des données communiquées par les ministères à l'occasion des auditions sur leur SPSI.

Dans une perspective d'amélioration des résultats des prochains SPSI d'administration centrale, le Conseil formule une série de recommandations qu'il résume en sept points :

- I- Il recommande d'établir un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale et d'en confier la mise en œuvre à la direction immobilière 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.*
- II- 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.*
- III- Il 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.*
- IV- Il incite à concevoir des stratégies immobilières ayant vocation à construire les solutions immobilières adaptées à l'administration centrale de demain. 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.*
- V- 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 invite les acteurs de la gestion immobilière de l'immobilier d'administration centrale à définir un plan d'actions contribuant à l'atteinte des objectifs de développement durable fixés par la loi.*
- VI- Il 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.*
- VII- Il souhaite que la création de la direction immobilière de l'État, soit l'occasion d'explicitier les responsabilités et les tâches qui incombent à chacun des différents acteurs de la politique immobilière de l'État.*

En conclusion, le Conseil souhaite que le SPSI devienne ce qu'il n'est pas encore, à savoir, un véritable outil de stratégie immobilière.

Conseil de l'immobilier de l'État

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'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 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- 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

Conseil de l'immobilier de l'État

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 réseau².
- 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'État³ ;

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 ;

² 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

³ Cf. : Compte rendu du Conseil des ministres du 20 janvier 2016

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 portée 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

Conseil de l'immobilier de l'État

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 RGPP⁴.
- 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 ;

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) ;

⁴ Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État : rapport IGA-IGF-IGASS, septembre 2012

Conseil de l'immobilier de l'État

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 Garantie) ;

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'Etat (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

événements 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 démontrer 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 composent⁵ : 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 bâtementaire.

⁵ http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/documents/fiche_2.pdf

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.
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'acquiescer 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 apparaître 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.⁶

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 CfPB⁷ qui proposent six thèmes de réflexion :

- travailler au bureau ou ailleurs ?
- affectation ou mutualisation des postes de travail ?

⁶ 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.

⁷ Van MEEL, j., MARTENS, j. Jan van REE, H. (2012) Aménagements tertiaires : guide pratique pour décideurs et concepteurs. Paris : éditions Charles FOSTER. 143 p

- 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 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.

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 les 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'État⁸. 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.

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 CO².

⁸ Rapport du CIE du 30 janvier 2013 intitulé «Moderniser la politique immobilière de l'État»

Le Conseil regrette que cette dimension soit très peu présente dans les stratégies immobilières des administrations centrales.

Il rappelle que ses avis⁹ 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.

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.

⁹ 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.

Conseil de l'immobilier de l'État

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)¹⁰ 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.

Pour le Conseil,
son Président

Jean-Louis DUMONT

A large, stylized handwritten signature in blue ink, overlapping the printed name 'Jean-Louis DUMONT'.

¹⁰ <http://www.ademe.fr/collectivites-secteur-public/gerer-equipements-services/mobilite-agents-flotte-vehicules/ameliorer-mobilite-agents/mettre-place-plan-deplacement-dadministration>