



Séance du 11 juillet 2019

Conseil de l'immobilier de l'État

Missions de préfiguration de fonciarisation des fonctions

de gestion du parc résidentiel social,

de gestion en « syndic » des sites multi-occupants,

de valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État

Avis

Les missions de préfiguration présentées au Conseil de l'immobilier de l'État proposent de créer trois structures respectivement en charge de la gestion immobilière liée aux mobilités professionnelles et résidentielles des agents, de la gestion opérationnelle des biens multi-occupés et de la valorisation des biens inutiles. Faute d'informations suffisantes sur le patrimoine concerné, les propositions ont été élaborées à partir de données théoriques.

Le constat d'impossibilité d'appréhender pleinement les enjeux des fonctions immobilières ciblées doit alerter le ministre sur les limites de l'organisation actuelle des acteurs en charge de la gestion de l'immobilier de l'État.

Le Conseil recommande que les travaux des missions soient mis à profit pour repenser l'environnement administratif dans lequel la création de structures dédiées contribuerait à l'atteinte des objectifs de la politique immobilière de l'État.

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

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

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

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

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

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

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la lettre du 28 janvier 2019 par laquelle le ministre de l'action et des comptes publics a confié à Mme Florence GERARD-CHALET la mission de préfiguration de la fonciarisation de la gestion du parc résidentiel social de l'État ;

Vu la lettre du 21 janvier 2019 par laquelle le ministre de l'action et des comptes publics a confié à M. Emmanuel AMIGUES la mission de préfiguration de la fonciarisation de la gestion des sites multi-occupants ;

Vu la lettre du 8 février 2019 par laquelle le ministre de l'action et des comptes publics a confié à M. Jean-Marc DELION la mission de préfiguration de la fonciarisation de la valorisation locative des biens devenus inutiles ;

Vu la présentation faite le 21 mars 2019 au Conseil de l'immobilier de l'État du contenu des missions de préfiguration portant sur la création de trois structures immobilières spécialisées ;

Vu les dossiers transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 11 juillet 2019, Mme Florence GÉRARD CHALET, M. Emmanuel AMIGUES, M. Jean-Marc DELION, responsables des missions de préfiguration de fonciarisation de fonctions immobilières¹, Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, Mme Agnès TEYSSIER d'ORFEUIL (SD-DIE1), Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2) et M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE (SD-DIE 3), et en présence de M. Romain LEFEVRE, représentant de la direction du Budget ;

Considérant que la volonté du Gouvernement d'avancer vers la « fonciarisation » de plusieurs fonctions immobilières résulte d'un triple constat :

- l'immobilier constitue un volet clé du projet de transformation de l'action publique ;
- malgré les réformes engagées depuis 2005, plusieurs dysfonctionnements continuent d'affecter le bon fonctionnement de la politique immobilière de l'État ;
- les acteurs publics et privés disposant d'un parc immobilier de grande ampleur ont créé des sociétés foncières pour faire face à des enjeux d'entretien du parc, de financement de l'immobilier, de professionnalisation de la gestion, de maîtrise des projets.

Considérant les travaux des trois missions de préfiguration relatives à la création de structures spécialisées assurant respectivement :

- la gestion du parc résidentiel social pour toutes les fonctions de gestion locative ;

¹ Ndlr : Le terme « préfigurateur » utilisé dans le document désigne les responsables de ces missions.

- la gestion en « syndic² » des sites multi-occupants ;
- la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État, comme alternative à la cession.

Considérant qu'il était demandé à chaque préfigurateur d'établir un diagnostic et d'expertiser la création d'une structure spécialisée, de comparer différentes formules et d'étudier notamment les avantages que procurerait un transfert de propriété des actifs ;

Sur la gestion du parc résidentiel social

Considérant le diagnostic présenté par le préfigurateur sur le périmètre du parc résidentiel social de l'État hors ministère des armées et gendarmerie.

Il est identifié trois dispositifs pour un peu plus de 180 000 solutions de logements mobilisables en stock et environ 14 000 en flux annuel.

L'essentiel de ces solutions (95%) est constitué de réservations consenties au titre du contingent préfectoral (140 000) ou acquises à titre onéreux par les ministères auprès de bailleurs sociaux (33 000).

Les 5% restant correspondent à des logements détenus par l'État et ses opérateurs ou à des biens mis à disposition par des collectivités locales. Le nombre de 10 000 logements a été estimé à partir des seules informations de surfaces disponibles dans les bases de données de la DIE. A partir du parc résidentiel de l'État et de ses opérateurs (16,9 Mm²), il a été exclu les biens relevant d'autres dispositifs de gestion, pour identifier un parc de 1,09 Mm² correspondant aux logements sociaux et logements de fonctions du périmètre ministériel ciblé. Outre leur nombre et leur nature, l'état technique des logements et les modalités de leur entretien sont mal connus.

L'offre ne répond qu'imparfaitement à la demande. Il est relevé de fortes inégalités territoriales, un nombre insuffisant de meublés et les difficultés rencontrées par les agents à revenus modestes ou primo arrivants dans les zones tendues. Cette offre est appelée à évoluer pour répondre aux besoins non satisfaits, à une nouvelle typologie de demandes et aux évolutions des effectifs et de l'organisation des services de l'État.

Considérant la proposition du préfigurateur d'appuyer sur une structure dédiée le développement d'une politique d'accompagnement des mobilités professionnelles et résidentielles des agents publics de l'État ;

Il est proposé de créer une agence qui serait en charge de mutualiser les offres de logement au sein d'une même plateforme, d'acquérir les réservations pour le compte des ministères et de gérer le parc résidentiel contrôlé par l'État afin d'en assurer la maintenance et l'entretien. Il n'est pas envisagé de transfert de propriété des actifs à cette nouvelle structure.

Parallèlement à la mise en place de cette agence qui pourrait combiner un cadre associatif et un établissement public à créer, il est envisagé d'instaurer un comité d'orientation

² Il est observé que l'appellation « gestion en syndic » est erronée, en cas de propriétaire unique.

stratégique interministériel en charge de fixer les orientations et de s'assurer de leur mise en œuvre.

Le modèle économique présenté prévoit le versement à cette structure des 34,5 M€ de subventions des ministères sur crédits d'action sociale pour acquisition des droits de réservation et des 7,7 M€ de recettes locatives et de redevances d'occupation correspondant aux logements contrôlés par l'État, ainsi que les produits de cession du parc résidentiel de l'État. Ces crédits auraient vocation à couvrir les frais de structure (3 M€ pour un effectif de 16 ETP), l'acquisition des droits de réservation et l'ensemble des charges du propriétaire. Le préfigurateur estime le modèle économique viable dès la première année et que les marges dégagées devraient permettre de rénover 3 000 logements et d'attribuer 3 000 solutions supplémentaires de logement.

Sur la gestion des sites multi-occupants

Considérant le diagnostic établi par le préfigurateur :

Environ 523 sites tertiaires multi-occupés³ (en métropole et 75 sites en outre-mer), soit environ 2,5 Mm² SUB ont été identifiés, y compris les cités administratives, notamment celles bénéficiant du programme 348 et les maisons de l'État. Ils se caractérisent par leur interministérialité⁴ avec, pour corollaire, des difficultés liées au défaut d'interopérabilité des systèmes d'information ou aux spécificités des besoins métier. Par ailleurs, un sous-investissement explique l'état dégradé de certains immeubles.

L'identification du coût réel de l'immobilier et de l'occupation, tant pour les parties communes que pour les parties privatives, n'est pas possible à l'heure actuelle, malgré les systèmes d'information développés ces dernières années par la DIE.⁵

L'immobilier, dont le Comité interministériel de la transformation publique (CITP) entend faire un des leviers de la transformation publique, peut sous l'angle de la multi-occupation en être l'un des vecteurs. Cela suppose qu'il soit considéré dorénavant en tant que service ; que les sites acquièrent un niveau d'attractivité satisfaisant tant par leur état que par les services offerts.

Dans ce cadre il est proposé de faire du poste de travail l'unité de valeur.

Considérant la proposition du préfigurateur de création d'une structure administratrice de biens tertiaires :

Un nouveau modèle d'opérateur (agence de gestion opérationnelle) apte à couvrir l'ensemble des activités d'administration de biens multi-occupés serait créé. Ses activités engloberaient, après une phase de diagnostic qui reste à poursuivre, la gestion administrative (dont le quittancement des parties communes et privatives), l'entretien

³ La multi-occupation est entendue ici à partir de trois occupants.

⁴ L'interministérialité et la mutualisation sont par ailleurs au cœur des préconisations portées par la circulaire du premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

⁵ Le compte de commerce « Opérations commerciales des domaines » (P907), placé sous la responsabilité de la directrice de l'immobilier de l'État, permet néanmoins de retracer le fonctionnement courant des cités administratives, pour les parties communes au moins. Son extension, sous réserve de faisabilité, est envisagée.

(préventif et curatif), la gestion locative, des prestations de services (à définir), et de façon optionnelle une offre de services étendus dans le champ des nouveaux modes de travail (réaménagement de locaux).

Le modèle retenu est celui d'une expérimentation sous forme d'un service à compétence nationale qui évoluerait en établissement public industriel et commercial (Épic). Le transfert d'actifs, après avoir été évoqué dans un scénario alternatif, n'est pas retenu dans le scénario privilégié.

La modélisation économique est basée, d'une part, sur un abonnement de 252 € par an par poste de travail (dédié au pilotage de l'ensemble des prestations de gestion administrative, technique et locative, aux services au bâtiment et aux services aux occupants) et, d'autre part, sur une provision pour gros entretien-renouvellement (GER) de 600 € par poste de travail (soit 30 € / m² / an, multiplié par 20 m² SUB ; pour 18 €/m²/an consacrés actuellement à ce poste). Selon le calcul établi dans le cadre de la mission, l'équilibre serait atteint à 150 sites (environ 5 ans).

Le périmètre limité à 4 sites (dans la première phase) serait élargi à 150 sites (soit environ 15 000 postes de travail) puis aux 523 sites recensés. Sur la base des premiers sites sélectionnés avec l'appui des préfets, les coûts immobiliers actuels pourront être précisément révélés et le modèle testé.

Concomitamment, le dimensionnement de la structure passerait de 5 ETP (jusqu'à 4 sites), à 10 ETP (de 4 à 150 sites), à 27 ETP (de 150 à 523 sites) puis à 80 ETP (« hors building managers »)⁶. La répartition géographique en pôles interrégionaux serait évolutive et calée sur le déploiement de la démarche.

Sur la valorisation locative des biens inutiles comme alternative à la cession

Considérant le diagnostic opéré par le préfigurateur :

La baisse tendancielle du volume de cession s'accompagne de délais de cession très importants et de la constitution d'un stock de biens difficiles à valoriser. Le processus actuel favorise la conservation de biens vacants pendant de longues périodes, ce qui suscite des frais de portage et dégrade inévitablement la valeur des actifs.

Les informations contenues dans l'outil de suivi des cessions (OSC) sont trop incomplètes (biens dont la valeur n'est pas estimée), partielles (coûts cachés non considérés), peu fiables (cessions réalisées non enregistrées) pour piloter une activité de valorisation.

Alors que le droit semble ouvrir une large palette de possibilités juridiques, l'activité de valorisation est quasi exclusivement tournée vers la cession. Le développement d'autres modes de valorisation nécessite des moyens et des compétences mais également une approche globale du travail de valorisation, sous toutes ses formes.

⁶ Ces chiffres sont à préciser notamment le décompte avec et sans « building manager » (gestionnaire d'immeubles) qui n'apparaît pas dans les phases précédentes.

Considérant la proposition du préfigurateur de créer une agence qui se verrait confier la valorisation locative de biens domaniaux inutiles mais également des missions contribuant à la valorisation sous d'autres formes du patrimoine de l'État et de ses opérateurs.

Il est proposé de créer un établissement public industriel et commercial (Épic) qui réaliserait des missions pour le compte des représentants de l'État propriétaire et dont la rémunération sous mandat ne nécessiterait pas de transfert d'actifs.

Une équipe composée de 13 personnes est envisagée pour amorcer le travail de l'agence.

Le préfigurateur avance une méthode pour constituer un premier portefeuille de biens couvrant trois types d'enjeux :

- traitement des biens complexes, atypiques et non liquides ;
- recours aux solutions locatives ;
- appui aux valorisations accessoires, partielles et temporaires.

Les trois préfigurateurs et les représentants de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 11 juillet 2019, formule les observations suivantes :

Sur les trois missions

1. Le Conseil salue la volonté du gouvernement de rechercher des solutions innovantes pour que la politique immobilière soit en mesure de produire les résultats attendus par le citoyen, le contribuable, l'utilisateur et l'agent des services publics.

Il rappelle qu'il avait en 2013 posé la question suivante : « *la responsabilité de gestionnaire d'actifs et celle d'administrateur de biens doivent-elles ou non être confiées à un service administratif ?* » et considéré alors que « *la création d'une structure particulière qui pourrait avoir le statut d'établissement public serait une voie de progrès.* »⁷

2. Le Conseil souligne la difficulté de l'exercice confié aux responsables de mission dont il salue l'implication et la résolution. Cependant, à ce stade d'avancement des études, il constate que les résultats produits souffrent incontestablement d'une connaissance insuffisante du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs.

⁷ Moderniser la politique immobilière de l'État : cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État. Rapport du 30 janvier 2013, page 2.

Il observe que chaque préfigurateur a développé une stratégie particulière pour contourner cet obstacle. Faute de connaître la nature des logements domaniaux, une estimation de leur nombre a été réalisée à partir des surfaces déclarées. Faute de disposer du coût immobilier des immeubles de bureaux multi-occupants, une référence théorique a été élaborée à partir des données disponibles auprès d'associations de gestionnaires de parcs. Faute d'informations fiables pour définir une liste de biens valorisables, une cible théorique et une méthode d'élaboration ont été proposées.

Le Conseil observe que l'atteinte du niveau de connaissance requis pour chacune des trois fonctions immobilières est reportée à l'étape suivante consistant à expérimenter des structures dédiées sur un champ restreint. Il remarque que la pertinence du modèle proposé ne pourrait dès lors n'être pleinement appréhendée qu'au terme de cette phase expérimentale.

3. Le Conseil précise qu'il fonde le présent avis sur les documents transmis par la DIE et la présentation synthétique des travaux faite en séance. Les rapports des chargés de mission ne lui ont pas été communiqués.

La DIE a indiqué que les études demandées par lettres de mission ont bien été réalisées. Pour autant, le Conseil pointe trois sujets insuffisamment traités dans les éléments portés à sa connaissance :

- les motifs conduisant à écarter l'option d'un transfert de propriété des actifs ;
- les enjeux de transition énergétique et de rénovation thermique ;
- la comparaison des avantages et inconvénients des structures publiques envisagées avec ceux de solutions externalisées où les besoins identifiés seraient couverts par des sociétés et des prestataires de services spécialisés.

Sur la gestion du parc résidentiel social

4. Le Conseil salue la qualité et la densité du travail de défrichage du sujet et de recherche des données, qui permet la présentation d'un état des lieux partagé par les différents acteurs de l'action sociale et de l'immobilier de l'État.

Il relève que l'effort significatif et méconnu de l'État en faveur du logement des agents publics mérite d'être valorisé.

Le Conseil salue la démarche de construction d'un schéma fonctionnel visant à concilier, d'une part, la nécessité de disposer d'un cadre commun pour optimiser et professionnaliser la gestion immobilière et, d'autre part, la préservation d'une relative souplesse dans la gestion des mobilités professionnelles et résidentielles des agents publics de l'État.

Il soutient les premiers éléments de gouvernance évoqués : la mise en place d'une agence qui pourrait combiner un cadre associatif et un établissement public à créer et parallèlement un comité d'orientation stratégique interministériel dont l'objectif premier selon le Conseil devra être d'assurer à tous les agents publics l'équité dans l'accès à des logements sains. Le Conseil observe que l'idée des schémas résidentiels régionaux s'inscrit dans la continuité des outils développés dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

5. Le Conseil est favorable à une centralisation des achats de réservations au sein d'une structure dédiée et à la mise en place d'une plateforme permettant de mutualiser les offres.

Il prend acte que les économies attendues d'un tel dispositif sont susceptibles de couvrir les coûts de la structure dont la création est envisagée.

Il relève plusieurs actions susceptibles de concourir à l'atteinte du résultat espéré :

- la professionnalisation des acheteurs,
- le passage d'une situation de concurrence entre ministères à la mise en concurrence des bailleurs sociaux,
- la valorisation de la signature de l'État à travers celle de ses agents,
- l'optimisation de l'usage des droits de réservation acquis par la mutualisation ;

6. Le Conseil observe que, sur le périmètre considéré, l'apport des logements résidentiels détenus par l'État et ses opérateurs, ou mis à disposition par des collectivités locales, est marginal (5%) au regard de l'offre de logement recensée.

Il observe que la proposition du préfigurateur déborde du cadre initial de sa mission en envisageant une gestion unifiée du parc résidentiel domanial relevant de l'action sociale et de celui mis à disposition d'agents pour des besoins fonctionnels.

Plusieurs raisons conduisent le Conseil à recommander d'appréhender l'équilibre économique du champ d'activité relatif à la gestion de ce parc, isolément de la gestion des réservations :

- au vu de l'impossibilité manifeste de recensement précis du parc, la proposition demeure en l'état très théorique ;
- l'état d'entretien, les besoins en investissement pour sa remise en état, l'adéquation réelle au besoin (type de logement, vacance) ne sont pas connus ;
- la proportion de chaque type de logements conditionnera l'équilibre de l'ensemble, tant les conditions financières d'occupation des logements sont très différentes selon le contexte : attribution à titre gratuit dans le cas d'une nécessité absolue de service (Nas), abattement forfaitaire d'une convention d'occupation précaire (Cop), plafonnement lié aux conditions de ressources pour un logement social ;

Il comprend que l'expérimentation proposée sur un périmètre restreint a pour premier objectif de réaliser un inventaire complet permettant de s'assurer de la viabilité du modèle envisagé.

7. Le Conseil note les différents chantiers identifiés pour améliorer l'adéquation de l'offre à la demande.

Il relève l'intérêt d'introduire une clause de fonction dans les contrats de location sous réserve de sa faisabilité juridique.

8. Le Conseil prend acte des critères proposés pour procéder à des arbitrages stratégiques dans la perspective d'une recombinaison du parc domanial mais estime que le cadre proposé pour opérer de tels arbitrages stratégiques n'est pas optimal.

Il note la proposition d'affectation exclusive des produits de cessions de logement à la rénovation de la part du parc mise à disposition d'agents sans contrepartie financière. Il appelle l'attention du ministre sur les éventuelles conséquences qu'une telle décision pourrait avoir sur le financement des opérations programmées dans le cadre de SPSI ou de SDIR, via un moindre abondement du compte d'affectation spéciale « immobilier ».

Le Conseil est réservé sur le principe de transfert des loyers à une structure qui ne porterait pas les actifs correspondants.

Il observe que la prise en compte de la rentabilité des actifs est indispensable pour que l'État puisse établir le coût réel du volet logement de son action sociale et apprécier la pertinence de la conservation de la propriété de tout ou partie des biens détenus, au regard d'autres solutions externalisées.

Le Conseil constate que le dispositif envisagé ne permettrait pas de comparer la performance de la structure avec celle des opérateurs du secteur.

Sur la gestion des sites multi-occupants

9. Le Conseil salue la réflexion engagée puisqu'elle révèle le potentiel de l'immobilier comme levier de la transformation de l'action publique, idée promue à diverses reprises dans ses propres avis. Cette réflexion s'inscrit par ailleurs pleinement dans les orientations inscrites dans les dernières circulaires relatives à l'organisation des services de l'État qu'il s'agisse d'interministérialité, de mutualisation, de services à l'utilisateur (les usagers du service public, comme les usagers de l'immobilier).

Il relève également que la mission est concomitante du lancement du programme 348 (rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants), que ce dernier a vocation à financer des opérations permettant l'accélération de la transition énergétique et la modernisation des administrations publiques. Il y a là sans doute un terrain d'expérimentation à ne surtout pas négliger dans le cadre de la mission eu égard à l'importance des crédits déployés par le grand plan d'investissement (GPI).

La création des secrétariats généraux communs⁸ est également une opportunité, puisqu'elle se fonde sur le changement des organisations, de nouvelles solutions dans le champ immobilier ; d'autant qu'il s'agit d'un changement profond à opérer dans la façon même, pour le propriétaire et pour l'occupant, d'appréhender l'immobilier et la fonction immobilière.

10. Le Conseil relève, comme pour les autres missions, la difficulté de construire un modèle sans possibilité préalable d'identifier les coûts immobiliers réels et sur la base de ratios résultant d'hypothèses par nature non vérifiées. Il entend donc la nécessité de l'expérimentation sur un périmètre restreint. Toutefois, cela suppose, d'une part, d'être en capacité de financer 30 € / an / m² de GER, là où l'État ne consacre aujourd'hui que 18 €, et, d'autre part, que la cible de 30 € s'avère pertinente au regard de l'état réel des immeubles.

Il prend acte également de la volonté de faire du poste de travail la future unité de référence. Cette piste mérite d'être explorée : elle peut conduire l'occupant à un redimensionnement à la baisse de ses besoins (en limitant le nombre de postes vacants). Il s'interroge toutefois sur la capacité de la structure à attirer de nouveaux occupants sur des postes offerts à l'unité ou en petite quantité. Il souhaite que soit précisée la façon dont la charge (contribution au GER notamment) sera assumée en cas d'inoccupation prolongée.

11. Le Conseil relève la nécessité de prolonger les réflexions engagées notamment sur la notion de mandat (celui relevant du propriétaire, celui relevant de l'occupant), sur la

⁸ Cf. circulaire du 12 juin 2019.

possibilité de généraliser le principe du compte de commerce ou de toute autre principe alternatif, sur les transferts d'emplois que la solution proposée induit, sur les modalités de financement (qu'il s'agisse de l'abonnement ou de la contribution au GER).

Il précise, en outre, que la question de la mutualisation des systèmes d'information (ou d'interopérabilité), loin de n'être qu'un aspect purement technique, est cruciale dans la démarche. Sa résolution est une condition préalable et indispensable pour une gestion souple de l'immobilier et l'accueil de nouveaux services et organismes.

Il souhaite également que soient explicités les avantages d'une solution publique au regard de solutions privées qu'offre sans doute actuellement le marché.

A l'issue de l'expérimentation, le Conseil attend que lui soit proposée une solution intégrant le transfert des actifs et précisant les modalités financières envisagées, à l'instar de ce qui se pratique entre bailleur et preneur.

Sur la valorisation locative des biens inutiles comme alternative à la cession

12. Le Conseil observe que la première qualité de l'étude produite est de permettre le partage d'un constat objectif des progrès insuffisants de la gestion des actifs immobiliers de l'État.

Les travaux de la mission confirment que l'obstacle à la mise en œuvre d'autres formes de valorisation que la cession ou l'occupation du bien par les services n'est pas de nature juridique.

Le Conseil observe qu'il semble exister un point de convergence entre les deux missions de gestion des sites multi-occupants et de valorisation des actifs, dans la mesure où toutes deux envisagent la location partielle ou totale de locaux. Il invite les préfigureurs de ces deux missions à étudier l'hypothèse d'une convergence dans le cadre de la poursuite de leurs travaux.

13. Le Conseil s'étonne que la proposition du préfigureur puisse être établie sur la base du postulat que la DIE reste maître de l'asset management (arbitrage sur les actifs).

Cette affirmation n'est pas conforme aux observations du CIE qui constate au contraire que la stratégie patrimoniale demeure pour l'essentiel à la main des occupants dont les choix ne tiennent pas compte de la valeur potentielle des actifs. Une telle approche n'est vraisemblablement pas étrangère à la constitution d'un stock significatif d'actifs inutiles difficiles à valoriser.

Le Conseil estime pour sa part que la création d'une structure dédiée à la valorisation des actifs inutiles ne peut être qu'un des éléments d'une réponse plus globale. La dynamisation de la gestion des actifs domaniaux suppose de lever les ambiguïtés qui persistent quant à la représentation et au rôle de l'État propriétaire.

14. Le Conseil rappelle son attachement à la mise en place de dispositifs favorisant la responsabilisation de chacun des acteurs de la chaîne de gestion de l'immobilier. Ce critère doit orienter le choix du modèle de structure.

Il observe que la constitution d'une simple plateforme d'ingénierie de projet n'apporte pas de réponse quant à la question centrale du pilotage stratégique.

Le Conseil est donc favorable au modèle d'agence de valorisation dans la mesure où celle-ci disposerait de la légitimité, des compétences et des moyens de porter un portefeuille

d'actifs à valoriser, de réaliser des investissements et de procéder à des arbitrages sur les types de valorisation.

Si, pour des motifs opérationnels, il peut être envisagé dans un premier temps de ne pas procéder au transfert de la propriété des actifs, celui-ci pourrait, à terme, s'avérer incontournable.

Le Conseil souligne que l'hypothèse d'un transfert d'actifs à valoriser ne peut s'imaginer que dans un cadre élargi où l'opérateur disposerait, comme toute foncière, de recettes suffisantes pour porter les coûts des locaux vacants.

15. Le Conseil confirme que l'activité de valorisation, dès lors qu'elle n'est pas réduite à de simples procédures de mise en vente, suppose de couvrir de multiples domaines de compétences et de disposer d'une connaissance intime des marchés immobiliers et de leurs acteurs.

Il conçoit qu'une agence hors du cadre administratif commun puisse faciliter le recrutement de professionnels disposant des compétences et de l'expérience requises. Il observe que la question de la taille critique de la structure envisagée est à étudier au regard du volume d'affaires, mais également des domaines techniques et du territoire couverts.

Le Conseil souligne que la qualité de la relation avec les représentants des collectivités territoriales est un élément déterminant de la conduite des projets immobiliers de l'État. Quel que soit le modèle d'organisation retenu, il invite à identifier précisément qui est en charge du dialogue relatif à la valorisation des biens de l'État dans une phase de veille, de prospection, de conception, de montage, de négociation ou de réalisation.

16. Le Conseil relève que la méthode proposée pour la constitution d'un premier portefeuille d'actifs prévoit d'associer des biens de nature, de valeur, de taille et de localisation diversifiées. Il agrée ce principe qui vise à mutualiser les risques associés à la valorisation des biens.

Il observe que l'établissement d'une liste comparable avait été initié dans le cadre du projet de protocole d'accord-cadre entre l'État et la Société de valorisation foncière et immobilière (Sovafim) lancé en 2015 et auquel il n'a pas été donné suite⁹. Il invite la DIE à partager avec le préfigurateur les enseignements retirés de cette expérience.

17. Le Conseil observe que la constitution d'une telle liste est indispensable à la vérification de la viabilité du modèle théorique.

Il constate cependant que l'état de méconnaissance des actifs ne permet pas d'établir cette liste et qu'il convient de mobiliser des moyens d'expertise pour y parvenir.

Il est donc favorable à la poursuite des travaux de la mission par la constitution d'une équipe projet et recommande de faire de la confirmation de la viabilité du modèle théorique, un préalable à l'autorisation de lancement de l'expérimentation.

Il souligne que la question de l'équilibre économique de la structure à créer est essentielle et appelle l'attention du ministre sur le fait que toute solution qui la mettrait en déséquilibre serait dangereuse pour son avenir.

⁹ Avis n°2015-39 du 21 octobre 2015 sur le projet d'accord-cadre entre l'État et la Sovafim.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil observe que l'État semble disposer avec la Sovafim d'un outil dont les statuts¹⁰ permettraient de répondre aux besoins identifiés sans qu'il soit nécessaire de légiférer. Il invite l'État à explorer cette piste pour lancer rapidement une expérimentation.



En conclusion, le Conseil est, sous les réserves évoquées, favorable à la poursuite des travaux des missions de préfiguration dans le cadre d'une expérimentation des dispositifs sur un champ restreint. Il appelle à la prudence quant au caractère irréversible de certaines décisions qui conduiraient notamment à la création de quatre structures nouvelles.

Dans un premier temps, il recommande de constituer des équipes projets en charge de parachever l'inventaire et les études complémentaires indispensables à la confirmation de la pertinence des modèles théoriques proposés.

Le Conseil conçoit que le basculement rapide des projets dans une phase opérationnelle justifie le choix d'un dispositif transitoire reposant sur des structures pouvant être créées sans trop de contraintes. Dans la perspective d'une généralisation des dispositifs, le Conseil invite l'État à étudier dès aujourd'hui la faisabilité et l'intérêt de développer des filiales dédiées, notamment au sein de la Sovafim.

Le Conseil observe que la réussite des expérimentations sera à apprécier selon plusieurs points de vue :

- l'expérimentation doit permettre aux bénéficiaires des services immobiliers de vérifier que le changement de cadre de gestion leur est profitable ;
- la démonstration de la pertinence économique du modèle devra être confirmée au regard des critères budgétaires et financiers de l'État mais également des indicateurs retenus par les professionnels des secteurs immobiliers concernés ;
- les solutions mises en œuvre doivent conduire à une amélioration de la gestion actuelle mais également constituer un cadre adapté pour le développement de solutions innovantes susceptibles de répondre aux futurs besoins immobiliers des agents et des usagers des services publics.

Enfin, la qualité médiocre de l'inventaire du parc de l'État, tant au plan quantitatif que qualitatif, ce que déplore le CIE depuis de nombreuses années, ne permet pas de mesurer pleinement les enjeux des fonctions immobilières ciblées. Ce constat doit alerter le ministre sur les limites de l'organisation actuelle des acteurs en charge de la gestion de l'immobilier de l'État.

¹⁰ Dans son avis n°2015-39 du 21 octobre 2015, le Conseil relevait notamment que les statuts de la Sovafim permettaient d'acquérir, directement ou indirectement, tous biens ou droits immobiliers, auprès de l'État ou de tout établissement public de l'État ; de gérer et valoriser, dans l'attente de leur cession, et céder les biens et droits immobiliers qu'elle détient ; de réaliser toutes prestations, notamment d'études, services ou conseils au profit de toute entité appartenant au secteur public, par son statut ou son mode de financement ; de participer de manière directe ou indirecte à toutes opérations se rattachant à l'un de ces objets, notamment par la mise en œuvre de filiales et généralement de réaliser toutes opérations de quelque nature que ce soit se rattachant directement à ces objets et susceptibles d'en faciliter le développement ou la réalisation.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil recommande que les travaux des missions soient mis à profit pour repenser l'environnement administratif dans lequel la création de structures dédiées contribuerait à l'atteinte des objectifs de la politique immobilière de l'État.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTÉI