



Avis sur la feuille de route ressources humaines (RH) de l'immobilier de l'État

Une professionnalisation accrue et rapide de la fonction immobilière de l'État est indispensable pour relever le défi de la transition environnementale de l'immobilier de l'État. Dans cette perspective, la Première ministre a donné mandat à la direction de l'immobilier de l'État (DIE) d'établir une feuille de route en matière d'attractivité des fonctions immobilières au sein de l'État et de ses établissements publics. La DIE bénéficie de l'appui de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le Conseil salue l'enclenchement de cette nouvelle dynamique qui doit donner lieu à la présentation d'un plan d'action à la fin du premier semestre 2024.

Le Conseil formule des recommandations visant à enrichir le projet de feuille de route présenté. Trois préalables à l'engagement du chantier de professionnalisation de la fonction immobilière de l'État sont identifiés : l'élaboration d'un référentiel des métiers de l'immobilier, une estimation des besoins futurs et une réflexion sur le recours à l'externalisation.

Il est observé que les objectifs de la feuille de route RH de l'immobilier sont fortement liés à ceux de deux réformes attendues : la restructuration de fonction immobilière de l'État et le projet de renforcement de l'attractivité de la fonction publique et de transformation de la fonction ressources humaines de l'État piloté par la DGAFP.

Les exemples des réformes mises en œuvre par beaucoup de pays européens montrent que le calendrier d'un tel chantier est à envisager sur un temps long. Il apparaît indispensable de fixer dès aujourd'hui des objectifs intermédiaires permettant d'apprécier chaque année les avancées de la démarche.

Un prochain arbitrage sur le choix d'un nouveau modèle d'organisation de la fonction immobilière de l'État constituerait une première étape décisive.

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

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

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État « Moderniser la politique immobilière de l'État – cinquante propositions » du 30 janvier 2013 ;

Vu le dossier transmis préalablement par la direction de l'immobilier de l'État préalablement à l'audition ;

Après avoir entendu en séance du 20 septembre 2023 la directrice adjointe de l'immobilier de l'État (DIE) accompagnée du sous-directeur DIE-1, et la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), accompagnée du chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières ;

En présence de l'adjointe à la cheffe de bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur de la direction du budget (DB), de l'adjointe au chef du bureau de la politique salariale et synthèse statutaire et d'un représentant de la direction du budget ;

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

1. La professionnalisation de la filière immobilière de l'État, une urgence écologique

Une commande de la Première ministre

Le chantier professionnalisation de la filière immobilière de l'État a été lancé le 9 juin 2016, sous la présidence de Christian ECKERT, secrétaire d'État chargé du Budget et des Comptes publics.

Les travaux de la planification écologique ayant confirmé le caractère prioritaire de ce chantier, le 30 mars 2023, la Première ministre a donné mandat à la direction de l'immobilier de l'État (DIE) pour établir une feuille de route en matière d'attractivité des fonctions immobilières au sein de l'État et de ses établissements publics.

La DIE fait état de multiples demandes préalables de structuration et d'organisation de la filière immobilière exprimées par des ministères et des opérateurs de l'État. La direction rappelle que la politique immobilière de l'État fait face à différents enjeux, parfois nouveaux, qui renforcent la nécessité d'une gestion des ressources humaines immobilières de l'État structurée et ambitieuse :

- le vieillissement du parc immobilier du fait d'un sous-entretien chronique ;
- l'urgence d'une transition énergétique du parc et parallèlement l'évolution du parc tertiaire pour l'adapter aux nouveaux modes de travail ;
- les réformes successives et récentes de l'organisation territoriale qui n'ont pas abouti, malgré la création de secrétariats généraux communs ;
- le caractère de plus en plus technique des compétences attendues par les agents en charge des questions immobilières publiques : bâtiments intelligents, outils de suivi de la performance énergétique, pluridisciplinaire avec comme exemple les commercialisateurs, énergéticiens, ingénieurs de la donnée,
- la rareté de ces compétences sur le marché du travail, singulièrement public.

L'engagement d'un tel chantier figure au rang des recommandations du rapport « Politique immobilière de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser » de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'avril 2022¹ qui porte comme principale recommandation, le besoin d'une structuration et d'un pilotage de la filière.

Le CIE salue la relance de ce chantier qu'il élève depuis quinze ans au rang de priorité de la politique immobilière de l'État². Il souligne que son aboutissement rapide est indispensable pour tenir les engagements européens de la France en matière de transition environnementale de l'immobilier public.

Des premiers éléments de diagnostic

La DIE fait état d'avancées certaines : la politique de ressources humaines (RH) s'est structurée et l'offre de formation s'est fortement accrue pour répondre aux besoins. La direction souligne néanmoins que la ressource humaine que l'État consacre à l'immobilier est mal connue, très éclatée entre les services de l'État, mal répartie entre les ministères et les territoires, ainsi qu'entre les métiers de l'immobilier différents et complémentaires.

L'IGF et le CGEDD dressent un tableau saisissant de la fonction immobilière de l'État³ qui reste marquée par l'hétérogénéité des organisations ministérielles, par la fragilité des administrations territoriales placées sous la responsabilité des préfets et par la fragmentation des outils et des compétences. La fonction immobilière du ministère des armées qui pilote un tiers de l'immobilier de l'État semble structurée et intégrée.

Si les ministères composés de directions à réseau (intérieur, économie, finances et justice) qui gèrent près du quart du parc immobilier de l'État disposent de ressources importantes dans leurs services déconcentrés, leur secrétariat général peine généralement à piloter. L'immobilier géré par les préfets au niveau déconcentré apparaît être le parent pauvre de la politique immobilière.

¹ Rapport d'avril 2022 IGF-CGEDD [Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser - igf - IGF \(finances.gouv.fr\)](https://www.igf.finances.gouv.fr/)

² Rapport du CIE du 30 janvier 2013 [Moderniser la politique immobilière de l'État \(economie.gouv.fr\)](https://www.economie.gouv.fr/)

³ Rapport d'avril 2022 IGF-CGEDD page 8 et suivantes

Malgré l'appui reconnu des missions régionales de la politique immobilière de l'État (MRPIE), les préfets se trouvent confrontés à la dispersion des structures chargées de questions immobilières, à la raréfaction des compétences de maîtrise d'ouvrage et à la faiblesse des budgets consacrés à l'entretien du parc.

La DGAFP souligne que la filière immobilière de l'État souffre également, de manière renforcée, de maux communs à l'ensemble de la fonction publique : tassement des rémunérations, cloisonnement des déroulés de carrière, déficit général d'attractivité et d'évolution au sein de la filière. Elle relève également une absence d'interlocuteurs bien identifiés dans chacun des ministères qui permettrait, par exemple, une meilleure lisibilité des carrières entre le ministère d'accueil et le ministère d'origine, et qui aboutit à un déficit de fidélisation.

Au vu de ces constats, le Conseil confirme que le statu quo ne peut plus être une option.

Une proposition de feuille de route en sept chantiers

Les premiers travaux engagés par la DIE avec le soutien de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) aboutissent à structurer une première proposition de feuille de route interministérielle des ressources humaines de la filière immobilière de l'État autour de sept chantiers :

- le chantier n°1 consiste à réaliser un diagnostic statique, un suivi dynamique avec une vision prospective de la gestion professionnelle des emplois et compétences (GPEEC) ;
- le chantier n°2 a trois dominantes : programmer l'établissement d'un catalogue de formations continues interministérielles, renforcer les liens avec les écoles de formations initiales et les acteurs de l'immobilier de l'État pour permettre un échange sur les contenus, élargir l'animation de la DIE à l'ensemble des agents selon des degrés divers ;
- le chantier n°3 vise deux axes de travail : le renforcement et le développement des compétences spécialisées et à haute valeur ajoutée au sein de la DIE, le développement d'un centre de ressources sur l'immobilier, mobilisable par tous les acteurs ;
- sur les chantiers n° 4 « rémunération » et n°5 : « métiers et carrière », la DIE entend livrer un plan d'actions pour la structuration de la filière immobilière de l'État, partagée avec les ministères, leurs opérateurs spécialisées et la DGAFP ;
- le chantier n°6 chantier consiste à mettre en place l'animation et la gouvernance de cette filière ;
- le chantier n°7 prévoit le développement des relations avec les partenaires extérieurs (écoles, monde universitaire, entreprises...).

La DIE pilote ce projet interministériel avec l'appui de la DGAFP. Les administrations centrales et déconcentrées, mais aussi des opérateurs, seront associés dans le cadre de groupes de travail et de conférences nationales de l'immobilier public (CNIP). Des directions transversales spécialisées telles que la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) seront sollicitées.

Le Conseil prend acte avec intérêt du résultat de ces premières réflexions. Il souhaite appeler l'attention des porteurs du projet sur trois points essentiels.

La quête d'un recensement exhaustif et détaillé de l'existant est un premier écueil à éviter. D'une part, le temps nécessaire à son établissement n'est pas compatible avec le calendrier de la transition environnementale de l'immobilier de l'État. D'autre part, la qualité de données essentiellement déclaratives est difficile à maîtriser dans un contexte où les questionnaires sont susceptibles d'être assimilés à un référendum d'adhésion à la réforme pressentie.

L'approche de chacun des chantiers identifiés est à opérer distinctement par famille de métiers. Les enjeux sont très différents selon qu'ils touchent une population de gestionnaires d'actifs, d'ingénieurs ou d'architectes, d'administrateurs de biens ou de prestataires de services aux bâtiments.

Les filières à créer ne peuvent qu'être interministérielles, voir inter-fonctions publiques. Il importe d'identifier des leviers horizontaux, verticaux et transverses permettant de surmonter les fortes résistances à la mutualisation constatées. Pour les métiers à forte expertise, la mise en place de passerelles avec les fonctions publiques territoriales et hospitalières apparaît fortement souhaitable.

2. Trois préalables à la définition des cibles de chacun des chantiers

Un référentiel des métiers de l'immobilier

Un tel chantier interministériel ne peut être engagé sans partage préalable d'un référentiel commun. Il convient d'élaborer un référentiel des grandes familles de métiers de tous les acteurs de l'immobilier de l'État sur la base d'un inventaire des compétences et expertises requises au regard des missions exercées ou qui devraient être exercées.

S'inspirant du modèle anglo-saxon largement répandu dans le secteur économique immobilier, la DIE distingue habituellement les quatre familles de métiers suivantes : « asset management » (gestion stratégique de portefeuilles d'actifs), « property management » (administration des biens), « facility management » (services aux immeubles et aux occupants), « project management » (montage et pilotage des opérations immobilières). Le Conseil souligne que la transposition au monde de l'immobilier public de cette partition issue d'une approche économique appelle une définition fine et non implicite des missions couvertes par chacune des familles. Il met en garde contre l'usage systématique de terme anglo-saxons dont il a régulièrement constaté qu'ils correspondaient à des notions significativement différentes selon les interlocuteurs. Il est notamment toujours étonné de constater que des services administratifs puissent considérer assurer des missions d'« asset management » où les activités de valorisation sont inexistantes ou très secondaires.

L'ajout dans la présentation du projet de la feuille de route de deux nouvelles familles non explicitées, « les études » et l'« office management », confirme la nécessité d'une clarification.

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE et de la DGAFP

Élaborer un référentiel des métiers de la fonction immobilière de l'État.

Une projection des besoins futurs

Le Conseil salue la volonté la DIE de réaliser un diagnostic statique, un suivi dynamique avec une vision prospective de la gestion prévisionnelle professionnelle des emplois et compétences (GPPEC).

Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances 2024, mentionne un effectif actuel global de 13 193 ETPT pour 2022, avec une distinction par catégories A (3 656 ETPT), B (4 313 ETPT) et C (5 224 ETPT). Cette approche quantitative dont la fiabilité demeure relative, est à compléter d'une segmentation qualitative par grandes familles de métiers.

Le Conseil observe que le diagnostic demeure à enrichir d'une approche prospective. Il convient d'estimer les besoins futurs probables en termes de compétences et d'effectifs selon la typologie retenue pour l'inventaire de l'existant.

Définir les cibles du projet de professionnalisation de la filière immobilière de l'État nécessite de confronter photographie de la situation existante et projection de la situation future probable souhaitée. Ces états existant et futur devant être affinés au fil du temps, il convient de se doter d'un tableau de bord permettant d'infléchir la trajectoire de transformation de la filière immobilière de l'État en fonction des écarts à la cible constatés.

Le Conseil souhaite que ce tableau de bord lui soit communiqué chaque année.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE et de la DGAFP

Élaborer un tableau de bord de la transformation de la filière immobilière de l'État permettant de mesurer l'écart entre la situation existante et la situation future probable projetée.

Une réflexion sur l'externalisation

Estimer les ressources humaines nécessaires à la réalisation des activités des services immobiliers de l'État suppose d'identifier préalablement les prestations qu'il serait pertinent d'externaliser.

Porteur de multiples enjeux, le sujet de l'externalisation est sensible. Il convient de l'aborder avec méthode, métier par métier, sans a priori. L'arbitrage entre ressources internes et externes doit se faire après avoir interrogé l'ensemble des avantages et des inconvénients. Il s'agit également de prendre en compte les enjeux singuliers des missions des services publics hébergés.

La décision de faire appel à des ressources externalisées doit découler d'une analyse stratégique comparant les options envisageables. Le partage et la transparence sont requis au regard des expériences passées, où, des décisions verticales d'externalisation des services généraux répondant aux injonctions de réduction des effectifs de la fonction publique ont parfois été prises sans en apprécier pleinement tous les enjeux économiques, sociaux, de conditions de travail des agents et de qualité du service public.

Un premier écueil à éviter dans l'analyse comparative d'une même prestation internalisée et externalisée est d'omettre que la qualité des prestations externalisées est fortement dépendante de l'équilibre du dialogue de gestion. Pour assurer cet équilibre face à l'expertise des opérateurs économiques, l'acheteur public doit se doter d'une organisation et de compétences adaptées. Les difficultés rencontrées dans le pilotage des contrats de partenariats public privé (PPP) constituent un bon exemple des conséquences d'une telle impasse.

La conservation en régie des activités à faible valeur ajoutée du périmètre des services aux bâtiments et aux occupants est à interroger lorsque le coût interne s'avère supérieur à celui pratiqué par un prestataire extérieur pour un niveau de qualité de service supérieur. Pour autant, certains services supports, tels que la sécurité des sites militaires, ne peuvent être externalisés du fait de leur proximité avec le cœur de la mission exercée.

Le Conseil s'inquiète de constater régulièrement que l'élaboration des stratégies immobilières soit confiée à des prestataires privés. Il considère que cette activité stratégique relève du cœur de métier des directions immobilières.

Partant de l'organisation actuelle de la fonction immobilière de l'État, le terme d'externalisation peut embrasser deux notions qu'il convient de distinguer : l'externalisation auprès d'opérateurs économiques externes à l'État et l'externalisation auprès d'un opérateur interne dit « in house ». L'hypothèse d'un transfert d'actifs immobiliers à une structure de type « foncière » détenue par l'État chargée d'en assurer la valorisation relève de cette deuxième catégorie. Dans pareil cas, l'analyse comparative des prestations internalisées et externalisées est à enrichir des retombées de l'activité du prestataire pour l'État dans son rôle « d'actionnaire ».

Le Conseil invite la DIE à engager une réflexion interministérielle sur l'externalisation des métiers de l'immobilier de l'État associant des représentants de l'ensemble des catégories d'acteurs de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Il souhaite que le résultat de cette réflexion lui soit présenté en 2024.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE

Engager une réflexion interministérielle sur l'externalisation des métiers de l'immobilier de l'État associant des représentants de l'ensemble des catégories d'acteurs de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

3. Un chantier complexe à conduire dépendant de deux réformes structurantes attendues

Une réforme structurelle de la fonction immobilière

Le Conseil salue la nouvelle dynamique interministérielle enclenchée par les travaux de la DIE et la DGAFP. Pour autant, il observe que les objectifs de cette feuille de route RH ne peuvent être circonscrits à des ajustements de l'existant.

Le Conseil partage la conviction du rapport IGF-CGED⁴, qu'un arbitrage rapide sur l'organisation à moyen terme de la fonction immobilière au sein de l'État est indispensable pour relever les défis de la transition environnementale de l'immobilier de l'État.

Convaincu depuis toujours que la gestion du propriétaire et la valorisation du patrimoine foncier et de l'immobilier de bureau gagneraient à être confiées à une agence représentant l'État propriétaire, le Conseil a, dans son avis du 12 janvier 2023⁵, encouragé la prolongation de l'expérimentation lancée en 2021 de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE), mais dans un cadre élargi à la valorisation des actifs immobiliers de l'État.

Ce modèle de gestion déjà éprouvé par de nombreux pays européens présente de nombreux avantages au premier rang desquels figurent ceux résultant de la mutualisation des ressources humaines et des leviers d'attractivité des talents supérieurs à ceux que permettent le modèle de gestion des ressources humaines de la fonction publique.

Recommandation n°4 : à l'attention du Ministre chargé du domaine

Instruire le volet ressources humaines du projet de réforme structurelle de la fonction immobilière de l'État.

Une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines à adopter

Le chantier de professionnalisation de la fonction immobilière de l'État doit aussi tenir compte de la réforme portée par la DGAFP afin de renforcer l'attractivité de la fonction publique et transformer la fonction RH pour faire face aux grands enjeux RH actuels et de demain.

Sur un marché du travail concurrentiel, les services de l'État sont confrontés à des difficultés de recrutement et de fidélisation des talents, dans un contexte où le besoin de nouvelles compétences est fort et le déficit d'attractivité proportionnel aux rémunérations proposées et à la qualité de vie de certaines zones géographiques à couvrir.

Il est observé que les réponses à apporter dans le cadre de la feuille de route RH de l'immobilier de l'État sont parfaitement représentatives des défis à relever dans un cadre élargi à l'ensemble de la fonction publique. Le Conseil invite la DGAFP à envisager ce chantier comme un laboratoire d'innovation de la réforme de la gestion des ressources humaines qu'elle porte.

Recommandation n°5 à l'attention de la DGAFP

Faire du chantier de professionnalisation de l'immobilier de l'État, un laboratoire d'innovation de la réforme de la gestion des ressources humaines de la fonction publique.

⁴ Rapport IGF- CGEDD sur l'immobilier de l'État : Une nouvelle architecture pour professionnaliser d'avril 2022

⁵ Avis n°2023-01 du 12 janvier 2023 sur le bilan de la première phase d'expérimentation de l'agence de l'immobilier de l'État

Un chantier complexe à inscrire dans un calendrier réaliste

Le calendrier de déploiement prévoit une CNIP de lancement en novembre 2023 et la présentation d'un plan d'action à la fin du premier semestre 2024, à l'issue d'une mission faisant appel à des prestataires extérieurs.

Le Conseil comprend que le chantier sur la professionnalisation de la fonction immobilière est difficile et complexe, dépendant notamment des deux réformes mentionnées. Les expériences des pays européens qui se sont lancés dans la démarche⁶ indiquent que plusieurs années seront nécessaires pour mettre en place une nouvelle culture de gestion de l'immobilier.

Le calendrier d'élaboration et de mise en œuvre de la feuille de route RH de l'immobilier de l'État étant à envisager sur temps long, il importe dès aujourd'hui de fixer des objectifs intermédiaires permettant d'apprécier chaque année les avancées de la démarche.

Recommandation n°6 à la DIE et DGAFP

Élaborer un calendrier d'élaboration et de mise en œuvre de la feuille de route RH détaillant les objectifs intermédiaires.

En conclusion, le Conseil salue la relance du chantier professionnalisation qu'il élève depuis quinze ans au rang de priorité de la politique immobilière de l'État. Il souligne que son aboutissement est indispensable pour relever les défis de la transition environnementale de l'immobilier de l'État.

Le Conseil identifie trois préalables à l'engagement du chantier de professionnalisation de la fonction immobilière de l'État : l'élaboration d'un référentiel des métiers de l'immobilier, une estimation des besoins futurs et une réflexion sur le recours à l'externalisation.

Il formule des recommandations d'ordre méthodologique pour la conduite de ce chantier complexe et fortement lié à l'avancement de deux réformes attendues : la restructuration de la fonction immobilière de l'État et le projet de renforcement de l'attractivité de la fonction publique et de transformation de la fonction ressources humaines de l'État piloté par la DGAFP.

Un prochain arbitrage sur le choix d'un nouveau modèle d'organisation de la fonction immobilière de l'État constituerait une première étape décisive.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

⁶ Rapport d'avril 2022 IGF-CGEDD page 24

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la DIE

Élaborer un référentiel des métiers de la fonction immobilière de l'État.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE et DGAFP

Élaborer un tableau de bord de la transformation de la filière immobilière de l'État permettant de mesurer l'écart entre la situation existante et la situation future probable projetée.

Recommandation n°3 à l'attention de la DIE

Engager une réflexion interministérielle sur l'externalisation des métiers de l'immobilier de l'État associant des représentants de l'ensemble des catégories d'acteurs de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Recommandation n°4 : à l'attention du ministre chargé du domaine

Instruire le volet ressources humaines du projet de réforme structurelle de la fonction immobilière de l'État.

Recommandation n°5 à l'attention de la DGAFP

Faire du chantier de professionnalisation de l'immobilier de l'État, un laboratoire d'innovation de la réforme de la gestion des ressources humaines de la fonction publique.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE et de la DGAFP

Élaborer un calendrier d'élaboration et de mise en œuvre de la feuille de route RH détaillant les objectifs intermédiaires.