



Avis sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020

Créé à la demande des parlementaires en 2013, le document de politique transversale (DPT) est une somme unique de données immobilières ayant vocation à informer les parlementaires sur la politique immobilière de l'État

Le DPT ne constitue cependant pas l'outil qui permettrait d'éclairer l'État propriétaire dans une optique décisionnelle. Malgré la restitution de quelques indicateurs, il ne répond pas au souhait exprimé à de multiples reprises par le Conseil de disposer d'un tableau de bord au service du pilotage du parc.

Le Conseil invite à limiter le nombre de données en les sériant selon leur degré d'utilité et à établir trois niveaux de contrôle des données du DPT : contrôle de la qualité intrinsèque, contrôle de cohérence, contrôle de vraisemblance. Il recommande de fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés et de choisir des indicateurs de performance pertinents dans la perspective de la construction d'un véritable instrument de pilotage de la politique immobilière de l'État.

Vu l'article L. 4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, relatif au Conseil de l'immobilier 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 (CIE) ;

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 document de politique transversale – politique immobilière de l'État 2020, annexé au projet de loi de finances 2020 ;

Vu les éléments transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et après avoir entendu, lors de sa séance du 6 février 2020, le directeur général des finances publiques, accompagné de l'expert de haut-niveau placé auprès du directeur de l'immobilier de l'État et de la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, le Conseil formule les observations et recommandations suivantes :

La politique immobilière de l'État (PIE) est une politique transversale à laquelle contribuent soixante-deux programmes budgétaires, dont seulement trois sont pilotés par la DIE.

Créé à la demande des parlementaires en 2013, le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) constitue l'une des annexes générales du projet de loi de finances. Ce document a vocation à rendre compte aux parlementaires de la consistance du parc, de son état et des moyens qui lui sont consacrés. Le DPT-PIE vise à offrir un panorama global de la PIE et restituer la vision stratégique de l'État en la matière, à l'échelle interministérielle.

Le Conseil entend annuellement la direction de l'immobilier de l'État¹, désignée chef de file par le Premier ministre pour l'élaboration du document de politique transversale. Il a formulé un avis (n°[2019-05](#)), en 2019, dont l'une des principales recommandations, outre le nécessaire contrôle de la cohérence des données et leur fiabilisation, réitérait une demande portée par le Conseil dès son installation en 2006. Il s'agit de la constitution d'un tableau de bord immobilier synthétique. Pourtant, malgré les efforts de la direction de l'immobilier de l'État et les évolutions récentes du DPT, l'outil qui permettrait d'éclairer l'État propriétaire dans une optique décisionnelle n'existe pas encore.

1. Des données pléthoriques d'une utilité, pour partie, relative

La création du DPT répond, pour partie, à la nécessité d'informer le Parlement sur l'utilisation des moyens alloués et sur les résultats obtenus. Le DPT 2020 présente des informations caractérisant le parc immobilier collectées par la direction de l'immobilier de l'État et des données budgétaires produites par la direction du budget. Cependant, la nature des informations restituées, leur présentation et le rapport entre la quantité de données et leur possible exploitation, interroge.

À titre d'exemple, les données relatives aux crédits des opérateurs de l'État consacrés à la politique transversale mériteraient d'être présentées par opérateur et non, comme cela est le cas, au niveau de détail du numéro de compte de l'opérateur. Ainsi, le CNRS compte à lui seul 40 numéros de compte, ce qui induit 40 lignes de données, et l'université de la Rochelle 69 lignes. Ces informations apparaissent dans un tableau de près de 47 pages (pages 86 à 133) sans qu'un sous-total des crédits consacrés par chacun des opérateurs et qu'un total de la contribution de l'ensemble des opérateurs ne soient proposés au lecteur. Ces données pléthoriques ne sont pas exploitables dans le cadre du DPT.

Dans un autre registre, les données présentées par programme (pages 135 à 274) sont d'un tel niveau de détail qu'elles trouveraient sans conteste place dans un rapport annuel de performance à l'échelle d'un programme ou d'une administration, alors qu'elles ne contribuent pas utilement à la compréhension du patrimoine et de l'effort consenti par l'État à l'échelle interministérielle de la PIE.

Une réflexion sur la base de ces deux exemples devrait permettre de sérier les données en fonction de leur utilité, de leur représentativité et de l'exploitation qui peut en être faite. L'attention particulière des services en charge de la constitution du DPT pourrait alors se porter sur les données essentielles à la connaissance du sujet et au pilotage du parc, afin d'en garantir la qualité.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Limitier le nombre de données contenues dans le DPT en les sériant selon leur degré d'utilité pour la connaissance des enjeux et de la stratégie de la politique immobilière de l'État et des moyens qui y sont consacrés.

¹ « La DIE, relevant de la direction générale des finances publiques, définit et s'assure de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs » cf. DPT 2020, page 11.

2. Une connaissance du patrimoine de l'immobilier de l'État perfectible

Les données restituées dans le chapitre intitulé « tableau de bord immobilier » (pages 18 à 133) proviennent, pour une part, de Chorus RE-Fx², Chorus FI-AA³ et Chorus-comptabilité générale et, pour une autre part, d'outils développés par la direction de l'immobilier de l'État et partagés avec les administrations parmi lesquels le référentiel technique (RT), l'outil de suivi des cessions interministériel (OSC), PABWeb (application de gestion des prises à bail)⁴, l'infocentre immobilier⁵.

Les nouveaux outils du système d'information de la politique immobilière de l'État ont permis la collecte en masse de données. En cela, la connaissance des caractéristiques du parc et des moyens consacrés est en voie de progression comme le Conseil le souligne depuis plusieurs exercices.

Cependant, l'examen des schémas pluriannuels de stratégie immobilière et des schémas directeurs immobiliers régionaux sont autant d'occasions pour le Conseil de l'immobilier de l'État de relever des différences, parfois significatives, entre les données d'inventaire communiquées par les services auditionnés et celles provenant des outils de la PIE. Une interrogation majeure persiste donc quant à la fiabilité des données communiquées au parlement.

Les écarts parfois importants constatés dans le DPT d'une année à l'autre ne sont pas analysés et commentés. Certaines données semblent erronées, sans qu'une piste soit évoquée pour y remédier.

Ces constats doivent conduire la DIE à s'interroger sur la qualité des données inscrites dans le DPT et cela à trois niveaux.

Le premier niveau est celui de la qualité intrinsèque de la donnée, dont le contrôle peut s'avérer complexe, mais néanmoins utile, s'agissant des données déclarées par les ministères et les opérateurs.

Le deuxième niveau concerne le contrôle de la cohérence des données entre elles, sur un même exercice. Ce contrôle doit être automatisé pour les informations contenues dans les outils développés par la DIE. Les données pourront, en outre, être comparées avec des données équivalentes, qu'elles soient publiques ou privées.

Le troisième niveau consiste en un contrôle de vraisemblance des données sur deux exercices, a minima, afin de s'assurer que ces évolutions reflètent, de façon objective, les trajectoires réelles.

Recommandation 2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir trois niveaux de contrôle des données du DPT : contrôle de la qualité intrinsèque des données, contrôle de cohérence des données entre elles, contrôle de vraisemblance des données sur plusieurs exercices.

² Module de gestion de l'inventaire immobilier.

³ Module de comptabilité auxiliaire des immobilisations.

⁴ Le partage de cet outil de la DIE avec les ministères a vocation à être effectif dans le cours de l'année.

⁵ Outil interministériel permettant de collecter, consolider et restituer les informations immobilières provenant de différentes sources de données : inventaire, OSC, selon le DPT.

3. Une stratégie immobilière difficile à percevoir à partir du seul DPT

Le DPT présente les quatre objectifs stratégiques de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs, qui sont : la modernisation (objectif 1), la rationalisation et la performance (objectif 2), la valorisation (objectif 3) et, enfin, la professionnalisation de la fonction immobilière (objectif 4). Chaque objectif est ensuite détaillé à travers quelques enjeux majeurs (pages 11 à 14).

Les objectifs et les enjeux qui les qualifient sont présentés de manière littéraire. En revanche, ils ne sont pas quantifiés. L'absence d'un état initial et d'objectifs de résultats, et non de moyens, mesurables et temporellement définis ne permet pas au lecteur d'apprécier la situation et son évolution.

L'objectif de modernisation (objectif 1) vise à mettre à disposition un parc adapté aux besoins qu'il s'agisse d'exercice des métiers, de conditions de travail des agents et d'accueil du public, un parc durable et flexible.

L'offre d'accès aux nouvelles technologies, l'amélioration de la performance énergétique et la réponse aux besoins liés aux nouvelles formes de travail sont les principales déclinaisons énoncées dans le champ de la modernisation du parc. Elles ne sont pas assorties d'objectifs cibles quantifiés, d'indicateurs de restitution, d'un échéancier de réalisation.

Le double objectif de rationalisation et de performance (objectif 2) suppose l'optimisation des occupations des administrations et la réduction des coûts.

L'adaptation de la taille du parc aux besoins des services et la réduction des coûts de fonctionnement sont les déclinaisons retenues par la DIE. Là encore, il reste à préciser les objectifs de résultats, à quantifier les cibles, à détailler les indicateurs de restitution et à établir un échéancier.

L'objectif de valorisation (objectif 3) invite à la préservation de la valeur du patrimoine de l'État grâce à un entretien régulier, en créant de la valeur autour de ce patrimoine et en le cédant au meilleur prix quand les biens ne sont plus utiles au service public.

La valorisation des biens devenus inutiles et la contribution par la libération de foncier public en faveur du logement social sont les principales déclinaisons en termes de valorisation. Les objectifs de résultats, les indicateurs de restitution et les échéanciers de réalisation sont à établir.

La professionnalisation de la fonction immobilière (objectif 4) impose d'accroître la maîtrise des compétences techniques et stratégiques nécessaires à la mise en œuvre des trois précédents objectifs de la PIE. Là encore, objectifs de résultats et indicateurs sont à construire.

Plus généralement, il importe que les objectifs fixent des obligations de résultats plutôt que de moyens, qu'ils soient quantifiés et mesurables, ce qui impose disponibilité et fiabilité des données.

Enfin, le DPT doit rendre compte et argumenter le choix des objectifs de résultats et des indicateurs de performance, y compris du point de vue méthodologique.

Recommandation 3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés afin de rendre compte de la stratégie de l'État et de sa mise en œuvre.

4. Un tableau de bord de pilotage du parc à construire

Depuis 2015, les outils informatiques⁶ de la PIE permettent la saisie des données bâtimentaires et de gestion, parmi lesquelles des items⁷ considérés comme essentiels à la connaissance du parc, objet des efforts d'actualisation et de suivi.

Afin de structurer la connaissance du parc, la DIE a retenu 13 indicateurs de pilotage⁸ et de suivi organisés en trois axes : la préservation des biens contre le risque d'obsolescence, l'optimisation du parc en termes de surfaces et de coûts d'utilisation et la modernisation du parc, tant en matière de développement durable que de développement technologique, de confort et d'adaptation à l'usage.

Au sein d'un chapitre intitulé « tableau de bord immobilier », le DPT-PIE restitue quatre de ces indicateurs : l'état de santé⁹, l'état d'accessibilité¹⁰, le ratio d'occupation¹¹, la performance énergétique¹². L'effort d'entretien du parc immobilier par l'État propriétaire est également renseigné afin de mesurer les dépenses de gros entretien-renouvellement consacrés par m² de surface utile brute¹³.

L'enrichissement du DPT par l'adjonction d'indicateurs répond, pour partie, à la demande récurrente du Conseil de disposer d'un tableau de bord de pilotage du parc de l'État. Malgré cela, le « tableau de bord immobilier » proposé par la DIE se limite à restituer des informations. Il ne constitue pas un tableau de bord de pilotage comme le recommande le Conseil de l'immobilier de l'État.

La logique ayant prévalu au choix de ces indicateurs mériterait d'être explicitée au regard des enjeux stratégiques de la PIE. L'enrichissement doit être poursuivi, notamment pour ce qui concerne la réduction de la vacance, de la superficie occupée, des coûts immobiliers.

Au-delà du choix des indicateurs, l'assiette sur laquelle est effectué le calcul semble souvent peu représentative. Le taux de complétude des données permettant de calculer les indicateurs est parfois faible (56 % pour le ratio SUN/PdT, 40 % pour l'état de santé du bâtiment), sans qu'il soit systématiquement fait état d'une cible à atteindre et/ou d'un échéancier.

Concernant le ratio d'occupation exprimé en m² SUN par poste de travail, il est fixé à 12 m² par circulaire du premier ministre dès 2009¹⁴. Pourtant, il est communément admis que la surface utile brute, parce qu'elle correspond à la surface achetée ou louée, serait la surface pertinente pour établir un ratio d'occupation. Moins sujette à interprétation que la SUN, la SUB est également la surface de référence de l'inventaire et une donnée essentielle sur laquelle se concentrent les efforts de fiabilisation lors de la collecte des données. L'évolution du ratio sur la base de la SUB en place de la SUN mérite d'être explorée ; son inscription dans une circulaire, ainsi que la définition de cibles en zone tendue et non tendue seraient à prévoir.

S'agissant de la consommation d'énergie, les données comparées de 146 kWh_{EF} / m² SUB par an (DPT-2019) et 88 kWh_{EF} / m² SUB (DPT2020) interrogent tant la fluctuation est forte et peu réaliste¹⁵. Le

⁶ Référentiel technique (RT) et outil d'aide au diagnostic (OAD).

⁷ Nombre de postes de travail (1), surface utile nette totale (2), surface utile brute totale (3), loyer du bâtiment (4), état de santé général (5), état d'accessibilité général (6), présence d'amiante (7), facilité d'accès pour le personnel (8), présence d'une enquête de confort d'usage (9), contrôles réalisés (10), état du dernier contrôle réalisé (11), réserves levées (12), charges de fonctionnement (13), consommation d'énergie finale annuelle (14), consommation d'eau annuelle (15), tri des déchets (16).

⁸ État de santé, contrôles réglementaires, présence d'amiante, état d'accessibilité, proximité des transports, occupation (SUN/PdT), performance (SUN/SUB), loyer, charges, performance énergétique, consommation en eau, tri des déchets, confort d'usage.

⁹ 36 % du parc en état très satisfaisant, 47 % satisfaisant, 14 % peu satisfaisant et 3 % pas satisfaisant.

¹⁰ 45 % de parc accessible, 55 % du parc non accessible en nombre de bâtiments, 38 % et 62 % en surface utile brute.

¹¹ 14,42 m² SUN par poste de travail.

¹² 88 kWh_{EF} / m² SUB par an de consommation en énergie finale.

¹³ Soit 30 € par m² SUB des bâtiments contrôlés par l'État.

¹⁴ Circulaire du 10 janvier 2009. Il est selon le DPT 2020 de 14,42 m² SUN / PdT.

¹⁵ Cf. avis du CIE n°2019-10 sur l'amélioration de la performance énergétique du parc occupé par l'État.

développement de l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFi) devrait permettre de préciser cette information essentielle dans le contexte de l'obligation de réduction des consommations d'énergie qui s'impose à l'État¹⁶. L'indicateur doit être conforté et inscrit au tableau de bord.

Les prémisses d'un tableau de bord ayant été esquissés dans le cadre du DPT, il importe que la DIE réoriente sa démarche et qu'elle bâtit, en complément du DPT, un véritable tableau de bord de pilotage du parc immobilier de l'État. Cet instrument de pilotage sera composé d'objectifs de résultats, d'indicateurs de performance et d'échéanciers. Il présentera les éléments d'appréciation pour juger de la situation et orienter les décisions dans une quête de progrès et de performance durable.

Le tableau de bord de pilotage sera actualisé, a minima, deux fois l'an et aussi souvent que nécessaire. Quelques extraits choisis pourront venir enrichir le DPT.

Recommandation 4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Choisir les indicateurs de performance pertinents au regard des objectifs et des enjeux, dans la perspective de la construction d'un véritable instrument de pilotage de la politique immobilière de l'État.

En conclusion, le Conseil rappelle son attachement à la production du DPT-PIE s'agissant de l'unique document d'information à l'échelle interministérielle présentant le parc immobilier contrôlé par l'État et ses opérateurs, et l'effort financier qu'ils y consacrent. Malgré les évolutions récentes constatées et encouragées, les quelques ajouts de commentaires, le DPT reste une photographie du parc avec des données brutes peu commentées.

Le DPT ne constitue pas un document d'appui à la définition d'une stratégie. Les objectifs chiffrés que l'État devrait se fixer sont absents. Il n'est pas davantage l'outil qui permettrait d'éclairer l'État propriétaire, dans une optique décisionnelle, et ne répond pas au souhait exprimé à de multiples reprises par le Conseil de disposer d'un instrument de pilotage du parc

Au-delà des recommandations que le Conseil peut produire sur la structure même du document de politique transversale, le DPT rend compte de la complexité systémique de la politique immobilière de l'État, politique transversale à laquelle plus de 60 programmes concourent, sans réel contrôle de l'État propriétaire.

Enfin, le Conseil observe que le document de politique transversale peut d'autant moins permettre le pilotage par l'État propriétaire que ce dernier n'est pas clairement identifié.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

¹⁶ Articles L. 111-10-3, R. 131-38 et suivants du code de la construction et de l'habitation relatifs à la performance énergétique et environnementale et aux caractéristiques énergétiques et environnementales - obligations d'économie d'énergie, qui ont codifié l'article 175 de la loi n°2018-1021 dite « loi ELAN » et le décret n°2019-771 dit « décret tertiaire ».

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État :

Limitier le nombre de données contenues dans le DPT en les sériant selon leur degré d'utilité pour la connaissance des enjeux et de la stratégie de la politique immobilière de l'État et des moyens qui y sont consacrés.

Recommandation 2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Établir trois niveaux de contrôle des données du DPT : contrôle de la qualité intrinsèque des données, contrôle de cohérence des données entre elles, contrôle de vraisemblance des données sur plusieurs exercices.

Recommandation 3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Fixer des objectifs de résultat chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés afin de rendre compte de la stratégie de l'État et de sa mise en œuvre.

Recommandation 4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Choisir les indicateurs de performance pertinents au regard des objectifs et des enjeux, dans la perspective de la construction d'un véritable instrument de pilotage de la politique immobilière de l'État.