



Avis de suite sur
la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants
(programme 348)

Dans le cadre du grand plan d'investissement, le programme 348 est doté d'une enveloppe de près d'un milliard d'euros pour rénover ou construire 39 cités représentant une surface de 600 000 m² SUB. La direction de l'immobilier de l'État présente l'état d'avancement des opérations sélectionnées. Un projet est abandonné et les 38 autres en cours concernent 27 opérations de rénovation, 4 de reconstruction et 7 mixtes combinant rénovation et construction neuve.

Le calendrier initial du programme qui prévoyait la livraison des ouvrages en 2022 a été desserré. Six projets devraient être achevés en 2022, 31 en 2023 et le dernier en 2024. Une gestion renforcée des risques de dérives des calendriers est recommandée.

Malgré la crise sanitaire, la direction de l'immobilier de l'État et les équipes projets se sont mobilisées pour lancer les opérations immobilières dans un cadre novateur pour les services de l'État. Le dispositif inédit de suivi et d'accompagnement déployé par le responsable de programme permet d'espérer l'atteinte des objectifs de performance et budgétaire fixés. Une fiabilisation du tableau de bord s'avère toutefois nécessaire pour assurer un pilotage fin du programme.

Plusieurs recommandations sont formulées pour mieux valoriser la contribution des opérations à l'atteinte des trois buts principaux du programme 348 : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

Enfin, le Conseil observe que le programme 348 est une opportunité à saisir pour engager une action de professionnalisation de deux domaines de la gestion immobilière : la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des immeubles.

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

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

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2018-05](#) et [n°2019-04](#), sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État et après avoir entendu lors de sa séance du 27 mai 2021 :

- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de la sous-directrice gouvernance, financement et supports, du chef du bureau financement et inventaire immobilier et du chef du bureau expertise de l'immobilier de l'État ;
- les représentants des porteurs des projets de la cité administrative d'Amiens (directeur de projet, SAFI-GIM Noisy, RRPIE Hauts-de-France), des administratives de Colmar et Mulhouse (RRPIE Grand-Est) et de la cité administrative de Rouen-Saint-Sever (secrétaire général de la préfecture, directeur du projet, chargée de mission, RRPIE Normandie) ;

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

Doté d'un milliard d'euros sur cinq ans (2018-2022), le programme 348 contribue à la réalisation du grand plan d'investissement (GPI) en poursuivant trois objectifs : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

En mars 2019, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) présentait les 19 premiers projets financés dans le cadre de ce programme. En conclusion de son avis [n°2019-04](#), le Conseil soulignait les risques liés à la mise en œuvre du programme et constatait les limites de l'approche au regard des trois buts poursuivis. Le présent avis a pour objet de faire un point sur l'état d'avancement du programme au 27 mai 2021.

1. Des objectifs de performance et budgétaire maintenus dans un calendrier desserré

L'inspection générale des finances (IGF) a approuvé les modalités de sélection qui ont conduit la direction de l'immobilier de l'État (DIE) à retenir, en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), 39 projets sur les 56 éligibles à ce financement. Les projets concernent 28 opérations de rénovation¹, 4 de reconstruction² et 7 mixtes³ combinant rénovation et construction neuve. Une enveloppe de près d'un milliard d'euros est mise à disposition pour rénover ou construire 39 cités représentant une surface utile brute de 600 000 m².

Répartition des crédits d'investissement selon la nature des opérations réalisées

Type de projet	Quantité nombre	Surface cible en m ² SUB	Investissement en €	Coût unitaire en €/m ² SUB
Total Rénovation	28	361 100	382 754 000 €	1 060 €
Total Mixte	7	136 184	244 064 000 €	1 792 €
Total Reconstruction	4	102 158	361 785 000 €	3 541 €
Total général	39	599 442	988 603 000 €	1 649 €

Sources : SGCIE d'après tableau DIE P348 données 2020

En retour, il est attendu que les opérations du programme produisent les résultats suivants :

- une libération de locaux d'une surface de 239 000 m² SUB,
- une économie d'énergie annuelle de 139 M kWh_{ep},
- une réduction annuelle des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 9 millions de kgCO₂,
- une économie annuelle de budget de fonctionnement de 40 M€,
- un potentiel de cessions immobilières de 160 M€.

Ces cibles initiales correspondent au cumul des performances validées au stade du préprogramme de chacune des opérations sélectionnées en CNIP.

Depuis, une seule opération a été retirée de la liste initiale. Le préfet de Seine-et-Marne a pris la décision de renoncer au projet de Melun d'un montant prévisionnel d'environ 19 M€. Les crédits correspondants ont été réorientés vers l'enveloppe de gestion mutualisée des aléas gérée par la DIE.

Les modalités de réalisation des 38 projets en cours ont été arrêtées en tenant compte des contraintes de calendrier du programme, des objectifs de performances et des ressources disponibles au sein des services

¹ Les opérations de rénovation concernent les cités de : Agen, Albi, Alençon, Aurillac, Avignon, Bar-le-Duc, Besançon, Bordeaux, Bourges, Brest, Cergy-Pontoise, Charleville-Mézières, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Guéret, Limoges, Mâcon, Melun, Metz, Nancy, Orléans, Rouen, Saint-Lô, Soissons, Tarbes, Tours et Tulle.

² Les opérations de reconstruction concernent les cités de Lyon, Nantes, Lille et Amiens.

³ Les opérations mixtes concernent les cités de Colmar, La Rochelle, Mulhouse, Périgueux, Strasbourg, Toulouse et Toulon.

de l'État. Il est recensé vingt-cinq marchés classiques de maîtrise d'ouvrage publique (MOP), un marché de conception réalisation (MCR) et douze marchés globaux de performance (MGP). A l'exception du projet bordelais (49M€), la procédure classique de maîtrise d'ouvrage publique (MOP) ne concerne que des opérations d'un cout inférieur à 16M€ et ne représente que 20% des crédits d'investissements du programme.

Répartition des crédits d'investissement et des surfaces traitées selon la procédure de réalisation retenue

Modalités de réalisation	Quantité <i>nombre</i>	Surface cible		Investissement	
		<i>en m² SUB</i>	<i>en %</i>	<i>en €</i>	<i>en %</i>
Projet abandonné (Melun)	1	17 786	3%	18 750 000	2%
Maîtrise d'ouvrage publique (MOP)	25	343 314	57%	202 274 000	20%
Marché de conception réalisation (MCR)	1	136 184	23%	96 000 000	10%
Marché global de performance (MGP)	12	102 158	17%	671 579 000	68%
Total général	39	599 442	100%	988 603 000	100%

Source : SGCIE d'après tableau DIE P348 données 2020

Comme le redoutait le Conseil en 2018, les opérations du programme ne pourront être achevées avant la fin de l'année 2022 comme cela était initialement annoncé⁴. La DIE et les équipes projets sont restées actives malgré les contraintes de la crise sanitaire et se sont mobilisées pour en atténuer les effets. En tant que responsable de programme, la DIE a fait le choix d'assouplir la contrainte calendaire et de privilégier le respect des objectifs de performance et budgétaire.

Selon un calendrier desserré, seuls cinq projets représentant 2% des crédits engagés (20 M€) seraient effectivement livrés en 2022. La livraison des autres ouvrages est programmée en 2023, à l'exception de celle du projet de Toulon prévue pour 2024, la procédure de marché de l'opération devant être relancée après un premier appel d'offres infructueux.

Il est observé que la date prévisionnelle d'achèvement des opérations demeurera relativement incertaine tant que les marchés de travaux n'auront pas été notifiés. A la date de l'audition, la DIE faisait état de la notification effective de cinq opérations en MGP, une en MCR et de trois marchés de travaux dans le cadre d'une procédure MOP.

Si le Conseil agréé la décision d'assouplir les contraintes de délais, il souligne que des dérives calendaires pourraient dégrader le bilan économique des opérations, a fortiori lorsque des libérations sont envisagées. Or, la crise sanitaire est susceptible d'accroître les contraintes initiales de mise en œuvre du programme : allongement des durées de chantier, surcoûts résultant de l'application des règles sanitaires, difficultés d'approvisionnement, augmentation des prix des matériaux et défaillances d'entreprises.

Les évolutions en cours de l'environnement normatif (RE 2020, décret tertiaire) sont également à considérer.

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

Renforcer le dispositif de gestion des risques de dérives des calendriers et de leurs conséquences.

⁴ Avis CIE 2018-05 du 17 mai 2018

2. Un pilotage permettant d'espérer l'atteinte des objectifs, un tableau de bord à fiabiliser

La mobilisation des équipes du responsable de programme pour en assurer la réussite mérite d'être saluée. La DIE a mis en place un dispositif inédit pour suivre et accompagner les porteurs de projets développés dans un cadre novateur pour les services de l'État.

La direction s'est attachée à développer une approche en mode projet reposant sur la mise à disposition d'outils collaboratifs, le partage d'informations et de bonnes pratiques. Le réseau des acteurs impliqués a bénéficié de l'organisation de séminaires thématiques.

Un travail important d'analyse des risques a été mené pour chaque projet.

Les modalités de gouvernance, la procédure budgétaire et les modalités d'échange entre le responsable de programme et les maîtres d'ouvrages ont été précisées par circulaire du 13 mai 2019. Une fiche navette a été mise en place afin d'assurer un suivi dynamique des données de chaque opération. L'analyse des coûts par élément permet de vérifier la cohérence des chiffrages, de suivre leurs évolutions à mesure de l'avancement des études et de comparer les offres des candidats. L'ensemble des données immobilières, énergétiques et financières sont regroupées dans un fichier central piloté par la DIE d'où sont extraites les données utiles au suivi des comités budgétaires.

A sa demande, le Conseil a été destinataire d'un fichier de suivi des performances permettant de comparer les indicateurs majeurs de chaque opération validés initialement en CNIP et leur valeur au dernier trimestre 2020. Si la comparaison des deux situations traduit la bonne tenue des engagements, plusieurs anomalies relevées suscitent des interrogations⁵.

La DIE est invitée à consolider le dispositif de mise à jour des informations de ce tableau de bord. Il importe de s'assurer de sa fiabilité avant que des études plus détaillées ne viennent préciser, et donc modifier, les données essentielles des projets.

L'attention du responsable de programme est appelée sur la construction parfois contre-intuitive de certains indicateurs qui pourrait être à l'origine de commentaires en contradiction avec les données transmises.

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

Fiabiliser les données du tableau de bord de suivi des principaux indicateurs des opérations du programme.

3. Une contribution aux buts principaux du programme à mieux valoriser

Le programme 348 poursuit trois buts principaux : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

Sur l'accélération de la transition énergétique

La contribution du programme aux objectifs de transition écologique se traduit par deux cibles :

- une économie d'énergie annuelle de 139 M kWh_{ep},
- une réduction annuelle des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 9 millions de kgCO₂.

Dans son avis de 2019, le Conseil observait que la part d'économie d'énergie attendue de l'abandon de sites représentait plus de la moitié du total du résultat attendus. Les projections actualisées fin 2020 laissent

⁵ Le Conseil relève notamment que les totaux affichés pour la situation au dernier trimestre 2020 ne correspondent pas toujours à la somme des données de chaque opération, que les données de certaines opérations de construction neuve paraissent devoir être vérifiées et que les bénéfices de la cité de Melun sont toujours comptabilisés dans la performance globale alors que l'opération est abandonnée.

supposer que les gains qui peuvent être espérés de l'amélioration de la performance énergétique des cités actuelles représenteraient 47 M kWhep, soit seulement le tiers de la cible. Cette estimation est cependant à appréhender avec prudence dans la mesure où les données transmises paraissent devoir être corrigées⁶.

Les données sont à fiabiliser pour confirmer la tenue des objectifs du programme. Ce travail est à doubler d'une analyse plus fine des résultats afin de tirer de la mise en œuvre du P348 des enseignements utiles au pilotage des opérations envisagées dans le cadre du plan de Relance.

Les bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m² sont assujettis aux obligations du dispositif Éco-Énergie-Tertiaire qui prévoit la réduction de la consommation d'énergie à hauteur de 40% en 2030, 50% en 2040 et 60% en 2050. Il est rappelé que les économies réalisées par la libération de locaux ou la substitution de locaux ne sont pas pris en compte pour l'atteinte de ces objectifs.

La DIE est invitée à faire évoluer le mode de comptabilisation des économies projetées du tableau de bord du programme afin de restituer les économies d'énergie des immeubles soumis au dispositif Éco-Énergie-Tertiaire distinctement des autres gains énergétiques résultant de constructions neuves et de la libération de locaux.

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

Identifier et suivre les économies d'énergie susceptibles de contribuer à l'atteinte des cibles du dispositif Éco-Énergie-Tertiaire.

Sur la construction de l'État à l'âge du numérique

Les difficultés rapportées au cours de l'audition semblent indiquer que l'interopérabilité des différents réseaux informatiques métiers des services de l'État n'est pas acquise et que les porteurs de projets immobiliers ne bénéficient pas d'un accompagnement de services centraux spécialisés pour aborder la question des usages numériques des occupants des futurs immeubles. Il s'agit pourtant d'un prérequis pour répondre à l'ambition de construction de l'État à l'âge numérique portée par le grand plan d'investissement.

Le Conseil prend acte de l'affirmation du directeur de l'immobilier de l'État selon laquelle les recommandations du Conseil⁷ ont été prises en compte dans les projets notamment celles visant à répondre à un besoin de modification d'affectation dans le temps : réversibilité des aménagements, modularité des espaces et adaptabilité des plateaux. Le travail en équipe projet semble avoir permis d'intégrer des éléments importants de la politique immobilière de l'État dans les programmes d'opérations : création de postes de travail banalisés, mutualisation d'espaces et de service ou conception de locaux adaptés aux nouveaux modes de travail. Cependant, faute d'indicateurs, il n'est pas possible d'en apprécier la portée. Le Conseil renouvelle son invitation à produire pour chaque opération une annexe « construction de l'État à l'âge du numérique » précisant les objectifs fixés dans ce domaine.

Recommandation n°4 à l'attention des porteurs de projets :

Produire pour chaque opération une annexe « construction de l'État à l'âge du numérique ».

⁶ Le total des gains annuels exprimés en énergie primaire (135 M kWep) n'est pas égal à la somme des gains énergétiques « cités » (47 M kWep) et des gains énergétiques des sites libérés (75 M kWep).

⁷ Avis CIE n°2018-05 et 2019-04

Sur la maîtrise des dépenses publiques

La contribution du programme aux objectifs de maîtrise des dépenses publiques se traduit par trois cibles :

- le respect de l'enveloppe budgétaire allouée,
- une économie annuelle de budget de fonctionnement de 40 M€,
- un potentiel de cessions immobilières de 160 M€.

Les possibles effets collatéraux de la crise sanitaire sur les coûts des opérations ont été mentionnés dans la première partie du présent avis.

La notification des marchés de travaux constituera une étape décisive sur le chemin de la maîtrise budgétaire du programme. Le respect de l'enveloppe allouée nécessitera une vigilance renforcée du responsable de programme qui assume la gestion de l'enveloppe mutualisée affectée aux aléas.

Le contexte incertain invite à confirmer les économies de fonctionnement attendues à chacune des étapes des projets, notamment au regard des conditions économiques de libération des sites actuellement occupés.

Les bouleversements en cours auront un impact sur les marchés immobiliers. Le développement du télétravail devrait réduire et modifier la nature des besoins immobiliers des occupants. Le contexte favorise l'émergence de nouveaux types d'offres de services immobiliers. Opportunités ou menaces, ces évolutions sont susceptibles de bouleverser l'équilibre économique des 28 opérations du programme dont le calcul de retour sur investissement intègre des produits de cession.

4. Une opportunité à saisir pour professionnaliser la gestion immobilière de l'État

Sur la maîtrise d'ouvrage

Dans un contexte d'appauvrissement des compétences, les efforts de la DIE pour constituer des équipes de maîtrise d'ouvrage par regroupement des compétences éparses des services de l'État sont salués. Si le recours important à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage s'impose, il ne permet cependant pas de pallier toutes les lacunes.

Le programme 348 constitue une véritable opportunité pour reconstituer une filière de maîtrise d'ouvrage professionnelle et pérenne. Le Conseil encourage la DIE à porter ce projet.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Engager une réflexion sur la constitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage d'État professionnelle et pérenne

Sur le pilotage des marchés globaux de performance (MGP) :

Les MGP peuvent être assimilés à des marchés de partenariat public privé (PPP) sans financement. Ils présentent des risques similaires s'agissant de la maîtrise des coûts, de la qualité de l'ouvrage produit et des prestations postérieures à sa livraison.

Il n'est pas inhabituel que les entreprises candidates à des marchés publics minimisent leurs marges pour améliorer leurs offres financières. Le titulaire d'un marché global de performance peut être tenté d'améliorer son bilan opérationnel en proposant des avenants en cours d'exécution du contrat. Dans le cadre habituel d'une opération MOP, le maître d'ouvrage bénéficie de l'obligation de conseil de son maître d'œuvre. S'agissant d'un MGP, le maître d'ouvrage souffre d'une asymétrie d'informations qui lui permet difficilement d'apprécier l'opportunité des travaux supplémentaires proposés par le titulaire du contrat.

Face à des grandes entreprises du BTP disposant de services techniques et juridiques prompts à détecter et à optimiser la moindre faille des contrats, il convient de développer une approche professionnelle. La DIE et Fin Infra⁸, produisent du conseil en amont et proposent l'ajout de clauses pour gérer les risques identifiés propres à chaque marché. Cependant, au-delà de la définition du cadre contractuel, les témoignages recueillis en séance indiquent plutôt des porteurs de projets improvisant au fil de l'eau. On ne peut que craindre les conséquences de choix opérés dans un tel contexte⁹.

L'État est invité à prendre exemple sur les grands groupes privés et à mettre en place une structure de pilotage national des opérations réalisées dans le cadre de contrats globaux : marchés publics de conception-réalisation, marchés publics globaux de performance, marchés publics sectoriels et marchés de partenariat.

Recommandation n°6 à l'attention du ministère en charge du Domaine :

Mettre en place une structure de pilotage national des opérations réalisées dans le cadre de contrats globaux

Sur l'exploitation future des immeubles neufs ou rénovés

Il est observé que les phases postérieures à la construction des ouvrages réalisés dans le cadre de PPP se sont révélées propices aux dérives. La vigilance s'impose s'agissant des MGP. Le Conseil approuve la double recommandation de la DIE relative aux prestations postérieures à la livraison des ouvrages : une durée limitée à cinq ans, un périmètre circonscrit à la maintenance technique des principaux équipements concourant à l'atteinte des objectifs de performance énergétique. L'articulation de ces prestations avec le dispositif d'exploitation globale de l'immeuble devra être soigneusement étudiée.

La complexité de la gestion technique des immeubles qui seront livrés au terme des opérations de réhabilitation ou de construction neuve du programme 348 ne doit pas être sous-estimée. La prise en charge de ces bâtiments aux équipements techniques sophistiqués est à anticiper. Elle nécessite le plus souvent investissement et formation.

Le Conseil prend acte que la nouvelle agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) est susceptible de contribuer à la professionnalisation de la gestion future des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants.

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un cadre national de gestion des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants

⁸ Service à compétence nationale qui conseille les entités publiques dans la conduite de leurs projets d'investissement et les aide à optimiser la structuration juridique et financière de leurs investissements (décret n°2016-522 du 27 avril 2016).

⁹ Le dossier rouennais constitue un exemple préoccupant.

En conclusion, le calendrier initial du programme qui prévoyait la livraison des ouvrages en 2022 ne sera pas respecté. Le nouvel échéancier prévoit l'achèvement de 6 projets en 2022, 31 en 2023 et le dernier en 2024. Le responsable de programme est invité à renforcer son dispositif de maîtrise des délais et de gestion des éventuels impacts collatéraux de la crise sanitaire dans la mise en œuvre des opérations.

Le Conseil salue la mobilisation de la direction de l'immobilier de l'État et des équipes projets dans un contexte particulièrement difficile. Le dispositif inédit de suivi et d'accompagnement déployé par la DIE permet d'espérer l'atteinte des objectifs de performance et budgétaire initiaux. Une fiabilisation du tableau de bord semble toutefois indispensable pour assurer un pilotage fin du programme.

Le CIE formule plusieurs recommandations pour mieux valoriser la contribution des opérations à l'atteinte des trois buts principaux du programme 348 : accélérer la transition énergétique, construire l'État à l'âge numérique et participer à la réduction des dépenses publiques.

Il souligne les risques inhérents aux marchés globaux de performance qui représentent les deux-tiers des investissements du programme. Il suggère de prendre exemple sur les grands groupes privés et de mettre en place une structure de pilotage national des opérations immobilières réalisées dans le cadre de contrats globaux.

Enfin, le Conseil appelle l'État à saisir l'opportunité du programme 348 pour engager une action de professionnalisation de deux domaines de la gestion immobilière : la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des immeubles.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

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

Renforcer le dispositif de gestion des risques de dérives des calendriers et de leurs conséquences.

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

Fiabiliser les données du tableau de bord de suivi des principaux indicateurs des opérations du programme.

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

Identifier et suivre séparément les économies d'énergie susceptibles de contribuer à l'atteinte des cibles du dispositif Éco-Énergie-Tertiaire.

Recommandation n°4 à l'attention des porteurs de projets :

Produire pour chaque opération une annexe « construction de l'État à l'âge du numérique ».

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Engager une réflexion sur la constitution d'une filière de maîtrise d'ouvrage d'État professionnelle et pérenne

Recommandation n°6 à l'attention du ministère en charge du Domaine :

Mettre en place une structure de pilotage national des opérations réalisées dans le cadre de contrats globaux

Recommandation n°7 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Définir un cadre national de gestion des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants