



## **Avis sur les outils de pilotage de la politique immobilière de l'État : document de politique transversale-politique immobilière de l'État (DPT-PIE) et tableau de bord**

Le Conseil de l'immobilier de l'État déplore que le document de politique transversale-politique immobilière de l'État (DPT-PIE) ne permette pas de percevoir la stratégie immobilière de l'État, faute d'objectifs de résultats chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés de la politique immobilière de l'État (PIE).

Cette annexe du projet de loi de finances est appelée à évoluer par la structuration et la simplification des données émanant des programmes ministériels. Ce document d'information dédié au parlement doit gagner en lisibilité.

Pour autant, les évolutions envisagées ne permettent pas de substituer le DPT-PIE à l'outil de pilotage stratégique de la PIE dont le Conseil appelle de ses vœux la création depuis des années. Le chantier de cartographie des données immobilières engagé par la direction de l'immobilier de l'État permet d'espérer l'élaboration prochaine d'un tableau de bord de pilotage de politique immobilière de l'État

Dans cette perspective, le Conseil formule des recommandations de méthode et appelle l'attention de la DIE sur plusieurs écueils à éviter.

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°2020-05](#) sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020
- [n°2021-07](#) sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2021.

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 10 mars 2022 :

- le directeur de l'immobilier de l'État accompagné de son adjointe, de la sous-directrice « stratégie et expertise de l'immobilier de l'État », du sous-directeur « gouvernance, financement et supports », du chef de bureau du financement et inventaire immobilier ;
- la directrice du budget accompagnée de la cheffe de bureau de la synthèse de la direction du budget (DB).

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

## 1. Un document de politique transversale à réformer, des annonces suscitant des attentes

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 informer les parlementaires de la consistance du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, de son état et des moyens qui sont consacrés à la politique immobilière de l'État.

Le Conseil procède depuis quelques années à une audition annuelle conjointe de la DIE et de la direction du budget afin de faire le point sur le DPT-PIE, son contenu et ses évolutions. La DIE est désignée chef de file, en charge de l'élaboration de ce document.

En diverses occasions, le Conseil a rappelé 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 ». Il ne peut cependant que regretter que, « 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 » [...] et « ne constitue pas un document d'appui à la définition d'une stratégie »<sup>1</sup>

Le Conseil identifie deux défauts majeurs relatifs à la forme et au fond du DPT-PIE. La structure même du document est le reflet de la complexité systémique d'une politique transversale à laquelle concourent plus de 60 programmes budgétaires. Cette annexe de la loi de finances consacrée à la politique immobilière de l'État ne permet pas d'appréhender clairement la place et le rôle de l'État propriétaire.

S'agissant de la qualité des données sur laquelle le Conseil s'est interrogé en diverses occasions, la DIE assure que le contrôle interne mis en œuvre a permis d'éliminer les incohérences majeures détectées les années précédentes. Le Conseil en prend acte en l'absence d'information quant au processus et à la mesure des progrès réalisés.

S'agissant des données contenues dans le DPT, le document est constitué de deux parties. La première est produite par la DIE. La seconde regroupe des extraits des projets annuels de performance (PAP) des départements ministériels. Ces données émanant des ministères et opérateurs sont hétérogènes et peu exploitables.

Afin de répondre à la recommandation du Conseil de sérier les informations pléthoriques contenues dans le DPT, et dont l'intérêt interroge, la direction de l'immobilier de l'État propose que la présentation prenne dorénavant la forme d'une monographie synthétique par ministère / opérateur composée d'un nombre limité de données. Une maquette reste à élaborer et à partager avec la direction du budget. Le Conseil souhaite en être destinataire.

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

Produire une maquette des fiches monographiques à introduire dans le DPT-PIE.

Cette proposition va de pair avec deux changements majeurs qui seront introduits lors de l'entrée en vigueur de la loi organique de 2021<sup>2</sup>, à l'occasion du prochain projet de loi de finances (PLF). D'une part, les délais raccourcis de remise des documents au Parlement impliqueront une production anticipée des documents budgétaires. Le nouveau calendrier resserré impose de simplifier la documentation budgétaire, de la rendre plus stratégique et davantage centrée sur les objectifs politiques. D'autre part, la documentation devrait gagner en concision, la dématérialisation de la transmission des documents limitant l'intérêt des redites.

<sup>1</sup> Avis n°2020-05 sur le document de politique transversale – politique immobilière de l'État (DPT-PIE) 2020

<sup>2</sup> Loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui modifie la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le Conseil espère que l'action combinée de la direction de l'immobilier de l'État et de la direction du budget contribuera à accroître la pertinence du document de politique transversale - politique immobilière de l'État. Le nouveau format doit permettre d'appréhender chacun des axes de la stratégie immobilière de l'État et de rendre compte de l'avancée de sa mise en œuvre.

Le Conseil réitère sa recommandation relative à la définition d'objectifs de résultats chiffrés pour chacun des grands enjeux identifiés de la PIE, en y associant la direction du budget.

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

Fixer des objectifs de résultats chiffrés ambitieux et atteignables pour chacun des grands enjeux de la PIE.

Ces travaux sont à conduire dans le cadre d'une démarche globale, en lien avec les réflexions en cours sur le système d'information immobilier de l'État et celles relatives à l'élaboration d'un tableau de bord de pilotage de la stratégie immobilière de l'État.

## 2. Un tableau de bord de pilotage demeurant à construire, des écueils à éviter

Le Conseil déplorait, dans ses avis n°2020-05 et 2021-07, l'absence de tableau de bord qui soit un véritable outil de pilotage pour l'immobilier de l'État. Il saluait cependant en 2021 ce qu'il considérait être le début d'une démarche engagée par la DIE en ce sens. Il relevait cependant qu'une réflexion restait à conduire sur les indicateurs qui doivent composer un tel tableau de bord.

La DIE dispose d'ores et déjà, d'une vingtaine de tableaux de suivi d'activité, qu'il s'agisse des cessions, des renégociations de baux (PaBweb), de l'établissement des SDIR et des SPSI, de la labellisation, de la programmation et de l'exécution budgétaires, du suivi de projets immobiliers, du suivi des consommations de fluides (OSFi), etc. Ces outils présentent, sans doute, un grand intérêt pour piloter l'activité de la DIE et en mesurer la performance interne. En revanche, ils ne peuvent pas se substituer à un outil d'aide à la décision et de pilotage stratégique de la politique immobilière de l'État.

Nombre d'indicateurs sont par ailleurs renseignés par la DIE pour nourrir des documents budgétaires tels le rapport annuel de performance, les rapports d'activité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction de l'immobilier de l'État, ou encore le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État. Là encore ces données éparses ne peuvent remplacer un tableau de bord de pilotage de la PIE.

Afin de faire le point sur les informations disponibles, la DIE a engagé un chantier de cartographie des données ayant pour objectif d'établir un catalogue de références et de créer un entrepôt de données. Les nouvelles technologies offrent de multiples possibilités dont le recueil et la mise en relation de données de sources variées et hétérogènes. Pour autant, le stockage de millions de données n'a d'intérêt qu'en connaissance de l'usage que l'on veut en faire. Le coût de la collecte de l'information et de l'actualisation des données est un autre élément à considérer. Il importe donc de s'interroger préalablement sur les données à acquérir et à agréger pour produire et actualiser les indicateurs qui éclaireront la prise de décision.

La politique immobilière de l'État se fonde sur un principe de séparation des rôles de représentants de l'État propriétaire et de l'État occupant. Afin de répondre aux besoins particuliers de chacun des deux acteurs, le tableau de bord de la politique immobilière de l'État doit comprendre deux volets distincts : un volet propriétaire et un volet occupant.

Il est essentiel que les réflexions d'ores et déjà engagées, y compris en matière d'outils numériques de collecte et de traitement de la donnée, permettent d'opérer cette distinction. Il serait inconcevable que les décisions

prises aujourd'hui obèrent toute possibilité de distinction de cette nature ou engendre des surcoûts qui s'ajouteraient aux moyens d'ores et déjà consacrés au développement des outils de la PIE.

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

Distinguer dans le tableau de bord de la PIE, le volet du propriétaire de celui de l'occupant

Le Conseil recommande de s'inspirer des pratiques managériales du monde de l'entreprise pour concevoir le tableau de bord de pilotage de l'immobilier de l'État. Celui-ci doit être simple, visuel et informatif sur les tendances, les performances et le reste à parcourir au regard des objectifs qui auront été fixés.

La définition des objectifs est un préalable à l'élaboration d'un tableau de bord. Pour être opérationnel, un objectif doit être clair, réaliste et mesurable à l'aide d'indicateurs. Périmètre, état initial, cible à atteindre, délais sont à définir précisément.

La sélection d'un nombre limité d'indicateurs pertinents constitue la principale difficulté de l'élaboration d'un tableau de bord. Le premier écueil à éviter est celui d'un trop grand nombre d'informations. Dans l'idéal, la représentation de l'ensemble des indicateurs doit tenir sur un support unique dont la dimension ne doit pas excéder un format A3.

Il convient d'y faire figurer deux types d'indicateurs :

- des indicateurs de résultats rendant compte de la situation de l'immobilier de l'État et constituant le socle pérenne du tableau de bord ;
- des indicateurs de moyens permettant de suivre ponctuellement l'avancement de chantiers majeurs et stratégiques tels qu'une réorganisation structurante ou un projet de transfert d'actifs à une foncière.

Les indicateurs sélectionnés doivent illustrer les enjeux essentiels et être complémentaires. Leur lecture doit donner une vision d'ensemble de la mise en œuvre de la politique.

Les problématiques de gestion de l'immobilier de l'État ne sont pas fondamentalement différentes de celles de grandes structures immobilières publiques ou privées. La reprise des indicateurs de parangonnage (« benchmark ») couramment utilisés par les professionnels du secteur est une recommandation forte.<sup>3</sup>

Le tableau de bord doit permettre de disposer d'un état à date, de comparer les résultats aux objectifs annuels et pluriannuels et de déterminer les trajectoires permettant de les atteindre. Chacune des données constitutive des indicateurs retenus doit être disponible, fiable, actualisable.

Le tableau de bord doit être utile à tous les acteurs de la politique immobilière de l'État. Il convient de le concevoir dépliant en tant que de besoin, par classe d'actifs, par secteur géographique, par structure administrative. Le tableau de bord « général » de la PIE doit constituer un socle d'indicateurs communs, que chaque acteur de la PIE peut compléter d'indicateurs spécifiques afin de constituer son propre tableau de bord.

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

Constituer un tableau de bord de pilotage de la PIE à partir d'un nombre limité d'indicateurs pertinents.

<sup>3</sup> Le Conseil sera vigilant quant aux données de référence qui seront retenues à l'occasion de la sortie de la circulaire « surface » de la DIE et à la manière dont elles seront restituées et mises en perspective.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État encourage la DIE et la DB sur le chemin de la simplification du DPT pour en faire un véritable outil d'information sur la PIE et les moyens qui y sont consacrés.

Par ailleurs, le Conseil entend que la DIE développe des outils internes de pilotage et de suivi de ses activités et s'en réjouit. Il retient également qu'elle renseigne nombre d'indicateurs dans différents documents d'information et rapports.

Pour autant, dans la continuité des constats et recommandations émis au préalable, le Conseil confirme qu'un tableau de bord d'aide au pilotage et à la décision stratégique reste à bâtir ; il importe que ce tableau de bord soit orienté sur les résultats et non sur les méthodes. Plusieurs écueils à éviter sont identifiés.

La réflexion à engager en ce sens doit s'articuler avec les travaux en cours sur les outils, afin de s'assurer que les deux servent un même objectif, au bénéfice de la politique immobilière de l'État.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Paul MATTEI**

## Liste des recommandations

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

Produire une maquette des fiches monographiques à introduire dans le DPT-PIE.

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

Fixer des objectifs de résultats chiffrés ambitieux et atteignables pour chacun des grands enjeux de la PIE.

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

Distinguer dans le tableau de bord de la PIE, le volet du propriétaire de celui de l'occupant

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

Constituer un tableau de bord de pilotage de la PIE à partir d'un nombre limité d'indicateurs pertinents.