



AVIS

Sur la mise en place des outils de gestion de l'immobilier de l'État

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

Vu le rapport d'information du 4 juin 2008 sur les suites données à la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État ;

Vu la conclusion du Conseil de l'immobilier de l'État à l'issue de sa séance du 21 janvier 2009 exprimant ses craintes relatives à l'avancement du volet immobilier du projet Chorus ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de projet de loi de finances pour 2010 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2011 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2012 ;

Vu le rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2013 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de projet de loi de finances pour 2014 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2015 ;

Vu les propositions 13 et 14 du Conseil de l'immobilier de l'État dans son rapport « moderniser la politique immobilière de l'État » du 30 janvier 2013 ;

Vu la réponse du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 qui a souligné la question primordiale des systèmes d'information ;

Vu la décision du comité interministériel de modernisation de l'administration publique du 18 décembre 2013 selon laquelle France domaine sera doté des outils informatiques nécessaires à une meilleure connaissance du parc et à la professionnalisation de son action ;

Vu les documents transmis par l'AIFE et France Domaine préalablement à leur audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 10 décembre 2014, Mme Régine DIYANI , directrice de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) accompagnée de M. Alexandre STREICHER, chef du bureau des études en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Laurent ALLEGRET, chef du bureau budget et inventaire immobilier ;

Considérant les missions de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) :

Qu'il s'agit d'un service à compétence nationale(SCN) crée par décret du 11 février 2005 rattaché au ministre chargé du budget ;

Que l'AIFE a construit le système d'information chorus, qui est l'outil d'exécution des dépenses, des recettes non fiscales, de tenue des comptabilités générales, et de production des comptes de l'État ;

Qu'aujourd'hui, elle oriente et accompagne la modernisation de la fonction financière en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ; qu'elle a en charge la cohérence du système d'information financière de l'État dont elle définit et met en œuvre la stratégie ;

Qu'à ces titres, elle pilote l'urbanisation du système d'information financière de l'État (SIFE), maintient en conditions opérationnelles le système d'information Chorus, pilote les nouveaux projets interministériels ou ministériels et leur intégration dans le système d'information Chorus, et accompagne le changement dans les ministères et auprès des utilisateurs ;

Que l'AIFE exerce ses missions, au service de tous les ministères, sous l'autorité d'une instance interministérielle, le Comité d'orientation stratégique du système d'information financière de l'État (COS SIFE) réunissant les directeurs financiers ;

Que le COS SIFE arrête notamment les priorités en matière de nouveaux développements de solutions informatiques et opère ses arbitrages selon des critères de retour sur investissement et de soutenabilité budgétaire ;

Considérant les informations données en 2008 aux parlementaires¹ :

« Le déploiement du progiciel de gestion intégré Chorus doit permettre la mise en place d'un système d'information pour recenser le parc détenu par l'État et ses opérateurs(...). Dans Chorus, les modules additionnels immobiliers (SAP Réal Estate) permettront la gestion des occupants, le référentiel immobilier et la gestion financière et comptable. La gestion financière et comptable concerne les flux d'entrées/sorties du parc, les évolutions en valeur du parc (dépréciations, amortissement, provision, réévaluations, les stocks, les dépenses d'entretien immobilisables, les dépenses afférentes aux produits innovants (partenariat public/privé, baux emphytéotiques, location avec option d'achat, autorisation temporaire) les loyers budgétaires ».

¹ Rapport d'information du 4 juin 2008 sur les suites données à la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État :

« La définition et la mise en place du système d'information financière et comptable de l'État Chorus, prévue en 2009 et 2010, devront comporter un module de gestion immobilière appelé à remplacer le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et à permettre la tenue d'une véritable comptabilité analytique des dépenses immobilières. C'est une condition nécessaire à la connaissance de la dépense immobilière des ministères ».

Considérant l'absence d'un tableau de bord de la politique immobilière de l'État, faute de système d'information alors que c'est une demande régulière du CIE depuis sa création ;

Considérant l'état d'avancement des outils de gestion de l'immobilier de l'État présenté par l'AIFE :

Sur le recensement physique et comptable du patrimoine :

Qu'à la suite d'une décision du COS, le recensement physique et comptable du patrimoine immobilier de l'État a été initié en juin 2007 ;

Que depuis 2009, le référentiel physique et d'utilisation des biens de l'État et des opérateurs est intégralement géré dans le module RE-FX de Chorus qui permet de suivre, l'inventaire physique immobilier, les données relatives à l'occupation des immeubles, la nature, la fonction et la description des biens ;

Qu'il regroupe l'ensemble des biens gérés par l'État et ses opérateurs quel que soit le mode juridique de l'occupation et quelle que soit la nature des immeubles ;

Que depuis 2009, l'inventaire comptable du parc immobilier contrôlé par l'État est également tenu dans Chorus par intégration du module de comptabilité auxiliaire des immobilisations (FI-AA) au module RE-FX ;

Que ce module constitue l'outil de suivi de la comptabilité auxiliaire des immobilisations ; que les biens immobiliers qui sont contrôlés par l'État (au sens de la norme comptable n° 6 RNCE) sont gérés dans ce module et inscrits au bilan de l'État pour une valeur correspondant à leur valeur vénale ou spécifique ;

Que depuis la mise en place du référentiel immobilier dans Chorus en 2009, les travaux de fiabilisation de ce référentiel, menés par l'AIFE et France Domaine, en liaison avec les ministères, ont conduit la Cour des Comptes à lever la réserve n°6 sur le patrimoine immobilier au titre de l'exercice 2013 de certification des comptes de l'État après en avoir levé le caractère substantiel lors de l'exercice précédent ;

Que le module RE-Fx compte plus de 3 200 utilisateurs dont 2 200 appartenant au service France Domaine ; que les données d'inventaire représentent 204 000 surfaces locatives, 71 000 terrains et 551 000 locations ;

Sur la faisabilité d'une interface entre Chorus et les applications ministérielles :

Que le COS SIFE du 28 juillet 2012 a validé la proposition d'une étude d'opportunité d'une interface entre les applications de gestion immobilière des ministères qui en disposent et Chorus ;

Que l'AIFE a mené une étude avec les ministères de la Défense et de l'Intérieur, qui possèdent les parcs immobiliers les plus importants et dont les applications G2D/GTP et GEAUDE ont vocation à perdurer compte tenu de leurs périmètres fonctionnels respectifs ;

Que les travaux menés n'ont pas permis d'identifier un retour sur investissement (RSI) pertinent ; que les coûts du chantier coté AIFE, rajoutés aux coûts d'évolution nécessaire des systèmes ministériels (0,7 M€ au total) ont été estimés trop élevés par rapport à la volumétrie des actes pour les deux ministères candidats (moins de 15 000 actes par an) ;

Sur les travaux en cours par l'AIFE

Que l'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI) est en cours de développement par l'AIFE ;

Qu'il permettra au sein du système d'information Chorus l'élaboration et le suivi des conventions d'utilisation avec l'amélioration de la gestion des loyers budgétaires, des titres d'occupation du domaine public et privé de l'État dont la gestion des redevances domaniales associées, des prises à bail de l'État auprès de bailleurs externes, l'initialisation de l'exécution financière liée à certains de ces contrats et la gestion de l'occupation du parc ;

Que cet outil a vocation à être utilisé par France Domaine (en administration centrale et dans le réseau) les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE), les services des préfectures, les ministères occupants ;

Qu'en raison de réserves de quelques ministères sur certaines fonctionnalités, il a été décidé lors du COS SIFE du 28 mars 2014 de décliner le projet en deux lots, le premier sur les fonctionnalités « socle » (sous réserve des arbitrages budgétaires) sur les trois types de contrats, le second sur les fonctionnalités ministérielles qui sera examiné après déploiement du lot 1 sur la base d'un retour d'expérience ;

Que la procédure de sélection dans le cadre d'un dialogue compétitif pour lequel ont été retenues trois sociétés est en cours ;

Que l'outil sera opérationnel début 2016 ;

Sur les études complémentaires

Qu'une étude, menée par l'AIFE de janvier à juin 2014 a porté sur l'extension des fonctionnalités infocentre aujourd'hui proposées dans le cadre de la solution Chorus, tant en terme d'analyse du parc immobilier que de suivi comptable et financier lié à ce parc ; que la construction de cet infocentre est basée sur les hypothèses suivantes : un enrichissement de l'infocentre Chorus existant, l'utilisation des données relatives au référentiel immobilier et à l'exécution financière, provenant du cœur Chorus et le raccordement à terme de l'outil de gestion des contrats immobiliers ;

Que s'agissant d'une comptabilité bâtiminaire, une première étude « suivi des flux financiers immobiliers » a permis de définir la méthode d'imputation d'un objet du référentiel immobilier (site, bâtiment ou terrain) dans les flux financiers exécutés dans Chorus, qu'une seconde étude a permis d'établir une typologie des dépenses et des recettes relatives à la fonction immobilière ; que le principe d'une comptabilité analytique immobilière à partir de Chorus ne pose pas de difficultés techniques particulières ; que l'AIFE considère que les gains métiers attendus sont importants mais que la mise en place d'un dispositif rapportant chaque dépense saisie dans Chorus à la maille de l'objet immobilier devrait occasionner des charges de saisie pour les services ministériels ; qu'une démarche progressive est proposée avec France Domaine et que dans un premier temps, et avant de réaliser les développements

informatiques requis, une expérimentation de la comptabilité bâtiminaire sera nécessaire sous forme d'un pilote ;

Considérant que des travaux « métier » de réingénierie des processus de gestion des actifs immobiliers ont été conduits en 2009-2010, par la direction du Budget et France Domaine dans le cadre d'un groupe de travail associant plusieurs ministères pilotes ; qu'à la suite de ceux-ci, un projet piloté par France Domaine en collaboration avec l'AIFE et la participation de ministères pilotes a été lancé en 2011 avec pour objectif d'arrêter une trajectoire pour l'intégration de fonctionnalités avancées dans le module immobilier de Chorus ; que ces travaux ont abouti en 2012 à la réalisation d'une expression de besoins détaillée pour les fonctions à outiller ; qu'à ce jour, l'AIFE n'a livré aucune application répondant à ces besoins ;

Considérant les compléments apportés par France Domaine sur l'état d'avancement des outils de gestion de l'immobilier de l'État ;

Que les chantiers de fiabilisation des données du module immobilier de Chorus, conduits par France Domaine depuis 2011, ont permis de progresser significativement dans la fiabilisation des données RE-FX qui peuvent désormais constituer le socle de l'information sur le patrimoine immobilier de l'État, utilisé pour les besoins de la politique immobilière ;

Que France Domaine, pour répondre aux besoins les plus urgents d'analyse et de suivi du parc immobilier, a développé depuis 2012, plusieurs outils immobiliers en s'appuyant sur une maîtrise d'ouvrage externe :

- Un infocentre immobilier : Il s'agit d'un outil web qui permet de consolider et de restituer des données immobilières provenant de différentes sources (principalement les données de l'inventaire immobilier de l'État issues de Chorus RE-Fx et celles de l'outil de suivi des cessions (OSC) mais aussi des enquêtes SPSI et les résultats des audits bâtiminaires et accessibilité) ; Une quatrième version a été livrée en novembre 2014 et sera prochainement enrichie de nouvelles sources de données (outil de programmation immobilière (OPI), outil AGPI (entretien) du ministère de l'écologie), et de nouvelles fonctionnalités (localisation cartographique des biens immobiliers en partenariat avec l'IGN)
- L'outil de suivi des cessions (OSC) existe depuis 2012 et permet d'assurer le suivi des procédures de cessions de l'État pour les acteurs des services locaux et centraux de France Domaine ainsi que des ministères, de consolider l'ensemble des données liées aux cessions en temps réel. Il s'agit d'une application web qui porte certaines données de Chorus (n° RE-Fx, n° du contrat de cession) mais aucun interfaçage avec Chorus n'a été réalisé. Cet outil joue un rôle fondamental dans les prévisions de recettes du CAS « immobilier ». Les données de l'OSC sont reportées dans l'infocentre immobilier.
- L'outil de programmation immobilière (OPI). Cette application à vocation interministérielle de type Web doit permettre d'améliorer et d'harmoniser la gestion des budgets consacrés à l'entretien des immeubles de bureaux de l'État (programme 309) et aux opérations structurantes (programme 723). Elle sera déployée en 2015.

Que France-Domaine est étroitement associé au chantier de gestion des contrats immobiliers (OGCI) piloté par l'AIFE et a participé activement à l'étude conduite en 2014 par l'AIFE, visant à expertiser la possibilité de mettre en place une comptabilité analytique immobilière à partir des données issues notamment de Chorus (dépenses et module immobilier) ;

Les représentants de l'AIFE et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 décembre 2014 et du 11 février 2015, fait les observations suivantes :

1. Depuis 2005, à de nombreuses reprises, le CIE mais aussi les membres de la commission des finances ont souligné la nécessité que l'État dispose d'un outil de gestion immobilière. Sans sous-estimer les contraintes ni le travail opéré dans le cadre du travail de certification, le Conseil regrette donc vivement que les progrès en ce domaine soient faibles.

Il estime que le manque d'outil constitue un frein réel au développement de la professionnalisation de la gestion immobilière de l'État et entrave ainsi la modernisation du patrimoine et la réalisation d'économies substantielles en fonctionnement.

2. Le Conseil note que l'État s'est doté à partir de 2009 d'un référentiel physique et d'utilisation des biens de l'État et des opérateurs intégralement géré dans le module RE-FX de Chorus et que l'inventaire comptable du parc immobilier contrôlé par l'État est également tenu dans Chorus par intégration du module de comptabilité auxiliaire des immobilisations (FI-AA) au module RE-FX.

L'important travail réalisé par les services a permis la levée d'une réserve substantielle à la certification des comptes dont se félicite le Conseil.

3. Le Conseil observe néanmoins que, depuis dix ans, aucune comptabilité analytique de l'immobilier n'a encore vu le jour. Cette question, pourtant cruciale a été relevée à plusieurs reprises par le CIE dans ses différents avis et ses propositions de 2013 pour moderniser la politique immobilière de l'État.

4. Le Conseil relève le travail considérable des services et les moyens financiers très conséquents dégagés pour déterminer les besoins métier en matière de fonctionnalités avancées de gestion de la fonction immobilière dans Chorus.

Il note toutefois que la seule concrétisation de cette démarche consistera en la mise en place début 2016 soit quatre ans après l'expression du besoin, de l'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI). Tout en regrettant le caractère tardif de cette première livraison, le Conseil a du moins enregistré avec satisfaction l'engagement pris par la chef du service de l'AIFE de respecter cette date.

Le Conseil souligne la pertinence de l'outil de gestion des contrats immobiliers qui est structurant pour les missions de France Domaine. Il recommande à l'AIFE, dans le cadre de la procédure en cours, de vérifier auprès des utilisateurs de chacune des solutions proposées la satisfaction des usagers.

5. Le Conseil prend acte que d'autres travaux visant à une comptabilité bâtiminaire ont connu quelques balbutiements en 2013 et 2014 mais qu'ils n'ont débouché ni sur une solution précise ni sur un calendrier et que tout au plus, il est envisagé d'expérimenter un pilote.

Il observe que l'AIFE n'ayant livré aucune nouvelle application ni extensions fonctionnelles relatives à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État, le service France Domaine a dû prendre l'initiative de déployer des solutions applicatives (OSC, infocentre immobilier, OPI) pour permettre aux acteurs de la politique immobilière de l'État d'exercer plus facilement leurs missions.

6. Le Conseil rappelle que l'outil Chorus et ses modules additionnels (SAP Réal Estate) ont été présentés depuis 2009 comme permettant de répondre au besoin de disposer d'un véritable système informatique de gestion immobilière. Il constate à l'expérience, que tel n'est pas le cas et est très préoccupé qu'aucune perspective stratégique ne lui ait été fournie.
7. Aucun élément précis récapitulant le coût sur les développements informatiques effectués par l'AIFE et France Domaine dans le domaine de l'immobilier n'a pu être communiqué au Conseil, ce qui surprend vivement ses membres dans la mesure où le coût apparaît être un élément central dans le processus de décision du COS SIFE pour arrêter les priorités en matière de nouveaux développements de solutions informatiques.

Le Conseil s'interroge sur les modalités de calcul du retour sur investissement des outils immobiliers. Il se demande si le calcul pratiqué par les services de l'AIFE intègre bien le bénéfice principal attendu d'un outil de gestion de l'immobilier performant, à savoir, la réduction de la facture globale annuelle du coût immobilier qui, pour les seuls services de l'État s'élevait, hors masse salariale, à 6,7 Mds€ pour l'année 2013.

Il souligne que l'absence d'outil représente également un coût difficilement estimable. A titre d'exemple le Conseil souligne que les audits bâtimentaires réalisés pour un montant de 50 M€ dans le cadre du plan de relance ne peuvent toujours pas être exploités au niveau national du fait de l'absence de lien entre le référentiel chorus et l'application développée en interne par le ministère en charge de l'écologie.

Le Conseil demande que la question du coût de l'outil de gestion de l'immobilier de l'État soit appréhendée par rapport à ces enjeux, de manière globale et non isolément par module spécifique. Il relève que si le coût d'un outil de gestion immobilier demeure conséquent, celui-ci est à relativiser au regard du coût global du nouveau système d'information financière de l'État Chorus.

8. Le Conseil déplore le mode de gouvernance des projets concernant l'immobilier. S'il est important qu'une cohérence soit apportée aux projets de nature financière, il n'est pas logique qu'une instance telle que le COS SIFE qui réunit les directeurs financiers des ministères décide à la place du ministre sur les priorités à donner en matière d'informatique immobilière.

Il souhaite donc que cette gouvernance soit rapidement adaptée, de telle sorte que l'autorité ministérielle puisse s'exercer pleinement.

9. Le Conseil constate au final, que les outils informatiques déployés répondent à des préoccupations comptables, ce qui est logique et nécessaire, mais ne répondent pas aux besoins d'une gestion analytique de l'immobilier de l'État qui est indispensable à la rationalisation du patrimoine et à l'optimisation du coût global d'utilisation.

Le Conseil souligne que la constitution d'un inventaire fiable est un préalable à la mise en place d'un outil de gestion et non une fin en soi. Il considère que l'approche comptable qui a prévalu avec Chorus REFX et FI-AA, aurait dû être accompagnée du déploiement d'un ensemble d'applications dédiées à la gestion de l'immobilier permettant la réalisation d'économies à l'échelle du parc et justifiant ainsi le coût de leur mise en œuvre.

10. Le Conseil estime que l'absence de trajectoire pour la mise en œuvre d'un outil de gestion adapté aux besoins des acteurs de la politique immobilière de l'État, la quantité d'études réalisées ne se concrétisant pas par la mise à disposition de réponses aux besoins des services, le développement au fil de l'eau d'applications répondant chacune à un besoin particulier, la pluralité des choix technologiques opérés par France Domaine et l'AIFE, et

l'implication inégale des ministères occupants traduisent le manque de cohérence globale de ce chantier informatique.

*

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État recommande au ministre chargé du budget de réaffirmer l'urgence qui s'attache à disposer d'un outil informatique interministériel, autre que comptable, capable d'assurer une gestion analytique financière et comptable par bâtiment, intégrant chacune des autres dimensions de la gestion immobilière (juridique, physique, règlementaire, technique) et aisément accessible à l'ensemble des acteurs interagissant pour la bonne gestion de l'immobilier de l'État.

Ce chantier prioritaire doit faire l'objet rapidement d'un arbitrage financier et d'un calendrier de mise en œuvre.

Le Conseil auditionnera l'AIFE et France Domaine à la fin du premier semestre 2015 pour connaître l'état d'avancement de ce chantier.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT