



Gestion des baux du parc immobilier privé contractés par l'État et ses opérateurs

Avis

L'État et ses opérateurs occupent plus de 10 Mm² en location dans le secteur immobilier privé. La direction de l'immobilier de l'État a engagé une démarche d'optimisation des baux correspondants. Le bilan des premières expérimentations confirme l'existence de marges de progrès mais révèle les limites de l'exercice. Le Conseil appelle l'État à se doter des outils, des organisations et des compétences indispensables à une gestion immobilière professionnelle.

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la note de la direction de l'immobilier de l'État du 10 novembre 2017 présentant le bilan des actions entreprises dans le cadre de la gestion des baux privés de l'État ;

Après avoir entendu Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de MM. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de l'administration et valorisation de l'immobilier de l'État et Olivier MAGNIN, lors de sa séance du 15 novembre 2017 ;

Sur les locations occupées par l'État

Considérant que l'État occupait en 2016 une surface de 6,19 Mm² correspondant à des locations du parc immobilier privé, soit 9,3% du parc total occupé¹ ;

Que ces locations concernent principalement des immeubles tertiaires (2,45 Mm²) de logements (2,35 Mm²) et des locaux d'activités (1,19 Mm²) ;

Que près de 25% de ces surfaces sont situées en Ile-de-France, 18% à l'étranger et 11% en région Auvergne-Rhône-Alpes ;

Considérant que l'État occupait également 5,4 Mm² de locaux dans des immeubles, propriétés de collectivités territoriales, certains étant mis à disposition gratuitement, d'autres à titre onéreux ;

Considérant que la présentation des dépenses de loyer du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » agglomère les contreparties financières pour l'usage de locaux propriétés de tiers privés ou de collectivités territoriales ;

Que ces loyers qualifiés de « non budgétaires », représentaient en 2016, un montant global de 1,36 Mds€ d'autorisations d'engagement et de 1,21 Mds€ de crédits de paiement ;

Que le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » fait apparaître une baisse significative de ces dépenses, les autorisations d'engagement étant ramenées en 2018 à 853 M€ et les crédits de paiement à 680 M€ ;

Que la direction de l'immobilier n'a pu porter à la connaissance du Conseil, d'éléments susceptibles d'expliquer cette évolution, cette donnée résultant de l'addition des crédits renseignés par chaque ministère ;

Sur les locations occupées par les opérateurs de l'État

Considérant que les opérateurs de l'État occupaient en 2016 une surface de 3,92 Mm² correspondant à des locations du parc immobilier privé, soit 9,3% du parc total occupé ;

Que ces locations concernent principalement des locaux d'activités (2,23 Mm²), des immeubles tertiaires (1,41 Mm²) et des logements (0,25 Mm²) ;

Que près de 35% de ces surfaces sont situées en Ile-de-France et 10% dans les territoires d'Outre-mer ;

Considérant que le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » ne présente pas les coûts de location des opérateurs de l'État pour l'usage de locaux propriétés de tiers privés ou de collectivités territoriales² ;

¹ Les chiffres relatifs aux locations occupées par l'État et ses opérateurs sont issus du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances pour 2018.

² Il est précisé en page 77 du document que « la nomenclature budgétaire des opérateurs ne permet pas d'identifier directement les dépenses immobilières des opérateurs. »

Sur la démarche d'optimisation des baux privés de l'État engagée par la DIE

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État a engagé en 2015 une démarche d'optimisation des baux privés de l'État et de ses opérateurs ;

Que cette opération visait à mieux valoriser la qualité de la signature de l'État et à s'affirmer comme un preneur actif ;

Que l'examen des baux réalisé afin d'identifier les baux défavorables à l'État et les renégocier, a pu conduire à l'enrichissement des stratégies immobilières des services occupants ;

Que cette opération a produit des gains financiers de différentes natures (économies de loyer, prise en charge de travaux par le propriétaire, réduction de charges, diminution des coûts de sortie des locaux) et contribué à l'amélioration des conditions d'accueil des publics et de travail des agents, prenant notamment en compte les nouvelles contraintes environnementales et d'accessibilité ;

Considérant l'organisation mise en place par la direction de l'immobilier de l'État :

Que l'exécution des opérations a été confiée à des équipes de négociation régionales du réseau des finances publiques sous le pilotage des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) ;

Que le choix d'investir dans la formation de 150 agents était motivé par la volonté d'internaliser des compétences dans une perspective de long terme ;

Que les équipes ont bénéficié du support de prestataires externes désignés dans le cadre d'un marché d'assistance à la renégociation des baux à forts enjeux ou caractérisés par une forte technicité ; qu'une partie de la rémunération des prestataires était calculée sur la base des économies réalisées ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État estime que l'État détient environ 33 000 contrats de location ;

Qu'il s'agit pour l'essentiel de baux civils ; que ces contrats ne comportent que rarement des clauses de révision des loyers telles que celles prévues par le code du commerce pour les baux commerciaux ;

Que nombre d'entre eux comportent une clause de résiliation à tout moment, dans le cas de suppression ou regroupement des services occupants ; que le maintien de cette clause qui était insérée sur la recommandation des services locaux du Domaine doit être réappréciée, l'enjeu pour l'État étant de trouver le juste équilibre entre la souplesse de gestion nécessaire et son coût ;

Considérant que la DIE a établi la liste des contrats à renégocier en plusieurs étapes ;

Que le champ de l'étude a d'abord été réduit en écartant les baux des logements de la gendarmerie nationale qui relèvent d'une autre approche, les locaux loués à des collectivités locales, les locations à l'étranger ainsi que les loyers correspondant à des montages partenariaux ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la DIE a procédé à un inventaire détaillé des contrats du périmètre ainsi défini ; que la DIE ne disposant pas d'outils performants, les données ont été saisies et analysées dans un tableur Excel ; que l'analyse a notamment consisté à croiser les données des fichiers d'inventaire immobilier et des dépenses ;

Que la DIE a soumis aux RRPIE une sélection reposant sur une logique d'identification des dossiers dont le potentiel d'économies est le plus importants ; que les RRPIE ont amendé cette liste qui a ensuite été transmise aux services locaux du réseau des finances publiques pour examen ;

Qu'au total, les services ont travaillé sur quelques centaines de baux sélectionnés dont 60 à 80 % sont situés en Ile-France ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État a fait le choix initial de communiquer les résultats de cette opération par rapport à un gain par année budgétaire ; qu'il résulte de cette approche un gain brut qui ne tient pas compte :

- des coûts annexes liés aux opérations (déménagement, aménagement, travaux, loyers financiers, etc.)
- des bénéfices complémentaires (prise en charge travaux preneurs, amélioration du confort des usagers, loyers budgétaires, etc.)

Qu'il ressort pour l'année 2016 un gain brut de 76,8 M€ dont :

- 57% résultent de libérations de locations consécutives aux transferts des services occupants sur des implantations domaniales ;
- 23 % produites par la réduction des emprises louées ;
- 20 % correspondent à des économies sur les contrats renégociés ;

Qu'il ressort au titre du premier semestre 2017, un gain brut de 50,9 M€ dont :

- 82% résultent de libérations de locations consécutives aux transferts des services occupants sur des implantations domaniales ;
- 5 % produites par la réduction des emprises louées ;
- 13 % correspondent à des économies sur les contrats renégociés, dont le tiers par une baisse de loyer ;

Que près de neuf dixièmes de ces gains bruts ont été réalisés en région Ile-de-France ;

Que la DIE estime que la moyenne des économies réalisées est de l'ordre de 15% du montant du loyer ; que le loyer d'une location à Nanterre a été réduit de 12,3%, et celui d'une autre à Pantin, de 32,7% ;

Considérant que le travail de fond préalable à la négociation nécessite d'acquérir une bonne connaissance de l'immeuble.

Que les visites ont notamment permis d'identifier des situations de sous-occupation ;

Que la DIE estime que la reddition des charges doit devenir un axe de travail prioritaire ;

Sur les conditions de mise en œuvre d'une gestion dynamique des baux

Considérant que la DIE identifie trois freins principaux à la mise en place d'une gestion dynamique des baux de l'État :

- L'absence d'outils informatiques adaptés à l'activité des gestionnaires immobiliers ;
- La relation entre les services occupants et le représentant de l'État propriétaire ;
- L'organisation des services locaux en charge des questions immobilières ;

Considérant les engagements qui avaient été pris par les services de l'État devant la représentation nationale en 2008, au moment du choix du système d'information immobilier Chorus REF³ :

« 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 ».

Que le projet d'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI) qui devait être développé par l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et être opérationnel en 2016,⁴ a été abandonné ;

Que la DIE a indiqué qu'un outil informatique en cours de conception intègrera les informations relatives aux montants des loyers, aux échéances des contrats (système d'alerte) et aux fiches de visites des locaux ; que préalablement à la décision prise en 2014 de lancer le projet OGCI, l'AIFE s'était opposée au développement de cet outil ;

Considérant les difficultés rencontrées par les services représentant l'État propriétaire pour susciter l'adhésion des services occupants à la démarche de renégociation des baux ; que les réactions initiales ont été prudentes, voire défavorables au projet ;

Que la participation des services occupants est indispensable pour collecter les informations nécessaires à l'analyse de leurs situations immobilières ; que la DIE a rencontré des difficultés pour collecter les informations des factures à prendre en compte dans une approche en coût complet ; que connaître la stratégie de l'occupant est indispensable pour définir la durée optimale du contrat ;

Qu'entreprendre une négociation avec le bailleur suppose que la possibilité d'un départ soit crédible ; que ce postulat est parfois difficile à assumer par les responsables des services occupants qui redoutent les conflits sociaux ; qu'afin de prévenir un tel risque, ces derniers sont enclins à diffuser l'information selon laquelle aucun départ n'est

³ 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

⁴ Avis CIE 2015-06 du 11 février 2015 sur la mise en place des outils de gestion de l'immobilier de l'État

Conseil de l'immobilier de l'État

réellement envisagé ; que les possibilités de négocier sont notablement limitées lorsque le propriétaire est informé du caractère totalement théorique de l'exercice ;

Que l'occupant est d'autant moins favorable à une renégociation de ses contrats de location qu'il n'est intéressé, ni à l'éventuel au bénéfice de l'opération, les économies réalisées ne lui étant pas restituées, ni pénalisé par un éventuel coût d'occupation onéreux ;

Considérant que l'organisation du réseau des finances publiques évolue ;

Que la période de transition actuelle se traduit par la perte d'une part non négligeable des compétences acquises dans le cadre du plan de formation « négociation des baux », les agents formés ayant été affectés à d'autres missions ;

Que ce travail de formation est à reprendre ;

Considérant les travaux du Conseil relatifs à la maîtrise des coûts immobiliers d'un bien pris à bail par l'État⁵ réalisés en novembre 2015 ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 15 novembre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 15 novembre 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur l'opération d'optimisation des baux privés de l'État engagée en 2015

1. Le Conseil salue la volonté de progrès des agents de la direction de l'immobilier de l'État et des services locaux qui, dans des conditions peu favorables, ont engagé une première opération d'optimisation des baux privés de l'État.
2. Le Conseil note que les actions conduites depuis 2015 ont produit des résultats positifs.

Il prend acte que les chiffres présentés sont qualifiés de « bruts » car ils correspondent aux seules dépenses de loyers et charges qui ne seront pas reconduites les années suivantes. Il constate que le calcul ne prend pas en compte les avantages financiers complémentaires et les dépenses consenties pour réaliser les opérations immobilières. Il remarque également qu'il n'est pas établi de rapport entre gains obtenus et montant des contrats.

⁵ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/documents/T3-fiche_3.pdf

Le Conseil, en notant l'importance du travail réalisé par la DIE et plus largement par les services, souhaite que ceux-ci soient mieux valorisés. Il invite la DIE à établir un bilan financier détaillé de l'opération à partir du résultat net de chaque résiliation ou négociation de contrat.

3. Le Conseil observe que les « gains bruts » présentés ont essentiellement été obtenus par abandon des surfaces louées et que moins de 20% de ces gains résultent d'une amélioration de l'économie des contrats de location.

Ce constat traduit le poids relatif des actions de « négociation » des contrats et l'importance du travail de rationalisation de l'occupation entrepris à partir de l'analyse des situations immobilières.

Le Conseil observe que ces travaux invitent à une réflexion pour faire évoluer les indicateurs de la politique immobilière de l'État. Il rappelle une de ses recommandations concernant la mise en place d'un indicateur de coût immobilier au poste de travail.

4. Le Conseil souligne que le raisonnement économique est faussé s'agissant des opérations de relogement des services dans un site domanial pour lesquelles les loyers budgétaires ne sont pas considérés.

Il ne comprend pas que la DIE réduise la présentation du bilan de son opération d'optimisation des baux au seul prisme budgétaire. Il relève que la direction en charge de la politique immobilière de l'État prend ainsi le risque de contribuer à la diffusion de l'idée fautive selon laquelle l'occupation d'un bien domanial serait gratuite.

Sur la mise en œuvre d'une gestion dynamique des baux privés de l'État

5. Le Conseil calcule que les 22 M€ de gains bruts de l'opération d'optimisation des baux qui ne résultent pas d'une réduction des surfaces louées ne représentent que 1,7% des crédits de paiement inscrits en loi de finances 2017 pour les loyers non budgétaires de l'État.

Il note que la période récente a été particulièrement favorable aux preneurs qui ont négocié des baux et que les bailleurs ont, à la signature de nouveaux contrats, consenti des mesures d'accompagnement souvent équivalentes à près de 20% du montant du loyer annuel par année de contrat ferme.

Il rappelle que la qualité de la signature de l'État preneur confère à l'actif une valeur qui doit lui permettre de bénéficier de conditions locatives plus avantageuses que celles dont pourrait bénéficier une entreprise privée ne présentant pas les mêmes garanties.

Le Conseil estime que les réponses apportées par ses services demeurent insuffisantes au regard des enjeux financiers et fonctionnels des sites locatifs de l'État et de ses opérateurs.

6. Le Conseil souligne qu'aucune gestion dynamique des contrats de location n'est envisageable sans un système d'information de gestion de l'immobilier performant.

Il ne peut que déplorer que dix ans après l'annonce du déploiement du module REFX du progiciel de gestion intégré Chorus, les services de l'État ne disposent toujours pas d'outils permettant une gestion professionnelle de l'immobilier.

Compte tenu des très lourdes conséquences financières de cette situation, il invite le ministre à demander à son administration de définir un plan d'action permettant de disposer dans les meilleurs délais d'un système d'information adapté aux enjeux. Au regard de l'aboutissement des efforts consentis ces dix dernières années, il recommande de fixer des objectifs de résultats et non de moyens.

Il constate et déplore que les services en charge de l'informatique financière semblent avoir plus un rôle de frein que d'accompagnement à ce pan, pourtant essentiel de la modernisation de la gestion.

7. Pour la bonne information du Parlement, le Conseil souligne l'importance de fiabiliser les données de synthèse relatives aux coûts de location assumés par l'État et ses opérateurs qui seront communiquées dans le prochain document de politique transversale annexé au projet de loi de finances 2019.

8. Le Conseil observe qu'un bail civil n'apporte pas au preneur, les mêmes avantages qu'un bail commercial.

Il estime que les enjeux financiers justifient le lancement d'un travail de réflexion dans le but d'établir un modèle de contrat dont les clauses de révision des loyers et de droit au renouvellement pourraient utilement s'inspirer des dispositions prévues par le code du commerce.

9. Le Conseil déplore que les compétences acquises en matière de contrats immobiliers à l'occasion de l'opération d'optimisation des baux de l'État aient été en partie perdues.

Il constate que confier la mission d'optimiser les contrats de location de l'État au réseau des finances publiques dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier, n'est pas sans inconvénient.

Le Conseil recommande de définir des filières métiers spécialisées afin de mettre en place une gestion professionnelle de l'immobilier de l'État.

10. Le Conseil estime que les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) doivent être l'occasion de procéder à un examen des situations locatives et de s'interroger sur l'adéquation entre parc occupé et besoins des services.

Il demande que ceux qui lui seront soumis en 2018 dans le cadre d'un cycle d'auditions consacré à leur examen, intègrent un volet « optimisation du parc locatif. »

Il demande notamment que soit identifiés les baux ne respectant pas le plafond local de loyer fixé de la politique immobilière de l'État, les dix contrats de location les plus onéreux, les sites locatifs ne respectant pas la règle des 12 m² SUN et 20 m² SUB par poste de travail et les dix locations présentant le potentiel de densification le plus important en nombre de postes de travail.

11. Le Conseil relève l'exemple de sociétés privées dont la direction immobilière définit une stratégie intégrant la négociation de contrats sans tenir compte des besoins particuliers exprimés par chaque utilisateur mais sur la base d'une projection globale du besoin immobilier futur global de l'entreprise.

Il observe que de nombreux obstacles demeurent pour transposer cette approche à l'État, et notamment celle de l'estimation des besoins immobiliers futurs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il relève que le Gouvernement a lancé un programme de transformation de l'administration baptisé « Action Publique 2022 » qui vise à interroger en profondeur les missions exercées par la puissance publique et que l'un de ses trois objectifs est d'offrir un environnement de travail modernisé, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations.

Il estime que la question immobilière à toute sa place dans cette réflexion, l'immobilier pouvant constituer un levier puissant, ou a contrario, un frein, à la mise en œuvre des transformations.

Il imagine par exemple que les réponses immobilières les plus pertinentes dans le futur pourraient s'articuler autour d'immeubles domaniaux de gabarits compatibles avec le marché immobilier local et de sites locatifs complémentaires, chaque site n'étant plus nécessairement affecté à une unique mission mais plutôt conçus pour accueillir des agents regroupés en fonction des activités et des projets.



En conclusion, le Conseil salue cette première initiative d'optimisation des baux privés de l'État et l'implication de la DIE dans cette démarche, mais en constate les limites.

Il invite le ministre en charge de la politique immobilière de l'État à lancer un chantier de professionnalisation de la fonction immobilière sans laquelle une gestion dynamique des contrats de location ne peut être envisagée. Trois objectifs lui apparaissent prioritaires :

- Doter les services de l'État d'un système d'information de gestion immobilière ;
- Organiser la fonction immobilière selon des filières métiers ;
- Responsabiliser davantage les services occupants par rapport au coût de leur immobilier ;

**Pour le Conseil,
son Président**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jean-Louis DUMONT', written over a light blue circular stamp.

Jean-Louis DUMONT