



Avis sur le rapport d'activité 2021 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME)

Le Conseil de l'immobilier de l'État est chargé d'auditionner annuellement sur son bilan la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger.

Le rapport d'activité 2021 de la CIME témoigne d'une activité soutenue et constante, prenant en considération la spécificité et la diversité des situations immobilières rencontrées dans les pays étrangers.

Le Conseil demeure dubitatif quant à la recherche systématique du consensus qui guide les travaux de la CIME. Il s'interroge sur les conséquences opérationnelles d'une telle approche. Il craint que l'absence d'avis défavorable et l'acceptation du fait accompli pour un dossier sur dix ne puissent être interprétées comme des signes d'une trop grande tolérance de la commission.

La précision des indicateurs de suivi et l'organisation de l'instruction pourront être améliorées afin de conduire une analyse approfondie des dossiers à fort enjeu. La collaboration avec les équipes de la direction de l'immobilier de l'État doit pouvoir elle aussi être facilitée par l'adoption de méthodes de travail structurées et efficaces.

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°[2016-12](#), n°[2017-18](#), n°[2018-18](#), n°[2019-07](#) sur les rapports d'activité de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger ;

Vu le rapport d'activité de l'année 2021 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, en date de mars 2019 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 17 novembre 2022, le président de la CIME, accompagné du secrétaire permanent de la CIME, en présence du directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), accompagné du directeur, du sous-directeur et de la sous-directrice de l'immobilier et de la logistique du MEAE ainsi que du directeur de l'immobilier de l'État accompagné de la sous-directrice de la stratégie et expertise de l'immobilier de l'État ;

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

L'article D4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques stipule que le président de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger (CIME) lui rende compte de l'activité de l'instance qu'il préside. Dans ce cadre, le président de la CIME présente au Conseil le bilan de l'année écoulée en s'appuyant sur le rapport d'activité 2021 de la CIME.

1. Une instance dont le rôle réel est difficile à apprécier faute d'indicateurs adaptés

En 2021, la CIME a examiné 237 dossiers, soit une hausse de 27% par rapport à 2020 (186 dossiers). L'activité de la CIME est donc globalement stable avec une légère reprise d'activité post-Covid. Sur les 237 dossiers présentés, 212 ont fait l'objet d'un avis favorable, soit 89% ; 25 ont fait l'objet d'une prise d'acte. Aucun dossier n'a été ajourné ou fait l'objet d'un avis défavorable.

Le taux exceptionnellement élevé d'avis favorables peut laisser craindre que la CIME ne constitue qu'une chambre d'enregistrement. La CIME réfute cette notion et justifie l'absence d'avis défavorable par un mode d'une instruction des dossiers fondé sur la recherche systématique de consensus.

Le Conseil demeure dubitatif sur le principe même d'une recherche systématique du consensus. Il s'interroge sur les limites d'une bonne articulation entre le temps nécessaire à la recherche de ce consensus et le temps opérationnel qui est celui du droit des contrats. Il note que la sous-commission chargée d'un examen approfondi des dossiers de la CIME ne s'est pas réunie depuis 2019¹. Il observe que plus de 10% des dossiers ont été présentés trop tardivement pour que l'avis de la commission puisse être pris en compte. Le Conseil se demande si les porteurs de projets ne pourraient pas interpréter l'absence d'avis défavorable et l'acceptation du fait accompli comme des signes d'une trop grande tolérance de la commission.

La CIME précise que les dossiers sont présentés en commission jusqu'à leur approbation ou leur abandon. Il importe que les modalités de fonctionnement et d'instruction de l'instance soient transparentes et se reflètent à travers les statistiques présentées dans le rapport d'activité. La CIME est invitée à y produire des indicateurs qui manifestent ces principes de fonctionnement. La présentation des chiffres clés doit intégrer les renvois de dossiers ou les reports jusqu'à l'approbation, l'ajournement ou l'avis défavorable.

Recommandation n° 1 : à l'attention de la CIME

Utiliser des indicateurs statistiques illustrant la réalité de l'activité de la CIME.

Le Conseil s'était exprimé dans ses derniers avis en faveur de la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer dans le temps les effets de la politique immobilière menée à l'étranger et la bonne adéquation du parc aux missions. Le Conseil renouvelle sa demande d'introduire dans le rapport annuel de la CIME des résultats en termes de performances immobilières (ratios d'occupation des surfaces, évolution des effectifs, coûts d'exploitation) afin de vérifier l'application de la politique immobilière de l'État à l'étranger.

Recommandation n° 2 : à l'attention de la CIME

Intégrer des indicateurs de performance immobilière dans les critères d'instruction des dossiers.

¹ La CIME s'appuie sur une sous-commission chargée de l'examen préalable des dossiers pour apporter à la Commission une expertise technique ou permettre une étude approfondie sur les opérations immobilières d'un montant égal ou supérieur à 5 M€, les schémas directeurs immobiliers à l'étranger (SDIE) des ambassades et la programmation immobilière des opérateurs Business France et AEFÉ.

2. Une instruction des dossiers à organiser selon le principe de subsidiarité

La DIE est présente depuis deux ans à chaque CIME et accompagne les services pour l'instruction des dossiers. Elle émet d'ores et déjà des avis pour les dossiers à enjeux forts. Le Conseil salue cette collaboration et encourage à approfondir ce travail partenarial.

La CIME est sollicitée pour un grand nombre de dossiers dont la majorité ne présente pas d'intérêt stratégique majeur, notamment des renouvellements de baux. Dès lors, la mise en place d'une hiérarchisation des dossiers serait de nature à fluidifier le fonctionnement de l'instance et à améliorer la lisibilité de ses actions. Les dossiers à enjeux prioritaires, notamment financiers ou géostratégiques, bénéficieraient ainsi d'une attention particulière des services et de l'expertise de la DIE, quand les plus petits dossiers verraient leur instruction accélérée par une procédure interne au MEAE.

Cette restructuration de l'instruction nécessiterait une mise à jour réglementaire. Des seuils financiers ainsi que des critères objectifs pour un passage en CIME ou au contraire, une instruction interne au MEAE, pourraient être définis à travers une nouvelle réglementation afin de structurer cette hiérarchisation des dossiers.

Recommandation n°3 : à l'attention du MEAE, de la DIE et de la CIME

Etudier le dispositif réglementaire permettant la répartition des dossiers entre une instruction interne au MEAE et un passage en CIME.

L'articulation entre les travaux pilotés par le MEAE dans le cadre de la CIME et ceux dirigés par la DIE dans le cadre de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) apparaît perfectible. Le choix d'une méthodologie partagée contribuerait à améliorer la qualité de l'instruction des dossiers, la transparence des décisions et l'efficacité des services.

Recommandation n° 4 : à l'attention de la CIME et de la DIE

Engager une réflexion collaborative entre la CIME et la DIE pour une harmonisation du traitement des dossiers.

L'opportunité d'une réorganisation de la pré-CIME, structure chargée de pré-instruire les dossiers présentés en CIME, est une question qui peut naturellement se poser dans le cadre de cette réflexion.

3. Des SPSI à finaliser pour une stratégie globale de l'immobilier à l'étranger

Le Conseil rappelle au MEAE l'importance d'établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour chaque pays au sein duquel la France dispose d'un patrimoine immobilier, afin de disposer d'un diagnostic et de prévoir une stratégie immobilière conforme aux objectifs de la politique immobilière de l'État.

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) constituent le meilleur moyen d'impulser la rationalisation et l'optimisation des surfaces immobilières tout en améliorant le fonctionnement et la qualité des services. Le MEAE souligne que son immobilier à l'étranger doit aussi servir deux missions spécifiques aux activités diplomatiques : la représentation de la France et la sécurité de ses ressortissants. Si les critères de la politique immobilière de l'État sont à adapter à ces particularités, il convient désormais de conclure le travail de définition de plans stratégiques engagé depuis 2014.

Recommandation n°5 à l'attention du MEAE et de la DIE

Intégrer au rapport d'activité de la CIME un tableau de bord pour le suivi de l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière à l'étranger.

Le MEAE souligne que les spécificités de l'immobilier à l'étranger requièrent une adaptation des méthodes et procédures employées par les services de l'État sur le sol français. Le Conseil entend les préoccupations sur les compétences techniques et juridiques spécifiques liées aux pays d'accueil qui peuvent être nécessaires. Le droit immobilier et les pratiques de marchés différant selon les pays, lorsque cela s'avère nécessaire, le recours à des prestataires extérieurs bénéficiant de certifications internationales reconnues est recommandé.

Les stratégies immobilières à l'étranger sont à adapter au gré des évolutions du monde. Les récents bouleversements géostratégiques en Afrique subsaharienne et en Europe de l'est ont eu des répercussions massives sur les besoins de sécurisation des emprises diplomatiques (Mali, Burkina-Faso, Ukraine). L'urgence des interventions techniques nécessaires à la mise en sécurité des bâtiments consulaires a généré de larges surcoûts et des difficultés d'intervention des entreprises de travaux.

Le Conseil considère que les questions de mise en sécurité des sites ne peuvent être traitées uniquement dans le cadre de programmes d'urgence. Les besoins sécuritaires des sites diplomatiques sont à intégrer dans la définition d'une trajectoire immobilière globale et clairement identifiés dans chaque SPSI, dans une perspective de meilleure maîtrise budgétaire mais aussi dans l'optique d'une meilleure défense des intérêts de la France et de ses ressortissants à l'étranger.

Le Conseil demande que les SPSI des 21 pays identifiés comme prioritaires lui soient communiqués à mesure de leur finalisation dans le cadre de l'audition annuelle du président de la CIME.

Recommandation n°6 à l'attention du MEAE

Communiquer au CIE les SPSI à l'étranger à mesure de leur finalisation.



En conclusion, le Conseil constate que le travail collaboratif mené par la CIME avec les équipes de la DIE est opérationnel, mais que des améliorations sont néanmoins possibles et souhaitables.

Le Conseil rappelle que les principes de la politique immobilière de l'État s'appliquent sur le sol national mais également pour son patrimoine à l'étranger. Si des adaptations sont nécessaires pour tenir compte des particularités des missions diplomatiques et des spécificités locales, le respect des normes et des critères de la politique immobilière de l'État, notamment à travers le suivi de l'élaboration des SPSI, doit constituer la clé de voûte du travail de la CIME.

Le Conseil attend que la CIME et la DIE affinent conjointement leurs méthodes collaboratives et rendent compte, au moyen du rapport d'activité annuel, des réels travaux effectués par leurs équipes pour la bonne gestion du patrimoine de l'État à l'étranger.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : à l'attention de la CIME

Utiliser des indicateurs statistiques illustrant la réalité de l'activité de la CIME.

Recommandation n° 2 : à l'attention de la CIME

Intégrer des indicateurs de performance immobilière dans les critères d'instruction des dossiers.

Recommandation n°3 : à l'attention du MEAE, de la DIE et de la CIME

Etudier le dispositif réglementaire permettant la répartition des dossiers entre une instruction interne au MEAE et un passage en CIME.

Recommandation n° 4 : à l'attention de la CIME et de la DIE

Engager une réflexion collaborative entre la CIME et la DIE pour une harmonisation du traitement des dossiers.

Recommandation n°5 à l'attention du MEAE, de la DIL et de la DIE

Intégrer au rapport d'activité de la CIME un tableau de bord pour le suivi de l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière à l'étranger.

Recommandation n°6 à l'attention du MEAE

Communiquer au CIE les SPSI à l'étranger à mesure de leur finalisation.