



Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

Avis de suite

Le Conseil de l'immobilier de l'État souligne dans ce deuxième avis, les risques liés à la mise en œuvre du programme 348. Il observe que le milliard d'euros d'investissement envisagé ne permettrait de traiter que 2% des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs. Il constate les limites de l'approche au regard de trois buts poursuivis : accélération de la transition écologique, construction de l'État à l'âge numérique et maîtrise des dépenses publiques. Le CIE propose d'explorer d'autres voies complémentaires et recommande de réorienter 5% des crédits du programme au profit de trois types d'expérimentations poursuivant les mêmes objectifs mais susceptibles de produire les résultats attendus à moindre coût.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

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 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine 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 Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière 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 loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-05 du 17 mai 2018 relatif à 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 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 7 mars 2018, Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Céline CARTIER, responsable de l'équipe projet, de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et de l'expertise, et de M. Ludovic ULAN du bureau de l'expertise de l'immobilier de l'État ;

Sur la méthode retenue pour la mise en œuvre du programme

Considérant les critères indiqués par la DIE pour la sélection des opérations à financer :

Au plan énergétique sont considérés, pour chaque projet, la situation initiale (consommation énergétique de la cité actuelle et des sites libérables, passoire thermique ou non), le gain énergétique ($\text{kWh}_{\text{ep}} / \text{m}^2$, gain énergétique global), le gain en gaz à effet de serre (GES en kg eq.CO_2), la performance énergétique cible (label E3C1 minimum pour les bâtiments neufs et au cas par cas pour les bâtiments réhabilités) ;

La pertinence économique des projets est estimée au regard :

- d'un calcul de temps de retour sur investissement (RSI) calculé en divisant le montant global du projet net des cessions par l'ensemble des économies annuelles attendues des projets (loyers, frais de fonctionnement dont consommation énergétique...) ;
- du montant de l'opération rapporté à la surface de la cité administrative ($\text{m}^2 \text{ SUB}$) ;
- de la répartition des dépenses par nature de travaux (travaux énergétiques, travaux de densification, autres types de travaux) ;

La conjugaison de ces deux premiers critères conduit à établir l'efficacité énergétique de l'investissement (performance de l'euro investi) ;

La DIE indique que sont également étudiés la cohérence avec le SDIR (regroupement des services, mutualisation des locaux, présence équilibrée des services publics), l'adaptabilité aux évolutions des organisations au fil du temps (nouveaux modes de travail), la sécabilité des nouvelles constructions, la densification (% de densification et ratio cible SUB/pdt) et les ratios immobiliers qui en découlent (rendement de plan pour les projets neufs et réhabilitation qui le permettent) ;

La capacité de mise en œuvre du projet proposé est vérifiée selon trois axes : l'existence et le dimensionnement de l'équipe projet et des compétences requises ; la cohérence et la crédibilité des différentes phases du calendrier proposé et le respect de l'échéance du programme 348 ; l'adéquation du type de marché choisi aux objectifs et contraintes du projet ;

La performance globale du projet est figurée par un diagramme en radar développé selon six axes stratégiques gradués de 0 à 5 : retour sur investissement, performance énergétique, résorption point noir immobilier, équipe projet, gain gaz à effet de serre, effort de densification ;

Considérant que le périmètre du programme comprend les 56 cités administratives du territoire métropolitain représentant une surface totale de 844 616 $\text{m}^2 \text{ SUB}$ et pour lesquelles il était attendu 55 projets, le devenir des cités toulonnaises étant étudié conjointement ;

Que 27 projets ont été examinés en commission nationale de l'immobilier public (CNIP) :

- 19 projets ont été sélectionnés pour un montant de 640 M€ ;
- 6 projets ont fait l'objet de réserves ;
- 2 projets ont été rejetés ;

Que 28 projets dont le besoin en financement est estimé à 647 M€ n'ont pas encore été examinés en CNIP :

- 22 dossiers en cours d'expertise seront examinés en CNIP avant la fin avril 2019 ;
- 6 dossiers n'ont pas été reçus par la DIE ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État envisage de demander une allocation supplémentaire de crédits pour couvrir les demandes de financement excédant le montant initial d'un milliard d'euros ;

Sur les premières opérations retenues

Considérant que les dix-neuf premiers projets sélectionnés représentent 64% (640 M€) de l'enveloppe budgétaire initiale du programme 348 (1 Md€) ;

Qu'il est envisagé de réaliser dix projets dans le cadre d'un marché global de performance ; que ces opérations représentent environ 82% des crédits à engager (527 M€) ;

Que douze projets correspondent à des opérations de réhabilitation ; il s'agit des cités administratives de Rouen, Besançon, Bordeaux, Aurillac, Metz, Albi, Guéret, Melun, Tours, Cergy, Limoges et Strasbourg ;

Que sept projets concernent des opérations de constructions neuves ou de rénovation intégrant des constructions neuves ; ils concernent les villes de Nantes, Amiens, Agen, Colmar, Lille, Toulon et Mulhouse ;

Considérant la situation initiale de ces dix-neuf cités administratives :

Que les cités existantes représentent une surface de 310 973 m² SUB ;

Que 10 932 postes de travail (PdT) sont recensés dans ces immeubles pour un effectif physique inférieur de 10% (9 941) ; qu'il en ressort un ratio d'occupation de 28,4 m² SUB / PdT supérieur de 42 % à la norme plafond de la politique immobilière de l'État pour les immeubles existants (20 m² SUB / PdT) ;

Que la consommation annuelle des sites est estimée à 83 M kWh_{ep} (50 M kWh_{ef}), soit une moyenne de 267 kWh_{ep}/ m² SUB (161 kWh_{ef}/ m² SUB) correspondant à la classe d'énergie E du diagnostic de performance énergétique (DPE) ;

Que leur émission de GES est estimée à 8,4 M kg CO², soit une émission moyenne de 27 kg CO²/m² correspondant à l'étiquette D du DPE ;

Considérant que la DIE attend de ces opérations les résultats suivants :

- La libération de locaux d'une surface de 177 000 m² SUB consécutive à la densification des sites ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Une économie d'énergie annuelle de 90 M kWh_{ep} correspondant pour un peu plus de la moitié à la consommation des sites libérés et pour un peu moins de la moitié à l'amélioration de la performance énergétique des cités ;
- Un investissement moyen de 5,73 € pour 1 kWh_{ep} économisé (coût du projet moins les produits de cession) ;
- Une réduction des GES de 5,4 M kg CO₂ ;
- Une économie annuelle de budget de fonctionnement de 27 M€ dont 5,5 M€ résulteraient de la réduction de la facture énergétique ;
- Un potentiel de cessions immobilières de 116 M€ ;

Les représentants la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 7 mars et 23 mai 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière

1. Le Conseil observe que les stratégies régionales ont été naturellement influencées par la disponibilité des crédits budgétaires du programme 348 et que la conservation (ou le remplacement) des cités administratives constitue la colonne vertébrale des schémas directeurs immobiliers portés à sa connaissance ;

Dans son avis n°2018-26 du 17 janvier 2019 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), le Conseil considérait qu'en l'absence d'analyse comparative prenant en compte coûts immobiliers et valeurs des actifs, la pertinence des schémas envisagés demeurerait à démontrer.

Le Conseil prend acte que la DIE a indiqué avoir tenu compte dans son analyse des dossiers, de critères relatifs à la modernisation des services publics et à leur organisation sur le territoire. Il observe cependant que la restitution qui est faite des projets ne permet pas d'identifier pleinement les bénéfices qui pourraient être attendus en la matière.

Le Conseil remarque que le temps de retour moyen des premiers investissements est particulièrement long¹. Il en résulte une première interrogation majeure quant à la pertinence des opérations présentées qui auront pour effet, compte tenu du montant des investissements réalisés, de figer en moyenne pendant deux décennies les réponses immobilières aux besoins des services de l'État.

Le Conseil invite l'État à s'assurer que chacun des immeubles bénéficiant de financement est effectivement susceptible de répondre pendant les vingt prochaines années aux besoins des services publics et à prendre en considération les risques liés aux différentes dimensions de l'obsolescence immobilière : territoriale, sociologique, économique, architecturale, technique et règlementaire.

¹ Il est calculé un temps de retour moyen de 19 ans pour les investissements des premiers projets retenus.

Sur les outils de suivi du programme

2. Le Conseil souligne les difficultés rencontrées pour s'appropriier les informations relatives au suivi du programme qui lui ont été communiquées préalablement à la séance.

Le Conseil s'étonne que ni les « fiches projets » ni les relevés de « décisions » ne précisent la situation future projetée, les résultats attendus étant seulement présentés en termes de bénéfices relatifs. Il regrette particulièrement, s'agissant d'un programme combinant des opérations immobilières de natures différentes², que la surface au terme de chaque projet ne soit pas mentionnée. Il précise que le travail d'analyse que le secrétariat général du CIE a réalisé à partir des dossiers présentés en CNIP ne lui a pas permis de reconstituer certaines des valeurs affichées dans le tableau de bord de la DIE³.

Il observe que les performances cibles des projets ont vocation à être affinées à mesure de l'avancement des études et que les situations de référence sont susceptibles d'être modifiées en fonction de l'évolution de l'organisation des services de l'État sur le territoire.

Afin d'assurer un pilotage plus transparent de ce programme budgétaire, le Conseil recommande fortement d'établir un tableau de bord de suivi des opérations précisant les caractéristiques de chaque situation initiale et de chaque situation future justifiant les objectifs de performance validés en CNIP.

Sur la contribution du programme à l'accélération de la transition écologique

3. Le Conseil note que les dix-neuf premières opérations sélectionnées ont pour ambition une économie d'énergie annuelle d'environ 90 M kWh_{ep}. Il déduit des éléments communiqués que les projets ont pour objectif de réduire de 70 % la consommation initiale du périmètre de référence des cités et des sites libérés (132 M kWh_{ep}) et que la consommation cible des futures cités ne représenterait plus à terme, que 40 M kWh_{ep}.

La part d'économie résultant de l'abandon de sites serait de 49 M kWh_{ep}⁴, soit 55% du total. Cette estimation illustre le principe soutenu par le Conseil, à savoir qu'optimiser l'occupation des sites est un levier puissant pour réduire l'impact environnemental de l'immobilier de l'État.

Selon les projections présentées, les travaux réalisés devraient permettre de réduire de moitié la consommation énergétique des dix-neuf cités. Le Conseil observe toutefois que si les opérations de constructions neuves permettent d'envisager des gains importants, les objectifs d'amélioration énergétique demeurent modestes pour certaines cités⁵. Il note que certains projets ont été validés alors que l'avis de la direction de l'habitat, de l'urbanisme

² Chaque projet est susceptible de combiner plusieurs opérations immobilières : libération de sites, rénovation, restructuration, démolition, construction neuve.

³ Par exemple, le Conseil relève les valeurs suivantes pour le projet de la cité administrative de Lille :

- Dossier CNIP : 10 bâtiments libérés de 42 656 m² SUB et une construction neuve de 38 400 m² ;
- Tableau de bord DIE : 29 312 m² SUB « libérés ».

⁴ Le Conseil s'étonne que pour quatre projets, le gain énergétique global ne soit pas strictement égal à la somme de ceux réalisés par abandon de sites et de ceux résultant de l'amélioration de la performance de la cité administrative. Ces différences se traduisent par une inégalité des gains totaux des 19 opérations.

⁵ Le CIE relève des DPE « stables » à un niveau moyen (Guéret, Aurillac, Dijon et Toulon à « C ») et des progressions de DPE « faibles » : Melun et Cergy de « E » en « D » ; Strasbourg et Limoges de « D » en « C » ; ou encore Agen, Metz, Albi, Mulhouse, de « C » en « B ». Certes, à DEP inchangé, il peut y avoir des gains énergétiques, mais ils sont par construction relativement modestes.

et des paysages (DHUP) était négatif (Aurillac ; Strasbourg ; Toulon ; Cergy-Pontoise ; Limoges), réservé (Mulhouse ; Melun) ou en attente (Lille).

Le Conseil prend acte qu'il est également attendu de ces opérations une économie annuelle de 5,4 M Kg CO₂. Il note que la DIE s'est assurée de la cohérence du bilan de gaz à effet de serre des opérations avec les consommations projetées mais qu'elle a fait le choix de ne pas en faire un critère de sélection du programme.

4. Le Conseil note que les projets sont susceptibles de réduire la facture énergétique de l'État d'un montant annuel de 5,5 M€.

Il en déduit que l'investissement de 640 M€ consenti pour réaliser les opérations équivaut à 117 années d'économies de dépenses énergétiques. Ce calcul confirme que la réalisation de travaux lourds n'est pas le moyen le plus rentable au plan économique pour accélérer la transition écologique.

Le Conseil rappelle l'existence d'autres leviers d'actions nécessitant peu ou pas d'investissements pour atteindre l'objectif poursuivi, tels que déployer une campagne massive de sensibilisation des occupants et optimiser le pilotage des installations techniques.

Il invite l'État à expérimenter ces démarches à l'échelle de l'ensemble des sites multi-occupants de son parc tertiaire et recommande d'inscrire tous les sites domaniaux multi-occupants de l'État au concours Cube 2020⁶.

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

5. Le Conseil observe que tout projet tertiaire significatif doit désormais traiter la question des usages numériques des occupants du futur immeuble.

Il regrette que la restitution des projets ne permette pas de s'assurer que les services administratifs et les bénéficiaires des services publics seront, dans les immeubles projetés, en mesure d'exploiter pleinement les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au-delà du chantier prioritaire de l'interopérabilité des différents réseaux informatiques métiers des services de l'État et du choix du matériel informatique mis à disposition de l'administration, le Conseil souligne que la qualité des réseaux sans fil (« WiFi ») est déterminante pour répondre à l'ambition portée par le Grand plan d'investissement de construction de l'État à l'âge numérique.

Le Conseil invite les porteurs de projets à intégrer dans leur programme de travaux, les dispositifs techniques ou les mesures conservatoires (infrastructures) à mettre en œuvre pour que les immeubles projetés répondent en sécurité aux besoins informatiques futurs de chacune de ces familles d'utilisateurs :

- Les résidents permanents et occasionnels des services hébergés (État, opérateurs) ;
- Les éventuelles structures externes locataires de locaux domaniaux ;
- Les invités (structures externes coopérant avec les services hébergés) ;
- Le public (bénéficiaires des services publics) ;

⁶Le CIE soutient la démarche du Concours Cube 2020 : <https://cube2020.org>

- Les gestionnaires et prestataires de services de l'immeuble (services au bâtiment et aux utilisateurs).

Le Conseil recommande de s'assurer de la conformité des solutions envisagées aux préconisations de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) qui est en charge de la transformation numérique de l'État au bénéfice du citoyen comme de l'agent.

6. Le Conseil regrette que la restitution qui est faite des projets sélectionnés ne permette pas de lever les interrogations qu'il avait formulées en mai 2018⁷ quant à l'appropriation par les porteurs de projets du volet immobilier de la transformation des services publics.

Il rappelle qu'il avait recommandé que chaque dossier de demande de financement du programme 348 propose des solutions immobilières pour accompagner la transformation des services publics et comporte notamment :

- Une description détaillée des solutions prévues ou des expérimentations envisagées (nature, modalité de mise en œuvre, objectifs poursuivis, coûts) ;
- Un engagement sur la part des postes de travail qui ne seront pas affectés à un agent mais mis à disposition de plusieurs dans le cadre de la mise en place de nouveaux modes de travail.

Le Conseil invite le responsable du programme 348 à joindre au relevé de décision de financement de chaque opération, une annexe « modernisation » précisant les objectifs retenus.

7. Le Conseil craint que les modalités d'élaboration des programmes fonctionnels des projets ne favorisent la reproduction de situations de travail existantes modélisées au siècle dernier.

Faire de l'immobilier de l'État un levier de la transformation publique impose un changement de méthode.

La mise en œuvre de ce programme est une opportunité pour les services de l'État d'expérimenter d'autres façons de concevoir leur environnement de travail en s'inspirant des travaux conduits par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui visent à faire émerger des solutions innovantes à l'aide de méthodes et d'outils de conception collaborative.

8. Le Conseil rappelle que les projets immobiliers envisagés ne sont pas à appréhender sous le seul angle technique et qu'il convient de prendre en compte leur impact sur les agents des services publics.

Le Conseil recommande de mettre en place un dispositif d'accompagnement de la conduite du changement dans le cadre de ce programme permettant de conduire des interventions à caractère expérimental, de développer et produire à partir de ces expérimentations des outils et des méthodes susceptibles d'être utilisés dans d'autres projets et d'assurer l'information, la diffusion et la formation nécessaires à l'utilisation de ceux-ci.

Il observe que l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) pourrait être utilement associée à ces travaux dans le cadre d'une convention de

⁷ Avis CIE n°2018-05 du 17 mai 2018 relatif à la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

partenariat. Bénéficiaire de son concours permettrait d'envisager des partenariats avec d'autres acteurs intervenant dans le domaine de l'environnement de travail, tant au niveau national qu'international.⁸

Sur la contribution du programme à la maîtrise des dépenses publiques

Le Conseil note que le Grand plan d'investissement a pour objectif d'investir pour réduire durablement la dépense publique. La maîtrise des dépenses immobilières concerne chacun des quatre domaines de la gestion immobilière : gestion des actifs, administration des biens, exploitation des immeubles et gestion des projets immobiliers.

9. La question de la stratégie immobilière ayant été posée d'emblée (Cf. observation n°1 du présent avis), le Conseil formule ici des commentaires relatifs aux dix-neuf premiers projets sélectionnés.

Le Conseil comprend que la DIE a apprécié la pertinence économique de chaque projet à l'aide d'un indicateur « RSI » calculé comme suit :

$$\frac{\text{(dépenses d'investissement – produits des cessions potentielles)}}{\text{(économies annuelles projetés)}}$$

Dans la mesure où les valeurs considérées résultent bien d'un calcul actuariel⁹, le Conseil observe que ce raisonnement conduit à considérer que les 640 M€ d'investissement réalisés produiront leurs premiers effets positifs vingt ans après la livraison des ouvrages, soit à partir de 2042.

Il appelle l'attention des services sur le fait qu'une appréciation insuffisante des risques inhérents aux trois composantes de la formule de calcul aurait pour conséquence de retarder cette perspective.

- Les estimations financières des projets sont à confirmer au regard de l'évolution à la hausse des prix du bâtiment qui tendent à augmenter dans un contexte de tension de l'offre du secteur.
- Compte tenu des caractéristiques des biens dont la cession est envisagée, les produits de cession pourraient se révéler être inférieurs aux prévisions du fait de la réalité des marchés immobiliers concernés, de la liquidité des biens, des pertes de valeurs potentielles liées à leur future affectation ou des intentions des collectivités locales.
- L'économie annuelle projetée de 27 M€ de dépenses de fonctionnement repose principalement sur des hypothèses de libération de site qu'il conviendra de confirmer en intégrant les dépenses liées aux conditions contractuelles d'abandon des locations (remise en état, échéances des baux).

⁸ Le Conseil avait en 2015 souligné l'intérêt des travaux conduits par le centre de recherche hollandais « Center for People and Building (DfPB) ». Cf. « [Imaginer les espaces de l'activité future des services publics](#) »

⁹ Le CIE a considéré que les valeurs prises résultent d'un calcul de flux financiers réalisé sur la base d'un taux défini en concertation avec la direction du budget. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait de reprendre les calculs sur une nouvelle base.

10. Le Conseil observe que la capacité d'accueil de certaines cités est susceptible de couvrir la quasi-totalité des besoins actuels des services de l'État présents sur le territoire, et qu'il semble par ailleurs probable que les transformations en cours réduisent significativement le nombre de postes de travail nécessaires à leur activité future au sein de ces cités.

Il observe que la location des surfaces devenues inutiles aux services de l'État à des tiers est une piste qu'il convient désormais d'explorer.

Le Conseil invite l'État à envisager dans le cadre de ses réflexions relatives aux modalités de gestion des immeubles multi-occupants la mise en place de dispositifs permettant de gérer le risque d'une sous-occupation. Il rappelle qu'il est pour sa part favorable à la normalisation des rapports propriétaire / occupants par un contrat de location à titre onéreux.

11. Le Conseil note que la multi-occupation des immeubles par les services de l'État et les opérateurs est appelée à se développer et qu'il est attendu de la mutualisation des services aux bâtiments et aux occupants, des économies budgétaires directes (partage d'équipements et optimisation des contrats) et indirectes (optimisation des emplois affectés aux services généraux).

Il regrette que les documents communiqués ne développent pas cette dimension des projets.

Il invite les porteurs de projets à communiquer les bénéfices attendus des mutualisations projetées et la DIE à établir un indicateur permettant d'en rendre compte.

Le Conseil estime que le programme 348 pourrait utilement être mis à profit pour expérimenter de nouveaux modes de gestion des sites multi-occupants, en syndic par exemple.

12. Le Conseil note que la première des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme 348 résulte de compétences et de moyens humains insuffisants en matière de maîtrise d'ouvrage.

Il salue le travail remarquable de la DIE qui a su mobiliser des ressources disponibles au-delà du périmètre administratif de chacun, pour respecter le calendrier contraint de conception des opérations. Pour autant, il demeure inquiet quant à la bonne conduite des opérations retenues et aux conséquences financières qui pourraient en résulter.

Il note qu'à ce stade, plus de 80% des crédits d'investissement seront engagés dans le cadre de marchés globaux de performance (MGP). Il souligne que la qualité de garantie de résultats offerte par ce type de contrat est étroitement liée à la capacité du maître d'ouvrage à les définir.

Le Conseil remarque que les projets présentés sont essentiellement réalisés dans le cadre de marché de maîtrise d'ouvrage publique (sous leur forme classique ou en MGP). Il ne méconnaît pas les contraintes de la commande publique relatives aux montages dits « aller-retour » mais s'étonne que d'autres montages tels que le bail à construction ne soient pas expérimentés pour répondre aux besoins de rénovation du parc domanial.

Le CIE invite l'État à engager, parallèlement au chantier du programme 348, une réflexion sur les modalités d'exercice de son rôle de maître d'ouvrage et, au-delà, de propriétaire.



En conclusion, le Conseil constate que l'État envisage de dépenser un milliard d'euros pour traiter environ 0,5 Mm² SUB, soit 2 % de l'immobilier de bureaux occupé par l'État et ses opérateurs (24 Mm²). Le Conseil souligne les risques liés à la mise en œuvre du programme et constate les limites de l'approche au regard de trois buts poursuivis : accélération de la transition écologique, construction de l'État à l'âge numérique et maîtrise des dépenses publiques.

Il remarque que les opérations projetées qui intègrent des libérations de sites sont susceptibles de réduire de 70 % la consommation énergétique des emprises concernées mais comprend que la performance énergétique des cités administratives ne pourrait être tout au plus améliorée que de 35%.

Il regrette une présentation insuffisante des autres bénéfices attendus de cet effort exceptionnel d'investissement et il rappelle que l'immobilier est un élément déterminant de l'équation territoriale, de l'activité des agents et du rapport du citoyen au service public.

Le Conseil propose d'explorer d'autres voies complémentaires et recommande de réorienter 5% des crédits du programme 348¹⁰ au profit de trois types d'expérimentations poursuivant les mêmes objectifs mais susceptibles de produire les résultats attendus à moindre coût :

- Expérimenter davantage des actions visant à optimiser le pilotage des installations techniques et à adapter les comportements des occupants des immeubles pour répondre aux enjeux environnementaux;
- Expérimenter d'autres façons de concevoir l'espace de travail des services publics et mettre en place un dispositif d'accompagnement du changement ;
- Expérimenter de nouveaux modes de gestion des sites multi-occupants.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTÉI

¹⁰ Le CIE fonde sa proposition sur le fait que le dispositif de suivi du Grand plan d'investissement prévoit une réallocation des crédits lorsque l'impact socio-économique des investissements est faible, au profit d'autres investissements plus rentables. Il appartient à la direction du budget d'identifier les vecteurs budgétaires adaptés à cette proposition.



Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

Avis de suite

Le Conseil de l'immobilier de l'État souligne dans ce deuxième avis, les risques liés à la mise en œuvre du programme 348. Il observe que le milliard d'euros d'investissement envisagé ne permettrait de traiter que 2% des surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs. Il constate les limites de l'approche au regard de trois buts poursuivis : accélération de la transition écologique, construction de l'État à l'âge numérique et maîtrise des dépenses publiques. Le CIE propose d'explorer d'autres voies complémentaires et recommande de réorienter 5% des crédits du programme au profit de trois types d'expérimentations poursuivant les mêmes objectifs mais susceptibles de produire les résultats attendus à moindre coût.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

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 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine 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 Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière 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 loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2018-05 du 17 mai 2018 relatif à 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 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 7 mars 2018, Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Céline CARTIER, responsable de l'équipe projet, de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous directrice de la stratégie et de l'expertise, et de M. Ludovic ULAN du bureau de l'expertise de l'immobilier de l'État ;

Sur la méthode retenue pour la mise en œuvre du programme

Considérant les critères indiqués par la DIE pour la sélection des opérations à financer :

Au plan énergétique sont considérés, pour chaque projet, la situation initiale (consommation énergétique de la cité actuelle et des sites libérables, passoire thermique ou non), le gain énergétique ($\text{kWh}_{\text{ep}} / \text{m}^2$, gain énergétique global), le gain en gaz à effet de serre (GES en kg eq.CO_2), la performance énergétique cible (label E3C1 minimum pour les bâtiments neufs et au cas par cas pour les bâtiments réhabilités) ;

La pertinence économique des projets est estimée au regard :

- d'un calcul de temps de retour sur investissement (RSI) calculé en divisant le montant global du projet net des cessions par l'ensemble des économies annuelles attendues des projets (loyers, frais de fonctionnement dont consommation énergétique...) ;
- du montant de l'opération rapporté à la surface de la cité administrative ($\text{m}^2 \text{ SUB}$) ;
- de la répartition des dépenses par nature de travaux (travaux énergétiques, travaux de densification, autres types de travaux) ;

La conjugaison de ces deux premiers critères conduit à établir l'efficacité énergétique de l'investissement (performance de l'euro investi) ;

La DIE indique que sont également étudiés la cohérence avec le SDIR (regroupement des services, mutualisation des locaux, présence équilibrée des services publics), l'adaptabilité aux évolutions des organisations au fil du temps (nouveaux modes de travail), la sécabilité des nouvelles constructions, la densification (% de densification et ratio cible SUB/pdt) et les ratios immobiliers qui en découlent (rendement de plan pour les projets neufs et réhabilitation qui le permettent) ;

La capacité de mise en œuvre du projet proposé est vérifiée selon trois axes : l'existence et le dimensionnement de l'équipe projet et des compétences requises ; la cohérence et la crédibilité des différentes phases du calendrier proposé et le respect de l'échéance du programme 348 ; l'adéquation du type de marché choisi aux objectifs et contraintes du projet ;

La performance globale du projet est figurée par un diagramme en radar développé selon six axes stratégiques gradués de 0 à 5 : retour sur investissement, performance énergétique, résorption point noir immobilier, équipe projet, gain gaz à effet de serre, effort de densification ;

Considérant que le périmètre du programme comprend les 56 cités administratives du territoire métropolitain représentant une surface totale de $844\,616 \text{ m}^2 \text{ SUB}$ et pour lesquelles il était attendu 55 projets, le devenir des cités toulonnaises étant étudié conjointement ;

Que 27 projets ont été examinés en commission nationale de l'immobilier public (CNIP) :

- 19 projets ont été sélectionnés pour un montant de 640 M€ ;
- 6 projets ont fait l'objet de réserves ;
- 2 projets ont été rejetés ;

Que 28 projets dont le besoin en financement est estimé à 647 M€ n'ont pas encore été examinés en CNIP :

- 22 dossiers en cours d'expertise seront examinés en CNIP avant la fin avril 2019 ;
- 6 dossiers n'ont pas été reçus par la DIE ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État envisage de demander une allocation supplémentaire de crédits pour couvrir les demandes de financement excédant le montant initial d'un milliard d'euros ;

Sur les premières opérations retenues

Considérant que les dix-neuf premiers projets sélectionnés représentent 64% (640 M€) de l'enveloppe budgétaire initiale du programme 348 (1 Md€) ;

Qu'il est envisagé de réaliser dix projets dans le cadre d'un marché global de performance ; que ces opérations représentent environ 82% des crédits à engager (527 M€) ;

Que douze projets correspondent à des opérations de réhabilitation ; il s'agit des cités administratives de Rouen, Besançon, Bordeaux, Aurillac, Metz, Albi, Guéret, Melun, Tours, Cergy, Limoges et Strasbourg ;

Que sept projets concernent des opérations de constructions neuves ou de rénovation intégrant des constructions neuves ; ils concernent les villes de Nantes, Amiens, Agen, Colmar, Lille, Toulon et Mulhouse ;

Considérant la situation initiale de ces dix-neuf cités administratives :

Que les cités existantes représentent une surface de 310 973 m² SUB ;

Que 10 932 postes de travail (PdT) sont recensés dans ces immeubles pour un effectif physique inférieur de 10% (9 941) ; qu'il en ressort un ratio d'occupation de 28,4 m² SUB / PdT supérieur de 42 % à la norme plafond de la politique immobilière de l'État pour les immeubles existants (20 m² SUB / PdT) ;

Que la consommation annuelle des sites est estimée à 83 M kWh_{ep} (50 M kWh_{ef}), soit une moyenne de 267 kWh_{ep}/ m² SUB (161 kWh_{ef}/ m² SUB) correspondant à la classe d'énergie E du diagnostic de performance énergétique (DPE) ;

Que leur émission de GES est estimée à 8,4 M kg CO², soit une émission moyenne de 27 kg CO²/m² correspondant à l'étiquette D du DPE ;

Considérant que la DIE attend de ces opérations les résultats suivants :

- La libération de locaux d'une surface de 177 000 m² SUB consécutive à la densification des sites ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Une économie d'énergie annuelle de 90 M kWh_{ep} correspondant pour un peu plus de la moitié à la consommation des sites libérés et pour un peu moins de la moitié à l'amélioration de la performance énergétique des cités ;
- Un investissement moyen de 5,73 € pour 1 kWh_{ep} économisé (coût du projet moins les produits de cession) ;
- Une réduction des GES de 5,4 M kg CO₂ ;
- Une économie annuelle de budget de fonctionnement de 27 M€ dont 5,5 M€ résulteraient de la réduction de la facture énergétique ;
- Un potentiel de cessions immobilières de 116 M€ ;

Les représentants la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 7 mars et 23 mai 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière

1. Le Conseil observe que les stratégies régionales ont été naturellement influencées par la disponibilité des crédits budgétaires du programme 348 et que la conservation (ou le remplacement) des cités administratives constitue la colonne vertébrale des schémas directeurs immobiliers portés à sa connaissance ;

Dans son avis n°2018-26 du 17 janvier 2019 sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), le Conseil considérait qu'en l'absence d'analyse comparative prenant en compte coûts immobiliers et valeurs des actifs, la pertinence des schémas envisagés demeurerait à démontrer.

Le Conseil prend acte que la DIE a indiqué avoir tenu compte dans son analyse des dossiers, de critères relatifs à la modernisation des services publics et à leur organisation sur le territoire. Il observe cependant que la restitution qui est faite des projets ne permet pas d'identifier pleinement les bénéfices qui pourraient être attendus en la matière.

Le Conseil remarque que le temps de retour moyen des premiers investissements est particulièrement long¹. Il en résulte une première interrogation majeure quant à la pertinence des opérations présentées qui auront pour effet, compte tenu du montant des investissements réalisés, de figer en moyenne pendant deux décennies les réponses immobilières aux besoins des services de l'État.

Le Conseil invite l'État à s'assurer que chacun des immeubles bénéficiant de financement est effectivement susceptible de répondre pendant les vingt prochaines années aux besoins des services publics et à prendre en considération les risques liés aux différentes dimensions de l'obsolescence immobilière : territoriale, sociologique, économique, architecturale, technique et réglementaire.

¹ Il est calculé un temps de retour moyen de 19 ans pour les investissements des premiers projets retenus.

Sur les outils de suivi du programme

2. Le Conseil souligne les difficultés rencontrées pour s'approprier les informations relatives au suivi du programme qui lui ont été communiquées préalablement à la séance.

Le Conseil s'étonne que ni les « fiches projets » ni les relevés de « décisions » ne précisent la situation future projetée, les résultats attendus étant seulement présentés en termes de bénéfices relatifs. Il regrette particulièrement, s'agissant d'un programme combinant des opérations immobilières de natures différentes², que la surface au terme de chaque projet ne soit pas mentionnée. Il précise que le travail d'analyse que le secrétariat général du CIE a réalisé à partir des dossiers présentés en CNIP ne lui a pas permis de reconstituer certaines des valeurs affichées dans le tableau de bord de la DIE³.

Il observe que les performances cibles des projets ont vocation à être affinées à mesure de l'avancement des études et que les situations de référence sont susceptibles d'être modifiées en fonction de l'évolution de l'organisation des services de l'État sur le territoire.

Afin d'assurer un pilotage plus transparent de ce programme budgétaire, le Conseil recommande fortement d'établir un tableau de bord de suivi des opérations précisant les caractéristiques de chaque situation initiale et de chaque situation future justifiant les objectifs de performance validés en CNIP.

Sur la contribution du programme à l'accélération de la transition écologique

3. Le Conseil note que les dix-neuf premières opérations sélectionnées ont pour ambition une économie d'énergie annuelle d'environ 90 M kWh_{ep}. Il déduit des éléments communiqués que les projets ont pour objectif de réduire de 70 % la consommation initiale du périmètre de référence des cités et des sites libérés (132 M kWh_{ep}) et que la consommation cible des futures cités ne représenterait plus à terme, que 40 M kWh_{ep}.

La part d'économie résultant de l'abandon de sites serait de 49 M kWh_{ep}⁴, soit 55% du total. Cette estimation illustre le principe soutenu par le Conseil, à savoir qu'optimiser l'occupation des sites est un levier puissant pour réduire l'impact environnemental de l'immobilier de l'État.

Selon les projections présentées, les travaux réalisés devraient permettre de réduire de moitié la consommation énergétique des dix-neuf cités. Le Conseil observe toutefois que si les opérations de constructions neuves permettent d'envisager des gains importants, les objectifs d'amélioration énergétique demeurent modestes pour certaines cités⁵. Il note que certains projets ont été validés alors que l'avis de la direction de l'habitat, de l'urbanisme

² Chaque projet est susceptible de combiner plusieurs opérations immobilières : libération de sites, rénovation, restructuration, démolition, construction neuve.

³ Par exemple, le Conseil relève les valeurs suivantes pour le projet de la cité administrative de Lille :

- Dossier CNIP : 10 bâtiments libérés de 42 656 m² SUB et une construction neuve de 38 400 m² ;
- Tableau de bord DIE : 29 312 m² SUB « libérés ».

⁴ Le Conseil s'étonne que pour quatre projets, le gain énergétique global ne soit pas strictement égal à la somme de ceux réalisés par abandon de sites et de ceux résultant de l'amélioration de la performance de la cité administrative. Ces différences se traduisent par une inégalité des gains totaux des 19 opérations.

⁵ Le CIE relève des DPE « stables » à un niveau moyen (Guéret, Aurillac, Dijon et Toulon à « C ») et des progressions de DPE « faibles » : Melun et Cergy de « E » en « D » ; Strasbourg et Limoges de « D » en « C » ; ou encore Agen, Metz, Albi, Mulhouse, de « C » en « B ». Certes, à DEP inchangé, il peut y avoir des gains énergétiques, mais ils sont par construction relativement modestes.

et des paysages (DHUP) était négatif (Aurillac ; Strasbourg ; Toulon ; Cergy-Pontoise ; Limoges), réservé (Mulhouse ; Melun) ou en attente (Lille).

Le Conseil prend acte qu'il est également attendu de ces opérations une économie annuelle de 5,4 M Kg CO₂. Il note que la DIE s'est assurée de la cohérence du bilan de gaz à effet de serre des opérations avec les consommations projetées mais qu'elle a fait le choix de ne pas en faire un critère de sélection du programme.

4. Le Conseil note que les projets sont susceptibles de réduire la facture énergétique de l'État d'un montant annuel de 5,5 M€.

Il en déduit que l'investissement de 640 M€ consenti pour réaliser les opérations équivaut à 117 années d'économies de dépenses énergétiques. Ce calcul confirme que la réalisation de travaux lourds n'est pas le moyen le plus rentable au plan économique pour accélérer la transition écologique.

Le Conseil rappelle l'existence d'autres leviers d'actions nécessitant peu ou pas d'investissements pour atteindre l'objectif poursuivi, tels que déployer une campagne massive de sensibilisation des occupants et optimiser le pilotage des installations techniques.

Il invite l'État à expérimenter ces démarches à l'échelle de l'ensemble des sites multi-occupants de son parc tertiaire et recommande d'inscrire tous les sites domaniaux multi-occupants de l'État au concours Cube 2020⁶.

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

5. Le Conseil observe que tout projet tertiaire significatif doit désormais traiter la question des usages numériques des occupants du futur immeuble.

Il regrette que la restitution des projets ne permette pas de s'assurer que les services administratifs et les bénéficiaires des services publics seront, dans les immeubles projetés, en mesure d'exploiter pleinement les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au-delà du chantier prioritaire de l'interopérabilité des différents réseaux informatiques métiers des services de l'État et du choix du matériel informatique mis à disposition de l'administration, le Conseil souligne que la qualité des réseaux sans fil (« WiFi ») est déterminante pour répondre à l'ambition portée par le Grand plan d'investissement de construction de l'État à l'âge numérique.

Le Conseil invite les porteurs de projets à intégrer dans leur programme de travaux, les dispositifs techniques ou les mesures conservatoires (infrastructures) à mettre en œuvre pour que les immeubles projetés répondent en sécurité aux besoins informatiques futurs de chacune de ces familles d'utilisateurs :

- Les résidents permanents et occasionnels des services hébergés (État, opérateurs) ;
- Les éventuelles structures externes locataires de locaux domaniaux ;
- Les invités (structures externes coopérant avec les services hébergés) ;
- Le public (bénéficiaires des services publics) ;

⁶Le CIE soutient la démarche du Concours Cube 2020 : <https://cube2020.org>

- Les gestionnaires et prestataires de services de l'immeuble (services au bâtiment et aux utilisateurs).

Le Conseil recommande de s'assurer de la conformité des solutions envisagées aux préconisations de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) qui est en charge de la transformation numérique de l'État au bénéfice du citoyen comme de l'agent.

6. Le Conseil regrette que la restitution qui est faite des projets sélectionnés ne permette pas de lever les interrogations qu'il avait formulées en mai 2018⁷ quant à l'appropriation par les porteurs de projets du volet immobilier de la transformation des services publics.

Il rappelle qu'il avait recommandé que chaque dossier de demande de financement du programme 348 propose des solutions immobilières pour accompagner la transformation des services publics et comporte notamment :

- Une description détaillée des solutions prévues ou des expérimentations envisagées (nature, modalité de mise en œuvre, objectifs poursuivis, coûts) ;
- Un engagement sur la part des postes de travail qui ne seront pas affectés à un agent mais mis à disposition de plusieurs dans le cadre de la mise en place de nouveaux modes de travail.

Le Conseil invite le responsable du programme 348 à joindre au relevé de décision de financement de chaque opération, une annexe « modernisation » précisant les objectifs retenus.

7. Le Conseil craint que les modalités d'élaboration des programmes fonctionnels des projets ne favorisent la reproduction de situations de travail existantes modélisées au siècle dernier.

Faire de l'immobilier de l'État un levier de la transformation publique impose un changement de méthode.

La mise en œuvre de ce programme est une opportunité pour les services de l'État d'expérimenter d'autres façons de concevoir leur environnement de travail en s'inspirant des travaux conduits par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui visent à faire émerger des solutions innovantes à l'aide de méthodes et d'outils de conception collaborative.

8. Le Conseil rappelle que les projets immobiliers envisagés ne sont pas à appréhender sous le seul angle technique et qu'il convient de prendre en compte leur impact sur les agents des services publics.

Le Conseil recommande de mettre en place un dispositif d'accompagnement de la conduite du changement dans le cadre de ce programme permettant de conduire des interventions à caractère expérimental, de développer et produire à partir de ces expérimentations des outils et des méthodes susceptibles d'être utilisés dans d'autres projets et d'assurer l'information, la diffusion et la formation nécessaires à l'utilisation de ceux-ci.

Il observe que l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) pourrait être utilement associée à ces travaux dans le cadre d'une convention de

⁷ Avis CIE n°2018-05 du 17 mai 2018 relatif à la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

partenariat. Bénéficiaire de son concours permettrait d'envisager des partenariats avec d'autres acteurs intervenant dans le domaine de l'environnement de travail, tant au niveau national qu'international.⁸

Sur la contribution du programme à la maîtrise des dépenses publiques

Le Conseil note que le Grand plan d'investissement a pour objectif d'investir pour réduire durablement la dépense publique. La maîtrise des dépenses immobilières concerne chacun des quatre domaines de la gestion immobilière : gestion des actifs, administration des biens, exploitation des immeubles et gestion des projets immobiliers.

9. La question de la stratégie immobilière ayant été posée d'emblée (Cf. observation n°1 du présent avis), le Conseil formule ici des commentaires relatifs aux dix-neuf premiers projets sélectionnés.

Le Conseil comprend que la DIE a apprécié la pertinence économique de chaque projet à l'aide d'un indicateur « RSI » calculé comme suit :

$$\frac{\text{(dépenses d'investissement – produits des cessions potentielles)}}{\text{(économies annuelles projetés)}}$$

Dans la mesure où les valeurs considérées résultent bien d'un calcul actuariel⁹, le Conseil observe que ce raisonnement conduit à considérer que les 640 M€ d'investissement réalisés produiront leurs premiers effets positifs vingt ans après la livraison des ouvrages, soit à partir de 2042.

Il appelle l'attention des services sur le fait qu'une appréciation insuffisante des risques inhérents aux trois composantes de la formule de calcul aurait pour conséquence de retarder cette perspective.

- Les estimations financières des projets sont à confirmer au regard de l'évolution à la hausse des prix du bâtiment qui tendent à augmenter dans un contexte de tension de l'offre du secteur.
- Compte tenu des caractéristiques des biens dont la cession est envisagée, les produits de cession pourraient se révéler être inférieurs aux prévisions du fait de la réalité des marchés immobiliers concernés, de la liquidité des biens, des pertes de valeurs potentielles liées à leur future affectation ou des intentions des collectivités locales.
- L'économie annuelle projetée de 27 M€ de dépenses de fonctionnement repose principalement sur des hypothèses de libération de site qu'il conviendra de confirmer en intégrant les dépenses liées aux conditions contractuelles d'abandon des locations (remise en état, échéances des baux).

⁸ Le Conseil avait en 2015 souligné l'intérêt des travaux conduits par le centre de recherche hollandais « Center for People and Building (DfPB) ». Cf. « [Imaginer les espaces de l'activité future des services publics](#) »

⁹ Le CIE a considéré que les valeurs prises résultent d'un calcul de flux financiers réalisé sur la base d'un taux défini en concertation avec la direction du budget. Si tel n'était pas le cas, il conviendrait de reprendre les calculs sur une nouvelle base.

10. Le Conseil observe que la capacité d'accueil de certaines cités est susceptible de couvrir la quasi-totalité des besoins actuels des services de l'État présents sur le territoire, et qu'il semble par ailleurs probable que les transformations en cours réduisent significativement le nombre de postes de travail nécessaires à leur activité future au sein de ces cités.

Il observe que la location des surfaces devenues inutiles aux services de l'État à des tiers est une piste qu'il convient désormais d'explorer.

Le Conseil invite l'État à envisager dans le cadre de ses réflexions relatives aux modalités de gestion des immeubles multi-occupants la mise en place de dispositifs permettant de gérer le risque d'une sous-occupation. Il rappelle qu'il est pour sa part favorable à la normalisation des rapports propriétaire / occupants par un contrat de location à titre onéreux.

11. Le Conseil note que la multi-occupation des immeubles par les services de l'État et les opérateurs est appelée à se développer et qu'il est attendu de la mutualisation des services aux bâtiments et aux occupants, des économies budgétaires directes (partage d'équipements et optimisation des contrats) et indirectes (optimisation des emplois affectés aux services généraux).

Il regrette que les documents communiqués ne développent pas cette dimension des projets.

Il invite les porteurs de projets à communiquer les bénéfices attendus des mutualisations projetées et la DIE à établir un indicateur permettant d'en rendre compte.

Le Conseil estime que le programme 348 pourrait utilement être mis à profit pour expérimenter de nouveaux modes de gestion des sites multi-occupants, en syndic par exemple.

12. Le Conseil note que la première des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du programme 348 résulte de compétences et de moyens humains insuffisants en matière de maîtrise d'ouvrage.

Il salue le travail remarquable de la DIE qui a su mobiliser des ressources disponibles au-delà du périmètre administratif de chacun, pour respecter le calendrier contraint de conception des opérations. Pour autant, il demeure inquiet quant à la bonne conduite des opérations retenues et aux conséquences financières qui pourraient en résulter.

Il note qu'à ce stade, plus de 80% des crédits d'investissement seront engagés dans le cadre de marchés globaux de performance (MGP). Il souligne que la qualité de garantie de résultats offerte par ce type de contrat est étroitement liée à la capacité du maître d'ouvrage à les définir.

Le Conseil remarque que les projets présentés sont essentiellement réalisés dans le cadre de marché de maîtrise d'ouvrage publique (sous leur forme classique ou en MGP). Il ne méconnaît pas les contraintes de la commande publique relatives aux montages dits « aller-retour » mais s'étonne que d'autres montages tels que le bail à construction ne soient pas expérimentés pour répondre aux besoins de rénovation du parc domanial.

Le CIE invite l'État à engager, parallèlement au chantier du programme 348, une réflexion sur les modalités d'exercice de son rôle de maître d'ouvrage et, au-delà, de propriétaire.



En conclusion, le Conseil constate que l'État envisage de dépenser un milliard d'euros pour traiter environ 0,5 Mm² SUB, soit 2 % de l'immobilier de bureaux occupé par l'État et ses opérateurs (24 Mm²). Le Conseil souligne les risques liés à la mise en œuvre du programme et constate les limites de l'approche au regard de trois buts poursuivis : accélération de la transition écologique, construction de l'État à l'âge numérique et maîtrise des dépenses publiques.

Il remarque que les opérations projetées qui intègrent des libérations de sites sont susceptibles de réduire de 70 % la consommation énergétique des emprises concernées mais comprend que la performance énergétique des cités administratives ne pourrait être tout au plus améliorée que de 35%.

Il regrette une présentation insuffisante des autres bénéfices attendus de cet effort exceptionnel d'investissement et il rappelle que l'immobilier est un élément déterminant de l'équation territoriale, de l'activité des agents et du rapport du citoyen au service public.

Le Conseil propose d'explorer d'autres voies complémentaires et recommande de réorienter 5% des crédits du programme 348¹⁰ au profit de trois types d'expérimentations poursuivant les mêmes objectifs mais susceptibles de produire les résultats attendus à moindre coût :

- Expérimenter davantage des actions visant à optimiser le pilotage des installations techniques et à adapter les comportements des occupants des immeubles pour répondre aux enjeux environnementaux;
- Expérimenter d'autres façons de concevoir l'espace de travail des services publics et mettre en place un dispositif d'accompagnement du changement ;
- Expérimenter de nouveaux modes de gestion des sites multi-occupants.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTÉI

¹⁰ Le CIE fonde sa proposition sur le fait que le dispositif de suivi du Grand plan d'investissement prévoit une réallocation des crédits lorsque l'impact socio-économique des investissements est faible, au profit d'autres investissements plus rentables. Il appartient à la direction du budget d'identifier les vecteurs budgétaires adaptés à cette proposition.