



Séance du 23 mai 2019

Conseil de l'immobilier de l'État

**Avis sur le schéma directeur immobilier régional (SDIR) 2018-2022  
de la région Nouvelle-Aquitaine**

Le Conseil n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le schéma directeur immobilier de la région Nouvelle-Aquitaine en raison de son caractère incomplet et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009.

Si la connaissance du parc est en cours d'amélioration, les éléments présentés au Conseil ne paraissent pas suffisamment complets pour concevoir une stratégie immobilière. Le Conseil craint également que la stratégie patrimoniale proposée ne relève essentiellement d'une approche «occupant ». Il appelle les services à s'assurer de la pertinence de la segmentation envisagée au regard des intérêts de l'État propriétaire.

Pour autant, il observe que le travail des services atteste d'un progrès dans la prise en compte des enjeux de la politique immobilière de l'État. Il salue l'implication des parties prenantes, mesure l'ampleur de la tâche qui leur incombe et les encourage à poursuivre leur travaux.

Le Conseil invite le préfet de région à compléter le volet diagnostic du SDIR par une évaluation quantitative et qualitative des besoins immobiliers futurs probables des services, à consolider l'approche méthodologique et à définir des cibles stratégiques plus précises et à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

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 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 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre, du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État, du 27 février 2017 relative à la rénovation de la gouvernance de l'immobilier de l'État en région, du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics ;

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

Vu le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux du 14 janvier 2015 (n°2015-11), du 24 juin 2015 (n°2015-29) et du 11 mai 2016 (n°2016-10) et l'avis sur les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) du 17 janvier 2019 (n°2018-26) ;

Vu le dossier transmis par la préfecture de région Nouvelle-Aquitaine le 18 mai 2019 ;

Après avoir entendu de M. Patrick AMOUSSOU-ADEBLE, secrétaire général adjoint pour les affaires régionales de Nouvelle-Aquitaine, accompagné de M. Jacques ORTET, responsable régional de la politique immobilière de l'État de Nouvelle-Aquitaine, de Mme Béatrice PRADAYROL-MARTINELLI, cheffe du bureau de l'immobilier et de la gestion budgétaire du SGAR, et de M. Philippe SAMUEL, adjoint au SGAR, en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, de M. Jildaz ECOLAN, chef de bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État, et de M. Antoine BOISYVON, lors de sa séance du 23 mai 2019 ;

## **Sur l'État et ses opérateurs en région Nouvelle-Aquitaine**

Considérant que la Nouvelle-Aquitaine qui résulte de la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes est la plus vaste région de France ; qu'elle est constituée de douze départements<sup>1</sup> s'étendant sur 84 061 km<sup>2</sup> ;

Qu'elle constitue la 4ème région la plus peuplée de France avec près de six millions d'habitants tout en étant celle dont la densité est la plus faible ; que plus d'un quart de la population réside dans le département de la Gironde ;

Qu'elle bénéficie d'un réseau de grandes villes et de villes moyennes réparties sur son territoire formant autant d'unités urbaines qui se complètent ; que la plus grande ville et seule métropole est Bordeaux, agglomération d'environ 900 000 habitants ;

Que la région est composée de territoires hétérogènes à fortes identités correspondant à des bassins de vie et d'emplois ; que cinq aires urbaines sont particulièrement attractives : Bordeaux, Bayonne, Parentis-en-Born, Biscarosse et La-Teste-de-Buch /Arcachon ; que la population des départements de la Creuse et de la Corrèze décroît ;

---

<sup>1</sup> Charente, Charente-Maritime, Corrèze, Creuse, Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Deux-Sèvres, Vienne et Haute-Vienne.

Considérant que l'État et ses opérateurs occupent 21 178 biens en région Nouvelle-Aquitaine répartis sur 5 311 sites ;

Que le parc bâti de la région Nouvelle-Aquitaine représente une superficie de plus de 8 Mm<sup>2</sup> de surface utile brute ;

Que les 2 232 immeubles de bureaux représentaient en 2017 environ 1,9 Mm<sup>2</sup> SUB, selon les indications figurant dans le SDIR <sup>2</sup> ;

Que les sites multi-occupés, regroupant plusieurs services de l'État, voire d'opérateurs, concernent 3,5% des surfaces ;

Considérant qu'il était déclaré dans le Document de Politique Transversale « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2019, un ratio de 15,32 m<sup>2</sup> SUN / Poste de Travail pour les surfaces de bureau occupées par l'État en 2017 dans la région Nouvelle-Aquitaine ;

Considérant qu'il était indiqué dans ce même DPT une valeur de 3,54 Mds€ pour le patrimoine contrôlé par l'État dans la région, dont plus de 900 M€ pour le seul immobilier de bureau ;

### **Sur la démarche immobilière mise en œuvre**

Considérant que le SDIR Nouvelle-Aquitaine a pour objectif de poursuivre et d'amplifier les efforts de modernisation et d'optimisation de l'occupation du patrimoine afin de simplifier l'accès des usagers aux services, de fournir aux agents le cadre le plus adapté à leurs missions et de réduire les coûts immobiliers ;

Considérant que l'élaboration du SDIR, pilotée par le Préfet de Région, est le fruit du travail collaboratif entre les acteurs locaux de la politique immobilière de l'État (PIE), dont les Préfets de département, le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR), la Mission Régionale de la Politique Immobilière de l'État (MRPIE), la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ;

Que, sur la base d'un diagnostic achevé en mai 2016, le comité de l'administration régionale (CAR) a engagé la phase d'élaboration de la stratégie en juillet 2017 ; que cette instance a validé en avril 2018 le SDIR qui a été présenté le 16 avril 2019 en conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) ;

Considérant que les services régionaux envisagent la mise en réseau des ressources disponibles de la fonction immobilière, comme le moyen d'intensifier les échanges entre le niveau régional et départemental et les acteurs de terrains, de partager les bonnes pratiques, de créer des synergies et une dynamique de suivi des objectifs fixés par le SDIR ;

Considérant qu'un recensement non exhaustif<sup>3</sup> réalisé entre 2016 et 2017 en région Nouvelle-Aquitaine a permis d'identifier 243 ETP (équivalents temps plein) affectés à la gestion

<sup>2</sup> Pour mémoire le document de politique transversale (DPT) « politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances 2019 affiche un chiffre différent de 1,6 Mm<sup>2</sup> SUB en 2017 ;

<sup>3</sup> Diverses structures dont le ministère de la Justice et le Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur (SGAMI) n'ont pas transmis d'informations.

immobilière et 178 compétences expertes en bâtiment, en aménagement, en pilotage du parc, ou relevant des domaines juridique, économique et financier ;

Que l'identification des acteurs et de leur difficultés à répondre aux besoins de la PIE a conduit les services à établir une liste de points d'amélioration : fiabilisation et organisation de la mise à jour des données du Référentiel Technique, organisation de réunions régionales d'échanges techniques, organisation au niveau régional de la fonction de «Maîtrise d'Ouvrage Immobilière» ;

Que les services régionaux souhaitent développer des chantiers en matière de connaissance de l'évolution du marché immobilier local, de partenariat entre les collectivités et les acteurs économiques locaux pour croiser les besoins et faire émerger des projets communs ;

### Sur le diagnostic immobilier

Considérant que les services ont déterminé un périmètre régional correspondant à 411 immeubles de bureaux d'une surface supérieure à 500 m<sup>2</sup> SUB occupés par les services de l'État sous l'autorité du Préfet, la direction générale des finances publiques DGFIP, l'Education nationale, la justice, la gendarmerie et la police ; que le diagnostic restitué dans le SDIR concerne ces seules implantations ;

Que ce parc développe 819 057 m<sup>2</sup> de surface utile brute dont plus du quart est situé en Gironde et principalement dans l'agglomération bordelaise ;

Que les 411 immeubles représentent 18% des 2 232 immeubles de bureaux occupés par l'État et ses opérateurs et 44 % de la surface concernée ;

Que 30 443 postes de travail y sont implantés ;

Que le ratio d'occupation moyen des biens entrant dans le périmètre du SDIR s'établit à 15,2 m<sup>2</sup>SUN/PdT ; que sur les 411 immeubles, 269 ont un ratio d'occupation supérieur à 12 m<sup>2</sup>/PdT soit 65 % des bâtiments ;

Que les biens domaniaux représentent environ 80 % des surfaces occupées, les locaux mis à disposition, 7%, et les locations, 13 % ; que le loyer moyen s'établit à 113 € HT HC/m<sup>2</sup> SUB avec de fortes disparités entre l'agglomération bordelaise et les autres villes de la région ;

Que l'état de santé de 19% des bâtiments est estimé peu ou pas satisfaisant, avec de fortes disparités départementales s'échelonnant entre 7% pour les Deux-Sèvres et 35 % pour le Lot-et-Garonne ;

Que la moyenne des consommations d'énergies finales par bâtiment s'établit à 157kWh/m<sup>2</sup>/SUB ; que de fortes disparités sont observées en fonction des bâtiments ;

Que le total des charges de fonctionnement des 193 bâtiments pour lesquelles ces informations sont disponibles s'élèvent à 14,4 M€, soit un coût moyen de 32 €/m<sup>2</sup> SUB ;

Considérant que la région Nouvelle-Aquitaine compte huit cités administratives<sup>4</sup> développant une superficie totale de 122 605 m<sup>2</sup> SUB où sont implantés 4 430 postes de travail, soit une performance d'occupation de 27,7 m<sup>2</sup> SUB/PdT ;

Que le budget de fonctionnement de ces cités s'élève à 2,9 M€ dont 0,5 M€ correspondent à des dépenses de consommation énergétique ;

Considérant que la déclinaison départementale du SDIR a donné lieu à une extension du périmètre d'étude ;

Qu'il a été décidé d'intégrer une partie des emprises d'une surface inférieure à 500 m<sup>2</sup> qui représentent plus de 80% des implantations des services de l'État dans la Région ;

Que le périmètre étendu du SDIR comprend 943 immeubles de bureaux développant une superficie totale de 1 176 716 m<sup>2</sup> SUB et 670 272 m<sup>2</sup> SUN ; qu'il intègre 42% (contre 18% initialement) des 2 232 immeubles de bureaux occupés par l'État et ses opérateurs et 74 % (contre 44% initialement) de la surface concernée ;

Que 40 128 postes de travail sont implantés sur ce parc ;

Que la performance d'occupation est de 16,7 m<sup>2</sup> SUN / PdT et 29,3 m<sup>2</sup> SUB / PdT ;

Considérant que les transactions immobilières sur les surfaces de bureaux connaissent de fortes tensions dans la métropole bordelaise et pour une moindre mesure dans les cités touristiques de la Côte Atlantique (La Rochelle, Arcachon, Bayonne, Biarritz) ; que l'offre de bureaux est supérieure à la demande à Limoges et Poitiers ;

### **Sur les besoins des services**

Considérant que les représentants de la région estiment que la politique immobilière de l'État doit être un des leviers majeurs des transformations en cours : réforme de l'organisation territoriale de l'État, réseau France Services, projet de nouveau réseau de proximité de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

Que les services considèrent que le programme « Action publique 2022 » aura un impact sur l'immobilier et la localisation des services ; qu'il s'accompagnera d'une réduction des effectifs et d'une redéfinition de certaines missions qui nécessiteront une mise à jour du SDIR ;

Que si la baisse des effectifs n'est pas chiffrée dans le SDIR, les projets des cités administratives de la région prennent en compte une évolution à la baisse des effectifs d'environ 10 % sur la période de cinq ans ;

Que si le principe d'une modernisation de l'environnement de travail des agents publics est cité dans le SDIR, les modalités de mise en œuvre ne sont pas décrites et les évolutions des modes de travail ne sont pas mentionnées ;

---

<sup>4</sup> Une cité administrative se définit comme un ensemble immobilier où sont logés au moins trois services administratifs relevant de départements ministériels différents.

## Sur l'approche stratégique

Considérant l'approche stratégique développée :

Que trois objectifs sont prioritaires :

- préserver le parc : anticiper et planifier des travaux pour maintenir l'immobilier domanial à conserver dans un état optimal d'entretien et de fonctionnement ;
- optimiser : maîtriser l'occupation et les coûts, libérer un maximum de surfaces prises à bail ou renégocier les baux des locaux que l'on ne peut libérer ;
- moderniser : améliorer la performance énergétique et le confort des occupants ;

Que les services ont identifié plusieurs actions nécessaires à la mise en œuvre du SDIR :

- affiner le diagnostic par une mise à jour annuelle des données de l'outil référentiel technique (RT) et par l'amélioration de la qualité et de la complétude des informations renseignées ;
- consolider la fonction immobilière régionale par la création d'un réseau de « ressources métiers » ;
- associer les administrations occupantes en réunissant les gestionnaires de bâtiments pour recenser les besoins, échanger sur les réorganisations d'installations possibles afin de densifier les locaux et regrouper des services émiétés ;
- rechercher des opportunités de rationalisation des implantations en relation avec les opérateurs de l'État ou des collectivités locales ;
- recenser prioritairement les travaux à réaliser sur le parc cible de bâtiments à conserver ;

Considérant la déclinaison du plan d'action sur le périmètre régional :

Que l'optimisation du parc sera réalisée en densifiant une partie des biens à conserver, en identifiant des pistes d'amélioration des actifs pérennes, spécifiquement sur 59 immeubles dont l'état de santé est peu ou pas satisfaisant et sur les 98 immeubles les plus énergivore<sup>5</sup> ;

Que la stratégie de densification des biens à conserver s'applique prioritairement sur 137 immeubles des 322 biens à conserver, dont le ratio d'occupation est supérieur à la moyenne de 14,7 m<sup>2</sup> SUN/PdT ;

Qu'une attention particulière est portée à 25 immeubles domaniaux situés en zone tendue<sup>6</sup> ; représentant 72 000 m<sup>2</sup> SUN, dont le ratio est supérieur à 12 m<sup>2</sup> SUN/PdT et dont le potentiel théorique de densification est estimé à 991 postes de travail ;

---

<sup>5</sup> Ces immeubles d'une SUB supérieure à 2 000 m<sup>2</sup>, représentant 72 % des surfaces SUB à conserver et 80 % des consommations d'énergie finale, parmi lesquels 4 cités administratives dont les travaux de rénovation énergétique vont bénéficier du programme 348.

<sup>6</sup> Bordeaux et son agglomération, Arcachon, Bayonne, La Rochelle.

Que des ressources budgétaires du programme 723 seront affectées au financement de ces travaux ;

Qu'il est envisagé de réaliser des cessions d'actifs et la renégociation de certains baux ;

Que le SDIR prévoit de densifier l'occupation des cités administratives inscrites dans le cadre du programme 348, pour tendre vers le ratio plafond de 12 m<sup>2</sup> SUN/PdT ;

Que les services régionaux annoncent associer une ambitieuse programmation de travaux de rénovation énergétique à l'optimisation de l'occupation de ces cités ;

Considérant que le suivi de la mise en œuvre du SDIR est piloté au niveau régional par la CRIP, sous l'autorité du préfet de Région, afin de garantir la cohérence de l'action ;

Qu'au niveau départemental, la CDIP veille à la mise en œuvre des projets immobiliers, et des travaux de gros entretien renouvellement (GER) ; qu'elle organise la mise à jour des données dans l'outil RT ;

### Sur la stratégie patrimoniale

Considérant que la stratégie patrimoniale de la région Nouvelle-Aquitaine se traduit par une segmentation déclinée sur deux périmètres :

Que les 411 bâtiments (819 057 m<sup>2</sup> SUB) du périmètre régional sont répartis en :

- 322 actifs à conserver, soit 78% du total ;
- 57 actifs à quitter, soit 14% du total ;
- 32 actifs intermédiaires, soit 8% du total ;

Que la segmentation retenue pour les 943 bâtiments (1 176 716 m<sup>2</sup> SUB) du périmètre départemental est la suivante :

- 680 bâtiments à conserver, soit 72% du total ;
- 161 bâtiments à quitter, 17% du total ;
- 102 bâtiments intermédiaires, 11% du total ;

Considérant qu'il est envisagé de réduire la superficie du parc occupé pendant les cinq années du SDIR ;

Qu'il n'est pas précisé de cible pour le parc correspondant au périmètre « régional » ;

Que les services ont arrêté un objectif de réduction de surface des emprises du périmètre « départemental » de 126 716 m<sup>2</sup> SUB (80 272 m<sup>2</sup> SUN) au terme de la période du SDIR ;

Considérant que les prévisions de cessions sur les années à venir, toutes natures d'immeubles confondues, sont de 70 M€ dont 11,5 M€ concernent des biens de l'Armée ; que les services estiment à environ 58,5 M€ les produits des cessions des bâtiments de bureaux du périmètre régional sur les cinq années à venir ;

Que deux tiers des cessions sont programmés en 2019 ;

---

**Conseil de l'immobilier de l'État**

---

Que 88 % des recettes attendues sont issues de cessions de biens situés dans cinq départements : Charente-Maritime, Vienne, Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques ;

Que les services précisent que des études complémentaires devront être réalisées pour s'assurer de la liquidité des actifs répertoriés « à quitter » ou à défaut, explorer d'autres pistes de valorisation telle que la conservation ou la transformation ;

Considérant que le SDIR donne la priorité à l'installation des administrations dans des locaux domaniaux ;

Que 30 projets en cours et à venir sont identifiés pour regrouper des services, notamment à Royan, Bordeaux, Niort, Bayonne, Poitiers, Soyaux, Confolens, Pau, pour densifier les bâtiments domaniaux et libérer des locations à Oloron-Sainte-Marie, Poitiers, Châtelleraut, Limoges ; que la création de maisons de l'État est prévue à Cognac, Rochefort, Parthenay, Ussel et Bergerac ;

Que le recours au bail privé peut toutefois être nécessaire ; qu'il est alors recommandé d'optimiser les conditions d'occupation au moment juridiquement opportun de la préparation ou prolongation d'un bail, ou de l'éventuelle renégociation des baux les plus onéreux ;

Qu'il a été fixé un objectif de réduction de 5,5 M€ du coût annuel des loyers en 2022 ;

### **Sur la stratégie d'intervention**

Considérant que les priorités de financement des opérations de travaux sur le parc existant seront arrêtées sur la base des critères suivants : segmentation des actifs, état de santé des bâtiments, nature des interventions, sécurisation, pérennisation et rénovation énergétique du parc, résultat de l'analyse coût/bénéfice, pertinence technique et efficacité de la dépense ;

Qu'une campagne de travaux de mise à niveau des immeubles dont l'état de santé est peu satisfaisant et des immeubles énergivores accompagne la démarche de densification ;

Que les départements ont exprimé des besoins de travaux prioritaires dont le coût total est estimé à 42,7 M€ correspondant à :

- 4,6 M€ pour achever le programme de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'Ap) ;
- 11,7 M€ pour réaliser des travaux de gros entretien renouvellement (GER) ;
- 26,4 M€ pour entreprendre des travaux de GER et d'amélioration énergétiques ;

Que la CRIP établit un classement en fonction du respect des critères de priorité ;

Considérant que l'enveloppe annuelle de la région Nouvelle-Aquitaine sur le compte d'affectation spéciale 723 est de 6,63 M€ (montants inscrits en 2018 et 2019) ;

Que les dépenses incompressibles (contrôles réglementaires, maintenance préventive, Ad'Ap) représentent en 2019 plus de 53 % (3,51 M€) de cette enveloppe ;

Que l'enveloppe annuelle dont dispose la région pour la maintenance corrective, les travaux lourds et les GER s'élève environ à 3 M€ ; qu'un financement de 0,8 M€ a été



---

**Conseil de l'immobilier de l'État**

---

accordé en 2018 pour engager 11 opérations ; que 15 opérations ont été retenues en 2019, pour un montant de 1,1 M€ ;

Considérant que la région bénéficie d'un financement d'environ 84 M€ du programme 348 pour des projets de rénovation de sept de ses huit cités administratives : Agen (10,6 M€), Bordeaux (48 M€), Guéret (4,98 M€), La Rochelle (6,3 M€), Limoges (1,6 M€), Périgueux (6,1 M€), Tulle (environ 7 M€) ;

**Sur l'accompagnement de la transition environnementale**

Considérant que la réalisation de travaux sera privilégiée sur les bâtiments dont l'état est peu ou pas satisfaisant qui révèlent un potentiel important d'économies d'énergie ;

Que la priorité est donnée aux bâtiments du parc cible à conserver d'une surface utile brute supérieure à 2 000 m<sup>2</sup> qui représentent la majorité des consommations d'énergie finale et pour des opérations de travaux dont le coût est inférieur à 330 €/m<sup>2</sup> SHON et qui présentent un temps de retour sur investissement inférieur à 50 ans ;

Que les documents transmis font état d'une déclinaison ambitieuse de la feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État », en particulier pour les bâtiments des cités administratives ; que sont envisagés des gains de -73% kWh EF à Agen, de -71% à Limoges, de -68 % à Bordeaux ;

**Sur le tableau de bord du SDIR**

Considérant que le tableau de bord du suivi du SDIR sur le périmètre régional s'articule autour de cinq axes principaux et comporte sept indicateurs ;

Que chaque indicateur est affecté d'une valeur initiale au 1<sup>er</sup> mars 2019 et d'une valeur cible à atteindre, fixée à échéance de 4 ans ;

- Axe 1 : améliorer l'état de santé des bâtiments avec un objectif d'augmentation de la proportion des bâtiments en état de santé satisfaisant de 79 à 82 % ;
- Axe 2 : densifier les espaces de bureaux avec un objectif de diminution du ratio d'occupation moyen de 15,2m<sup>2</sup>/PdT à 14,5 m<sup>2</sup>/PdT ;
- Axe 3 : réduire les loyers externes avec une diminution de la proportion du nombre d'immeubles pris à bail de 12% à 10 % ;
- Axe 4 : réduire la vacance, sans valeur ni cible affichée ;
- Axe 5 : maîtriser les consommations d'énergie moyenne avec un objectif de diminution de la consommation unitaire d'énergie finale de 157,8 kWh<sub>EF</sub> / m<sup>2</sup> / an à 140 kWh<sub>EF</sub> / m<sup>2</sup> / an ;

Que le suivi des projets immobiliers est structuré par département et commune ; qu'il doit permettre de vérifier que les projets sont bien mis en œuvre ou qu'ils rencontrent des blocages ;

Les représentants de la préfecture de région Nouvelle-Aquitaine, de la mission régionale de la politique immobilière Nouvelle-Aquitaine et la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 23 mai 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

### **Sur la démarche immobilière mise en œuvre**

1. Le Conseil prend acte de l'avis favorable de la DIE sur le SDIR de la région Nouvelle-Aquitaine, dont la démarche d'élaboration est conforme à ses prescriptions et dont les orientations stratégiques sont en cohérence avec les objectifs de la politique immobilière de l'État.

Il salue la mobilisation des équipes régionales et départementales et la bonne appropriation des nouvelles modalités de gouvernance de la PIE en région.

Il observe que la situation des opérateurs n'est pas évoquée. Les documents communiqués ne précisent pas si certains d'entre eux sont inclus dans le périmètre du SDIR. Il invite le préfet de Région à intégrer les opérateurs à mesure de l'élaboration de leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) pour atteindre l'objectif fixé en 2016 par le Premier ministre, à savoir une parfaite articulation de ces SPSI avec les SDIR<sup>7</sup>.

2. Le Conseil relève que les services ont identifié un équivalent de 243 emplois temps plein affectés à des tâches immobilières.

Pour autant, il prend acte que la fonction immobilière demeure « mal identifiée » et que les moyens humains et compétences sont inégalement répartis entre les services.

Le Conseil estime que l'organisation de la fonction immobilière régionale doit évoluer afin de disposer des moyens et compétences indispensables à la mise en œuvre du SDIR, et plus particulièrement ceux relatifs à la gestion des actifs et à la conduite des opérations immobilières.

Il salue la volonté de mise en réseau de l'ensemble des acteurs de la politique immobilière régionale. Il invite les représentants de la région Nouvelle-Aquitaine à poursuivre le renforcement et la consolidation de la fonction immobilière régionale mais il craint qu'en l'état des organisations, les logiques de structures des entités impliquées ne limitent les possibilités d'évolution.

---

<sup>7</sup> Circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

## Sur le diagnostic immobilier

3. Le Conseil comprend le choix des services de la région d'étendre le périmètre d'étude « régional », tel que recommandé par la direction de l'immobilier de l'État, à certaines implantations d'une surface inférieure à 500 m<sup>2</sup> et/ou d'opérateurs, susceptibles d'être prises en compte dans des opérations de rationalisation du parc.

Cet élargissement de 411 à 943 bâtiments constitue une amélioration, la stratégie mise en œuvre concernant 74 % de la surface de bureau occupée par l'État et ses opérateurs au lieu de 44 % initialement.

Toutefois, la coexistence de deux périmètres distincts au sein d'un même schéma ne facilite pas la compréhension de la stratégie développée, d'autant que nombre d'informations se rapportent à des périmètres différents. Le volet diagnostic du SDIR restitue la situation des seuls immeubles du périmètre régional alors que les objectifs de réduction de surfaces et de consommation énergétique concernent le périmètre départemental.

4. Si le Conseil note que la réalisation du SDIR s'est traduite par une l'amélioration du taux de complétude des données du référentiel technique, il s'inquiète du manque de cohérences de certaines données restituées et déplore l'absence d'informations indispensables à l'élaboration d'une stratégie.

Il constate le manque de cohérence de données essentielles. Il s'étonne que le cumul des surfaces prises en compte dans chaque département (1 230 341 m<sup>2</sup>SUB) soit supérieur de près de 5% à la superficie totale (1 176 716 m<sup>2</sup> SUB) indiquée comme l'état actuel de ce même parc.

Il s'étonne de l'absence d'informations relatives au taux de vacances, à la valeur des actifs, aux effectifs hébergés, aux performances techniques et environnementales des immeubles.

Il constate l'absence d'éléments de diagnostic sur les immeubles qui ont été ajoutés au parc « régional » pour constituer le périmètre stratégique « départemental ». Il se demande s'il s'agit d'un défaut de restitution ou d'une impasse méthodologique ;

Le Conseil réaffirme que la connaissance est un préalable à l'élaboration d'une stratégie. S'il est convaincu qu'un diagnostic exhaustif n'est pas indispensable, il souligne que la maîtrise de quelques données essentielles demeure incontournable. En l'espèce, il s'inquiète que les orientations stratégiques puissent avoir été arrêtées sur la base d'un niveau de connaissance inférieur à celui requis.

Il invite les services à poursuivre le travail d'inventaire, de diagnostic, de fiabilisation et de saisies des données dans les outils de gestion immobilière.

## Sur les besoins des services

5. Le Conseil regrette une quantification insuffisante des besoins actuels et futurs des services.

Il souligne les limites d'un travail d'expression du besoin rapporté aux seuls postes de travail. Il déplore que les effectifs hébergés ne soient pas mentionnés.

Le Conseil invite les services à collecter ces informations dans les meilleurs délais, afin de s'assurer de la juste adéquation du nombre de postes de travail et du besoin des services auxquels ils sont mis à disposition.

Il appelle à la vigilance des services s'agissant des données restituées. Il s'étonne que le nombre de poste de travail indiqué pour le périmètre départemental (40 128 PdT) soit inférieur de 4 % à la somme des postes de travail relevés par chaque département (41 549 PdT).

Il déplore qu'aucune projection de l'évolution des effectifs ne soit présentée à l'échelle du SDIR. Il calcule qu'une baisse des effectifs de 10% sur 5 ans, telle qu'envisagée dans le cadre des projets des cités administratives, conduirait, à périmètre fonctionnel constant, aux projections suivantes :

- parc « régional » de 411 immeubles de bureaux : de 30 443 PdT en 2018 à 27 398 PdT en 2022 ;
- parc « départemental » de 943 immeubles de bureaux : de 40 128 PdT en 2018 à 36 115 PdT en 2022.

Le Conseil recommande aux services de s'assurer de la fiabilité des données et de leur cohérence afin d'identifier et exploiter le potentiel de densification de chacun des immeubles occupés.

6. Le Conseil rappelle que les besoins des services doivent également être appréhendés dans une perspective qualitative.

Le Conseil déplore que le développement du télétravail, la création d'espaces de travail collaboratif, de salles équipées pour les visio-conférences, les bureaux nomades, entre autres nouveaux modes de travail, ne soient pas inscrits dans la réflexion pour l'élaboration du SDIR. Il encourage les services à mobiliser le réseau métier pour que les solutions immobilières projetées soient adaptées aux besoins futurs de l'administration.

Afin de mieux accompagner les réformes en cours, le Conseil invite les services à enrichir le volet diagnostic de la présentation des différentes pistes de transformations des services et de leurs conséquences en termes de besoins immobiliers.

### Sur l'approche stratégique

7. Le Conseil prend acte de la conformité des axes stratégiques du SDIR aux préconisations de la DIE visant notamment à poursuivre l'amélioration de la connaissance du parc, réduire les dépenses de l'État par l'optimisation et la modernisation du parc, accompagner les évolutions induites par le programme Action publique 2022 et par l'Organisation Territoriale de l'État, et accroître la qualité environnementale, en particulier énergétique, des bâtiments.

Il invite toutefois les services à appliquer avec mesure le principe d'abandon de locations et de regroupement des services au sein d'emprises domaniales.

Il rappelle que le choix entre location et propriété doit résulter d'une approche économique prenant en compte le potentiel de valorisation des actifs détenu au regard de la nature des marchés immobiliers locaux.

8. Le Conseil note que les administrations occupantes sont associées étroitement au travail de rationalisation des implantations qui passe par la recherche de possibilités de regroupement de services de l'État, d'opérateurs, voire de collectivités territoriales.

Le Conseil a pris connaissance avec intérêt de la concrétisation de cette volonté à travers la réalisation d'une trentaine d'opérations en cours ou à venir.

Toutefois, en l'absence d'information sur les enjeux et les résultats attendus de ces projets, il lui est difficile de se prononcer sur leur pertinence et sur l'adéquation de la réponse globale aux enjeux immobiliers de la région.

9. Le Conseil prend acte de la volonté affichée des services d'améliorer la performance d'occupation du parc. Toutefois, il constate que le ratio cible de 14,5 m<sup>2</sup> SUN/PdT inscrit sur le périmètre régional ne respecte pas la norme plafond de 12 m<sup>2</sup> SUN/PdT fixée depuis 2009 pour les services et opérateurs de l'État.

Par ailleurs, il ressort de calculs<sup>8</sup> opérés sur la base de la réduction des surfaces projetées et de l'hypothèse d'une diminution des effectifs de 10 % sur la période du SDIR, que le ratio d'occupation cible du périmètre « départemental » serait de 16,34 m<sup>2</sup> SUN / PdT, soit une taux d'occupation supérieur de 13 % à l'objectif annoncé dans le tableau de bord régional.

L'absence d'informations relatives aux effectifs hébergés et à leur évolution, les incohérences relevées s'agissant des surfaces et des périmètres considérés, font peser de sérieux doutes quant à la capacité des services à atteindre l'objectif annoncé. Le Conseil s'inquiète d'un risque de dégradation de la performance d'occupation sur la période du SDIR alors même que des investissements importants auront été réalisés, notamment sur le programme 348.

Le Conseil rappelle que la rationalisation du parc demeure le moyen le plus accessible pour atteindre chacun des buts de la politique immobilière de l'État :

- diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État ;
- offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de transition environnementale ;
- favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public.

### Sur la stratégie patrimoniale

10. Le Conseil note que l'objectif d'évolution du parc sur la période du SDIR est de diminuer la surface du parc départemental de 126 716 m<sup>2</sup> SUB, soit une réduction de 10,8%.

Il observe que la segmentation du parc est présentée en nombre de bâtiments et non en surfaces. Il regrette qu'il ne soit pas présenté de projection des surfaces à libérer et des surfaces nouvelles permettant d'apprécier la qualité de la cible au regard des moyens de les atteindre.

Les simulations opérées à partir des données disponibles conduisent à estimer qu'une réduction de surface du double de celle envisagée (126 000m<sup>2</sup>) serait nécessaire pour atteindre la performance d'occupation cible annoncée de 14,50 m<sup>2</sup> SUN / PdT.

---

<sup>8</sup> Le nombre de postes de travail sur le périmètre départemental initial s'élèverait à 41 549, 3,5% de plus que les 40 128 affichés. Les surfaces SUN seraient de 698 838 m<sup>2</sup>, 4,3% de plus que les 670 272 m<sup>2</sup> affichés Cf. addition des chiffres des tableaux par département dans l'annexe du SDIR.

Il constate les résultats attendus de la mise en œuvre du SDIR reposent principalement sur les projets des cités administratives qui bénéficient de financements exceptionnels (84 M€). Il appelle l'attention des services sur le fait qu'ils ne disposeront probablement pas de tels moyens pour réaliser les autres opérations nécessaires à l'atteinte de la cible.

11. Le Conseil s'interroge sur la capacité des services à mettre en œuvre leur stratégie patrimoniale et à réaliser le programme de cession annoncé.

La création du pôle de gestion domaniale (PGD) de la DRFIP de Nouvelle-Aquitaine en septembre 2017 ne semble pas avoir résolu le problème du manque de compétences dans le domaine de la gestion d'actifs.

Le Conseil s'étonne que la question de la liquidité des actifs dont la cession est envisagée ne soit pas purgée. Il comprend que chaque actif répertorié comme « à quitter » fera l'objet d'études complémentaires destinées à arrêter un choix entre la vente, la conservation ou la transformation du bien. Le Conseil s'inquiète du caractère tardif de ces études qui devraient nourrir la réflexion du représentant de l'État propriétaire dans le cadre du travail de segmentation du parc et non a posteriori.

Cette explication renforce le sentiment du Conseil que le travail de segmentation opéré relève d'une approche « occupant » et non pas « propriétaire ».

Il semble urgent que le représentant de l'État propriétaire s'assure de la pertinence des choix patrimoniaux opérés. Il serait regrettable qu'il puisse être constaté a posteriori que l'État aurait cédé des biens qu'il aurait été préférable de conserver ou, inversement, que des investissements significatifs auraient été réalisés dans un immeuble qui se révélerait rapidement surdimensionné ou inadapté.

12. Le Conseil relève l'hétérogénéité des marchés immobiliers de la région entre métropole bordelaise en tension et étendues peu densifiées où la demande est inexistante.

Dans un tel contexte, le travail de valorisation est considérable. Au-delà des compétences requises pour identifier le potentiel de valorisation de chaque actif, monter une opération et opérer une transaction, il est nécessaire de bien connaître chaque marché immobilier local ainsi que les intentions des collectivités territoriales qui maîtrisent les règles d'urbanisme.

Le Conseil souligne la nécessité de se faire accompagner de professionnels pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de valorisation d'un portefeuille d'actifs. Il remarque que les travaux de la mission de préfiguration portant sur la valorisation locative des biens de l'État devenus inutiles est susceptible d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées.

### **Sur la stratégie d'intervention**

13. Le Conseil prend acte que la stratégie d'intervention nécessite un effort de rattrapage en matière d'investissement pour porter les actifs « à conserver » à un niveau satisfaisant.

Il relève le travail important réalisé par les services pour identifier les ressources mobilisables mais constate que les crédits budgétaires sont insuffisants pour répondre aux demandes des préfets de départements.

**Conseil de l'immobilier de l'État**

Il observe par ailleurs que la liquidité des actifs dont la cession est envisagée demeurant incertaine, la mobilisation de produits de cession susceptibles de financer la mise en œuvre du schéma régional immobilier reste, à ce stade, hypothétique.

Il remarque que les services se sont organisés pour prioriser les interventions. Les critères retenus semblent cohérents sous la réserve que la pertinence de la segmentation soit confirmée (Cf. observation n°11).

Il note que la région dispose de moyens humains et de compétences limitées pour conduire toutes les opérations projetées. Il s'inquiète que les ressources régionales ne soient monopolisées par la réalisation des opérations du programme 348 et que le suivi des autres opérations n'en soit affecté.

14. Le Conseil s'inquiète que les besoins de travaux indiqués par les préfets de département ne puissent représenter qu'une partie de ce qui serait nécessaire pour l'entretien en bon état d'usage de l'immobilier occupé.

Il note que l'ensemble des interventions représentant un coût total de 42,7 M€ correspond aux seuls « besoins de travaux prioritaires ». Il se demande si cette estimation résulte d'un travail d'expertise ou s'il s'agit d'une liste d'opérations envisagées par les services pour parer aux obligations les plus pressantes.

Le Conseil rappelle que la connaissance du patrimoine est indispensable à la mise en œuvre d'une stratégie d'intervention sans laquelle il est impossible de garantir la pertinence des investissements réalisés.

Il souligne que la définition et la mise en œuvre d'un véritable plan d'entretien du patrimoine nécessitent des moyens humains et des compétences dont les services de l'État, dans l'organisation régionale actuelle, ne semble pas disposer.

Ce constat doit inviter l'État à accélérer la mise en œuvre du chantier de professionnalisation de sa gestion immobilière.

**Sur l'accompagnement de la transition environnementale**

15. Le Conseil note que la feuille de route nationale « Transition énergétique pour les bâtiments de l'État » serait prise en compte dans la stratégie immobilière régionale.

Le Conseil relève que les travaux d'efficacité énergétique mentionnés concernent en priorité l'amélioration de l'isolation de l'enveloppe du bâtiment (toiture, plancher des combles, simple vitrage, etc.), l'amélioration de l'étanchéité du bâtiment, l'amélioration des protections solaires, puis l'action sur les équipements techniques du système de chauffage, de climatisation et d'éclairage.

Il regrette que les actions relatives au comportement des utilisateurs ne soient pas mentionnées.

Il observe que la qualité des dessertes des immeubles constitue un enjeu environnemental qui doit être traité au regard de chaque contexte local.

16. Le Conseil agréé le principe de ne réaliser des travaux lourds de rénovation énergétique que sur les sites pérennes.

Il note qu'un effort particulier sera engagé sur 98 bâtiments qui représentent 72 % des surfaces utiles brutes du parc cible à conserver et 80 % des consommations d'énergie finale.

Il comprend que les services envisagent respecter les obligations de la loi ELAN par une intervention sur les bâtiments les plus énergivores suscitant une réduction de la consommation annuelle d'énergie du parc domanial d'au moins 15 millions de kWh.

Le Conseil observe toutefois que les hypothèses de ces calculs sont à confirmer dans la mesure où des audits énergétiques demeurent à réaliser ou à mettre à jour pour ceux effectués en 2010.

### Sur le tableau de bord du SDIR

17. Le Conseil regrette que le tableau de bord ne se rapporte pas au périmètre étendu du SDIR et que seuls les immeubles de plus de 500 m<sup>2</sup> périmètre régional initial soient considérés.

Il observe que cette présentation risque de minorer les efforts de rationalisation des services, les petites implantations constituant le socle principal des surfaces à libérer.

Le Conseil invite les services à considérer le tableau de bord comme un instrument de pilotage de leur propre gestion et non comme un simple exercice administratif de restitution.

18. Le Conseil déplore le caractère sommaire du tableau de bord.

Il déplore particulièrement que la surface du parc considéré ne soit pas mentionnée. Les indicateurs d'amélioration de la santé des bâtiments, de densification des espaces de bureaux et de réduction du parc locatif sont rapportés au seul nombre d'immeubles. Il s'inquiète de cette erreur méthodologique qui conduit à considérer indifféremment une emprise de 500 m<sup>2</sup> et un immeuble de 5000 m<sup>2</sup>.

Ne pas préciser les surfaces du parc considéré présente un deuxième inconvénient majeur : le pilotage de la performance est impossible.

La cohérence des données essentielles telles que surfaces, postes de travail, ratio d'occupation, paraît également difficile à assurer dans de telles conditions. Certaines anomalies identifiées par le Conseil mettent en évidence la nécessité du renforcement du contrôle de gestion.

Le Conseil invite les services de la Région Nouvelle-Aquitaine à établir un tableau de bord considérant le périmètre d'action arrêté au niveau départemental et à définir, avec l'appui de la DIE, des indicateurs pertinents pour piloter la mise en œuvre du SDIR.





---

**Conseil de l'immobilier de l'État**

---

En conclusion, le Conseil salue le travail et l'implication des services de la région. Il comprend qu'ils se sont attachés à identifier des projets susceptibles de contribuer à l'atteinte des résultats recherchés en matière de préservation, d'optimisation et de modernisation du parc.

Le Conseil craint toutefois que la stratégie patrimoniale proposée relève essentiellement d'une approche « occupant ». Il estime également que certains choix de méthode semblent de nature à induire les gestionnaires en erreur. Il appelle les services à s'assurer de la pertinence de la segmentation envisagée au regard des intérêts de l'État propriétaire.

Si la connaissance du parc est en cours d'amélioration, les éléments présentés au Conseil ne paraissent pas suffisants pour concevoir une stratégie immobilière. Les services sont invités à compléter et fiabiliser l'inventaire des moyens et des besoins immobiliers.

Le Conseil n'est pas en capacité d'émettre un avis favorable sur le SDIR présenté, au motif du caractère incomplet du document et du non-respect non justifié de la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail conformément à la circulaire du premier ministre du 16 janvier 2009. Il craint que les objectifs du schéma directeur immobilier régional ne soit pas à la hauteur des enjeux économiques, de transition environnementale et de transformation des services publics.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Paul MATTÉI**

**Annexe 1 : Tableau de bord SDIR Nouvelle-Aquitaine 2018/2022**

Axe stratégique	Indicateur	Valeur au 01/02/2019	Cible fixée sur un horizon de 4 ans
<b>Préservation du patrimoine contre le risque d'obsolescence</b>			
Améliorer l'état de santé des bâtiments	Part des bâtiments dont l'état de santé est satisfaisant (% nombre de biens)	79%	82%
<b>Optimisation du parc</b>			
Densifier les espaces de bureaux	Ratio d'occupation moyen (m <sup>2</sup> SUN par poste de travail)	15,2	14,5
Réduire les loyers externes	Proportion du nombre d'immeubles pris à bail	12%	10%
	Montant cumulé des loyers externes (M € HC HT / m <sup>2</sup> )	9,45	non déterminé
Réduire la vacance	Nombre de bâtiments vacants	A déterminer	A déterminer
<b>Modernisation du parc</b>			
Maîtriser les consommations d'énergie	Consommation totale d'énergie finale à l'échelle du parc (kWh EF)	129 230 200	114 000 000
	Consommation moyenne d'énergie finale/m <sup>2</sup> SUB (kWh EF/m <sup>2</sup> SUB par an)	157,8	140

Source SDIR Nouvelle-Aquitaine 2018-2022, page 31