



AVIS

Sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

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

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets ;

Vu les circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l'État adressés aux ministres et aux préfets ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

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

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-07 du 16 février 2011 relatif aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services déconcentrés de l'État ;

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé « moderniser la politique immobilière de l'État » et notamment les propositions 4 et 5 ;

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le document transmis par France Domaine préalablement à son audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 14 janvier 2015, Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et moyens de la politique immobilière de l'État, et de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau FD-1A - stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, en présence de M. Jean-François GRANGERET, responsable de la politique immobilière de l'État, (RPIE) de la région Rhône-Alpes et de M. Bruno COUTELIER, chef de la mission immobilier et achat de l'État auprès du secrétaire général de l'administration régionale Rhône-Alpes.

Considérant que les circulaires du premier ministre du 16 janvier 2009 adressées aux ministres et aux préfets ont confié au ministre chargé du domaine avec l'appui du service France Domaine la responsabilité des fonctions de l'État propriétaire, aux préfets de région la responsabilité de la stratégie immobilière de l'État dans la région et aux préfets de département la mise en œuvre de cette stratégie et la fonction de représentant de l'État propriétaire vis-à-vis des administrations occupantes ;

Considérant que ces deux circulaires prévoyaient la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégies immobilières ;

Considérant que les SPSI d'administration centrale ont été établis en 2006 et présentés au Conseil de l'immobilier de l'État en 2008, qu'ils ont été mis à jour pour la période 2014-2018 et soumis au Conseil de l'immobilier de l'État durant le second semestre 2014 ;

Considérant que pour les services déconcentrés, le premier ministre a demandé la généralisation des SPSI départementaux sur l'ensemble du territoire après une première expérimentation en 2008 ;

Considérant que les SPSI établis pour une durée de cinq ans visaient un double objectif :

- établir un diagnostic physique, fonctionnel et financier des immeubles majoritairement de bureaux occupés par les services de l'État,
- définir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État.

Considérant que les SPSI réalisés à l'échelle départementale avec l'aide du service local de France Domaine ont été approuvés par les préfets de région chargés de définir la stratégie immobilière régionale en application des instructions du ministre chargé du domaine ;

Que les SPSI ont pris en compte la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) intervenue dès 2008 ;

Considérant que dans son avis n° 2011-7 du 16 février 2011 le Conseil de l'immobilier de l'État a pu observer que, dans la quasi-totalité des cas, le champ couvert par les SPSI n'a pas été étendu au-delà du champ de la RéATE ou ne l'a été que de manière sommaire et sans indication ;

Que les SPSI ont juxtaposé sans les intégrer, les différents schémas des départements de la région considérée sans faire émerger une vision régionale, alors qu'une stratégie immobilière territoriale ne peut se concevoir sans mise en cohérence entre les différents schémas départementaux ;

Considérant les propositions n°4 et 5 du rapport du Conseil de l'immobilier de l'État en date du 30 janvier 2013 visant respectivement à conforter le rôle de France Domaine en tant que représentant unique de l'État propriétaire, en mettant fin à l'éclatement local de cette fonction entre les mains des préfets représentants également les utilisateurs, et à organiser la politique immobilière de l'État à un niveau interrégional ;

Considérant la réponse du ministre du budget du 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État retenant l'échelon régional comme territoire-clé de la politique immobilière ;

Considérant la circulaire du premier ministre du 16 décembre 2014 expérimentant les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;

Que la démarche des SPSI, limitée au département, s'est avérée trop cloisonnée et restreinte ;

Que la région doit ainsi devenir l'échelon de référence de la stratégie immobilière territoriale car elle constitue l'échelle pertinente pour atteindre « une masse critique » en termes d'opportunités de mutualisation immobilière, tout en maintenant un lien fort avec le territoire et ses équilibres locaux ;

Que les SDIR constituent un outil majeur permettant à l'État de franchir une nouvelle étape de la mise en œuvre de sa stratégie immobilière ;

Que les SDIR intègrent toutes les administrations locales et leurs opérateurs indépendamment du périmètre de la RéATE et par-delà le maillage territorial de l'État variable d'une administration (infra départemental, départemental, régional, supra régional) à une autre ;

Que les SDIR sont élaborés sous l'autorité du préfet de région en étroite coordination avec les préfets de départements pour une période de 5 ans ; cette période pourra être revue à l'issue de l'expérimentation qui permettra aussi de préciser les modalités de révision des schémas ;

Considérant que le périmètre du SDIR intègre essentiellement l'immobilier de bureau mais peut s'étendre également à d'autres composantes du parc immobilier et foncier dans une logique de périmètre « à géométrie variable », les biens sélectionnés l'étant également en fonction des enjeux et opportunités locales ;

Considérant que le SDIR correspond à une démarche méthodologique reposant sur un diagnostic du parc immobilier, des ressources mobilisables et des sources de financements ;

Que le diagnostic du parc doit mener à inventorier les biens à inclure dans le périmètre (biens tertiaires, biens à enjeux politiques, économiques, sociaux, environnementaux, s'inscrivant dans des opportunités locales...) et en diagnostiquer l'état technique et le potentiel d'amélioration ;

Que le diagnostic des ressources doit permettre de réaliser un état des lieux des moyens et compétences de la fonction immobilière présents dans les services en matière d'immobilier, d'identifier les manques et possibilités de mutualisation, de structurer un réseau « ressources » pour le pilotage et la mise en œuvre des SDIR ;

Que le diagnostic des moyens financiers doit conduire, d'une part, à inventorier les financements mobilisables à travers les différents programmes (309, 333, 723) et crédits immobiliers des programmes supports ministériels et, d'autre part, à évaluer la contrainte financière inhérente à la stratégie d'entretien ;

Considérant que la stratégie immobilière doit s'articuler autour de deux axes : une stratégie patrimoniale et une stratégie d'intervention sur le parc immobilier bâti, dans un objectif unique de rationalisation de l'exploitation du parc, en conformité avec les obligations d'accessibilité et les objectifs du Grenelle de l'environnement ;

Que la stratégie patrimoniale visera à définir le périmètre projeté du parc et nécessite une amélioration de la connaissance du dit parc, une optimisation des implantations, et une optimisation de la qualité patrimoniale en limitant les projets de cession aux biens sans usage valorisable ;

Que la stratégie d'intervention sur le parc immobilier bâti devra s'appuyer sur l'optimisation des surfaces et des coûts d'exploitation et de détention, la modernisation du parc et la valorisation des actifs.

Considérant que les SDIR devront comporter une annexe consacrée à l'analyse économique et patrimoniale de chaque opération, afin de constituer un véritable outil d'aide à la décision en fonction du rapport coûts/avantages qu'elle présente ;

Considérant que les principes directeurs des SDIR traduisent les enjeux stratégiques et patrimoniaux de la politique immobilière de l'État à savoir :

- la valorisation des actifs immobiliers,
- l'optimisation de la gestion (administrative, technique et financière) du parc et de son usage et la réponse aux attentes des politiques publiques,
- la conservation ou la cession de biens, notamment au regard de l'évolution des marchés immobiliers,
- l'optimisation économique du parc pris à bail,
- l'amélioration du confort d'usage et du service rendu,
- la mobilisation du foncier en faveur du logement,
- le maintien des implantations emblématiques, le maintien en condition opérationnelle par la maintenance,
- le respect de la réglementation (accessibilité, thermique, etc.) ;

Considérant les principes de gouvernance retenus, tant au niveau national, que local ;

Qu'au niveau national l'Instance interministérielle nationale d'examen des schémas directeurs immobiliers régionaux (INESDIR) est chargée de l'examen et de la synthèse des SDIR et, le cas échéant, de la préparation des arbitrages nécessaires ; cette instance réunira l'ensemble des ministères, le secrétariat général du gouvernement (SGG), le secrétariat général pour la modernisation de l'action public (SGMAP), le secrétariat général du CIE, la direction du budget sous le pilotage du service France Domaine ;

Que l'INESDIR est dotée d'une cellule technique d'accompagnement et d'évaluation (technique et financière) des SDIR, constituée en particulier de la CNSIE (cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État) ; elle aura en charge de suivre les projets de SDIR au niveau national et de formuler des recommandations auprès de l'INESDIR et des préfets de région ;

Qu'au niveau local le préfet de région, secondé par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), se voit confier le pilotage régional du SDIR depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre ; il s'appuie directement sur les structures des CRSIE (cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État) et ses relais départementaux (cellule départementale de l'immobilier de l'État CDSIE) quand ils existent ;

Que le responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE) assure pour sa part un rôle de coordinateur « du porter à connaissance » et a vocation à multiplier les synergies et démarches d'optimisation immobilière pour les administrations et les opérateurs ;

Que le préfet de région s'appuie sur les services, toutes administrations confondues, compétents en gestion de projets d'entretien et de rénovation (niveaux départemental et régional) et sur les services support des administrations occupantes assurant la gestion locale administrative, technique et financière des sites ;

Considérant que l'utilisation des outils existants de France Domaine et du MEDDE à tous les niveaux et par tous les acteurs vise à soutenir la démarche de mise en œuvre des SDIR, que l'expérimentation devra permettre d'ajuster la « boîte à outils » pour la généralisation de la démarche des SDIR en proposant des outils préfigurateurs ;

Considérant que, pour assurer dans les meilleures conditions leur rôle de pilotage de l'expérimentation des SDIR, les équipes de France Domaine centrale se sont organisées en mode projet ;

Considérant que la phase d'expérimentation sera conduite entre janvier et octobre 2015 dans quatre régions de métropole (Haute Normandie et Basse Normandie, Pays de Loire, Rhône-Alpes) et à la Réunion ; la première expérimentation conduite en Rhône-Alpes met en avant le rôle principal que doit tenir le préfet, s'appuie sur une forte responsabilisation des différents acteurs de la région issue de la mise en place des SPSI, et considère le SGAR –pilote de l'ensemble des structures- comme étant le garant de l'équité des arbitrages ;

Considérant que l'expérimentation doit également être l'occasion d'affiner les éléments de doctrine de la politique immobilière au-delà des normes plafond de loyer économique unitaire et de ratio d'occupation¹. Elle pourra donner lieu à des ajustements structurels comme par exemple une adaptation des dispositifs budgétaires. France Domaine envisage de traduire ces évolutions dans une nouvelle circulaire au terme de l'expérimentation.

Les représentants de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil après en avoir délibéré lors de sa séance du 14 janvier 2015 fait les observations suivantes :

1. Le Conseil se félicite que la démarche de stratégie pluriannuelle soit clairement réaffirmée et qu'un échelon territorial et fonctionnel pertinent soit recherché. Il regrette que sa position, exprimée dans son rapport du 30 janvier 2013, d'organiser la politique immobilière de l'État propriétaire à un niveau interrégional n'ait pas été mise en œuvre à l'occasion de l'expérimentation des SDIR, même si la réforme territoriale en cours, en fusionnant plusieurs régions, va dans ce sens.

¹ Dans l'attente d'une évolution de ces critères, le respect du ratio cible de 12m² SUN par poste de travail demeure un principe majeur.

2. Le Conseil observe que le mode de gouvernance locale du SDIR présenté en séance confie au préfet de région, assisté du secrétaire général aux affaires générales (SGAR) le pilotage du SDIR. Il rappelle que le rôle du préfet a déjà fait débat, le préfet étant simultanément représentant de la fonction propriétaire et assumant la représentation des utilisateurs. Le Conseil réaffirme la nécessité d'une représentation unique de l'État propriétaire par France Domaine. Il s'étonne que le RPIE se voie confier un simple rôle de coordinateur. Le Conseil demande donc une diversification des modalités d'expérimentation entre le SGAR et le RPIE.
3. Le Conseil déplore l'absence, constatée à diverses reprises, d'une connaissance fine du parc immobilier et de ses caractéristiques. Plus généralement, il regrette le manque d'information quant aux outils d'ores et déjà opérationnels, mis à disposition des services. Il sera très attentif aux outils préfigurateurs qui seront proposés dans le cadre de la démarche du SDIR.
4. Le Conseil s'interroge quant aux modalités de mise en œuvre du volet d'analyse économique et budgétaire des scénarii immobiliers, cet aspect n'ayant pas été abordé tant sur la méthode que sur les moyens (outils) dont les services bénéficieront pour traiter ce volet.

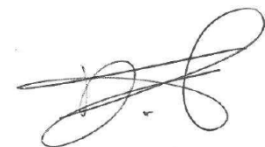
*

Au-delà de ces observations, le Conseil de l'immobilier de l'État encourage et soutient la démarche d'expérimentation des SDIR. Cet outil, tel que présenté, constitue une réelle avancée dans la mise œuvre de la stratégie immobilière de l'État. Les SDIR doivent en outre contribuer à la mise en œuvre des politiques relatives au logement ou encore à la transition énergétique.

Le Conseil invite France Domaine à une nouvelle rencontre, pour un bilan d'étape et un retour sur expérience avant l'été 2015.

Le Conseil a noté qu'un projet de texte visant à remplacer la circulaire de 2009 sera préparé à l'issue de l'expérimentation en cours, avant généralisation du nouveau dispositif et lui sera soumis pour avis.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT