



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 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 l'avis 2015-11 du Conseil de l'immobilier de l'État en date du 14 janvier 2015

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

Après avoir entendu lors de sa séance du 24 juin 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,

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 et leurs opérateurs ;

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 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 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 publique (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 élargie (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 ;

Considérant l'avis 2015-11 du Conseil de l'immobilier de l'État en date du 14 janvier 2015 :

Que le Conseil s'est félicité que la démarche de stratégie pluriannuelle soit clairement réaffirmée et qu'un échelon territorial et fonctionnel soit recherché avec la région même si le niveau interrégional lui paraissait plus adaptée et que la réforme territoriale en cours va dans ce sens ;

Que le conseil a demandé une diversification des modalités d'expérimentation des SDIR entre le SGAR et le RPIE, constatant que ce dernier se voyait confier un simple rôle de coordinateur ;

Qu'il a regretté le manque d'information quant aux outils d'ores et déjà opérationnels, mis à disposition des services, qu'il sera très attentif aux outils préfigurateurs qui seront proposés dans le cadre de la démarche du SDIR ;

Que le Conseil s'est interrogé sur les 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 outils dont les services bénéficieront pour traiter ce volet.

Considérant le bilan d'étape de l'expérimentation des SDIR présenté par France Domaine le 24 juin 2015

SUR LE BILAN D'ÉTAPE

Considérant qu'avant de généraliser les SDIR à l'ensemble du territoire national, une phase d'expérimentation a été décidée afin de tester concrètement, et le cas échéant d'ajuster, ce nouvel outil

Considérant que l'expérimentation est conduite dans quatre régions de métropole (Haute Normandie et Basse Normandie, Pays de Loire, Rhône-Alpes) et une d'outre-mer à la Réunion ⁽¹⁾.

Considérant le calendrier retenu pour l'expérimentation de décembre 2014 à octobre 2015 :

- Que la première phase de l'expérimentation s'est déroulée de décembre 2014 à avril 2015 et a consisté à réaliser avant la mise en œuvre de la loi du 16 janvier 2015 un premier diagnostic sur le parc immobilier existant ;
- Que la deuxième partie du diagnostic dont les objectifs principaux portent sur la finalisation du diagnostic du parc et la réalisation des diagnostics budgétaires et des compétences s'achèvera en juillet 2015 ;
- Que la phase de stratégie visant à élaborer la stratégie patrimoniale et la stratégie d'intervention sur le parc se déroulera de juillet 2015 à octobre 2015 ;

⁽¹⁾ avant la mise en œuvre de la loi du 16 janvier 2015

Considérant les retours de la première partie de la phase diagnostic issus de la première réunion de l'INSDIR du 16 avril 2015 :

Que selon France Domaine plusieurs points positifs se dégagent :

- Un partage entre les régions des méthodes et bonnes pratiques développées par chacune ;
- Des acteurs régionaux et départementaux fédérés autour d'un réseau SDIR avec un appui méthodologique du CEREMA, un appui technique des DREAL/DDT, antennes immobilières des finances, SGAMI, rectorats et autres têtes de réseaux techniques, et un réseau interministériel des gestionnaires de bâtiment qui se constitue ;
- La réalisation d'un diagnostic du parc immobilier et des ressources immobilières associées permettant une consolidation de la connaissance du parc régional.

Que toutefois France Domaine a constaté plusieurs difficultés:

- La nécessité de fiabiliser et d'enrichir les données afin de gagner en efficacité en phase de diagnostic ;
- Une implication variable des opérateurs dans l'expérimentation selon les régions ;
- Un cloisonnement budgétaire qui ne permet pas de disposer d'une vision précise et complète des crédits alloués à la fonction immobilière. Lors de l'audition, France Domaine a précisé que les dépenses immobilières étaient éclatées sur une quinzaine de supports budgétaires. Sur un montant de dépenses immobilières cité par France Domaine de dix milliards d'euros, seuls six cent cinquante millions sont maîtrisés par ce service ;
- Un manque de visibilité sur l'évolution des structures et des effectifs dans les années à venir ;
- La nécessaire professionnalisation de la fonction immobilière (éclatement de la fonction de maîtrise d'ouvrage, besoin de formation des gestionnaires de bâtiments, stratégie immobilière et gestion de parc à développer).

Considérant que durant toute la période de l'expérimentation, France Domaine fournit un accompagnement en termes de moyens humains et de méthode auprès des différents acteurs concernés et à mis à leur disposition différents outils ;

Considérant les conséquences de la réforme territoriale et notamment son volet immobilier sur l'expérimentation des SDIR ;

Que cette réorganisation a conduit France Domaine à s'adapter en utilisant les SDIR ;

Que des outils et une méthode issus de l'expérimentation ont pu être proposés aux différents acteurs dont les préfets tels que :

- Un outil informatique d'aide au diagnostic permettant une identification simple des sites, avec un accès aux données immobilières (surfaces, statuts juridiques, état des bâtiments, occupations...) et une fonction de synthèse des données ;
- Un référentiel et des méthodes : des coûts standards, un plan type de diagnostic immobilier régional (liste exhaustive des éléments attendus au sein d'une trame simple « prête à l'emploi »), des informations sur les marchés immobiliers locaux ;
- Un dispositif d'accompagnement dédié par la diffusion des outils, la formation à la réalisation d'un diagnostic, le co-pilotage avec le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) d'un groupe de travail dédié au volet immobilier, des visites en région et la mise en place d'une cellule dédiée au sein de France Domaine ;

Qu'une note de conjoncture a été adressée par France Domaine aux préfets sur chacune des métropoles régionales leur permettant d'apprécier notamment les immeubles vacants et les incidences financières du déplacement des agents ;

Qu'une note de ce type est en cours sur la région Ile de France ;

Considérant que France Domaine conduit différents chantiers sur la politique immobilière de l'État en lien avec les SDIR dans le cadre de différents groupes de travail :

- Le groupe de travail « trajectoires et indicateurs de la politique immobilière de l'État » a pour objectifs de permettre un pilotage durable et responsable du parc, définir un cadre général de la politique immobilière de l'État tenant compte des nouveaux enjeux et axes stratégiques au travers de trajectoires progressives ;
- Le groupe de travail « comptabilité analytique (CAN) bâtementaire » vise à rapporter à la « maille » du bâtiment (RE-Fx) les dépenses immobilières pour éclairer les décisions stratégiques immobilières, à expérimenter l'outil en évaluant la faisabilité et la charge associées sur un périmètre réduit et à définir les modalités de généralisation du processus à l'ensemble du parc de l'État ;
- Le groupe de travail « ingénierie » budgétaire a pour but de disposer d'une meilleure vision des crédits alloués à l'immobilier, permettre une plus grande mutualisation des ressources immobilières, renforcer l'articulation entre l'élaboration de la stratégie immobilière et la programmation budgétaire ;
- Le groupe de travail « SPSI opérateurs » s'attache à préparer collégialement la nouvelle campagne SPSI des opérateurs et à réaliser une nouvelle circulaire ;
- Le groupe de travail « parc universitaire » doit répondre aux enjeux immobiliers de parcs spécifiques et définir une méthode de travail via l'expérimentation sur le parc universitaire de l'État.

SUR LES OUTILS DEVELOPPES PAR FRANCE DOMAINE DANS LE CADRE DU SDIR

Considérant que l'expérimentation des SDIR est l'occasion de tester différents outils informatiques développés par France Domaine :

- Le blog : Il s'agit d'un espace extranet dédié aux RPIE afin de partager les outils et de diffuser l'information sur l'actualité de la politique immobilière de l'État ;
- La trame de diagnostic immobilier : elle a été conçue pour être un document simple « et prêt à l'emploi ». Elle vise à guider les régions dans l'élaboration de leur diagnostic immobilier, d'une part en identifiant l'ensemble des points à couvrir, d'autre part en facilitant les échanges avec les autres régions en partageant le même modèle. Deux versions ont été produites, l'une pour l'expérimentation des SDIR, l'autre adaptée à la réforme territoriale ;
- La base de données de coûts immobiliers standards qui permet de fixer les paramètres à prendre en compte et d'y faire correspondre une hypothèse de coûts si nécessaire, afin de chiffrer simplement et rapidement chaque scénario ;
- L'outil de simulation économique et budgétaire offre une analyse économique plus fine, en comparant des scénarios immobiliers sur plusieurs années et en faisant ressortir : la viabilité budgétaire des scénarios envisagés, les économies potentielles de toute nature ainsi que le retour sur investissement et les flux de trésorerie ;
- L'outil d'aide au diagnostic immobilier : cet outil présenté lors de l'audition du 24 juin 2015 est issu de la suite d'outils d'assistance à la gestion du patrimoine immobilier (APGI) développés à l'origine par le MEDDE. Cet outil, disponible depuis le 1^{er} juillet 2015, regroupe dans une base unique toutes les données disponibles sur un bâtiment qu'elles proviennent de l'inventaire physique et administratif (Chorus RE Fx) ou d'autres sources.

L'application met à disposition des utilisateurs différents types d'états de restitution :

- Une synthèse présentant une vision « macro » des données réparties sur quatre axes : volume de biens, surfaces, valorisation et diagnostics techniques,
- Des tableaux affichant des données détaillées (deux granularités disponibles : par département/commune et par bâtiment) ;
- Des ratios de performance : SUN/poste de travail, SUN/SUB et loyer annuel au m² ;
- Une fiche bâtiminaire présentant les principales données techniques disponibles pour les bâtiments de bureau ;
- Des cartes : implantation des bâtiments/terrains (vision par typologie de bâtiment/terrain), implantation des bâtiments (représentation de la surface utile brute) et implantation des terrains (représentation de la contenance cadastrale)

France Domaine a indiqué avoir injecté dans l'outil toute les informations en sa possession issues des SPSI et des fiches bâtiminaires. France domaine considère que l'inventaire physique du parc de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs est à présent connu. Il doit bien entendu évoluer avec la mise à jour des fiches bâtiminaires qui doivent être intégrées par les gestionnaires et aussi par France Domaine.

Les dépenses d'investissement ont été également renseignées dans l'outil ;

A titre d'exemple, France domaine a indiqué que dans la région Pays de Loire, l'outil d'aide au diagnostic a permis de constater que les personnels travaillant dans quatre-vingt-dix bâtiments

pourraient, au strict plan de la surface occupée, être regroupés dans trente, permettant ainsi une économie de trois millions d'euros et un potentiel de produits de cessions d'une valeur de deux millions d'euros.

En qui concerne les dépenses d'énergie, France Domaine a précisé que l'outil de suivi des fluides (OSF) mis en œuvre dans certains ministères serait relié à ce nouvel outil. Cette connexion a été réalisée pour la région Pays de Loire pour tout le patrimoine de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

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

Le Conseil après en avoir délibéré lors de sa séance du 24 juin 2015 fait les observations suivantes :

Il salue le travail de très grande qualité effectué par France Domaine dans le cadre de l'expérimentation des SDIR tant au niveau de la méthode que des outils.

Sur la méthode

Il relève que la démarche pragmatique qui a prévalu en désignant des régions expérimentatrices avant une généralisation du dispositif des SDIR est un gage de succès pour l'avenir puisqu'elle permet de tester en temps réel l'organisation et les outils ;

Il rappelle que dans son rapport du 30 janvier 2013, le Conseil avait prôné comme territoire le plus adapté à la gestion d'un parc immobilier, l'échelle interrégionale. Il relève que l'expérimentation des SDIR, en retenant la région constitue une avancée certaine et que la réforme territoriale en cours permet de se rapprocher de l'organisation optimale préconisée par le Conseil.

Le Conseil a bien noté les difficultés rencontrées lors de ces premiers mois de l'expérimentation qu'il s'agisse de la nécessaire professionnalisation des personnels en charge de l'immobilier, de l'implication variable des opérateurs et du manque de visibilité des acteurs sur les missions et les effectifs. Il souhaite que ces trois éléments soient au cœur des schémas stratégiques qui vont être définis dans les prochains mois.

Il regrette que le bilan n'ait pas été d'avantage objectivé par des bilans par région en termes de ressources humaines, de budget et de données patrimoniales ;

Le Conseil observe que ce premier bilan d'étape ne concerne que la phase diagnostic des SDIR. Il appelle l'attention sur l'étape à venir essentielle à ses yeux puisqu'elle vise à définir une stratégie patrimoniale dans les différentes régions expérimentatrices. Cette stratégie doit reposer

sur les principes énoncés par le Conseil depuis de nombreuses années visant à rationaliser le parc immobilier de l'État et des opérateurs et en réduire les coûts ;

Sur la gouvernance

Il constate avec satisfaction le rôle déterminant de France Domaine dans le cadre de l'expérimentation. Ce rôle doit être confirmé dans la phase stratégie à venir. Ce point est d'autant plus crucial que la mise en œuvre des nouvelles régions a mis en avant le rôle du préfet dans les réorganisations immobilières à venir. Or, comme l'a déjà souligné le Conseil celui-ci est à la fois représentant de la fonction propriétaire et assume la représentation des occupants. Le Conseil réaffirme encore une fois la nécessité d'une représentation unique de l'État propriétaire par France Domaine.

Il rappelle à cet égard que le Conseil dans son avis du 14 janvier 2015 avait demandé une diversification des modalités d'expérimentation des SDIR entre le SGAR et le RPIE. Il regrette que l'audition n'ait pas permis d'apprécier l'application de cette recommandation dans la phase diagnostic. Il recommande que dans la phase stratégie des SDIR, le rôle du RPIE soit davantage mis en avant ;

Sur les outils développés par France domaine

Depuis 2005 le Conseil a souligné à plusieurs reprises la nécessité que l'État dispose d'un outil de gestion immobilière ⁽²⁾

Le Conseil se réjouit donc des outils développés par France domaine dans le cadre de l'expérimentation des SDIR et plus particulièrement de l'outil d'aide au diagnostic immobilier. Les membres du Conseil ont loué unanimement l'intérêt de cet outil présenté en séance qui est accessible aux différents acteurs de la politique immobilière de l'État depuis le 1^{er} juillet 2015 avec un accès authentifié.

Cet outil permet, selon France Domaine de disposer d'une vision physique complète du parc de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs

Le Conseil a relevé que les données déclaratives de surface figurant dans cet outil devaient faire l'objet d'une vérification permettant de les fiabiliser. Le recours à des géomètres pourrait utilement permettre la réalisation de ce travail.

Cette fiabilisation nécessite également que la définition des surfaces soit rappelée à l'ensemble gestionnaire de parc (shon, sub, sun...) afin de disposer d'une définition de données partagée par tous les acteurs.

⁽²⁾ avis 2015-06 du 11 février 2015.

Le Conseil note en revanche que l'outil de comptabilité analytique (CAN) bâtementaire dont il a fortement demandé la création ne sera pas disponible immédiatement. Celui-ci doit faire l'objet d'une expérimentation afin de vérifier si les toutes dépenses identifiées dans Chorus (sauf celles de personnel) peuvent être rattachées à un bâtiment. Il s'agit d'un travail important de récupération de données qui exige une implication très forte de tous les intervenants dans la chaîne de la dépense. Il salue la volonté de France Domaine de faire aboutir au plus vite ce chantier.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État salue, à travers l'expérimentation des SDIR, les progrès considérables accomplis par France Domaine en matière de méthode et d'outils. La professionnalisation de ce service demandée par le Conseil semble porter ses fruits.

Il recommande que le rôle de France Domaine représentant unique de l'État propriétaire soit réaffirmé dans la phase de stratégie des SDIR mais aussi dans le cadre du volet immobilier de la réforme territoriale en cours.

Le Conseil souhaite à ce stade de l'expérimentation appeler l'attention sur le fait que les décisions importantes prises en matière de réorganisation territoriale ne doivent pas conduire à vider de leur sens les SDIR, comme ce fut le cas pour les SPSI avec la mise en œuvre de la RÉATE. Il constate que le calendrier des SDIR s'articule de manière homogène avec celui de la réforme territoriale ce qui doit permettre de faire coïncider les processus de réforme dans le domaine de l'immobilier.

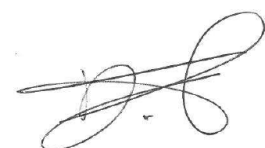
En outre, la mission conduite par l'Inspection générale des finances portant sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils actuels de la politique immobilière de l'État dont le rapport définitif est attendu dans les prochaines semaines semble corroborer un calendrier de réforme cohérent.

En tout état de cause, le Conseil sera particulièrement attentif aux différentes évolutions concernant la politique immobilière de l'État.

Le Conseil restera vigilant sur les outils informatiques mis à disposition des services plus particulièrement sur celui relatif à la comptabilité analytique bâtementaire et rappelle avec force l'urgence qui s'attache à en disposer.

Le Conseil souhaite être saisi préalablement du projet de nouvelle circulaire sur la politique immobilière de l'État.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT