



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 la circulaire du Premier ministre en date 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 ;

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 les avis 2015-11 et 2015-29 du Conseil de l'immobilier de l'État en date respectivement des 14 janvier 2015 et 24 juin 2015 portant sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 24 février 2016,

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 et de Mme Sophie GIANNIERI, son adjointe ;

M. Henri-Michel COMET, préfet de la région Pays de la Loire accompagné de Mme Françoise FONT, responsable de la politique immobilière de l'État en présence de France Domaine ;

M. Pierre RICARD, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales de la région Auvergne Rhône-Alpes accompagné de M. Bruno COUTELIER, chargé de mission, de Mme Sophie BARTHELET de la DREAL et de M. Jean-François GRANGERET, responsable de la politique immobilière de l'État en présence de France Domaine ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 23 mars 2016,

M. Dominique SORAIN, préfet de la région de la Réunion, assisté de M. Maurice BARATE, secrétaire général de la préfecture, de M. Pascal POIRSON, responsable de la politique immobilière de l'État en présence de France Domaine (l'audition s'est déroulée en visio-conférence) ;

Mme Christine GIBRAT, adjointe au secrétaire général pour les affaires régionales, chargée du pôle politiques publiques, accompagné de M. Alain AUGER, adjoint au SGAR, chargé du pôle modernisation et pilotage budgétaire, Mme Dominique LEVEQUE, responsable de l'unité stratégie immobilière et pilotage budgétaire, de M. Faouzi BEN SETHOUM, chargé de mission unité construction à la DREAL, de M. Jean-Louis GRENIER, responsable de la politique immobilière de l'État, en présence de France Domaine

Considérant que la circulaire du 16 décembre 2014 a prévu l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) dans cinq régions (devenues quatre après la réforme territoriale) avant la généralisation de la phase diagnostic de cet outil à toutes les régions par circulaire du 6 juillet 2015 ;

Considérant que la circulaire du 16 décembre 2014 a prévu que cette expérimentation doit s'appuyer sur les recommandations du Conseil de l'immobilier de l'État qui auditionnera les préfets de région et France Domaine ;

Considérant les avis 2015-11 et 2015-29 du CIE qui avaient apprécié positivement la démarche de l'expérimentation des SDIR tant au niveau de la méthode que des outils présentés par France Domaine tout en appelant à une vigilance particulière sur la gouvernance territoriale à définir et sur l'importance des outils à mettre à disposition des services.

Considérant que France Domaine lors de son audition du 24 février 2016 a rappelé la démarche méthodologique du SDIR qui compte deux volets successifs :

- le volet diagnostic qui repose sur la collecte et la fiabilisation de l'ensemble des informations relatives aux bâtiments occupés par l'État : données physiques, (superficie, ratios d'occupation, etc.) techniques (état de santé, conformité aux normes) et d'exploitation

(consommation de fluide, charges d'entretien, etc.) ainsi que sur le recensement des compétences disponibles en matière immobilière et des ressources budgétaires mobilisables.

- le volet « stratégique » qui se décompose en deux phases complémentaires et itératives :
 - la stratégie patrimoniale qui consiste à définir le périmètre projeté des implantations du parc immobilier de l'État et à déterminer les opérations immobilières à réaliser (cessions, regroupement ou densification d'implantations, renégociation des baux, etc.);
 - la stratégie d'intervention sur le parc immobilier projeté qui vise à élaborer la stratégie d'entretien et de rénovation du parc afin de répondre aux objectifs de préservation du patrimoine, d'optimisation et de modernisation du parc.

Considérant que le service France Domaine a développé des outils méthodologiques et informatiques (référentiel technique et outil d'aide au diagnostic) pour accompagner la phase essentielle de mise à jour des données dans le cadre du diagnostic ;

Que les travaux de mise à jour des données sont réalisées selon une approche pragmatique et progressive consistant à déterminer un ordre de priorité des travaux ;

Qu'ont été analysés dans un premier temps les bâtiments de bureau occupés par l'État dont la surface est supérieure à un seuil variable en fonction des régions (afin de disposer d'un diagnostic fiable pour les bâtiments représentant les plus grands enjeux) et la mise à jour des données considérées comme prioritaires (16 champs doivent ainsi être renseignés obligatoirement dans le référentiel technique) ;

Que la mise à jour des données sera étendue ultérieurement à l'ensemble des bâtiments dont la SUB est supérieure à 500 m² ;

Que les travaux de mise à jour des données et les outils d'aide au diagnostic du parc seront déployés durant les prochains mois auprès dans les administrations centrales et les opérateurs de l'État.

Considérant que les auditions devant le Conseil n'avaient pas pour objectif, à ce stade d'avancement des travaux du diagnostic, la présentation de la stratégie immobilière ;

Qu'il a été demandé aux quatre régions auditionnées (Pays de la Loire, Auvergne Rhône-Alpes, Réunion, Normandie) d'éclairer le Conseil sur les conditions de déploiement du SDIR en s'appuyant sur le schéma de gouvernance, les acteurs et la coordination des travaux, l'appropriation des méthodes et outils proposés par France Domaine, le périmètre et le caractère complet ou non de l'inventaire immobilier, les conditions de détermination des besoins des services et les facteurs déterminants de la stratégie immobilière à concevoir.

SUR LE SCHEMA DE GOUVERNANCE, LES ACTEURS ET LA COORDINATION DES TRAVAUX

Région Pays de la Loire :

La gouvernance s'est appuyée sur une démarche concertée et une coordination régionale renforcée dans le cadre du comité d'administration régionale (CAR) sous l'autorité du préfet de région en lien avec les préfets de département.

Concrètement, la cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE) a permis de réunir régulièrement le secrétaire général pour les affaires régionale (SGAR), le responsable régional de la politique immobilière de l'État (RPIE) et le responsable plan bâtiment de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;

Cette cellule se montre particulièrement active et joue pleinement son rôle d'animation et de pilotage des cellules départementales de suivi de l'immobilier de l'État (CDSIE).

Les opérateurs ont été associés à la démarche de manière pragmatique. Le retour est globalement satisfaisant.

Deux ministères (défense et justice) ont très peu contribué à l'exercice, d'autres en revanche se sont pleinement impliqués (éducation nationale par exemple).

Région Auvergne Rhône Alpes :

Au niveau régional, sous l'autorité du préfet de région, le pilotage et la coordination des travaux sont assurés au sein de plusieurs instances :

Le comité de pilotage régional immobilier (CPRI) constitué des secrétaires généraux des préfectures, du SGAR, du RPIE et de la DREAL est l'instance de proposition des orientations et d'examen des projets qui font l'objet d'une validation finale en CAR.

L'équipe de projet pilotée par le SGAR, et composée du RPIE et de la DREAL est chargée de suivre et d'animer les travaux menées sur les différents volets du SDIR, accompagnée en tant que de besoin par la CRSIE et des groupes de travail immobiliers régionaux.

Sur le plan local, les préfets de département jouent un rôle central dans la démarche.

Le Conseil a relevé au cours de l'audition le rôle prépondérant confié au chargé de mission immobilier et achats de l'État placé auprès du Préfet, au détriment du RPIE.

Les opérateurs ont été pris en compte de manière progressive dans le SDIR Auvergne Rhône Alpes. Un courrier du préfet les a informés de la démarche du SDIR. Ils ont ainsi été tous sollicités sur le principe du porter à connaissance. Environ la moitié a répondu et sera intégrée dans les SPSI départementaux.

À l'exception de la défense, la plupart des ministères se sont associés aux travaux du SDIR.

Région Île de la Réunion :

S'agissant d'un territoire unique, la question de la gouvernance se révèle plus simple à mettre en place qu'en métropole d'autant que la démarche de mutualisation en matière d'immobilier existe déjà depuis plusieurs années en raison de la RéaTE.

Il convient de mentionner l'absence sur l'île de certains services immobiliers ministériels (CEREMA, SGAMI, antenne immobilière des finances).

La gouvernance retenue à la Réunion s'appuie largement sur l'organisation existante. La politique immobilière est assurée par le préfet secondé par le secrétaire général qui dispose d'une petite équipe interministérielle composée du RPIE et de deux agents de la préfecture et d'un agent de la DREAL qui constituent la CRSIE. Par ailleurs, au niveau des chefs de service, l'instance habituelle d'information et d'échanges est le comité d'administration régionale (CAR).

Pour le SDIR, le périmètre de ces deux instances a été élargi à l'ensemble des dix-sept administrations présentes dans l'île et aux huit principaux opérateurs ayant un patrimoine important.

Cette mutualisation en configuration SDIR des compétences et moyens existants au sein des services de l'État devrait permettre de mettre en place un guichet unique en matière d'immobilier et d'initier de nouvelles méthodes de travail.

Région Normandie :

La fusion des régions Basse et Haute Normandie a nécessité la mise en place d'un nouveau schéma de gouvernance et donc d'une structuration rénovée des acteurs locaux, sous l'impulsion de la nouvelle préfète de région, qui ont pesé sur le calendrier de mise à jour des données dans le cadre du SDIR.

L'organisation est la suivante :

- La cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE), qui regroupe le RPIE (mission politique immobilière de l'État), le SGAR, la DREAL et les autres services selon les thèmes abordés,
- Les cellules départementales de suivi de l'immobilier de l'État (CDSIE) qui reproduisent au niveau départemental la représentation de la CRSIE,
- Les services techniques immobiliers (DDT, services immobiliers des finances, de l'intérieur et de la justice) ;
- Les services gestionnaires des bâtiments.

La coordination et le suivi des travaux reposent sur le RPIE en appui du SGAR.

Le Conseil s'est étonné de l'absence totale de mutualisation recherchée dans ce schéma qui ne fait que reproduire l'organisation existante avant le SDIR et la fusion des régions Base et Haute Normandie. Il invite la région dans le cadre du SDIR à mutualiser davantage les moyens et les compétences et à sortir d'une organisation verticale reposant sur quatre niveaux.

LA MISE A JOUR DES DONNES DE CONNAISSANCE DU PARC

La collecte et la fiabilisation des informations relatives aux principaux bâtiments occupés par l'État constituent la première étape indispensable de la phase diagnostic du SDIR sans laquelle aucune stratégie ne peut être envisagée.

Le service France Domaine a développé des outils méthodologiques et informatiques pour accompagner cette phase de mise à jour des données (référentiel technique et outil d'aide au diagnostic).

Le référentiel technique (RT) est l'outil de collecte de l'information au niveau bâtementaire qui est pré-alimenté par Chorus RE-Fx, par les fiches SPSI et est enrichi de données sur l'état des composants des bâtiments et de données d'exploitation (contrôles règlementaires, consommations de fluides, principaux coûts d'occupation). Cet outil contribue à faciliter la mise à jour des données de connaissance du parc qui font désormais l'objet d'une saisie en ligne et sont intégrées toutes les semaines dans l'outil d'aide au diagnostic (OAD). Ce deuxième outil permet de restituer sous forme de synthèse les données renseignées dans le référentiel technique.

Comme indiqué ci-dessus, les travaux de mise à jour des données sont réalisés selon une approche pragmatique et progressive consistant à déterminer l'ordre de priorité des travaux en s'intéressant d'abord aux bâtiments de bureau occupés par l'État dont la surface est supérieure à un seuil variable en fonction des régions ; cela permet de disposer d'un diagnostic fiable pour les bâtiments représentant les enjeux principaux et la mise à jour des données considérées comme prioritaires (16 champs doivent ainsi être renseignés obligatoirement dans le référentiel technique).

Les opérations de mise à jour des données font l'objet d'un suivi par France domaine via l'outil d'aide au diagnostic. L'onglet « caractère complet des données » permet de mesurer l'avancement des travaux.

Ces outils ont été mis à la disposition des régions expérimentatrices à partir d'octobre 2015 après le lancement des SDIR. Celles-ci ont donc dû d'abord utiliser les outils dont elles disposaient pour procéder à l'inventaire puis se former aux nouveaux outils. Cette difficulté doit être prise en compte pour apprécier le calendrier de mise à jour des données qui a pris du retard.

La mise à jour des données exclut celles concernant le ministère de la défense et le ministère de la justice, ces deux ministères ne relevant de la compétence du préfet de région. Il est à noter que le ministère de la justice a choisi d'intégrer le dispositif SDIR pour l'immobilier tertiaire des

directions des services judiciaires, protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire.

Région Pays de la Loire :

Les données concernent les bâtiments de bureaux de l'Etat et multi-occupants d'une SUB supérieure à 500 m², auxquels ont été ajoutés les biens concernés par les projets identifiés par le SDIR (y compris ceux dont la SUB est inférieure à 500 m²) ainsi que les bâtiments récemment pris à bail soit 195 bâtiments (au 4 avril 2016) à mettre à jour de manière prioritaire.

Selon les informations fournies postérieurement à l'audition par France Domaine, ces biens représenteraient 412 239 m² de SUB, 257 223 m² de SUN, 15 098 postes de travail soit un ratio SUN/Pdt de 17,02 m². Ces informations nécessitent toutefois d'être confirmées à l'issue du diagnostic.

Le caractère complet de ce bilan est très satisfaisant en raison de la mobilisation des acteurs même si la mise en place des nouveaux outils par France Domaine a été considérée dans une première phase comme une contrainte puisque les services locaux avaient déployé leur propre outil d'inventaire.

La poursuite des travaux devra être axée sur les données techniques et d'exploitation (état de santé, coûts d'exploitation, performance environnementale, etc.).

Parallèlement à ces travaux d'inventaire, il est utile d'indiquer que la région Pays de la Loire expérimente avec France Domaine la mise en place d'une comptabilité bâtementaire (CAN) afin de disposer à la maille du bâtiment ou du site (au sens de Chorus RE-Fx) les dépenses immobilières pour obtenir le coût d'un bâtiment ou d'un site au m². Un bilan détaillé de cette expérimentation sera réalisé au mois de juin afin de définir les conditions d'extension de l'expérimentation.

Région Auvergne-Rhône alpes :

La liste des bâtiments retenus dans la mise à jour des données est conforme aux préconisations de France Domaine. Elle a néanmoins été adaptée au contexte local compte tenu de l'ampleur du parc.

Les biens suivants ont été retirés de la liste :

- biens inférieurs à 1250m² de SUB et ne présentant pas d'enjeu ;
- biens relevant d'administrations centrales
- biens en cours de cession
- biens ne correspondant pas à des immeubles de bureaux mais identifiés comme tels dans Chorus RE-Fx ;

Certains biens à enjeu dont la SUB est inférieure à 1250m² SUB ont en revanche été rajoutés.

Au total, 223 bâtiments (au 4 avril 2016) font l'objet d'une mise à jour prioritaire des données.

Selon les éléments fournis par France domaine postérieurement à l'audition et sous réserve d'une confirmation à l'issue de la phase diagnostic, ces biens totaliseraient une SUB de 759 549 m², une SUN de 433 844 m², 27 910 postes de travail et un ratio SUN /Pdt de 15,54 m².

Dans cette région également la prise en mains des nouveaux outils proposés par France Domaine a conduit à un léger retard dans la conduite des travaux. France Domaine a toutefois souligné la contribution particulière de la région Auvergne Rhône Alpes à la constitution des outils qui sont à présent appréciés par l'ensemble des régions

Du fait de la mobilisation des acteurs, la phase de diagnostic a rapidement progressé, mais une actualisation des données devra être réalisée à partir des nouvelles données qui ont été mises à jour dans les outils.

Région Île de la Réunion :

La liste des biens retenus dans le cadre de la phase initiale de mise à jour des données n'est pas tout à fait conforme aux préconisations de France Domaine (bureaux État et multi-occupants supérieures à 500 m² de SUB hors défense et justice non tertiaire) dans la mesure où ont été conservés les biens de bureaux occupés par le ministère de la défense et les biens à majorité de bureaux occupés par le ministère de la justice alors qu'aucun accord n'existait avec ces deux ministères pour récupérer leur données. Les bâtiments en cours de cession ont été retirés de la liste ainsi que certains biens à enjeux inférieurs à 500 m² de SUB.

Au total, les travaux de mise à jour des données de manière prioritaire portent sur 59 bâtiments au 4 avril 2016.

Ce parc représenterait selon les informations fournies par France Domaine après l'audition et sous réserve de confirmation à l'issue du diagnostic une SUB de 88 562 m², une SUN de 57 692 m² pour 3 696 postes de travail soit un ratio SUN/Pdt de 15,6 m².

Le changement d'outil a nécessité une formation de formateurs qui n'a pu être faite comme pour les autres régions en janvier 2016 mais seulement à la mi-février avec la DREAL par visio-conférence.

De fait la mise à jour des données connaît un peu de retard malgré la mobilisation des acteurs.

Cette région a pointé le caractère incomplet et la mauvaise qualité des données issues de Chorus RE-Fx.

Région Normandie :

La mise à jour de biens retenue dans le cadre de la mise à jour des données (189 biens au 4 avril 2016) est conforme aux préconisations de France Domaine (bureaux État et multi-occupants supérieurs à 500 m² de SUB, hors défense et justice non tertiaire).

L'approche retenue dans la phase expérimentale pour la mise à jour des données de connaissance du parc est exemplaire pour les données techniques, grâce à l'implication de la DREAL.

Sur la base des données issues de l'outil d'aide au diagnostic fournies par France Domaine postérieurement à l'audition et sous réserve de leur confirmation à l'issue du diagnostic, ces 189 bâtiments représenteraient une SUB de 384 976 m², une SUN de 219 563 m², 13 649 postes de travail soit un ratio/pdt de 16,08 m².

La région Normandie s'est bien approprié les nouveaux outils de France Domaine même si la mise en place d'une nouvelle gouvernance a entraîné du retard. Un effort doit être consenti dans les départements de Seine-Maritime et de l'Eure.

L'organisation issue de la fusion doit permettre de relancer les travaux d'enrichissement des données dans le référentiel technique.

Tout comme la Réunion, la Région Normandie a évoqué l'important travail de mise à jour des données bâtimentaires en raison du caractère incomplet de la base de Chorus RE-Fx.

Le Conseil a relevé que la région Normandie avait déjà identifié des schémas de relogement de plusieurs administrations. Il s'étonne de ces projets alors que la phase diagnostic n'est pas achevée. Il rappelle qu'aucune stratégie ne peut être élaborée sans disposer d'un inventaire précis et d'un état détaillé des bâtiments sauf à mettre en œuvre des solutions immobilières qui peuvent se révéler inappropriées à moyen terme pour l'État et donc coûteuses pour les finances publiques.

En conclusion, pour les quatre régions et s'agissant de la mise à jour des données, le bilan n'est pas satisfaisant. Aucune région n'a terminé cette étape alors que la démarche des SDIR a été lancée en décembre 2014. Si le Conseil comprend que la mise disposition des outils a pu retarder cette phase, il souhaite que les travaux soient rapidement achevés pour disposer d'un inventaire précis au minimum sur la liste de biens établie entre France Domaine et chaque région.

Le Conseil a relevé avec satisfaction que les outils proposés par France Domaine (OAD et RT) se révélaient adaptés à une meilleure connaissance du parc.

La démarche pragmatique mise en place, en identifiant une liste de bâtiments à enjeux et en s'attachant à renseigner prioritairement seize champs du référentiel technique, a été considérée comme un facteur de réussite de la démarche SDIR par les régions auditionnées.

LES CONDITIONS DE LA REUSITE DE L'EXPERIMENTATION DES SDIR

Deux points ont été considérés par les régions comme essentiels à réalisation des SDIR : les moyens humains et les compétences ainsi que les ressources budgétaires.

1- Les moyens humains et les compétences

Région Pays de la Loire :

Lors de l'audition, le préfet de région a indiqué que la dispersion des agents et compétences entre les différents services se traduisait par des difficultés en matière de maîtrise d'ouvrage, de gestion du référentiel immobilier (sur lequel s'appuient les travaux du SDIR) et de fiabilisation des données bâtimementaires.

Il préconise l'organisation d'une plate-forme régionale de l'immobilier placée sous l'autorité du préfet de région regroupant les compétences techniques présentes au sein du groupe de pilotage du SDIR animée par le RPIE.

Le préfet propose également de conforter les compétences opérationnelles de plusieurs fonctions :

- L'assistance à maîtrise d'ouvrage qu'il convient de professionnaliser et d'organiser en réseau autour des services ministériels existants (par ex. plateformes immobilières des administrations financières) sauf à externaliser.
- L'extinction programmée de la conduite d'opération, développée au sein des directions départementales des territoires (DDT) et des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) nécessitera le recours à l'externalisation dont le coût sera à prévoir dans les projets.
- Le réseau des correspondants immobiliers dans les départements sera structuré et stabilisé à l'occasion du déploiement du nouvel outil de gestion du parc immobilier.

Région Auvergne Rhône-Alpes :

Le recensement des moyens et compétences en matière d'immobilier présents au sein des administrations avait déjà fait l'objet d'une enquête en 2014 avant la réforme territoriale. Celle-ci avait permis d'identifier, entre autres, une piste d'amélioration au niveau régional consistant en la création d'un service support immobilier interministériel permettant de mutualiser les ressources, les compétences et les outils.¹

¹ Rapport de novembre 2014 sur la modernisation de l'État territorial

Région Île de la Réunion :

Les principaux constats du diagnostic des moyens humains présentés par le préfet sont les suivants :

- L'essentiel des moyens humains consacrés à l'immobilier (2% des effectifs) œuvrent à la maintenance quotidienne du parc. Il y a une véritable absence de professionnalisation de la filière. Pour cette raison, Il ne faut pas réduire les moyens humains mais mutualiser d'avantage.
- Le principal point de fragilité identifié est l'absence de services techniques ministériels spécialisés qui limitent les compétences en maîtrise d'ouvrage et conduite d'opérations sur l'île. L'essentiel de cette compétence est situé au sein de la cellule construction de la DREAL. La fin de cette activité prévue en 2020 dans les DOM devra impérativement être accompagnée d'une organisation alternative à la maîtrise d'ouvrage et à la conduite d'opérations.

Si l'externalisation peut être un moyen de remédier à cette difficulté, le préfet juge indispensable de préserver une compétence en régie pour ce type de fonction.

Région Normandie :

Le recensement des moyens humains et des compétences effectué fait apparaître que les agents en charge de l'immobilier, qu'ils se situent ou non au sein d'un service immobilier, sont polyvalents. Il n'existe pas dans la région de ressources dédiées à cette seule activité.

Les ressources humaines sont concentrées sur les sites majeurs, au sein des administrations les plus importantes.

La professionnalisation de la fonction immobilière devra permettre une répartition plus équitable des compétences.

2- Les ressources budgétaires

De manière unanime, les quatre régions ont pointé l'insuffisante mutualisation des moyens. Seuls trois programmes (723, 309 et 333) obéissent à cette logique dans un contexte budgétaire contraint.

Ce sont les programmes ministériels qui supportent l'essentiel des moyens consacrés à l'immobilier. De plus, les décisions et les budgets en matière d'immobilier sont très centralisés.

Cette situation de cloisonnement des ressources immobilières liée à l'architecture budgétaire conduit, comme l'a indiqué le préfet de la région pays de la Loire, à un émiettement des ressources préjudiciable au portage régional de la politique immobilière.

S'il n'est pas remédié à cette situation et si certains projets régionaux identifiés comme stratégiques en matière immobilière ne trouvent pas de financement dans des délais rapides, toute la crédibilité du SDIR sera remise en cause.

S'agissant de l'outre-mer le préfet de la Réunion a fait part d'une certaine frustration à contribuer aux recettes de cessions qui alimentent le CAS au niveau central et à ne jamais bénéficier d'une redistribution de ces produits localement.

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances des 22 février, 23 mars et 11 mai 2016 fait les observations suivantes :

En préalable, le Conseil confirme l'importance qu'il attache à la mise en œuvre du SDIR comme outil de connaissance du parc immobilier de l'État permettant ainsi de définir une stratégie patrimoniale.

Sur le calendrier

Le Conseil relève l'important retard pris dans la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux. La phase diagnostic qui aurait dû se dérouler durant l'année 2015 se trouve reportée en 2016.

- 1- Les quatre régions auditionnées n'ont pas totalement achevé la phase « mise à jour des données » qui constitue la première étape du diagnostic alors que les résultats étaient attendus pour juillet 2015;
- 2- Les outils développés par France Domaine ont été mis à disposition des services en fin d'année 2015 et début 2016 pour la Réunion. Les quatre régions expérimentatrices qui avaient débuté leur mise à jour avec leurs propres outils, ont donc dû être formées à ceux de France domaine et procéder à une nouvelle actualisation des données figurant dans les outils.

Sur la gouvernance du SDIR

- 3- Le Conseil se félicite de l'implication de tous les acteurs de l'immobilier de l'État au niveau local. Les SDIR constituent à cet égard une vraie réussite par la prise en compte d'une logique interministérielle de l'immobilier sur le territoire d'une région même si les moyens humains et financiers sont encore à ce stade cloisonnés.
- 4- Il note avec satisfaction que les opérateurs ont été associés à la démarche du SDIR. Il remarque que l'ensemble des administrations ont participé à la démarche à l'exception notable du ministère de la défense.

- 5- Pour les régions auditionnées, cette dynamique a été très largement mise en œuvre sous l'autorité des préfets de région. Or, celui-ci est à la fois représentant de la fonction propriétaire et assume la représentation des utilisateurs. Cette situation ne doit pas conduire à des arbitrages privilégiant systématiquement les contraintes des utilisateurs au détriment des intérêts de l'État propriétaire, comme l'a déjà indiqué le Conseil à plusieurs reprises - et les auditions sur les SDIR l'ont conforté dans cette analyse - .
- 6- Le rôle du RPIE se révèle, quant à lui, plus nuancé selon les régions. Sa position est largement dépendante de l'organisation mise en place par le préfet.

Le Conseil rappelle à cet égard sa demande d'une diversification des modalités d'expérimentation des SDIR entre le SGAR et le RPIE.

Cette demande est d'autant plus d'actualité que la nouvelle organisation de la politique immobilière décidée en début d'année repose sur une direction immobilière de l'État qui s'appuiera localement sur les préfets de région qui représentent l'État propriétaire au niveau déconcentré et sur un réseau de chefs de services régionaux de l'immobilier (RPIE) renforcé en moyens et compétences.

Le Conseil sera très attentif aux missions confiées aux uns et aux autres dans ce nouveau schéma qui doit garantir l'unicité de l'État propriétaire.

- 7- Le Conseil salue le rôle déterminant de France Domaine central dans le cadre de l'expérimentation qui grâce à la méthode et aux outils développés a su démontrer sa capacité à faire émerger le principe selon lequel une politique immobilière suppose un inventaire préalable et précis du patrimoine.

Le travail considérable fourni par France Domaine dans le cadre du diagnostic est à souligner. Ses efforts portent leurs fruits dans la mesure où aujourd'hui tous les acteurs sont concentrés sur cette étape avant d'engager véritablement les travaux de stratégie.

Ce positionnement devra se poursuivre tout au long de la phase stratégie à venir, France Domaine, future direction immobilière de l'État, devant être le garant de l'application des normes de la politique immobilière de l'État.

- 8- Au-delà de l'organisation qui sera mise place à l'occasion de la création de la future direction, le Conseil tient à souligner l'effort important qui doit encore être accompli pour disposer d'une vraie compétence en matière de gestion des actifs immobiliers. Ce point demeure, au niveau central et local, une priorité pour l'avenir de la politique immobilière de l'État.

Sur la méthode utilisée par France Domaine pour mener les travaux du SDIR

- 9- Le Conseil a bien noté le caractère pragmatique de l'approche progressive retenue par France Domaine visant à se concentrer sur une partie du parc ce qui permet dans un calendrier contraint de tester les outils et la fiabilité des données.

10- Il regrette toutefois la lenteur des travaux de diagnostic et de connaissance du parc pourtant à maintes reprises réclamés par le Conseil. Il rappelle que dans le cadre du plan de relance de 2009 une enveloppe de 50 M€ avait été dégagée pour ces audits.

Sur les outils déployés par France Domaine pour améliorer la connaissance du parc

11- Le Conseil salue de manière unanime le caractère performant de ces outils pour la connaissance du parc. Les régions auditionnées qui ont largement contribué à leur élaboration se les sont appropriés.

12- Le Conseil relève que l'intérêt de ces outils réside dans son caractère uniforme et partagé sur tout le territoire. Il se réjouit que l'État se dote enfin de moyens permettant de connaître son parc. Il observe que plus de dix ans ont passé depuis qu'il avait souligné ainsi que les membres de la commission des finances la nécessité pour l'État de disposer d'un outil de gestion immobilière. Ce retard est extrêmement préjudiciable à la mise en œuvre d'une véritable stratégie immobilière de l'État ce que le Conseil n'a eu de cesse de rappeler.

13- Le Conseil s'interroge sur la qualité des éléments figurant dans Chorus RE-Fx qui alimentent ensuite le référentiel technique. Plusieurs régions ont indiqué le caractère incomplet des données de Chorus RE-Fx. Ce point nécessite une attention toute particulière si l'on souhaite disposer d'un inventaire fiable. Dans la mesure où cet outil constitue la base du système d'information et sachant que ce type d'interrogation est régulièrement formulé devant lui, le Conseil demande qu'un audit soit réalisé pour mesurer sa qualité et la manière dont il est renseigné.

14- Le Conseil a pris bonne note de l'expérimentation en cours avec cet outil portant sur la comptabilité bâtementaire dont il attend avec grand intérêt les résultats. Il souhaite que le bilan de cette expérimentation lui soit présenté.

15- Les premiers éléments de synthèse fournis par France Domaine sur le périmètre de mise à jour retenu et qui restent à confirmer font apparaître que pour les quatre régions auditionnées la norme plafond de 12m2 SUN par poste de travail édictée en 2009 n'est toujours pas respectée. Le Conseil ne peut que regretter et dénoncer le retard pris au niveau déconcentré pour atteindre ce ratio. Cette situation met en évidence le travail important restant à accomplir au niveau local à travers la phase de stratégie des SDIR pour atteindre cet objectif.

Sur les points de vigilance mis en avant par les préfets concernant les moyens humains et les compétences ainsi que les ressources budgétaires

16- Le Conseil a bien entendu les régions auditionnées sur la nécessité de disposer de compétences immobilières au niveau local. Le choix de recourir, le cas échéant à des ressources externes est largement dépendant du recensement des moyens humains qui doit être réalisé de manière à envisager les mutualisations possibles.

17- Sur les ressources budgétaires disponibles, le Conseil partage le constat d'une absence de visibilité globale au nouveau régional des moyens budgétaires consacrés à l'immobilier et que

seuls trois programmes concourent actuellement à la mutualisation des ressources (723, 309 et 333).

- 18- La décision du gouvernement de refondre, dès le projet de loi de finances 2017, les outils budgétaires dans le sens d'une plus grande efficacité en s'appuyant notamment sur un compte d'affectation spéciale élargi et de mutualiser d'avantage les dépenses immobilières au niveau central ou au niveau déconcentré doit répondre à cette préoccupation. Le Conseil sera toutefois attentif au fait que cette simplification ne soit pas conçue dans un sens de restriction des moyens mis en place pour l'entretien du patrimoine.
- 19- Le Conseil s'inquiète que les projets immobiliers qui ont déjà émergé dans le cadre du diagnostic et qui vont dans le sens d'une rationalisation immobilière ne puissent trouver de financement. Une telle situation, si elle était confirmée, serait préjudiciable à la mise en œuvre des SDIR.

En conclusion, Le Conseil salue la dynamique de la démarche des SDIR et l'implication de tous les acteurs à sa réussite tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.

Il souhaite que les prochaines auditions soient programmées à l'issue de l'achèvement du diagnostic dans toutes ses composantes (mise à jour des données, recensement des moyens humains et compétences et inventaire des moyens financiers) afin de disposer d'un bilan global de l'expérimentation.

Pour le Conseil,



son Président
Jean-Louis DUMONT