



Avis sur le bilan d'activité 2021 de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) présente annuellement au Conseil de l'immobilier de l'État un bilan de ses missions et des actions menées. L'activité a été soutenue en 2021, avec le lancement et la poursuite de différents plans : le volet rénovation énergétique de France Relance, la rénovation des cités administratives et le plan Résilience.

Le Conseil de l'immobilier de l'État salue l'investissement des équipes de la DIE et la démarche de progrès continu portée par sa direction. Il regrette toutefois de ne pouvoir apprécier les résultats de son activité, faute d'instruments de mesure adaptés.

Le Conseil partage la crainte du directeur de l'immobilier de l'État que le défi de la transition environnementale ne puisse être relevé dans le cadre actuel de gouvernance de la fonction immobilière de l'État. Il dit sa conviction que des réponses soutenables à la question des moyens à mobiliser ne pourront être trouvées sans un changement de modèle.

Le Conseil se réjouit de la présentation d'une étude comparative sur l'immobilier public européen réalisée à l'initiative de la DIE. Il invite le ministre en charge de la politique immobilière de l'État à engager dès 2023 l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

Dans cette perspective, le Conseil formule des recommandations relatives aux conditions à réunir pour réussir l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil 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 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- [n°2021-07](#) du 4 mars 2021 sur le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État (DPT-DIE) 2021 ;
- n°2022-02 du 10 mars 2022 sur les outils de pilotage de la politique immobilière de l'État (DPT-DIE) et tableau de bord ;

Vu les éléments transmis par le ministère de l'intérieur et la direction de l'immobilier de l'État préalablement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 20 octobre 2022 :

- le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), accompagné de son adjointe, de la sous-directrice de la stratégie et de l'expertise de l'immobilier de l'État et du sous-directeur de l'administration et de la valorisation de l'immobilier de l'État ;
- en présence des représentants de la direction du budget ;

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

L'article D4211-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que la direction de l'immobilier de l'État présente chaque année au conseil de l'immobilier de l'État un bilan de l'avancement de la démarche de modernisation du parc immobilier de l'État.

1. Une activité soutenue, des résultats difficiles à apprécier, faute de tableau de bord

La DIE présente, au travers de son rapport d'activité 2021, un bilan structuré autour de sept axes stratégiques :

- accélérer la transition écologique ;
- s'adapter aux mutations de l'administration et de l'environnement de travail ;
- accélérer la transition numérique ;
- renforcer le rôle des stratégies immobilières ;
- valoriser de manière dynamique le patrimoine immobilier ;
- piloter les opérations immobilières ;
- moderniser la gestion.

L'activité a été soutenue avec le lancement et la poursuite de différents plans : le volet rénovation énergétique de France Relance, la rénovation des cités administratives et le plan Résilience. Le système d'information de l'immobilier de l'État a continué sa transformation avec de nouveaux outils de suivi (FIGARO, CDU-Web etc.), la poursuite du déploiement de l'outil de suivi des fluides interministériels (OSFI) et l'adoption en vue de sa généralisation de la maquette numérique (BIM). La DIE a fait évoluer les cadres méthodologiques des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Elle a multiplié les actions – études, expérimentations, site extranet – en lien avec l'adaptation de l'immobilier aux évolutions des modes de travail. La direction a procédé à l'examen de 206 projets soumis à labellisation. L'année 2021 a également été marquée par le lancement en avril de l'expérimentation AGILE portant sur l'exploitation-maintenance de sites multi-occupants, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le développement du photovoltaïque.

Le Conseil salue l'investissement des équipes de la DIE et la démarche de progrès continu portée par sa direction. Il regrette toutefois de ne pouvoir apprécier les résultats de cette activité soutenue, faute d'instruments de mesure adaptés.

Un tableau de bord est indispensable au pilotage de la politique immobilière de l'État. Dans son avis 2022-02 sur les outils de pilotage de la politique immobilière de l'État¹, le Conseil invitait à produire un tableau de bord de la politique immobilière de l'État, structuré en deux volets distincts : État propriétaire et État occupant. Un tel tableau de bord doit permettre le suivi d'indicateurs de résultats et de moyens relatifs aux objectifs chiffrés définis au préalable et d'apprécier leur évolution année après année. La proposition de la DIE de produire des monographies synthétiques par ministère/opérateur avait été saluée par le CIE qui regrette de ne pas avoir encore vu de proposition de maquette.

Le Conseil estime qu'une partie significative des informations de ce tableau de bord pourrait utilement trouver sa place dans le bilan d'activité annuel de la direction de l'immobilier de l'État.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Restituer les résultats annuels de l'activité de la DIE à l'aide d'une partie des indicateurs du tableau de bord de la politique immobilière à élaborer.

¹ Avis CIE n° 2022-02 sur les outils de pilotage de la politique immobilière de l'État : document de politique transversale – politique immobilière de l'État (DPT-PIE) et tableau de bord.

L'effort d'outillage porté par la DIE est à saluer sur le principe. Toutefois, la multiplication d'outils spécifiques propres à chaque métier interroge. Elle appelle à une vigilance particulière sur deux points essentiels :

- ces divers outils ne seront bien renseignés que si les données font sens et sont utiles pour ceux qui les saisissent ;
- la mise en rapport des données des différents outils est indispensable pour piloter l'ensemble du parc.

La DIE observe que les outils développés répondant à des problématiques de gestionnaires utilisateurs n'aboutissent pas nécessairement à une meilleure connaissance du parc par son propriétaire. Elle constate cependant que les bases de données se construisent et s'enrichissent, malgré une articulation délicate des rôles respectifs de l'État occupant et de l'État utilisateur dans la saisie et l'exploitation des données. Ce constat doit conduire la maîtrise d'ouvrage du système d'information de l'immobilier de l'État à porter une attention particulière à la convergence des intérêts des acteurs dans un souci d'amélioration de la gouvernance.

Malgré les améliorations constatées, la nature et la qualité du parc immobilier de l'État restent insuffisamment maîtrisées pour disposer du niveau de connaissance attendu pour développer une approche stratégique fine, ainsi qu'en attestent les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du dispositif éco-énergie tertiaire.

L'amélioration de la connaissance est un progrès en soi qui mérite d'être mesuré. Le Conseil invite la DIE à intégrer dans son rapport annuel un indicateur rendant compte, au-delà de l'état d'avancement des actions d'amélioration de la connaissance du parc, du résultat de ces actions. Concentré sur quelques données essentielles, l'indicateur restituera un degré de fiabilité des valeurs déclarées reposant sur une qualification de la source. A cette fin, un encodage particulier des données fondamentales pourra être utilement introduit dans le système d'information.

Recommandation n° 2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire dans le rapport annuel de la DIE un indicateur de fiabilité des données essentielles d'inventaire.

L'essentiel de l'activité de la DIE de l'exercice 2021 et de l'année en cours est en rapport étroit avec la transition environnementale. Les récents programmes budgétaires dédiés à des actions de transition environnementale pour l'immobilier de l'État² ont confirmé une première prise de conscience de l'ampleur de la transformation à opérer. Il convient de tirer plusieurs enseignements des premiers chantiers afin de consolider la démarche.

La prise de conscience peine à se traduire dans les approches stratégiques. Les objectifs du décret tertiaire ont été encore trop peu pris en compte dans les schémas directeurs réalisés jusqu'ici. Pour y remédier, la DIE a ajouté dans le guide méthodologique d'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) une invitation à définir une trajectoire intégrant l'application du décret tertiaire. Le Conseil salue l'initiative et rappelle sa proposition de la définition d'une trajectoire à dix ans à ajuster tous les cinq ans.

L'ampleur considérable du chantier de transition environnementale de l'immobilier de l'État peut être mesurée au travers d'une estimation des besoins en investissement. Sans en contester l'ordre de grandeur, le Conseil observe que l'exercice prévisionnel est d'autant plus délicat qu'il dépend d'une connaissance de l'existant, de besoins futurs des services publics à imaginer et de solutions techniques à inventer.

Si des modèles économiques innovants pourraient permettre de concilier financement des travaux et maîtrise budgétaire, le Conseil souligne que le parc immobilier recèle en lui-même une partie de la valeur nécessaire pour soutenir l'investissement par la réduction de son coût de gestion annuel, l'optimisation du parc et sa valorisation. Force est de constater que le modèle de gestion actuel ne permet pas d'extraire cette valeur.

² France Relance 2,7 Md€, P348 cités administratives 1 Md€, Résilience 50 M€ 2022-2023 et 150M€ 2023-2024

Le Conseil partage la crainte du directeur de l'immobilier de l'État que le défi de la transition environnementale ne puisse être relevé dans le cadre actuel de gouvernance de la fonction immobilière de l'État. Des réponses soutenables à la question des moyens à mobiliser ne pourront être trouvées sans un changement de modèle.

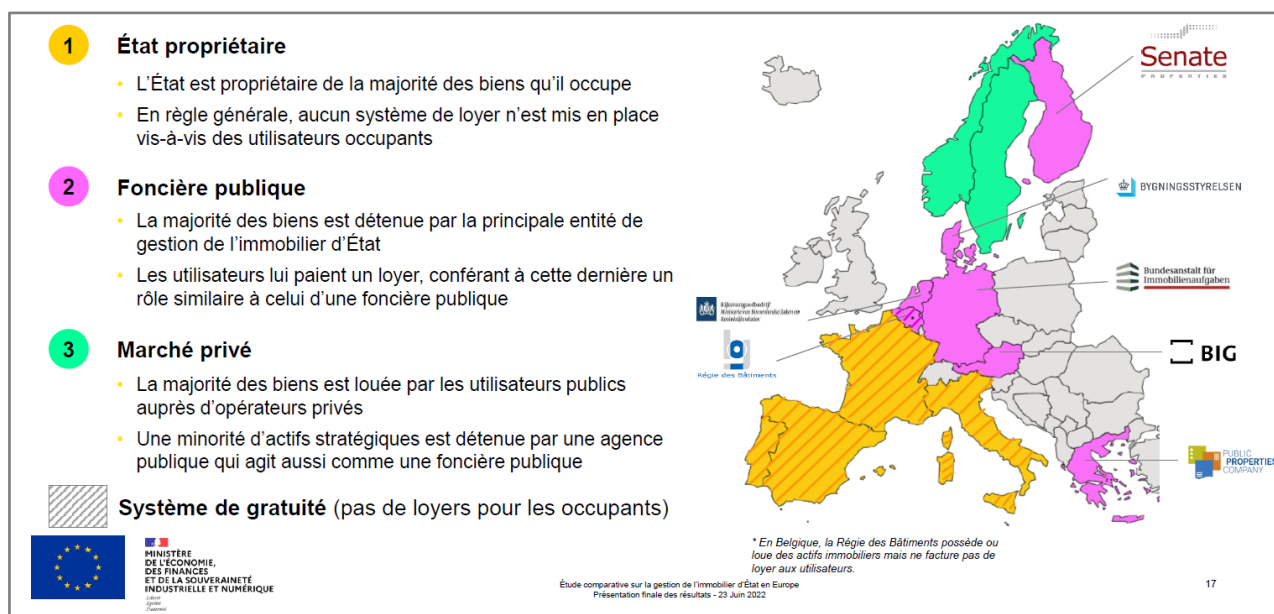
2. Des exemples européens inspirants

A l'initiative de la DIE, une étude comparative sur l'immobilier public européen « benchmark européen » financée par l'Union européenne a été lancée en 2021 avec la coopération de la DG REFORM de la commission européenne. Confiée à deux cabinets de conseil, Ernst & Young (EY) et Jones Lang LaSalle (JLL), l'étude avait pour but de dresser un état des lieux des pratiques et des choix politiques en matière d'immobilier public en Europe. L'appui du réseau européen Pure-Net qui regroupe les agences immobilières nationales et les ministères responsables de l'immobilier public a facilité le recueil d'informations auprès d'une vingtaine de pays (77 entretiens).

La synthèse présentée par la DIE met en relief des priorités stratégiques convergentes : gagner en efficacité sur la gestion de l'immobilier public, moderniser le parc, réduire les coûts pour les finances publiques, s'adapter au changement climatique, améliorer les services rendus aux usagers et agents. L'étude souligne également des difficultés partagées : imperfections de l'inventaire immobilier, moindre priorité accordée à l'immobilier par rapport aux autres politiques publiques, complexité de gestion résultant de contraintes spécifiques au secteur public, utilisateurs peu sensibles au coût de l'immobilier public.

L'étude distingue trois modèles de gestion selon la nature du propriétaire.

Figure 1 : Les trois modèles de gestion des parcs immobiliers des états européens



Source : Etude comparative sur la gestion de l'immobilier d'État –EY & JLL – 23 juin 2023

Il ressort de l'étude que le principe de gratuité pour les services occupant un bien public ne perdure que dans quatre états : la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Les autres états européens ont instauré des systèmes de loyers dans le but d'augmenter l'efficacité du parc immobilier public. Nombre d'entre eux ont organisé leur fonction immobilière autour d'un ou deux grands acteurs de référence de type foncières ou agences publiques semi-autonomes.

Les auteurs de l'étude se sont attachés à déterminer dans quelles conditions ces évolutions avaient été conduites. Cinq clés de succès des réformes ont été identifiées : un terrain déjà favorable politiquement, la

progressivité, l'association des équipes existantes, la gestion des relations avec les fournisseurs et les prestataires de service ainsi que la communication avec les utilisateurs.

Les réformes menées par les pays du nord de l'Europe ont en commun de résulter d'une volonté politique affirmée au plus haut niveau de simplification de la gestion et de maîtrise des enjeux financiers.

Le CIE salue l'initiative de la direction de l'immobilier de l'État à l'origine de l'étude comparative. Il comprend de la discussion en séance que la restitution qui lui en a été faite est partielle et que la DIE dispose d'un volume important d'informations qui restent à exploiter. Il appelle à enrichir la restitution de l'étude de données chiffrées nécessaires à la validation d'un modèle. Il invite la DIE à rechercher des éléments complémentaires auprès de voisins européens mais aussi d'opérateurs publics français.

Si la DIE ne formule pas de recommandation formelle quant au modèle à adopter pour la détention et la gestion du patrimoine immobilier de l'État français, elle semble néanmoins considérer que la création d'une agence s'impose comme la voie à explorer. Le Conseil de l'immobilier de l'État se réjouit de voir prospérer cette idée qu'il défend depuis sa création.

3. Des conditions à réunir pour réussir l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion

Un changement de modèle implique une évolution de la gouvernance. S'agissant d'un sujet intéressant l'ensemble des ministères, il convient que la communauté interministérielle partage les motivations et les enjeux de la réforme. La réussite du projet passe par un travail préalable d'objectivation des constats, de partage des résultats attendus à chacune des étapes du projet et de définition des rôles respectifs des acteurs. Le Conseil souligne en particulier que la légitimité du porteur de projet de transformation ne doit souffrir d'aucune contestation.

La mise en place d'une agence ou d'une foncière doit être l'objet principal de l'expérimentation. L'État s'est doté avec l'AGILE d'un outil permettant d'engager dès aujourd'hui cette expérimentation. Or, les suites données aux missions de préfiguration de « fonciarisation » de trois fonctions menées en 2018 et 2019³ ont été essentiellement circonscrites à l'exploitation des sites multi-occupants. Si l'expérimentation AGILE a confirmé l'intérêt d'une gestion professionnalisée dans ce domaine, il reste à engager l'expérimentation d'un modèle de gestion permettant au représentant de l'État propriétaire d'agir en tant que tel. Là est pourtant le principal enjeu de la réforme attendue.

Il ressort de l'étude comparative sur l'immobilier public européen que le changement de modèle demande du temps et que la progressivité est un facteur de réussite et d'acceptation de la transformation. Le Conseil soutient l'idée qu'une telle démarche doit débiter par une expérimentation sur un périmètre restreint qui pourra être étendu à mesure de l'atteinte d'objectifs intermédiaires. Le calendrier de la transition environnementale impose toutefois un changement de modèle à un rythme soutenu. Il apparaît primordial d'engager la réforme dès 2023 par un test grandeur nature qui pourra permettre d'affiner les besoins, les freins et d'enclencher un cycle vertueux d'amélioration et d'appropriation du modèle.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre délégué aux comptes publics :

Engager dès 2023 l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

³ [Avis n°2019-08](#) du 11 juillet 2019 sur les missions de préfiguration de fonciarisation des fonctions de gestion du parc résidentiel social, de gestion en « syndic » des sites multi-occupants, de valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État

La modification du rapport « Propriétaire » / « Occupant » est au cœur de la transformation envisagée. S'y substitue une relation « client » / « fournisseur » lorsque l'État propriétaire est représenté par une agence ou une foncière et que la mise à disposition des moyens immobiliers s'accompagne d'une contrepartie financière. Des indicateurs de mesure de la satisfaction des utilisateurs sont à mettre en place. Le fait qu'à l'exception de la France, tous les pays interrogés en soient dotés, est source d'interrogation quant à la dimension culturelle du changement à opérer au sein de l'administration française.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place un indicateur de mesure de la satisfaction des utilisateurs dans le cadre de l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

La distinction des rôles de l'occupant et du propriétaire constitue la pierre angulaire de la politique immobilière de l'État. Le dispositif de loyers budgétaires n'a pas eu les effets escomptés sur le comportement des acteurs, notamment du fait d'une mise en œuvre partielle aboutissant à un simple jeu d'écriture budgétaire, ni contraignant, ni incitatif. Le Conseil demeure convaincu que seule la mise en place de véritables loyers permettra d'en finir avec l'idée trop répandue de gratuité de l'immobilier domanial à l'origine de tant de dérives constatées. Il appartient à la direction de l'immobilier de l'État et à la direction du Budget d'identifier les conditions budgétaires les plus adaptées au contexte de l'expérimentation.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État et de la direction du Budget :

Déterminer les conditions budgétaires les plus adaptées au contexte de l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

Composé d'une grande diversité d'actifs et d'un patrimoine historique important et emblématique, le parc occupé par les services et opérateurs de l'État français représente 94 Mm² bâtis. Il s'agit du plus vaste parc immobilier d'État européen, loin devant celui de l'Allemagne qui ne représente que 60 Mm².

Dans la perspective d'une expérimentation, l'immobilier se distinguant par des singularités architecturales (monuments historiques) ou d'usage (emprises militaires) semble devoir être écarté dans un premier temps. Plusieurs critères doivent guider le choix du dimensionnement et de la nature du parc immobilier retenu pour une première expérimentation : connaissance relativement bonne du parc, cohérence géographique, enjeux financiers avérés.

Recommandation n°6 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Déterminer le périmètre sur lequel pourrait être expérimenté un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

Outre un changement de modèle de gestion, relever les défis immobiliers de la transition environnementale et de la modernisation des services publics suppose de constituer une filière immobilière d'État structurée autour de quatre familles de métiers : maîtrise d'ouvrage, gestion d'actifs, administration de bien, services aux immeubles et aux occupants. Le Conseil souligne que la question de la professionnalisation de la fonction immobilière ne peut être traitée indépendamment de celle de l'externalisation, y compris « in house ».


En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État salue l'investissement des équipes de la DIE et la démarche de progrès continu portée par sa direction. Il regrette toutefois de ne pouvoir apprécier les résultats de cette activité soutenue, faute d'instruments de mesure adaptés.

Le Conseil partage la crainte du directeur de l'immobilier de l'État que le défi de la transition environnementale ne puisse être relevé dans le cadre actuel de gouvernance de la fonction immobilière de l'État. Il dit sa conviction que des réponses soutenables à la question des moyens à mobiliser ne pourront être trouvées sans un changement de modèle.

Il invite le ministre en charge de la politique immobilière de l'État à engager dès 2023 l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

Dans cette perspective, le Conseil formule une série de recommandations relatives aux conditions à réunir pour réussir l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Restituer les résultats annuels de l'activité de la DIE à l'aide d'une partie des indicateurs du tableau de bord de la politique immobilière à élaborer.

Recommandation n° 2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire dans le rapport annuel de la DIE un indicateur de fiabilité des données essentielles d'inventaire.

Recommandation n°3 à l'attention du ministre délégué aux comptes publics :

Engager dès 2023 l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Mettre en place un indicateur de mesure de la satisfaction des utilisateurs dans la cadre de l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État et de la direction du Budget :

Déterminer les conditions budgétaires les plus adaptées au contexte de l'expérimentation d'un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.

Recommandation n°6 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Déterminer le périmètre sur lequel pourrait être expérimenté un nouveau modèle de gestion s'inspirant des exemples d'agences immobilières européennes.