



Séance du 20 décembre 2018.

Conseil de l'immobilier de l'État

## **Avis sur le bilan des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) 2014-2018 d'administration centrale et sur les perspectives pour les SPSI de la période 2019-2023**

L'audition de la DIE sur le bilan des SPSI 2014-2018 d'administration centrale et les orientations pour les schémas de la prochaine période quinquennale a mis en évidence le caractère incomplet des données présentées. Celles-ci ne permettent ni de qualifier les résultats obtenus, ni d'évaluer les progrès présentés. Le Conseil relève également qu'aucune indication n'a été apportée sur la manière dont seront suivis les objectifs stratégiques des SPSI 2019-2023. Il regrette que son avis de doctrine n°2016-23 du 6 juillet 2016 n'ait pas été pris en compte. [REDACTED]

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 février 2017 relative à la gouvernance au niveau local de la politique immobilière de l'État ;

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-13 du 6 juillet 2016 relatif au suivi et à la mise en œuvre des SPSI d'administration centrale ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition le 6 novembre 2018 par la direction de l'immobilier de l'État ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 22 novembre 2018 Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice, et de M. Jean-Michel REMONGIN, adjoint au chef de bureau ;

### **Sur les recommandations formulées en 2016 par le Conseil de l'immobilier de l'État**

Considérant que dans son avis n°2016-13 sur le suivi et la mise en œuvre des SPSI d'administration centrale, le CIE faisait un certain nombre de constats et proposait une méthode d'élaboration des schémas ;

Que le CIE résumait en sept points une série de recommandations ayant pour objectif d'améliorer les résultats des prochains SPSI d'administration centrale :

- Il recommandait d'établir un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale et d'en confier la mise en œuvre à la direction immobilière de l'État. Il demandait que cette dernière lui présente chaque année un bilan des SPSI d'administration centrale et diffuse à intervalle régulier son tableau de bord. Il proposait une normalisation des documents de SPSI et l'introduction d'indicateurs.
- Il préconisait de définir explicitement une stratégie de gestion des actifs à laquelle le représentant de l'État propriétaire devra se référer pour opérer ses transactions. Il proposait une segmentation du parc immobilier en trois portefeuilles distincts (hôtels ministériels, immeubles de bureaux et immeubles spécifiques) et d'arrêter, pour chacun d'eux, une stratégie adaptée à la nature des actifs qui le composent. Il recommandait une gestion mutualisée de la catégorie bureaux et une banalisation de cet immobilier. Il rappelait la nécessité de professionnaliser les équipes en charge de la gestion de ces actifs et de fonder la relation propriétaire / occupant sur une valeur de loyer de marché.
- Il appelait au lancement d'une étude économique et juridique pour envisager les possibilités de valorisation des biens domaniaux les plus prestigieux dans le cadre rénové de la commande publique. Il recommandait de dresser un état des lieux des immeubles bénéficiant d'une protection au titre des monuments historiques, de s'assurer de la pertinence de leur occupation par une administration et d'envisager une politique d'intervention particulière pour ces biens singuliers.
- Il incitait à concevoir des stratégies immobilières ayant vocation à construire les solutions immobilières adaptées à l'administration centrale de demain. Il suggérait que la direction immobilière soit dotée des compétences requises pour accompagner les directions métiers dans la conduite des changements immobiliers de l'activité administrative.
- Il proposait d'étudier les choix d'implantation des services administratifs sur des données objectives, c'est-à-dire à partir d'une série d'indicateurs à intégrer à tout dossier de stratégie immobilière. Il demandait que les plans de déplacement d'administration (PDA) soient annexés aux SPSI d'administration. Il invitait les acteurs de la gestion immobilière de l'immobilier d'administration centrale à définir un plan d'actions contribuant à l'atteinte des objectifs de développement durable fixés par la loi.
- Il demandait que le schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale intègre un volet mutualisation et appelait à une recherche systématique des possibilités de rationalisation des fonctions supports à un niveau interministériel.

- Il souhaitait que la création de la direction immobilière de l'État soit l'occasion d'explicitier les responsabilités et les tâches qui incombent à chacun des différents acteurs de la politique immobilière de l'État.

En conclusion, le Conseil souhaitait que le SPSI devienne ce qu'il n'était pas encore, à savoir, un véritable outil de stratégie immobilière.

### **Sur le bilan des SPSI d'administration centrale présenté par la DIE en novembre 2018**

Considérant que les services d'administration centrale sont implantés en 2018 sur 110 sites totalisant 1,5 Mm<sup>2</sup> dont 79 sites parisiens représentant 1 Mm<sup>2</sup>.

Considérant que la DIE tire un bilan positif de la mise en œuvre des onze SPSI d'administration centrale sur la période 2008-2018 ;

Que depuis 2008, le nombre de sites franciliens occupés par les services d'administration centrale a, à périmètre constant, été réduit de 41 % et que leur superficie a diminué de 12 % ;

Que 200 000 m<sup>2</sup> SUB de bureaux correspondant principalement à de petites implantations ont ainsi été libérés ;

Que deux opérations emblématiques sont citées.

- Plus de 2 300 postes de travail des Services du Premier ministre, d'autorités administratives indépendantes et de 3 cabinets ministériels ont été regroupés sur 49 000 m<sup>2</sup> SUB dans l'îlot Ségur Fontenoy. L'opération s'est traduite par la restitution de onze baux privés (26 000 m<sup>2</sup>) d'un coût annuel d'environ 15 M€ et de sept biens domaniaux (22 500 m<sup>2</sup>) d'une valeur estimée à 175 M€.
- Le regroupement de 4 580 agents du ministère l'Écologie à La Défense dans la tour Séquoia (55 000 m<sup>2</sup> SUB) et dans la paroi sud de la Grande Arche restructurée (39 905 m<sup>2</sup> SUB) libérant les tours Voltaire, Pascal A et Pascal B.

Qu'une carte représentant l'évolution des implantations franciliennes entre 2008 et 2018 est jointe au dossier ;

Que la DIE relève les progrès enregistrés dans la connaissance du parc ;

Considérant que bilan présenté est incomplet ;

Qu'il ne comporte aucune donnée chiffrée relative aux valeurs et aux coûts ;

Que les surfaces occupées ne sont pas mises en lien avec les effectifs et leurs évolutions ;

Que si la DIE se dit être favorable à l'établissement d'un bilan économique des SPSI, elle indique ne disposer que d'une vision par opération et souligne que les données d'ensemble sont aux mains des ministères ;

Qu'elle précise ne pas posséder davantage d'éléments de synthèse relatifs aux effectifs ;

### Sur les perspectives des SPSI 2019-2023

Considérant que la DIE précise que les attentes stratégiques de ces SPSI demeurent inchangées ;

- Mettre à disposition des agents un parc optimisé, flexible, adapté aux besoins et respectant les ratios d'occupation par poste de travail (18 m<sup>2</sup> SUB maximum par poste de travail<sup>1</sup>) ;
- Lutter contre l'émiettement des implantations et mutualiser les espaces dans le cadre d'une approche par pôle ministériel ;
- Réduire le nombre des implantations situées au centre de Paris et n'y maintenir que les services légitimes à y demeurer ;
- Prendre en compte les nouvelles modalités de travail (télétravail, « coworking », développement du mode projet et du mode agile) ;
- Réduire l'empreinte énergétique des bâtiments.

Considérant que la DIE met à disposition des outils et méthodes qui visent à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des prochains SPSI ;

Que ces outils permettent une connaissance plus fine du patrimoine ; que la DIE estime que cette amélioration significative est vérifiée dans le cadre des SDIR ;

Que la mise en œuvre de la stratégie immobilière des ministères doit s'appuyer sur les outils utilisés pour l'élaboration des SDIR et qui ont été adaptés ;

Considérant les deux points d'attention relevés par la DIE :

Les SPSI doivent dorénavant être élaborés en lien avec les préfets, dans le cadre d'une approche territoriale décloisonnée. La DIE veillera dans le cadre de la mise en cohérence des différents instruments stratégiques (SPSI/ SDIR), à ce que des mutualisations entre administrations centrales, opérateurs et services déconcentrés soient effectivement envisagées. Il est cependant rappelé que, compte tenu du caractère hors norme de ces implantations et de la sensibilité politique et sociale qu'elles revêtent pour chaque ministre, la validation de la stratégie immobilière des administrations centrales relève de la seule compétence du ministre en charge du domaine ;

Les SPSI d'administration centrale couvriront désormais les implantations situées en Île-de-France comme en région, ainsi que les services à compétence nationale et les écoles de formation. La DIE s'assurera également que les SPSI incluent progressivement les opérateurs auxquels des missions d'administration centrale peuvent être confiées (par exemple, les ARS pour la sphère sociale ou les opérateurs du ministère de l'écologie) ;

Considérant que la DIE remarque que les services ministériels se concentrent aujourd'hui sur les objectifs les plus simples :

- respect des plafonds de surfaces,
- légitimité des services à demeurer dans Paris.

<sup>1</sup> La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 faisait état du respect d'une norme de 12 m<sup>2</sup> SUN / Pdt.

Que l'approche en silos des ministères ne facilite pas la mise en œuvre de solutions immobilières communes ;

Qu'à contrario, la DIE observe que les progrès en termes de mutualisation sont plus importants en régions qu'en Ile-de-France ; que le travail des préfets est facilité par l'organisation de l'administration déconcentrée dont une large composante est aujourd'hui interministérielle ;

Considérant que si la DIE demeure attentive, pour chacun des projets qui lui sont soumis, à la juste adéquation des surfaces aux besoins, elle ne dispose pas aujourd'hui d'une vision d'ensemble pour l'Ile-de-France.

Que la DIE espère que celle-ci sera constituée dans le cadre du SDIR Île-de-France ; que ce schéma devra naturellement intégrer la question du Grand Paris ;

### **Sur le rôle de la DIE dans l'élaboration des SPSI d'administration centrale**

Considérant que la DIE estime qu'elle est, depuis sa création en 2016, devenue l'interlocuteur privilégié des ministères pour toutes les questions relatives à l'immobilier ;

Considérant que la DIE lors de l'audition a précisé que son rôle consiste à accompagner les ministères dans la conception de leur stratégie immobilière en mettant à disposition une méthode et des outils ;

Que la DIE a élaboré un guide méthodologique d'élaboration d'un SPSI que les administrations sont censées suivre ;

Que la DIE accompagne la professionnalisation par le développement d'une offre de formation ;

Que la DIE a mis en place une procédure de labellisation de projets qui garantit une instruction professionnelle des dossiers présentés en CNIP ; que ce dispositif oblige les porteurs de projet à comparer différents scénarios et s'assurer de la cohérence des décisions prises ;

Considérant que la DIE reconnaît que, s'agissant des choix stratégiques, l'approche budgétaire prime sur la vision économique ;

Que si la vision de l'État propriétaire est au centre de l'analyse des dossiers présentés en CNIP, elle ne s'exerce qu'à l'égard des seules opérations soumises à la labellisation ;

Que la DIE évoque la possibilité d'étendre aux SPSI, le travail d'analyse économique réalisé pour les opérations immobilières ;

Que la DIE rappelle la suppression des loyers budgétaires et fait part de sa volonté de conserver les valeurs locatives dans sa base de données afin de permettre à tout moment le calcul du coût d'occupation ;

Que la DIE souligne que les SPSI sont devenus des sujets sensibles qui remontent aux ministres lorsqu'il s'agit de décisions d'implantations en Île-de-France ;

Considérant que la DIE se déclare favorable à une déclinaison de la politique à mettre en œuvre avec des objectifs chiffrés ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 22 novembre et du 20 décembre 2018, formule les recommandations suivantes :

- 1 Le Conseil déplore le caractère pour le moins incomplet du bilan des SPSI d'administration centrale présenté par la direction de l'immobilier de l'État.

Il prend note que les stratégies immobilières mises en œuvre depuis 2008 ont permis la libération de 200 000 m<sup>2</sup> de bureaux et la réduction de 12 % des surfaces occupées en Île-de-France par les services d'administration centrale. Il souligne qu'en l'absence d'informations complémentaires, il n'est possible ni de qualifier ce résultat ni d'évaluer les possibles progrès réalisés. Il rappelle que la réduction des surfaces occupées n'est pas un but en soi mais un moyen d'atteindre chacun des objectifs de la politique immobilière de l'État :

- L'absence d'informations relatives aux effectifs hébergés ne permet pas d'apprécier si la réduction des surfaces occupées est à la hauteur des enjeux ;
- L'absence d'informations économiques ne permet pas de confirmer la diminution du coût de la fonction immobilière ;
- Il est affirmé par la DIE que la mise en œuvre des schémas aurait permis d'offrir aux agents des conditions de travail plus modernes et plus adaptées, sans qu'aucun indicateur ne vienne étayer cette affirmation ;
- Il n'est pas présenté de bilan des opérations de valorisation des immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;
- Il n'est pas fait mention de l'amélioration de l'état du patrimoine ;
- La contribution aux objectifs de la transition environnementale n'est pas évoquée ;
- Alors que certaines cessions du parc d'administration centrale ont été réalisées dans le cadre de la politique visant à favoriser l'offre de logement, il n'est pas communiqué de bilan des logements créés et des décotes consenties.

- 2 Le Conseil prend acte du maintien des attentes stratégiques des prochains SPSI.

Il souligne cependant qu'aucune indication n'est apportée sur la manière dont seront suivis les objectifs stratégiques présentés par la DIE.

Le Conseil a néanmoins pris bonne note que la directrice de l'immobilier de l'État se montrait favorable à la mise en place d'objectifs chiffrés pour la mise en œuvre de la politique immobilière et à travailler davantage dans une logique économique plutôt que budgétaire.

- 3 Le Conseil regrette que l'État ne dispose pas d'une vue d'ensemble pour un parc de bureaux de 1,5 Mm<sup>2</sup> dont les deux tiers sont situés à Paris.

Or, il rappelle qu'il avait, en 2016, invité la DIE à établir un schéma directeur d'implantation des services d'administration centrale.

Le Conseil s'interroge sur l'articulation des SPSI d'administration centrale avec le schéma directeur immobilier d'Île-de-France. Il organisera une audition consacrée à ce SDIR, son impact sur le Grand Paris sera mesuré à cette occasion.

- 4 Le Conseil comprend que les SPSI 2019-2023 intégreront les implantations immobilières des ministères situées en Île-de-France, voire progressivement les opérateurs, pour favoriser toutes les mutualisations possibles.

Il est bien sûr favorable à cette évolution d'autant plus qu'il remarque à la lecture des ratios d'occupation des différents ministères tels qu'ils apparaissent dans le DPT 2019 que des marges de progrès significatives de densification existent pour l'immobilier de bureau.

- 5 Le Conseil constate aujourd'hui que si la DIE met à disposition des outils pour produire les SPSI, la définition des stratégies immobilières d'administration centrale échappe à l'État propriétaire que cette direction est censée incarner.

Si le Conseil reconnaît les progrès réalisés en termes d'outils de connaissance du patrimoine et d'aide au diagnostic, il observe que la DIE n'est pas porteuse d'une stratégie globale mais intervient davantage comme une direction support.

Le Conseil s'interroge sur les conséquences réelles de la réorganisation de la politique immobilière intervenue en 2016 qui portait l'idée que l'État propriétaire devait dépasser la gestion opération par opération. Il constate que cet objectif n'est pas atteint par la DIE.

Le Conseil constate à l'issue de l'audition qu'il existe un décalage certain entre le rôle qu'il estime être celui du représentant de l'État propriétaire et les missions réalisées par la DIE à ce titre.



En conclusion, le Conseil regrette vivement que son avis de doctrine n°2016-13 du 6 juillet 2016 n'ait pas été pris en compte. Il le déplore d'autant plus qu'il apparaît à la lumière de la présentation de la DIE que nombre de ses recommandations demeurent d'actualité. [REDACTED]

Plus globalement, le Conseil partage le constat fait par le Premier ministre lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 29 octobre dernier selon lequel la distinction propriétaire/occupant reste aujourd'hui largement inachevée.

Parmi les outils proposés pour renforcer cette distinction et assurer une gestion plus professionnelle du parc immobilier, le Premier ministre a annoncé la création de trois structures dites « foncières », modèle de structure dont le Conseil a proposé la mise en place depuis longtemps déjà, dans l'objectif d'améliorer et de professionnaliser la gestion de l'immobilier de l'État. Il souhaite être associé très en amont à l'ensemble des travaux préparatoires de ces projets de foncières ainsi qu'aux mesures décidées dans le cadre du CITP en matière d'immobilier.

Pour le Conseil,  
son Président

*Signé*

Jean-Paul MATTÉI