

Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser

AVRIL 2022

Jean-Pierre **MENANTEAU**
Pascal **LEFÈVRE**
Thomas **BRAND**
Bruno **KERHUEL**
Matéo **GARBE**

Marie-Luce **BOUSSETON**
Igor **KISSELEFF**

RAPPORT

IMMOBILIER DE L'ÉTAT : UNE NOUVELLE ARCHITECTURE POUR PROFESSIONNALISER

Établi par

JEAN-PIERRE MENANTEAU
Inspecteur général des
finances

PASCAL LEFÈVRE
Inspecteur des finances

THOMAS BRAND
Inspecteur des finances

BRUNO KERHUEL
Inspecteur des finances

Avec la participation de
MATÉO GARBE
Inspecteur stagiaire des finances

MARIE-LUCE BOUSSETON
Ingénieure générale des ponts,
des eaux et des forêts

IGOR KISSELEFF
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

- AVRIL 2022 -

SYNTHÈSE

La mission s'est attachée à cartographier les structures et organisations chargées du suivi et de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et à mesurer les progrès réalisés depuis le précédent rapport de l'IGF réalisé en 2015. Elle propose une cible organisationnelle de moyen terme, puis elle présente les chantiers à mener pour atteindre cette cible et structurer une fonction immobilière performante.

1. La structuration de la politique immobilière de l'État s'est renforcée depuis 2016, mais elle reste marquée par l'hétérogénéité des organisations ministérielles, par la fragilité des administrations territoriales de l'État placées sous la responsabilité des préfets et par la fragmentation des outils et des compétences.

Le ministère des armées, qui pilote 32 % de l'immobilier possédé ou contrôlé par l'État, dispose d'une fonction immobilière structurée et intégrée. Les ministères composés de directions à réseau (intérieur, économie et finances, justice), qui gèrent 22,5 % de l'immobilier possédé ou contrôlé par l'État, disposent pour leur part de ressources importantes dans leurs services déconcentrés, que leur secrétariat général peine généralement à piloter.

Au niveau déconcentré, l'immobilier des administrations territoriales de l'État géré par les préfets est pour sa part progressivement devenu le parent pauvre de la politique immobilière. Malgré l'appui reconnu des missions régionales de la politique immobilière de l'État (MRPIE), les préfets de région sont confrontés à la dispersion des structures chargées de questions immobilières, à la raréfaction des compétences de maîtrise d'ouvrage et à la faiblesse des budgets consacrés à l'entretien du parc immobilier de l'État.

2. Pour optimiser le parc et proposer un meilleur service aux occupants, les transformations immobilières examinées par la mission, hors de la sphère État, se sont appuyées sur la professionnalisation des métiers de l'immobilier et sur la mutualisation des ressources au sein d'une structure autonome et robuste. La mission a réalisé un travail de recherche documentaire portant sur l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie et elle a également rencontré les responsables de six entreprises publiques et privées et de Pôle emploi.

Les transformations immobilières étudiées présentent des caractéristiques communes :

- ◆ au départ, la structuration d'une fonction immobilière répond à **des motivations financières et à des besoins opérationnels** ; la mise en place de loyers réels ou fictifs permet d'objectiver les charges et d'engager une démarche d'optimisation des coûts ;
- ◆ en pratique, la professionnalisation de la fonction immobilière passe par **la création d'une entité dédiée** qui permet de mutualiser les ressources humaines disponibles et surtout d'enclencher une stratégie de renforcement des compétences ;
- ◆ en matière de conduite du changement, **la structuration d'une fonction immobilière s'inscrit dans le temps long, elle requiert un portage politique fort et elle nécessite un accompagnement humain soutenu.**

3. À la lumière des transformations immobilières qu'elle a examinées, la mission estime nécessaire de constituer une entité opérationnelle dédiée, qui pourrait prendre la forme d'une agence, chargée de la gestion du propriétaire de l'ensemble de l'immobilier de bureaux des ministères entendu au sens large (hors ministère des armées et biens situés à l'étranger), soit environ 12 Mm², et de la valorisation du patrimoine foncier de l'État. La constitution d'une telle entité opérationnelle permettrait d'atteindre une professionnalisation de la fonction immobilière, en mutualisant l'ensemble des ressources humaines et des compétences disponibles au sein de l'État. Dans cette nouvelle architecture, une direction

Rapport

d'administration centrale serait chargée de définir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, de porter les arbitrages interministériels et d'exercer la tutelle de la future agence représentant l'État propriétaire.

La mise en place de loyers versés par les administrations occupantes à la future agence, sous une forme différente des loyers budgétaires qui ont été mis en place puis abandonnés, permettrait de donner un signal-prix aux occupants incitant à l'optimisation du parc, à condition d'y associer une logique d'intéressement pour les gestionnaires. Toutefois, elle ne constitue pas un préalable à toute transformation, mais plutôt un outil qui permettra de renforcer l'efficacité des interventions de l'agence représentant l'État propriétaire, une fois que celle-ci aura été mise en place et qu'elle aura démontré sa capacité à offrir un service de qualité aux administrations occupantes.

4. La mission a identifié quatre chantiers pour atteindre la cible à moyen terme :

- ◆ **structurer une filière interministérielle des métiers de l'immobilier**, animée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) qui serait chargée d'identifier les compétences requises, de recenser les postes concernés et de proposer aux agents des parcours de carrière attractifs au sein de l'État, y compris avec la mise en place d'une grille de rémunération interministérielle adaptée ;
- ◆ **achever la complétude et la fiabilisation de la connaissance du parc immobilier de l'État afin d'objectiver les besoins budgétaires pluriannuels**, en définissant des outils de mesure de l'état de vétusté du parc immobilier de l'État et d'évaluation des moyens budgétaires correspondants, partagés par l'ensemble des ministères et intégrant les enjeux du décret tertiaire ;
- ◆ **renforcer la gouvernance en donnant toute sa dimension à l'État propriétaire, incarné par la DIE**, ce qui implique trois évolutions structurantes :
 - prévoir un avis conforme de la conférence nationale de l'immobilier public et non plus seulement consultatif pour les projets immobiliers les plus structurants ;
 - confier à la DIE la responsabilité de gérer l'ensemble des dépenses de l'État propriétaire sur une mission budgétaire dédiée, afin de donner davantage de lisibilité aux modalités de financement de la politique immobilière de l'État et de préparer la mise en œuvre du décret tertiaire ;
 - ériger en conséquence la DIE en direction autonome, placée directement sous l'autorité du ministre chargé des finances ;
- ◆ **franchir une nouvelle étape de la professionnalisation de la fonction immobilière, en mutualisant les ressources humaines et les compétences déjà existantes** :
 - la constitution d'une agence de la maîtrise d'ouvrage publique, rassemblant les effectifs des trois agences ministérielles existantes ainsi que les services immobiliers déconcentrés du ministère de l'intérieur (SGAMI) et des ministères économiques et financiers (SIEP-BIMO), permettrait de prendre en charge les opérations des administrations territoriales de l'État ; les antennes immobilières du secrétariat général du ministère de la justice et les services immobiliers des rectorats seraient également amenés à la rejoindre ;
 - la mise en place d'un réseau régional de la DIE permettrait de consolider les moyens existants au niveau déconcentré afin d'assurer la gestion du propriétaire et de proposer une stratégie de valorisation plus efficace ; ce réseau régional, placé sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région, conforterait leur pouvoir de contrôle et leur permettrait d'exercer pleinement leurs prérogatives immobilières.

Alors que la politique de cessions connaît un ralentissement, la politique immobilière de l'État doit désormais évoluer pour répondre au défi de la transition énergétique, au développement de nouvelles formes d'organisation des communautés de travail et aux nouveaux enjeux de services au public.

Rapport

Tableau 1 : liste des principales propositions

N°	Propositions	Responsable de la mise en œuvre
Cible à moyen terme		
1	Confier la mission de représenter l'État propriétaire et d'accompagner les occupants publics sur l'ensemble de la chaîne des besoins immobiliers à une entité publique opérationnelle dédiée, placée sous la tutelle de la DIE et dotée d'antennes régionales . Cette agence, bras armé opérationnel de la politique immobilière de l'État, assurerait la gestion du propriétaire, la conduite de projet et la valorisation du patrimoine foncier et de l'immobilier de bureaux de l'ensemble des ministères (hors ministère des armées et biens situés à l'étranger) et, selon des règles à définir, celles des opérateurs de l'État, et elle apporterait son expertise en matière de maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble du parc immobilier de l'État . Elle serait soit affectataire, soit propriétaire des biens dont elle assurerait la gestion.	Premier ministre et ministre chargé des finances
2	Renforcer une direction de l'immobilier de l'État , directement placée sous l'autorité du ministre chargé des finances, qui serait tout à la fois une direction de stratégie pour l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État et une direction immobilière sur le patrimoine de bureaux . Elle serait chargée de définir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, de porter les arbitrages interministériels et d'assurer la tutelle de la future agence représentant l'État propriétaire.	Premier ministre et ministre chargé des finances
3	Mettre en place des loyers versés par les administrations occupantes à l'agence représentant l'État propriétaire, qui financeraient les dépenses du propriétaire, en prévoyant un dispositif financier incitatif pour les administrations qui rationalisent leur organisation immobilière.	Premier ministre et ministre chargé des finances
Chantiers à lancer pour atteindre la cible à moyen terme		
4	Structurer une filière interministérielle portant sur les différents métiers de l'immobilier, animée par la direction de l'immobilier de l'État , qui serait chargée d'identifier les compétences requises, de recenser les postes concernés et de proposer aux agents des parcours de carrière attractifs au sein de l'État, y compris avec la mise en place d'une grille de rémunération interministérielle adaptée.	Direction de l'immobilier de l'État
5	Afin d'objectiver les discussions budgétaires, définir des outils de mesure de l'état de vétusté du parc immobilier de l'État et d'évaluation des moyens budgétaires correspondants , partagés par l'ensemble des ministères et intégrant les enjeux du décret tertiaire.	Direction de l'immobilier de l'État et direction du budget
6	Recentrer le rôle de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) en prévoyant un avis conforme et non plus seulement consultatif pour les projets immobiliers les plus structurants , et en renonçant à labelliser les projets à faible enjeu. Au niveau régional, permettre aux acteurs locaux de développer des processus de labellisation simplifiés et réactifs.	Direction de l'immobilier de l'État
7	Créer une nouvelle mission budgétaire qui rassemblerait, sur un premier programme, l'ensemble des crédits dédiés au gros entretien renouvellement (GER) du parc immobilier de l'État et, sur un second programme, les crédits dédiés aux nouveaux projets.	Direction du budget
8	Ériger la direction de l'immobilier de l'État en direction autonome, placée directement sous l'autorité du ministre chargé des finances , et conclure une convention de services avec la direction générale des finances publiques, notamment en matière de ressources humaines et de systèmes d'information.	Ministre chargé des finances
9	Créer une agence de la maîtrise d'ouvrage qui rassemblerait par étapes les effectifs des trois agences ministérielles existantes ainsi que les effectifs des services déconcentrés chargés de piloter la maîtrise d'ouvrage et la gestion technique du patrimoine au niveau territorial (SIEP-BIMO, directions immobilières des SGAMI, antennes immobilières du secrétariat général du ministère de la justice, services immobiliers des rectorats), et qui aurait vocation à intégrer à terme la future agence représentant l'État propriétaire.	Premier ministre
10	Doter la direction de l'immobilier de l'État d'un réseau régional placé sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région, qui rassemblerait les effectifs des missions régionales de la politique immobilière de l'État, des pôles de gestion domaniale et des services locaux des domaines.	Ministre chargé des finances

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA STRUCTURATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT S'EST RENFORCÉE DEPUIS 2016, MAIS ELLE RESTE MARQUÉE PAR L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ORGANISATIONS MINISTÉRIELLES, PAR LA FRAGILITÉ DES ADMINISTRATIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT PLACÉES SOUS LA RESPONSABILITÉ DES PRÉFETS ET PAR LA FRAGMENTATION DES OUTILS ET DES COMPÉTENCES.....	2
1.1. Les recommandations formulées en 2015 par l'Inspection générale des finances ont été partiellement mises en œuvre.....	2
1.1.1. <i>La création de la direction de l'immobilier de l'État en 2016 a permis de simplifier la gouvernance de la politique immobilière de l'État et d'affirmer une logique davantage interministérielle.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Plusieurs évolutions structurantes n'ont toutefois pas été mises en œuvre, tandis que l'espérance initialement placée dans les loyers budgétaires a été déçue.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La période a été marquée par la mise en œuvre de deux plans d'investissement massifs destinés à répondre au retard pris en matière d'entretien des bâtiments de l'État, qui ont aussi permis quelques avancées dans la gouvernance de la politique immobilière de l'État.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les ministères ont organisé leur gestion immobilière pour répondre à des besoins opérationnels propres, mais présentent un niveau de maturité variable en ce qui concerne l'entretien, l'exploitation et la valorisation des actifs qu'ils occupent.....	8
1.2.1. <i>Les organisations ministérielles sont hétérogènes et reflètent des degrés de maturité variables sur la gestion de leur patrimoine immobilier et de celui des opérateurs.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Les ministères sont confrontés à des difficultés de recrutement et au manque de compétences en matière de gestion de patrimoine, de valorisation et de conduite de projets immobiliers.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>Les échanges entre les ministères et la direction de l'immobilier de l'État restent limités et formels, dans un contexte où la stratégie de cession mise en œuvre depuis 2005 fait progressivement place à une stratégie de valorisation.....</i>	<i>13</i>
1.3. L'immobilier des administrations territoriales de l'État géré par les préfets est pour sa part devenu le parent pauvre de la politique immobilière.....	14
1.3.1. <i>Les services territoriaux du ministère de la transition écologique se sont progressivement désengagés de la conduite des projets immobiliers complexes, laissant un vide qui n'a pas été comblé.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>Les missions régionales de la politique immobilière de l'État apportent un appui reconnu aux préfetures de région, mais elles disposent de peu de compétences et de ressources en matière d'ingénierie bâtementaire.....</i>	<i>15</i>
1.3.3. <i>Les préfets de région sont confrontés à la dispersion des structures, à la raréfaction des compétences et à la faiblesse des budgets dédiés à l'immobilier.....</i>	<i>16</i>
1.3.4. <i>Le compte d'affectation spéciale est à bout de souffle et ne permet plus de répondre aux besoins des préfetures de région pour l'entretien des bâtiments de l'État.....</i>	<i>17</i>

1.3.5.	<i>L'expérimentation AGILE est une réponse de court terme aux difficultés structurelles rencontrées pour l'exploitation et la maintenance des sites multi-occupants.....</i>	<i>19</i>
2.	POUR OPTIMISER LE PARC ET PROPOSER UN MEILLEUR SERVICE AUX OCCUPANTS, LES TRANSFORMATIONS IMMOBILIÈRES EXAMINÉES PAR LA MISSION, HORS ÉTAT, SE SONT APPUYÉES SUR LA PROFESSIONNALISATION DES MÉTIERS DE L'IMMOBILIER ET SUR LA MUTUALISATION DES RESSOURCES AU SEIN D'UNE STRUCTURE AUTONOME ET ROBUSTE.....	20
2.1.	Les transformations immobilières mises en œuvre en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie se sont appuyées sur la mise en place d'une structure de gestion immobilière mutualisée sur un périmètre large, ce qui a permis d'optimiser le parc et de proposer un meilleur service aux occupants.....	20
2.1.1.	<i>L'Allemagne a fait le choix de centraliser la gestion de la quasi-totalité de son immobilier fédéral, avec le transfert des actifs correspondants.....</i>	<i>20</i>
2.1.2.	<i>Le Royaume-Uni confie progressivement la propriété et la gestion de l'immobilier tertiaire à une foncière.....</i>	<i>21</i>
2.1.3.	<i>En Italie, une agence nationale a pour mission de réduire la dispersion des acteurs de la politique immobilière par un pilotage et un contrôle exigeants, sans le transfert des actifs correspondants.....</i>	<i>22</i>
2.1.4.	<i>La plupart des pays européens se sont engagés dans une démarche de structuration de leur fonction immobilière.....</i>	<i>23</i>
2.2.	La consolidation d'une fonction immobilière a également été observée dans un échantillon de sept grandes entreprises publiques et privées, dans un contexte de tension sur les ressources humaines.....	24
3.	LA MISE EN ŒUVRE D'UNE TRANSFORMATION AMBITIEUSE SUPPOSE UN ARBITRAGE RAPIDE SUR L'ORGANISATION À MOYEN TERME DE LA FONCTION IMMOBILIÈRE AU SEIN DE L'ÉTAT	25
3.1.	Les défis à venir supposent une action rapide.....	25
3.2.	À terme, la gestion du propriétaire et la valorisation du patrimoine foncier et de l'immobilier de bureau gagneraient à être confiées à une agence représentant l'État propriétaire	26
3.3.	La mise en place de loyers versés par les administrations occupantes à la future agence permettrait de donner un signal-prix aux occupants incitant à l'optimisation et à la valorisation du parc, à condition d'y associer une logique d'intéressement pour les gestionnaires.....	28
3.4.	La transformation recommandée ne peut techniquement que s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle, et nécessite un appui politique important et prolongé.....	29
4.	LA CONSTITUTION D'UNE FONCTION IMMOBILIÈRE PERFORMANTE IMPLIQUERAIT DE RÉUSSIR QUATRE CHANTIERS.....	30
4.1.	Structurer une filière interministérielle des métiers de l'immobilier.....	30
4.1.1.	<i>Sur le plan des compétences, la fonction immobilière présente des défis de transformation qui s'apparentent à ceux du numérique et des achats au sein de l'État.....</i>	<i>30</i>
4.1.2.	<i>La direction de l'immobilier de l'État pourrait construire et animer une filière immobilière pour proposer des parcours attractifs au sein de l'État.....</i>	<i>31</i>

4.1.3.	<i>Les écoles du ministère de la transition écologique pourraient être davantage mobilisées pour proposer des formations aux agents de la filière immobilière</i>	<i>32</i>
4.2.	<i>Achever la complétude et la fiabilisation de la connaissance du parc immobilier de l'État afin d'objectiver les besoins pluriannuels</i>	<i>33</i>
4.2.1.	<i>Les données dont dispose la direction de l'immobilier de l'État restent lacunaires et insuffisamment fiables.....</i>	<i>33</i>
4.2.2.	<i>Le développement du système d'information de l'immobilier de l'État n'a pas permis de pallier le manque de qualité des données brutes.....</i>	<i>34</i>
4.2.3.	<i>Le développement d'outils de mesure de l'état patrimonial des bâtiments et d'indicateurs physico-financiers partagés par l'ensemble des ministères est indispensable pour poursuivre la valorisation du foncier public et la rationalisation du parc immobilier de l'État.....</i>	<i>35</i>
4.3.	<i>Renforcer la gouvernance en donnant toute sa dimension à l'État propriétaire, incarné par la direction de l'immobilier de l'État.....</i>	<i>36</i>
4.3.1.	<i>La stratégie immobilière de l'État pourrait utilement être enrichie afin de tenir compte du ralentissement de la politique de cessions et des principaux enjeux actuels.....</i>	<i>36</i>
4.3.2.	<i>Il serait précieux que la direction de l'immobilier de l'État pilote et anime davantage le réseau interministériel des directions immobilières et le réseau des responsables régionaux, et leur apporte son expertise technique et juridique.....</i>	<i>37</i>
4.3.3.	<i>Il serait de bonne gouvernance d'attribuer à la direction de l'immobilier de l'État un pouvoir d'avis conforme aux projets immobiliers les plus structurants et d'alléger son contrôle sur les projets à faible enjeu.....</i>	<i>38</i>
4.3.4.	<i>Il serait judicieux de permettre à la direction de l'immobilier de l'État de gérer l'ensemble des dépenses de l'État propriétaire afin de donner davantage de lisibilité aux modalités de financement de la politique immobilière de l'État et de préparer la mise en œuvre du décret tertiaire.....</i>	<i>39</i>
4.3.5.	<i>Le positionnement et la légitimité institutionnelle de la direction de l'immobilier de l'État, de même que sa capacité à recruter des profils adaptés, seraient renforcés si elle était autonome et placée directement sous l'autorité du ministre chargé des finances.....</i>	<i>42</i>
4.4.	<i>Franchir une nouvelle étape de la professionnalisation de la fonction immobilière en mutualisant les ressources humaines et les compétences spécialisées déjà existantes.....</i>	<i>42</i>
4.4.1.	<i>La constitution d'une agence de la maîtrise d'ouvrage publique permettrait de professionnaliser la fonction immobilière et de prendre en charge les opérations des administrations territoriales de l'État.....</i>	<i>42</i>
4.4.2.	<i>La mise en place d'un réseau régional de la direction de l'immobilier de l'État permettrait de consolider les moyens déjà existants au niveau déconcentré afin d'assurer la gestion du propriétaire et de proposer une stratégie de valorisation plus efficace</i>	<i>44</i>
4.4.3.	<i>À terme, l'agence de la maîtrise d'ouvrage et le réseau régional de la direction de l'immobilier de l'État pourraient être fusionnés afin de constituer la future agence représentant l'État propriétaire, chargée d'accompagner les ministères dans la gestion de leur immobilier.....</i>	<i>45</i>

CONCLUSION..... 46

LISTE DES PROPOSITIONS..... 47

INTRODUCTION

Par lettre en date du 10 novembre 2021, le Premier ministre a demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission relative à la politique immobilière de l'État (PIE), avec trois objectifs :

- ◆ **réaliser l'inventaire, au sein de l'administration centrale et déconcentrée de l'État, des structures et organisations chargées du suivi et de la mise en œuvre de la PIE**, en portant une appréciation sur les organisations, les effectifs et la typologie et le volume d'activité de ces structures ;
- ◆ **analyser les mutualisations déjà opérantes, entre ministères ou entre territoires, pour contribuer à une meilleure répartition des charges entre structures** et analyser toutes les possibilités de mutualisation des moyens existants en formulant, au besoin, des modalités de réduction des obstacles entravant ces mutualisations ;
- ◆ **formuler des propositions d'évolution de la gouvernance de la PIE afin de renforcer les compétences disponibles** tant en matière de maîtrise d'ouvrage que de pilotage de l'entretien-maintenance et de conduite des opérations.

La mission s'est attachée à cartographier les structures et organisations chargées du suivi et de la mise en œuvre de la PIE et à mesurer les progrès réalisés depuis le précédent rapport de l'IGF réalisé en 2015. Elle s'est également intéressée aux transformations mises en œuvre par les pays voisins de la France et par de grandes entreprises publiques ou privées, afin de proposer une cible organisationnelle de moyen terme, puis elle a étudié les chantiers à mener prioritairement pour atteindre cette cible et structurer une fonction immobilière performante.

La mission ne s'est en revanche pas prononcée sur les résultats atteints par la nouvelle agence pour la gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) compte tenu du caractère récent de l'expérimentation correspondante, qui a été lancée il y a seulement un an.

La mission a rencontré 240 personnes dont 85 au sein de l'administration déconcentrée de l'État. Elle a notamment rencontré la direction de l'immobilier de l'État, les services de la direction générale des finances publiques, la direction du budget, ainsi que les secrétariats généraux des ministères et quinze préfectures de région auxquels elle a également transmis un questionnaire. Pour ses travaux de parangonnage, elle a rencontré les responsables de six entreprises publiques et privées et de Pôle emploi. La mission a également réalisé trois déplacements à Lyon, pour étudier le projet de construction d'une nouvelle cité administrative, à Rennes, pour rencontrer les agents de la direction régionale des finances publiques, et à Nanterre, pour visiter le centre administratif départemental.

1. La structuration de la politique immobilière de l'État s'est renforcée depuis 2016, mais elle reste marquée par l'hétérogénéité des organisations ministérielles, par la fragilité des administrations territoriales de l'État placées sous la responsabilité des préfets et par la fragmentation des outils et des compétences

1.1. Les recommandations formulées en 2015 par l'Inspection générale des finances ont été partiellement mises en œuvre

1.1.1. La création de la direction de l'immobilier de l'État en 2016 a permis de simplifier la gouvernance de la politique immobilière de l'État et d'affirmer une logique davantage interministérielle

En 2015, l'IGF relevait le caractère « *multiple et fragmenté* » de la gouvernance de la PIE et recommandait de « *renforcer l'État propriétaire en lui assurant un positionnement central au sein d'une gouvernance simplifiée de la PIE et en l'incarnant réellement au travers de la création d'une direction de l'immobilier de l'État (sur la base du service France Domaine)* »¹.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) s'est substituée au service France Domaine de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en septembre 2016. Son décret institutif² lui attribue deux missions principales :

- ◆ elle définit et s'assure de la mise en œuvre de la PIE et de ses opérateurs et est chargée de sa gouvernance ;
- ◆ elle élabore la législation et la réglementation domaniales et veille à la mise en œuvre des missions de gestion et d'évaluation domaniales.

La DIE a notamment été chargée du pilotage de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), qui s'est substituée aux nombreux comités nationaux préexistants. Depuis la création de la DIE, la gouvernance de la PIE est désormais structurée autour de la CNIP, instance consultative placée auprès du ministre chargé du domaine, qui fixe le cadre interministériel et arrête les orientations de la PIE. Conformément à la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative à la gouvernance de la PIE, sa création a conduit à la suppression de cinq instances préexistantes, notamment les comités de la politique immobilière (CPI) ministériels, afin de permettre la mise en place d'une gouvernance nationale unifiée sous le pilotage de la DIE :

- ◆ au niveau national, la CNIP se décline en une formation stratégique présidée par le ministre chargé du domaine, qui se réunit une ou deux fois par an, et en une formation opérationnelle présidée par le directeur de l'immobilier de l'État, qui se réunit plus fréquemment (23 fois en 2021) ;
- ◆ au niveau local, des conférences régionales de l'immobilier public (CRIP) et des conférences départementales de l'immobilier public (CDIP) sont présidées respectivement par le préfet de région et par le préfet de département.

La mise en place de la CNIP a contribué à la rationalisation du paysage administratif, en permettant au ministre chargé du domaine de s'appuyer sur une instance consultative à

¹ IGF, « *Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État* », 2015.

² 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.

vocation interministérielle pilotée par la DIE. La CNIP est ainsi devenue le principal vecteur de transversalité et d'harmonisation interministérielle de la PIE, même si, au niveau local, les CRIP peinent à s'imposer comme des lieux d'échanges et de prises de décisions.

Les opérations immobilières de l'État à l'étranger sont pour leur part examinées par la commission interministérielle pour l'étranger (CIME), organe consultatif créé en 1959³ placé auprès du ministre chargé des affaires étrangères et qui n'a pas été intégré dans le périmètre des CNIP. Cette instance interministérielle, à laquelle participe la DIE, est chargée d'émettre un avis sur les opérations réalisées à l'étranger et elle offre un cadre interministériel à la concertation sur la gestion des opérations immobilières de l'État à l'étranger. Selon le ministre chargé des affaires étrangères⁴, le parc immobilier à l'étranger représente 1 878 bâtiments répartis dans 169 pays, pour une superficie de 1,6 Mm².

Sur le plan budgétaire, des conférences immobilières sont organisées chaque année par la DIE et par la direction du budget. Depuis 2018, ces conférences permettent d'aborder avec les responsables immobiliers de chaque ministère les principaux projets immobiliers de l'État et de ses établissements dans un cadre pluriannuel et de poursuivre une réflexion sur l'enjeu immobilier. La direction du budget souligne qu'elles ont permis « *de documenter une programmation budgétaire en matière immobilière, qui s'insère dans le cadre pluriannuel approuvé par le Parlement lors du vote de la LPFP 2018-2022 et d'aborder la problématique globale de la transition écologique* »⁵.

Par ailleurs, le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE), institué en 2006, est une instance consultative placée auprès du ministre chargé du domaine, composée de parlementaires et de professionnels de l'immobilier. Le CIE suit et évalue l'avancement de la démarche de modernisation, l'évolution du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, notamment les projets immobiliers importants afin de vérifier leur conformité avec les orientations stratégiques de la PIE. Le CIE constitue une instance experte et indépendante qui n'hésite pas à rendre des avis tranchés et critiques sur la mise en œuvre de la PIE.

La stratégie immobilière de l'État se décline soit en schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), pour les administrations centrales et les opérateurs de l'État, soit en schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), pour le périmètre des services déconcentrés de l'État en région. Ces outils de programmation ont eu un effet mobilisateur positif mais leur exhaustivité et leur qualité dépendent du niveau de maturité des ministères et des préfetures de région, et leur exécution est insuffisamment suivie dans le temps. **Le champ des SDIR, limité au parc immobilier de bureaux des administrations territoriales de l'État, apparaît aujourd'hui trop réduit pour couvrir le potentiel de mutualisation qui existe au niveau régional,** notamment au regard des implantations des principaux opérateurs à réseau. Par exemple, les agences régionales de santé et les antennes de Pôle emploi ne sont pas intégrées dans le champ des SDIR.

1.1.2. Plusieurs évolutions structurantes n'ont toutefois pas été mises en œuvre, tandis que l'espérance initialement placée dans les loyers budgétaires a été déçue

En 2015, le rapport de l'IGF formulait six recommandations structurantes qui n'ont pas été mises en œuvre ou bien seulement partiellement (cf. tableau 2). En particulier :

- ◆ **les moyens budgétaires de l'État propriétaire, retracés sur une base déclarative au sein du document de politique transversal (DPT) publié annuellement, n'ont**

³ Décret du 17 avril 1959 créant une commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations concernant les biens immobiliers de l'État.

⁴ Cf. schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger 2021-2025.

⁵ Cf. circulaire du 4 février 2022 relative à l'organisation des conférences immobilières 2022.

Rapport

- connu aucun mouvement d'unification** ; ils restent dispersés au sein de 61 programmes budgétaires « concourant à la politique transversale » ; le programme 309, qui concentrait les crédits dédiés à l'entretien lourd du propriétaire, a été supprimé en LFI 2017 tandis que les loyers budgétaires ont été supprimés en LFI 2019 (pour les ministères civils) et en LFI 2020 (pour le ministère des armées) ;
- ◆ **aucune entité de valorisation à vocation interministérielle n'a été constituée** afin d'assurer la cession de biens considérés comme complexes ; la préfiguration d'une agence pour la gestion de l'immobilier de l'État (AGILE), initiée en mars 2021 et axée sur la gestion des cités administratives, est encore trop récente pour qu'il soit possible de se prononcer sur les résultats atteints ;
 - ◆ **la DIE a été créée en 2016, mais elle reste rattachée à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et elle ne dispose pas d'un réseau régional dédié** puisque les missions régionales de la PIE (MRPIE), les pôles de gestion domaniale (PGD) et les services locaux des domaines (SLD) restent rattachés aux directions régionales et départementales des finances publiques (DRFiP et DDFiP), et fonctionnent de surcroît comme des entités fractionnées sans regroupement sous un management dédié à la mise en œuvre de la PIE ; par ailleurs, l'organigramme de la DIE s'est inscrit dans la continuité de celui de France Domaine, et la recommandation formulée par l'IGF d'y créer une sous-direction financière de la PIE n'a pas été mise en œuvre.

Tableau 2 : suivi des principales recommandations formulées par l'IGF en 2015

Principales recommandations formulées en 2015	Degré de mise en œuvre
Lancer un chantier de fiabilisation des données relatives aux surfaces et à l'état bâti, accompagné, en parallèle, de travaux permettant de disposer d'une meilleure visibilité sur les coûts et les dépenses afférentes à l'immobilier, y compris pour les « opérateurs ».	Mise en œuvre partielle. Les travaux de fiabilisation des données relatives aux surfaces et à l'état bâti ont été poursuivis mais la DIE ne dispose toujours pas d'un référentiel de coûts pour les dépenses afférentes à l'immobilier.
Renforcer le rôle de l'État propriétaire en lui confiant les prérogatives relatives à l'opportunité des cessions, afin de lui permettre de procéder à une véritable gestion d'actifs (qui consiste à assurer le suivi commercial, administratif et financier d'un portefeuille immobilier).	Mise en œuvre partielle. La DIE a mis en place une procédure de labellisation qui lui permet de donner un avis consultatif sur les projets immobiliers portés par les ministères ou par les préfetures de région.
Préserver davantage les intérêts patrimoniaux de l'État dans le cadre des cessions au profit des collectivités territoriales et mieux encadrer l'exercice de certaines de leurs pratiques en matière d'urbanisme.	Mise en œuvre limitée. Les pratiques de « pastillage » des collectivités locales n'ont pas évolué.
Assurer un financement de la PIE dans le cadre d'une gestion pluriannuelle lui permettant d'arbitrer entre les contraintes liées aux besoins des occupants et les intérêts patrimoniaux de l'État, en unifiant les moyens budgétaires de l'État propriétaire en créant un budget annexe, dont les recettes seraient notamment constituées par les produits de cessions, les loyers budgétaires et les crédits actuellement dédiés à l'entretien lourd du propriétaire (programme 309), dans l'attente de l'identification des autres crédits, aujourd'hui inscrits dans les programmes ministériels, utilisés pour des opérations d'entretien lourd relevant en théorie du propriétaire. Cette création implique de mettre fin au droit de retour des ministères sur les produits de cession et de transférer au futur budget annexe les crédits actuellement inscrits dans le compte d'affectation spéciale (CAS).	Absence de mise en œuvre, voire régression. Les outils budgétaires n'ont pas évolué depuis la création du CAS en 2006, avec une dispersion des moyens budgétaires au sein de 47 programmes budgétaires différents. Les loyers budgétaires et le programme 309 ont été supprimés.
Développer une capacité de valorisation patrimoniale, en transformant la mission de réalisation des actifs immobiliers (MRAI) du ministère de la défense en une entité de valorisation à vocation interministérielle, permettant d'assurer la cession des biens considérés comme complexes.	Absence de mise en œuvre. La préfiguration d'une agence pour la gestion de l'immobilier de l'État (AGILE), initiée en mars 2021, axée sur la gestion des cités administratives, est encore trop récente pour qu'il soit possible de se prononcer sur les résultats atteints.
Renforcer l'État propriétaire en lui assurant un positionnement central au sein d'une gouvernance simplifiée de la PIE et en	Mise en œuvre partielle. La direction de l'immobilier de l'État a été créée en 2016, mais

Rapport

Principales recommandations formulées en 2015	Degré de mise en œuvre
l'incarnant réellement au travers de la création d'une direction de l'immobilier de l'État (sur la base de l'actuel service France Domaine), distincte de la direction générale des finances publiques (DGFIP), rattachée directement au ministre des finances, et dotée d'un réseau qui serait constitué autour des actuels responsables régionaux de la politique immobilière (RRPIE) et, dans un premier temps, par transfert d'une partie des effectifs exerçant les missions de gestion domaniale au sein des services locaux du domaine. Ces directions régionales relèveraient du ministre des finances et seraient placées sous l'autorité du préfet de région. Les missions d'évaluation domaniale seraient en revanche toujours assurées par les services de la DGFIP.	elle est restée rattachée à la DGFIP et elle ne dispose pas d'un réseau régional dédié.

Source : IGF, « Renovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État », novembre 2015 (colonne de gauche), mission (colonne de droite).

Alors que l'affirmation de l'État propriétaire avait permis d'accompagner la structuration de la PIE depuis 2006, la suppression du mécanisme des loyers budgétaires a constitué une régression. Depuis le 1^{er} janvier 2010, ces loyers fictifs versés par les administrations pour l'occupation de locaux appartenant à l'État avaient pour objet de matérialiser la distinction entre l'État propriétaire et les administrations occupantes et permettaient de valoriser le coût des choix immobiliers faits par les administrations en mettant fin à une gratuité apparente, tout en incitant ces dernières à rationaliser le parc qu'elles occupaient. Leur suppression a fait l'objet d'un commentaire lapidaire en PLF 2019 : « *dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État, le dispositif des loyers budgétaires des ministères civils fait l'objet d'une évolution : l'information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État occupés sera désormais traitée dans le cadre d'instruments non budgétaires* ».

La suppression des loyers budgétaires peut être expliquée par les raisons suivantes :

- ◆ de nombreuses stratégies d'évitement de la part des ministères qui se seraient davantage approprié l'outil si les caractéristiques des bâtiments (notamment la surface), qui ont servi de base pour le calcul des loyers, avaient été mieux connues ; par ailleurs, l'application des loyers en zone détendue a suscité des incompréhensions ;
- ◆ les coûts de gestion induits par les loyers budgétaires ;
- ◆ l'absence de leur caractère incitatif, ce qui est corroboré par un récent avis du CIE qui indique qu' « *en l'absence d'activation des mécanismes incitatifs prévus initialement, la méthode employée s'est révélée inefficace et coûteuse* » (cf. encadré 1).

Encadré 1 : une séparation des rôles d'occupants et de propriétaire en mal de traduction budgétaire

Les bénéfices attendus de [la séparation des rôles d'occupants et de propriétaire] sont simples :

- *une responsabilisation de l'occupant sur le bon usage des locaux occupés et sur la juste adéquation entre les moyens mobilisés et les besoins des missions de service public qui lui sont confiées ;*
- *une responsabilisation du propriétaire sur la constitution d'un parc immobilier répondant aux besoins des services et sur une valorisation optimale des biens qui lui sont confiés.*

Les intérêts des deux acteurs étant susceptibles de diverger, la séparation des fonctions permet d'opérer des choix stratégiques en tenant compte de leurs points de vue respectifs.

Or, faute d'imputation réelle du coût immobilier, la distinction entre État propriétaire et État occupant semble, à ce stade, vouée à n'être qu'une construction théorique.

La traduction budgétaire du principe de non-gratuité de l'occupation des biens domaniaux doit constituer le cœur des réflexions engagées en vue d'une refonte des instruments budgétaires de la politique immobilière.

Rapport

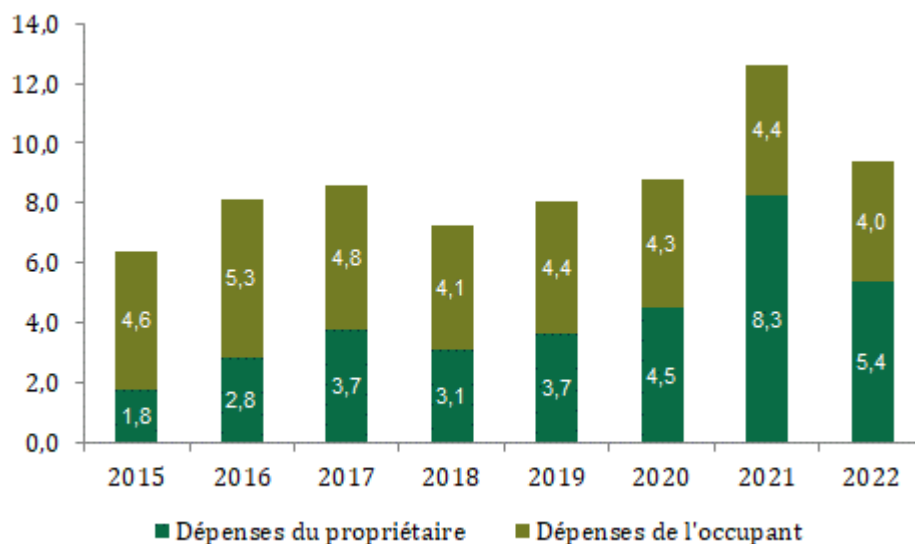
La réforme des loyers budgétaires n'a été que partiellement mise en œuvre. En l'absence d'activation des mécanismes incitatifs prévus initialement, la méthode employée s'est révélée inefficace et coûteuse. Son remplacement suppose un dispositif d'une autre nature qu'un simple jeu d'écriture comptable qui n'a d'impact réel ni sur les décisions des gestionnaires, ni sur le financement de la PIE.

Source : CIE, avis n° 2021-08 sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS-GPIE) 2021, mars 2021.

1.1.3. La période a été marquée par la mise en œuvre de deux plans d'investissement massifs destinés à répondre au retard pris en matière d'entretien des bâtiments de l'État, qui ont aussi permis quelques avancées dans la gouvernance de la politique immobilière de l'État

Depuis 2016, outre les plans d'investissement immobilier qui ont accompagné les deux lois de programmation pluriannuelle relatives au ministère des armées⁶ et au ministère de la justice⁷, les moyens budgétaires consacrés à l'immobilier ont connu un fort accroissement sous l'effet de deux plans nationaux de grande ampleur (cf. graphique 1).

Graphique 1 : évolution des dépenses immobilières sur la période 2015-2022 (AE, en Md€)



Note : Les données 2021 et 2022 correspondent aux prévisions établies au stade du PLF 2022.

Source : Mission, à partir des DPT successifs (engagements en AE).

1.1.3.1. Programme de rénovation des cités administratives (programme 348)

Le programme de rénovation des cités administratives a été doté de 1 Md€ sur cinq ans dans le cadre du grand plan d'investissement (GPI) afin de permettre la rénovation globale de 39 cités administratives représentant 600 000 m² de surface utile brute (SUB). Les cités administratives et, plus généralement, les sites multi-occupants représentent en effet une part significative du parc immobilier occupé par les services de l'État et ses opérateurs.

⁶ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

⁷ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Rapport

Deux enseignements peuvent être tirés de la mise en œuvre de ce programme de rénovation :

- ◆ **d'une part, la DIE a assumé le rôle de responsable du programme budgétaire** créé en LFI 2018 pour financer la rénovation des cités administratives (programme 348) ; cela lui a donné l'occasion d'affirmer sa légitimité auprès des porteurs de projets, non seulement parce que des moyens financiers ont permis de donner une traduction concrète à des projets labellisés porteurs d'améliorations et de rationalisation des conditions de travail, mais également parce qu'elle a déployé des soutiens opérationnels par des créations d'emplois temporaires et par l'expertise de ses services centraux, dans le contexte de manque de compétences locales pour la conduite des projets (*cf. infra*) ;
- ◆ **d'autre part, le déploiement du programme de rénovation a mis en évidence le besoin de mobiliser des maîtrises d'ouvrage (MOA) compétentes pour porter des projets de rénovation complexes**, avec la nécessité de mobiliser les compétences disponibles au sein des différents ministères :
 - les services déconcentrés des ministères économiques et financiers (SAFI-GIM devenus SIEP-BIMO) ont réalisé quinze projets ;
 - les services déconcentrés du ministère de l'intérieur (SGAMI) ont réalisé quatre projets ;
 - la mission régionale de la politique immobilière de l'État (MRPIE) de la région Grand Est a réalisé trois projets ;
 - bien que les directions départementales des territoires (DDT) du ministère de la transition écologique n'aient plus vocation à assumer des missions d'ingénierie (*cf. infra*), celles-ci ont réalisé onze projets grâce à la mobilisation de compétences résiduelles.

Le CIE a relevé en mai 2021⁸ que le calendrier initial du programme, qui prévoyait la livraison des ouvrages en 2022, a été « desserré » : six projets devraient être achevés en 2022, 31 en 2023 et le dernier en 2024 (le projet de cité administrative à Melun a quant à lui été abandonné). Il observe également que « *le programme 348 est une opportunité à saisir pour engager une action de professionnalisation de deux domaines de la gestion immobilière : la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation des immeubles* ».

1.1.3.2. Volet immobilier du plan de relance (programme 362)

Le volet immobilier du plan de relance a prévu 2,7 Md€ pour la rénovation énergétique des bâtiments publics et a conduit à la sélection de plus de 4 200 projets de rénovation.

Le calendrier de déploiement a été particulièrement resserré, à la différence du précédent programme : la liste des 4 214 projets retenus a été annoncée par le Premier ministre le 14 décembre 2020, pour un montant total de 2,7 Md€ et tous les marchés publics devaient ensuite être notifiés avant le 31 décembre 2021.

Le caractère massif et très rapide du plan de relance a été salué par l'ensemble des acteurs mais présente toutefois trois inconvénients :

- ◆ le délai réduit pour répondre à l'appel à projets a favorisé les projets déjà existants (mais non financés) par rapport à des projets plus innovants ; l'obligation d'engagement des crédits dans l'année a favorisé les projets les moins complexes, au détriment de projets plus importants mais qui auraient pu être plus prioritaires ; en outre, la robustesse de l'équipe-projet ayant été un critère d'éligibilité, les services immobiliers les plus

⁸ CIE, « Avis de suite sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) », mai 2021.

Rapport

structurés ont vraisemblablement été avantagés par rapport à des services disposant de moins de ressources ;

- ◆ les délais fixés aux administrations, de même que l'excès de demande adressé aux professionnels du secteur, a pu placer les pouvoirs publics en situation de négociation défavorable et alimenter la hausse des prix des prestations proposées ;
- ◆ les modalités de suivi mises en œuvre par la DIE, avec des remontées d'informations très détaillées selon un rythme bimensuel, a pesé sur les porteurs de projet et peut difficilement s'envisager comme le mode ordinaire de la gestion des investissements entre un responsable de programme et ses responsables de budgets opérationnels, *a fortiori* s'ils sont également les porteurs de projets.

Ces deux plans d'investissement massifs sont avant tout perçus par les acteurs de l'immobilier public comme un effort de rattrapage bienvenu vis-à-vis d'une politique publique qui souffre d'un sous-investissement chronique. Ils ne permettent toutefois pas d'apporter une réponse structurelle aux difficultés rencontrées par les gestionnaires pour financer l'entretien des bâtiments de l'État de façon nécessairement régulière, conduisant à une dégradation progressive du parc qui ne peut ensuite être résolue qu'au prix de plans d'investissement de grande ampleur. Sur le patrimoine des administrations territoriales de l'État, ils sont le rattrapage partiel d'un sous-investissement continu dans l'entretien-maintenance, compte tenu d'un budget insuffisamment doté de façon structurelle.

1.2. Les ministères ont organisé leur gestion immobilière pour répondre à des besoins opérationnels propres, mais présentent un niveau de maturité variable en ce qui concerne l'entretien, l'exploitation et la valorisation des actifs qu'ils occupent

1.2.1. Les organisations ministérielles sont hétérogènes et reflètent des degrés de maturité variables sur la gestion de leur patrimoine immobilier et de celui des opérateurs

Selon le DPT relatif à la PIE annexé au PLF 2022, l'État et ses opérateurs occupent un parc immobilier qui représente 94 Mm² de surface utile brute, répartis de la façon suivante (cf. tableau 3) :

- ◆ les biens possédés ou contrôlés⁹ par l'État représentent 51,4 Mm², dont 15,0 Mm² de bureaux et 10,5 Mm² de logements ;
- ◆ les biens ni possédés ni contrôlés par l'État, généralement en location, représentent 23,5 Mm², dont 7,3 Mm² de bureaux et 6,4 Mm² de logements ;
- ◆ les opérateurs de l'État occupent 19,0 Mm².

⁹ Les biens contrôlés mais non possédés par l'État sont ceux qui ne lui appartiennent pas mais pour lesquels il a toutes les obligations du propriétaire. Cette situation relève principalement du statut de mise à disposition faisant suite aux lois de décentralisation.

Rapport

Tableau 3 : structure du parc immobilier de l'État (en Mm² SUB)

Ministère	Biens possédés ou contrôlés par l'État			Biens loués par l'État			Opérateurs	Total
	Bureaux	Logements	Autres	Bureaux	Logements	Autres		
Éducation nationale et enseignement supérieur	0,5	0,1	1,8	1,1	0,7	6,4	14,2	24,7
Armées	3,1	5,1	14,1	0,1	0,8	0,6	0,4	24,3
Intérieur	3,3	4,1	1,8	1,1	4,5	0,2	0,0	15,0
Économie et finances	2,3	0,1	0,4	0,8	0,1	0,2	0,2	4,2
Justice	1,6	0,1	2,1	0,3	0,1	0,1	0,0	4,2
Affaires sociales et travail	0,2	0,0	0,1	2,4	0,1	1,0	0,3	4,0
Transition écologique	0,4	0,2	0,7	0,5	0,1	0,4	1,2	3,5
Culture	0,1	0,0	0,8	0,1	0,0	0,2	1,7	2,9
Affaires étrangères	0,5	0,4	0,6	0,1	0,1	0,2	0,4	2,2
Agriculture	0,1	0,0	0,3	0,2	0,0	0,3	0,6	1,5
Services du Premier ministre	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-	0,4
Autres	2,8	0,4	3,1	0,5	0,0	0,1	-	7,0
Total	15,0	10,5	25,9	7,3	6,4	9,8	19,0	93,9

Source : Mission, à partir des données transmises par la DIE.

Le ministère des armées pilote 32 % de l'immobilier possédé ou contrôlé par l'État (y compris opérateurs), grâce à une fonction immobilière structurée et intégrée. Le code de la défense prévoit que le ministre de la défense est « chargé de l'infrastructure militaire » (article L. 1142-1) étant précisé que « l'infrastructure de la défense est constituée des immeubles, bâtis ou non, appartenant au domaine privé ou public de l'État et utilisés par les formations militaires et autres organismes du ministère de la défense ou pris à bail ou occupés à un autre titre par ces formations et organismes » (article R. 5131-2).

Le ministère des armées, fréquemment cité pour son professionnalisme en matière de gestion immobilière, s'appuie sur deux directions de son secrétariat général pour l'administration (SGA) pour la gestion de son immobilier :

- ◆ la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (direction du patrimoine, de la mémoire et des archives jusqu'au 31 mars 2022) est chargée de l'élaboration de la stratégie immobilière ;
- ◆ la direction centrale du service d'infrastructure de défense (DCSID) est chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la politique immobilière, disposant de la connaissance du patrimoine immobilier et administrant les outils nécessaires ; elle est le service gestionnaire du patrimoine et constructeur interarmées du ministère des armées.

Dans le cadre de son plan « Ambition Logement », le ministère des armées a conclu en février 2022 un contrat de concession d'un montant de 2,3 Md€ et d'une durée de 35 ans pour la gestion de son parc de logements (CEGELOG), qui porte sur la rénovation d'environ 12 200 logements militaires existants et sur la construction de 3 000 logements neufs dont le concessionnaire devra également assurer la gestion.

Au sein des autres ministères, le secrétariat général a la responsabilité de l'immobilier, pour l'ensemble du ministère¹⁰. En règle générale, les ministères s'appuient sur une direction, un service ou une sous-direction chargée des questions immobilières au sein de leur secrétariat général, qui assure en outre le traitement des questions relatives à la gestion de l'immobilier des administrations centrales.

¹⁰ Cf. décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Rapport

Cette situation est toutefois très contrastée selon les ministères :

- ◆ **les ministères composés de directions à réseau** disposent de ressources nombreuses dans leurs services déconcentrés, que le secrétariat général peine généralement à piloter, même quand le réseau des services immobiliers spécialisés lui est rattaché (ministère de l'intérieur, ministère de l'économie, des finances et de la relance, ministère de la justice) ; les directions métiers sont responsables de programme et restent en conséquence des donneurs d'ordre puissants vers les services immobiliers ; la fonction immobilière est difficilement assumée de manière transversale pour l'ensemble du ministère ;
- ◆ **les ministères s'appuyant sur des opérateurs pour le déploiement de leurs politiques publiques** disposent d'une équipe réduite au niveau central (ministère de la culture, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministère des affaires sociales et de la santé, ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture) ; le patrimoine sous gestion des opérateurs est bien plus important que celui sous gestion directe, et ce d'autant plus que la plupart de ces ministères ont vu par ailleurs leurs services déconcentrés intégrés au fil du temps dans le périmètre des directions départementales interministérielles (DDI) et des administrations territoriales de l'État, leur soustrayant, de fait, toute responsabilité immobilière ; ces ministères disposent de moyens plus limités pour assurer le suivi de l'immobilier de leurs opérateurs, en dehors de l'examen des SPSI ; parmi ces ministères, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation se distingue par le poids du patrimoine des établissements d'enseignement supérieur puisque celui-ci représente à lui seul 22 % du patrimoine de l'État.

Cette entité (direction, service ou sous-direction) du secrétariat général comprend également, en règle générale, les équipes chargées de la gestion du patrimoine des administrations centrales, y compris dans les métiers de la gestion courante. Les fonctions de pilotage stratégique du patrimoine du ministère et la gestion courante de son administration centrale sont donc réunies sous la même responsabilité.

Trois ministères ont fait le choix de se doter d'un opérateur de maîtrise d'ouvrage :

- ◆ **l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)**, créé en 1998, est spécialisé dans la construction ou la réhabilitation d'équipements culturels et dans la restauration et la valorisation de monuments historiques ; il travaille en premier lieu pour le compte du ministère de la culture et ses opérateurs, mais il peut également effectuer ses missions pour d'autres ministères ; l'OPPIC disposait d'un plafond d'emplois fixé à 125 ETPT en LFI 2021 ;
- ◆ **l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)**, créée en 2001, est l'opérateur immobilier du ministère de la justice dont la mission est de construire, rénover et réhabiliter les palais de justice et les établissements pénitentiaires, les bâtiments des services de la protection judiciaire de la jeunesse et les écoles de formation du ministère de la justice, en France métropolitaine et outre-mer ; l'APIJ disposait d'un plafond d'emplois fixé à 136 ETPT en LFI 2021 ;
- ◆ **l'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)** a été créé en 2010 par transformation de l'établissement public du campus de Jussieu et il contribue à mettre en œuvre le schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur et de recherche et des équipements de vie étudiante dans la région Île-de-France ; l'EPAURIF disposait d'un plafond d'emplois fixé à 69 ETPT en LFI 2021.

Les trois ministères concernés expriment une très grande satisfaction vis-à-vis de leur opérateur de maîtrise d'ouvrage. Ils apprécient de pouvoir s'appuyer sur une agence spécialisée qui a l'habitude de conduire des projets complexes et qui sait dialoguer avec les différentes directions de son ministère de tutelle. Les trois agences expriment toutefois, à des

Rapport

degrés divers, des préoccupations relatives aux fluctuations de leur plan de charge et à leur capacité à proposer des rémunérations attractives pour recruter des agents qualifiés, ainsi que la volonté de prendre en charge des opérations en dehors de leur champ d'intervention habituel, questions qui renvoient globalement à la nécessité de disposer d'une taille critique suffisante pour rester attractif et pour absorber des éventuels creux ou pics de charge. Ces trois agences ont la capacité de conseiller leurs tutelles sur leur politique patrimoniale par l'élaboration de schémas directeurs immobiliers, par des appuis ou conseils sur les enjeux nouveaux comme ceux relatifs à la transition écologique ou à la numérisation de l'immobilier, voire pour la valorisation des actifs.

Outre le ministère des armées, quatre ministères s'appuient sur leur réseau déconcentré pour assurer la conduite d'opérations immobilières :

- ◆ **le secrétariat général du ministère de l'intérieur dispose de sept services déconcentrés au niveau zonal, les secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI),** situés à Bordeaux, à Lille, à Lyon, à Marseille, à Metz, à Paris et à Rennes ; les directions immobilières des SGAMI représentent un total d'environ 570 ETP ; historiquement chargées des commissariats de police, les directions immobilières du SGAMI interviennent de plus en plus auprès des brigades de gendarmerie ; au demeurant, l'organisation interne du ministère de l'intérieur reste marquée par la prédominance des deux principales directions métiers (police nationale et gendarmerie nationale) qui interviennent en tant que donneurs d'ordre auprès des SGAMI, sans solliciter préalablement la direction de l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) ; la mobilisation des SGAMI au bénéfice d'opérations sur le patrimoine préfectoral ou des DDI se fait de manière limitée, *a priori* à l'instigation des préfets de région, quand les plans de charge le permettent ;
- ◆ **le secrétariat général des ministères économiques et financiers dispose pour sa part de six antennes** situées à Lyon, à Marseille, à Nantes, à Noisy-le-Grand, à Strasbourg et à Toulouse, qui représentent un total d'environ 90 ETP ; la gestion de l'immobilier des ministères économiques et financiers reste toutefois très largement sous la responsabilité de ses directions à réseau (DGFIP, DGDDI, Insee), qui sollicitent les antennes du secrétariat général uniquement en cas de besoin ; celles-ci ont d'ailleurs été fortement sollicitées dans le cadre du plan de relance puisqu'elles ont pris en charge quinze projets de rénovation de cités administratives ;
- ◆ **en sus de l'APIJ, le ministère de la justice dispose des moyens suivants :**
 - **neuf antennes immobilières de son secrétariat général pour la conduite des opérations de taille plus limitée et pour la gestion technique du patrimoine de ses juridictions et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;** celles-ci représentent environ une quinzaine d'agents par antenne ; sur ces deux patrimoines, il fait en outre appel aux services administratifs des cours d'appel ou aux directions régionales de la PJJ ;
 - **neuf directions interrégionales de la direction de l'administration pénitentiaire,** qui représentent également une quinzaine d'agents par direction interrégionale ;
- ◆ **le ministère de l'éducation nationale s'appuie sur les ingénieurs régionaux de l'équipement (IRE) positionnés dans les rectorats,** dont les services représentent un total d'environ 160 ETP. Outre la gestion de son patrimoine en propre, ces services assurent un contrôle des SPSI des très nombreux opérateurs d'enseignement supérieur, voire un soutien opérationnel des plus petits.

Enfin, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est engagé dans une démarche de dévolution du patrimoine immobilier des universités : celles dont la gestion est la plus robuste et la plus structurée peuvent se voir confier la gestion en pleine propriété de leur patrimoine immobilier, après une phase d'expertise approfondie. Les deux premières

Rapport

vagues de dévolution, engagées en 2011 puis en 2017, ont concerné sept universités qui gèrent désormais elle-même leur patrimoine immobilier : Clermont 1, Toulouse 1, Poitiers, Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours. Douze universités et écoles ont déposé des dossiers dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt de 2022 pour la troisième vague de dévolution.

On peut souligner que l'immobilier monumental et historique relève de chaque ministère, sans mobilisation de compétences spécifiques pour son entretien.

Les ministères confient le pilotage de la gestion courante (*facility management*) aux occupants. Les agents contribuant à ces missions relèvent de catégories d'emploi très différentes, depuis les corps de métiers exerçant des prestations de service en régie (électricien, menuisier, gardien) jusqu'aux encadrants capables de piloter des contrats de sous-traitance et de petits travaux. Le réseau territorial de la direction générale des finances publiques s'appuie ainsi sur des divisions « budget, immobilier, logistique » (BIL) qui assurent le service aux immeubles, tandis que les secrétariats généraux communs (SGC) constituent l'amorce d'une organisation structurée sur le périmètre des administrations territoriales de l'État placé sous la responsabilité des préfets, avec des effectifs qui restent toutefois modestes. La mise en service des cités administratives en cours de rénovation nécessitera une professionnalisation accrue en matière de gestion courante (*facility management*).

1.2.2. Les ministères sont confrontés à des difficultés de recrutement et au manque de compétences en matière de gestion de patrimoine, de valorisation et de conduite de projets immobiliers

Les métiers de la gestion de patrimoine immobilier sont habituellement classés selon quatre grandes catégories :

- ◆ la gestion stratégique d'un portefeuille d'actifs (*asset management*) ;
- ◆ l'administration de biens (*property management*), qui comprend un volet de gestion locative et un volet de gestion technique ;
- ◆ le service aux immeubles et aux occupants (*facility management*) ;
- ◆ le montage et la conduite d'opérations immobilières (*project management*).

Parmi les compétences requises pour exercer ces quatre métiers immobiliers, les ministères relèvent les difficultés récurrentes de recrutement suivantes :

- ◆ **les compétences de type « ingénieur », pour la conduite d'opérations immobilières, et *a fortiori* pour la gestion des contrats complexes** ; les recruteurs ministériels soulignent que les ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE) constituent une ressource appréciée, mais l'absence de perspective de carrière dans la fonction immobilière au sein de l'État, la crainte d'une faible reconnaissance des métiers de l'immobilier au sein de leur corps et, à l'inverse, le niveau des rémunérations de ces métiers dans les entreprises publiques ou privées constituent des freins puissants à l'attractivité et à la fidélisation dans ces fonctions, mais leur recrutement peut être rendu difficile par les règles de gestion des ministères ; les contractuels représentent environ deux tiers des chefs de projet chez les opérateurs spécialisés ; comme les corps techniques de fonctionnaires ne fourniront pas à eux seuls les effectifs nécessaires, le recours à des contractuels devra être consolidé, avec des grilles salariales appropriées ;
- ◆ **les compétences de type « technicien supérieur » pour les opérations de maintenance les plus pointues et pour la gestion technique du patrimoine** ; les ministères recourent alors à des prestations externalisées *via* des prestations de maîtrises d'œuvre ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ou directement dans le cadre de marché de maintenance multitechnique ; il reste dans tous les cas nécessaire de disposer d'agents suffisamment compétents pour définir les programmes de travaux

Rapport

nécessaires, être en capacité d'analyser les offres, piloter et encadrer les prestataires extérieurs ;

- ◆ **les compétences de programmistes, d'urbanistes et d'économistes de la construction font également défaut** pour définir un programme, vérifier sa faisabilité et estimer le coût d'un projet immobilier ; les compétences de « *space planner* » devraient également être de plus en plus demandées pour l'aménagement des nouveaux espaces de travail.

À l'inverse, les ministères soulignent que les compétences en matière administrative et budgétaire sont globalement bien pourvues au sein de la fonction publique.

1.2.3. Les échanges entre les ministères et la direction de l'immobilier de l'État restent limités et formels, dans un contexte où la stratégie de cession mise en œuvre depuis 2005 fait progressivement place à une stratégie de valorisation

Les principaux temps d'échange entre les ministères et la DIE sont les suivants :

- ◆ **tous les cinq ans, lors de l'élaboration du SPSI du ministère qui fait également l'objet d'un avis du CIE, voire d'un avis de suite** ; des échanges peuvent également avoir lieu à l'occasion de l'élaboration du SPSI de l'un des opérateurs du ministère ; la DIE est toutefois mal positionnée pour remettre en cause le contenu d'un SPSI ministériel qui a souvent déjà fait l'objet d'une validation au niveau politique ;
- ◆ **à l'occasion de la labellisation d'un projet immobilier par la CNIP**, en gardant toutefois à l'esprit que celle-ci rend un avis uniquement consultatif ; si les échanges préalables à la CNIP peuvent être constructifs, celle-ci apparaît davantage comme un point de passage obligé que comme une instance de discussion destinée à améliorer la qualité du projet proposé par le ministère ; en outre, les seuils de passage en CNIP sont très bas (projets d'un montant supérieur à 8 M€ en Île-de-France et à 5 M€ dans les autres régions) et ne réservent pas cette présentation aux seuls projets stratégiques ; la collégialité interministérielle qui a motivé le dispositif à son origine paraît aujourd'hui purement formelle et il n'y a pas de priorisation des projets, ni de délégation confiée au niveau régional pour les projets à faible enjeu ;
- ◆ **les conférences immobilières annuelles réunissent les représentants du ministère, la DIE et la direction du budget** pour évoquer la politique immobilière du ministère et le financement des principaux projets immobiliers des ministères et la soutenabilité de leur programmation ; les participants apprécient globalement le partage d'informations auquel ces conférences donnent lieu, mais regrettent qu'elles ne conduisent à aucune décision budgétaire, les arbitrages étant davantage traités dans le cadre des conférences budgétaires ; alors même que la plupart des ministères pointent le déficit de crédits d'entretien au regard du patrimoine à maintenir, les dispositifs de contrôle de gestion sur l'état du patrimoine et l'absence de ratios partagés sur les besoins de maintenance font défaut.

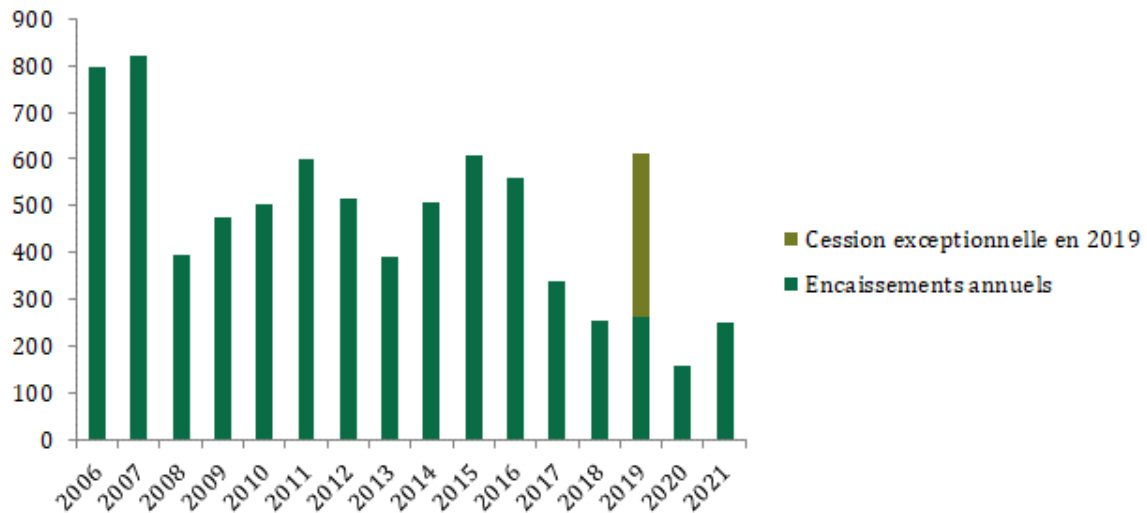
Même si l'animation technique de la DIE est appréciée, les points de rendez-vous existants sont formels et conduisent rarement à des décisions pour l'une ou l'autre partie. Pourtant, les ministères aspirent à bénéficier d'une expertise technique qui leur fait parfois défaut, notamment en matière de valorisation¹¹ qui remplace progressivement la stratégie de cession initiée en 2005, compte tenu de la baisse tendancielle des cessions constatée depuis 2015 (cf. graphique 2), l'année 2019 étant exceptionnelle du fait de la cession de l'îlot Saint-Germain pour plus de 350 M€. Hors cette opération exceptionnelle, le montant

¹¹ Dans le présent rapport, la valorisation immobilière ou foncière correspond à toute démarche de création de valeur de nature économique, énergétique, sociale ou environnementale (qui ne se résume pas à la cession).

Rapport

moyen des produits de cession s'est ainsi établi à 250 M€ par an depuis 2017, soit deux fois moins que l'objectif de 500 M€ par an annoncé en 2004.

Graphique 2 : produits de cession annuels depuis 2006



Source : Direction du budget.

1.3. L'immobilier des administrations territoriales de l'État géré par les préfets est pour sa part devenu le parent pauvre de la politique immobilière

1.3.1. Les services territoriaux du ministère de la transition écologique se sont progressivement désengagés de la conduite des projets immobiliers complexes, laissant un vide qui n'a pas été comblé

Historiquement chargés d'assurer les missions d'ingénierie publique et de maîtrise d'ouvrage, les services territoriaux du ministère de la transition écologique ont connu une transformation forte de leurs missions, ainsi qu'une réduction de leurs moyens humains très importante depuis de nombreuses années. Sur la période récente, selon les données transmises par le ministère de la transition écologique, les effectifs dédiés à l'urbanisme, aux territoires et à l'amélioration de l'habitat (programme 135) sont ainsi passés de 11 651 ETPT en 2013 à 8 934 ETPT en 2020, soit une diminution de 23 % en sept ans. Ces diminutions régulières d'effectifs conduisent les services déconcentrés (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL – et directions départementales des territoires – DDT) à devoir renoncer à certaines missions.

Après des années de retrait progressif de l'ingénierie publique, le Gouvernement a diffusé en février 2016 une instruction relative au retrait de l'activité de conduite d'opérations au sein des services déconcentrés du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. Cette instruction définit les modalités de désengagement des missions de conduite d'opération sur le volet bâtiment pour les services déconcentrés, tout en rappelant le maintien du rôle d'appui et de référent technique de ces services auprès des préfets dans le cadre de la politique de gestion du patrimoine immobilier de l'État. Elle précise que « toutes les conduites d'opérations de construction, réhabilitation, rénovation lourde sont concernés par ce désengagement, quel que soit le ministère commanditaire, y compris pour le propre compte du ministère ».

Rapport

Une nouvelle étape de retrait a été constatée en 2021 de la part des DREAL, qui ont renoncé à être systématiquement représentées en CRIP en mettant en avant la réduction de leurs effectifs (cf. encadré 2).

Encadré 2 : évolution récente de la DREAL en Bretagne

L'arrêt des missions de conduite d'opérations en bâtiment au sein du ministère de la transition écologique (MTE) en 2016 a conduit à une perte progressive des compétences sur ce domaine, tant au niveau de la DREAL que des DDTM.

Aujourd'hui, le MTE précise qu'il va se désengager progressivement de ses interventions en matière de PIE à l'issue du plan de relance en raison des réductions d'effectifs sur le programme 135.

Cela se traduira par un désengagement en matière de conseil et d'expertise apportés au SGAR. Le suivi de la programmation et l'assistance technique auprès du bureau des finances et de l'immobilier et de la PFRA ne sera ainsi plus assuré par la DREAL. La DREAL continuera toutefois à assurer le suivi opérationnel des projets du plan de relance du MTE (DREAL UD 56, DDTM 56).

Elle restera par ailleurs présente pour apporter son expertise sur l'application dans les services de l'État des politiques publiques portées par le ministère de la transition écologique : animation de la feuille de route transition énergétique, portage des évolutions réglementaires (décret tertiaire, bilan Ad'AP) et pourra participer à ce titre à intervalles réguliers à la CRIP selon l'ordre du jour.

Afin de faire face au recentrage de l'intervention de la DREAL au sein de la CRIP, le recrutement d'un ingénieur immobilier ou d'un architecte pour renforcer le SGAR a été lancé. Le poste, faisant appel à des compétences rares, n'est pas pourvu à ce jour.

Source : Réponse au questionnaire adressé à la préfecture de la région Bretagne.

Le ministère de la transition écologique privilégie désormais la mise en œuvre de ses politiques publiques propres, et il ne souhaite aucunement renforcer son action en matière de conduite d'opérations. Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont indiqué qu'ils étaient disposés à appuyer la montée en compétence de la DIE, notamment sur la mise en œuvre du décret tertiaire, comme ils le font pour les collectivités ou les autres responsables de patrimoine, mais pas à partager avec elle la charge et la responsabilité de la conduite des projets immobiliers de l'État.

1.3.2. Les missions régionales de la politique immobilière de l'État apportent un appui reconnu aux préfectures de région, mais elles disposent de peu de compétences et de ressources en matière d'ingénierie bâlimentaire

La circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État désigne le préfet de région comme représentant de l'État propriétaire et comme le responsable de la stratégie immobilière de l'État dans la région et précise que celui-ci « définit les modalités d'application par les préfets de département et les services déconcentrés dans la région des instructions qu'il reçoit du ministre chargé du domaine ».

Au sein des services de la préfecture, le préfet de région s'appuie sur les ressources suivantes :

- ◆ le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) dispose généralement d'un adjoint qui se consacre aux moyens mutualisés ;
- ◆ une cellule dédiée à l'immobilier composée de deux à trois agents est chargée d'élaborer et de suivre le SDIR, de préparer les CRIP et de gérer les questions budgétaires ;
- ◆ la plateforme régionale des achats de l'État (PFRA) apporte son expertise pour les procédures d'achats, notamment celles relatives à l'immobilier qui sont majoritairement gérées au niveau régional (les achats immobiliers représentent environ 70 % de l'activité des PFRA).

Rapport

Le préfet de région s'appuie également sur la mission régionale de la politique immobilière de l'État (MRPIE), placée sous l'autorité hiérarchique du directeur régional des finances publiques. La MRPIE, dirigée par le responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE), est chargée de :

- ◆ **piloter la stratégie immobilière au niveau régional**, sous l'autorité fonctionnelle du préfet de région ; la MRPIE assiste le préfet de région dans la détermination et la mise en œuvre des stratégies patrimoniale du SDIR, contribue à l'animation de la CRIP et à l'expertise des projets immobiliers des services déconcentrés d'un montant inférieur à 8 M€ ;
- ◆ **accompagner les projets immobiliers** ; la MRPIE accompagne, le plus en amont possible, les porteurs de projets immobiliers des administrations et des opérateurs, en liaison avec les services domaniaux de la DRFiP et des directions départementales des finances publiques, pour recueillir les besoins, les traduire en termes immobiliers et rechercher les solutions domaniales ou locatives adaptées ;
- ◆ **assurer l'animation des acteurs locaux de la PIE**, notamment les acteurs internes à la DGFiP et les autres acteurs interministériels.

Le soutien et l'expertise apportés par les MRPIE est souligné par les préfetures. L'efficacité et la solidité de la relation de travail existant entre les services des préfetures et les MRPIE résultent toutefois davantage de bonnes relations interpersonnelles tissées entre les acteurs que d'un lien institutionnel robuste.

Les MRPIE ont été particulièrement mobilisées dans le cadre de la mise en œuvre du volet immobilier du plan de relance et elles ont bénéficié d'un renfort de 2 ETP par région pour consolider leurs équipes sur le plan technique, notamment en matière d'ingénierie bâtementaire car ces compétences ne sont pas disponibles au sein du personnel de la DGFiP.

1.3.3. Les préfets de région sont confrontés à la dispersion des structures, à la raréfaction des compétences et à la faiblesse des budgets dédiés à l'immobilier

L'action des préfets de région s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, encadrée par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 qui a notamment arrêté les décisions de mutualisation suivantes :

- ◆ en matière budgétaire, la fusion des programmes budgétaires 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » et 307 « administration territoriale de l'État » en un nouveau programme 354 piloté par le secrétaire général du ministère de l'intérieur est effective depuis le 1^{er} janvier 2020 ; les responsables de BOP délégués sont les SGAR sous l'autorité des préfets de région ;
- ◆ en matière de fonctions support, des secrétariats généraux communs (SGC) ont été constitués au niveau départemental afin de rassembler les moyens qui sont aujourd'hui dispersés entre plusieurs entités ; ces structures à vocation interministérielle sont chargées de l'ensemble des fonctions support, en lien avec l'échelon régional dédié pour ce qui concerne les achats (PFRA), les ressources humaines (PFRH) et l'immobilier (MRPIE) ;
- ◆ en matière immobilière, la politique immobilière de l'État doit avoir pour objectif, en optimisant l'occupation du patrimoine par les administrations, de simplifier l'accès des usagers aux services et de fournir aux agents le cadre le plus efficace à l'exercice de leurs activités ; les SDIR doivent ainsi concerner l'ensemble des services, qu'ils soient ou non placés sous l'autorité directe des préfets, et être conçus pour traduire ces objectifs.

Malgré cet effort de rationalisation et les outils de gouvernance mis en place (SDIR et CRIP), le préfet de région se heurte à des difficultés de plusieurs natures pour exercer son rôle de représentant de l'État propriétaire et de responsable de la PIE en région :

- ◆ **la dispersion des structures** – certains ministères (armées, justice, éducation nationale) ne relèvent pas du périmètre des administrations territoriales de l'État et disposent de leurs propres services déconcentrés ; en matière de maîtrise d'ouvrage, le préfet peut également chercher à solliciter les compétences des SGAMI et des SIEP-BIMO (ex SAFI-GIM), voire les compétences résiduelles des DREAL et des DDT, ce qui multiplie le nombre d'interlocuteurs potentiels ; au niveau départemental, les questions immobilières sont traitées par les SGC mis en place depuis le 1^{er} janvier 2021 mais également par les services locaux du domaine (SLD) qui dépendent de la DDFiP ;
- ◆ **la raréfaction des compétences** – de même que les ministères, les préfetures de région peinent à recruter certaines compétences techniques pourtant indispensables pour l'exercice des principaux métiers de l'immobilier ; ces difficultés peuvent être accentuées par les règles de gestion appliquées par le ministère de l'intérieur ;
- ◆ **la faiblesse des budgets immobiliers** – les préfetures de région soulignent que les crédits délégués sur le programme 354 « administration territoriale de l'État » et sur le programme 723 « opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » sont insuffisants pour couvrir les besoins d'entretien (*cf. infra*).

1.3.4. Le compte d'affectation spéciale est à bout de souffle et ne permet plus de répondre aux besoins des préfetures de région pour l'entretien des bâtiments de l'État

Créé en LFI 2006, le CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'État » matérialisait initialement le lien entre le produit des cessions des biens immeubles de l'État et :

- ◆ d'une part, des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'État ;
- ◆ d'autre part, des versements opérés au profit du budget général au titre du désendettement de l'État (*cf. encadré 3*).

Encadré 3 : exposé des motifs de l'article 32 du PLF 2006 portant création du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Des mesures ont été prises depuis 2003 pour moderniser la gestion de l'immobilier public. Le Gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion dans ce domaine, et d'en faire un chantier pilote de la réforme de l'État. Cette gestion active du patrimoine immobilier de l'État passe par la cession de certains immeubles et le relogement des services dans des locaux plus adaptés. Le montant brut des produits correspondants est fixé pour 2006 à 400 M€. Le bilan financier global de ces opérations sera examiné en amont, et un gain net de 15 % au moins sera exigé après financement de l'ensemble des dépenses de relogement. Cette marge reviendra au budget général afin de réduire la dette, et le solde restant sera accordé au ministère concerné dans une logique d'intéressement.

Afin d'assurer le suivi budgétaire de cette politique en toute transparence et dans une logique pluriannuelle, il est proposé d'instituer un compte d'affectation spéciale consacré à la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Les recettes seraient les produits de cession des biens immeubles de l'État ; les dépenses comprendraient notamment le financement du relogement des ministères cédants ainsi que le versement des gains au budget général.

Source : PLF 2006.

Rapport

Le CAS a toutefois connu deux évolutions structurantes depuis 2006 :

- ◆ en recettes, il peut désormais recevoir le produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, traduisant la montée en puissance de la stratégie de valorisation ;
- ◆ **en dépenses, il peut désormais financer des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations immobilières ou des dépenses d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont il est propriétaire ou bien qui figurent à l'actif de son bilan, avec la réserve très théorique « que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État ».**

Alors que les produits de cession étaient initialement destinés à financer des opérations d'acquisition ou de construction, ils sont désormais destinés à financer les dépenses du propriétaire réalisées par l'État. Cette situation est problématique car elle revient à financer des dépenses par nature pérenne à l'aide de recettes de cession qui connaissent une baisse tendancielle depuis 2017 sans que les recettes de valorisation ne suffisent à compenser les moindres recettes de cession (cf. graphique 2).

Les ministères et les préfetures de région restent très attachés au dispositif de « retour de cession » qui leur permet de bénéficier de l'affectation de 50 % des produits qu'ils génèrent par la cession de bâtiments de leur parc immobilier, cette fraction étant portée à 100 % notamment pour le ministère des armées et pour le ministère chargé des affaires étrangères.

Compte tenu de ce mécanisme de retour automatique, la part des recettes qui peut être versée aux préfetures de région pour l'entretien du parc immobilier des administrations territoriales de l'État reste limitée, de l'ordre de 160 M€ par an correspondant aux redevances ainsi qu'à la part mutualisée des produits de cession, alors que les recettes du CAS sont désormais de l'ordre de 400 M€ par an. En conséquence, la DIE a renoncé à solliciter les préfetures de région pour évoquer les besoins d'entretien et de rénovation identifiés au niveau territorial et elle se contente de reconduire les enveloppes annuelles existantes.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont unanimement souligné la faiblesse des enveloppes déléguées par la DIE, qui ne permettent pas de couvrir plus que la moitié des besoins identifiés (cf. tableau 4). Les préfets de région financent en priorité les dépenses qui engagent leur responsabilité, au détriment des dépenses d'entretien lourd ou encore du financement d'audit qui permettraient de renforcer la connaissance du parc et de proposer une stratégie immobilière plus adaptée, en prévision notamment des mises aux normes prévues au titre du décret tertiaire.

Tableau 4 : appréciation des préfetures de région sur les moyens budgétaires alloués

Région	Commentaire
Bourgogne-Franche-Comté	« Les besoins exprimés, chaque année, en phase de programmation s'élèvent en moyenne à 7,5 M € alors que la dotation notifiée est deux fois inférieure (3,8 M€) »
Bretagne	« Le montant des demandes pour la partie entretien du propriétaire sur le BOP 723 Bretagne pour 2022 s'élève à 9 M€ pour un montant alloué de 3,7 M€ »
Centre-Val de Loire	« Besoins de 5 à 8 M€ par an en moyenne, alors qu'il reste environ 600 k€ sur le 723 (GER) pour six départements, une fois déduits les contrôles réglementaires et contrats de maintenance et les crédits Ad'AP »
Grand Est	« Arbitrages entre entretien courant, entretien lourd et nouveaux projets : en réunion de travail entre SGAR, MRPIE et DREAL, on retient systématiquement toutes les demandes de maintenance préventive et corrective, diagnostics et audits, contrôles réglementaires, ADAP (sauf si bâtiment non éligible). Ces dépenses déduites de la dotation régionale de 6 M€, il reste peu pour les demandes de travaux lourds exprimées par les dix départements et les douanes (moins de 900 k€ en 2022) : sur la base de la priorisation faite par les UO, de la nature et de l'urgence des travaux, les demandes sont examinées et une ou deux opérations seulement sont retenues par UO »

Rapport

Région	Commentaire
Île-de-France	« Quand une moyenne de 30 €/m ² serait nécessaire, seuls 14 €/m ² sont disponibles pour satisfaire les besoins »
Martinique	« Le rapport entre l'enveloppe déléguée au regard des besoins exprimés par les services s'élève en moyenne à 1 pour 2, à titre d'exemple pour 2022, l'enveloppe allouée s'élève à 665 885 €, les opérations recensées représentent 1 380 224 € »
Normandie	« Alors qu'un montant identique à 2022 (3,2 M€ pour la région Normandie) a été annoncé par la DIE pour les cinq prochaines années, il est évident que cette dotation annuelle ne permettra pas le financement des travaux nécessaires à la mise en œuvre du décret tertiaire, dont le coût global a été évalué, pour la région Normandie, entre 720 M€ (pour le seul périmètre « État ») et 2 Md€ (pour un périmètre étendu aux opérateurs) »
Nouvelle-Aquitaine	« La Nouvelle-Aquitaine lance chaque année un appel à projets GER pour des opérations comprises entre 50 k€ et 500 k€ au bénéfice exclusif des bâtiments de bureaux patrimoniaux. Doté de 800 k€ à 1 M€ en fonction des années, cet AAP rencontre toujours un vif succès avec une remontée d'opérations demandées entre 40 M€ et 70 M€ en fonction des années »
Pays de la Loire	« S'agissant des dépenses du propriétaire, l'enveloppe régionale annuelle de 4,5 M€ est très inférieure aux besoins exprimés par les services (11 M€ pour 2022, 12 M€ en 2021) »

Source : Questionnaire adressé par la mission à l'ensemble des préfetures de région.

1.3.5. L'expérimentation AGILE est une réponse de court terme aux difficultés structurelles rencontrées pour l'exploitation et la maintenance des sites multi-occupants

L'expérimentation d'une agence de gestion opérationnelle de l'immobilier de l'État a été lancée en mars 2021 pour une durée de 18 mois. Le champ de l'expérimentation a été restreint par rapport à l'ambition initiale¹² et il porte à la fois sur la gestion en syndic de sites multi-administrations et sur le développement de projets photovoltaïque sur des sites de l'État.

Selon son préfigurateur¹³, les avantages recherchés par la mise en place d'une agence de gestion de l'immobilier de l'État pour l'exploitation-maintenance des sites multi-occupants sont les suivants :

- ◆ professionnaliser la gestion du patrimoine immobilier public, avec des exigences accrues de qualité des prestations, de conformité aux exigences réglementaires de sécurité et d'hygiène, de santé et d'environnement, ainsi que de réactivité dans les interventions ;
- ◆ assurer un bon rapport qualité-prix, c'est-à-dire permettre une maîtrise des coûts, notamment par une mutualisation des achats de prestations externalisées ;
- ◆ simplifier la gestion budgétaire des sites multi-occupés, ce qui est aujourd'hui difficile en dehors des cités administratives ;
- ◆ faciliter le dialogue entre occupants et assurer un pilotage et un suivi des contrats qui permettent une meilleure articulation technique des intervenants et une interface continue avec les entreprises.

Cette expérimentation s'appuie sur la transformation de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société anonyme dont le capital est entièrement détenu par l'État, créée en 2006 afin d'accélérer les cessions de biens immobiliers de Réseau ferré de France et de réaliser sur ces opérations des plus-values destinées à remonter vers le budget de l'État sous forme de dividendes.

Un an après le lancement de l'expérimentation, la mission ne dispose pas de suffisamment de recul pour porter une appréciation sur les résultats atteints par la nouvelle agence pour la gestion de l'immobilier de l'État (AGILE).

¹² Lettre de mission du 1^{er} mars 2020 du directeur de l'immobilier de l'État au préfigurateur d'AGILE.

¹³ Cf. note du 29 septembre 2021 relative aux critères et processus de l'évaluation *in fine* de l'expérimentation AGILE.

2. Pour optimiser le parc et proposer un meilleur service aux occupants, les transformations immobilières examinées par la mission, hors État, se sont appuyées sur la professionnalisation des métiers de l'immobilier et sur la mutualisation des ressources au sein d'une structure autonome et robuste

La mission a examiné les transformations mises en œuvre par les pays voisins de la France et par de grandes entreprises publiques ou privées.

2.1. Les transformations immobilières mises en œuvre en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie se sont appuyées sur la mise en place d'une structure de gestion immobilière mutualisée sur un périmètre large, ce qui a permis d'optimiser le parc et de proposer un meilleur service aux occupants

La mission s'est intéressée, à titre de comparaison, aux transformations immobilières mises en œuvre par les pays voisins de la France. Pour cela :

- ♦ elle a réalisé un travail de recherche documentaire sur sources publiques portant sur l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie ;
- ♦ elle s'est appuyée sur un travail de parangonnage portant sur dix-sept pays réalisé en janvier 2022 par le cabinet EY à la demande de la Commission européenne¹⁴.

2.1.1. L'Allemagne a fait le choix de centraliser la gestion de la quasi-totalité de son immobilier fédéral, avec le transfert des actifs correspondants

En Allemagne, la propriété et la gestion de la quasi-totalité des biens immobiliers fédéraux, ainsi que des forêts, a été confiée à un unique établissement public. La *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben* (BImA) a ainsi été créée en 2005, puis la quasi-totalité du parc immobilier fédéral (logements inclus et hors biens opérationnels du ministère de la défense et biens situés à l'étranger) lui a été transférée entre 2005 et 2013. Dotée de près de 7 000 agents, dont environ la moitié sont chargés de l'exploitation-maintenance, elle possède et administre aujourd'hui un portefeuille d'actifs qui représente, selon son rapport de gestion de l'année 2020, une surface totale de 43 Mm² hors logements.

La BImA est placée sous la tutelle de la direction du ministère de l'économie et des finances allemand chargée de la privatisation, des participations publiques et de l'immobilier fédéral. Elle est composée de neuf directions :

- ♦ quatre directions sont spécialisées selon les différents métiers de l'immobilier : cessions, *facility management*, *property management*, gestion d'actifs ;
- ♦ deux directions sont spécialisées selon la classe d'actifs : logement, gestion des forêts ;
- ♦ trois directions prennent en charge des fonctions transversales : ressources humaines, systèmes d'information, finances.

La BImA dispose d'une direction centrale située à Bonn, de neuf antennes régionales et d'environ 120 bureaux locaux, ce qui lui assure une solide implantation territoriale.

¹⁴ *Comprehensive review and benchmark study of the public real estate management*, janvier 2022.

Sur le plan financier, la BI mA est propriétaire des bâtiments occupés par les administrations qui lui versent un loyer et elle perçoit ainsi plus de 4 Md€ de loyers par an de la part des administrations occupantes (4,2 Md€ en 2020). La BI mA finance ses opérations grâce aux loyers qu'elle perçoit et aux produits de cession qu'elle génère, et le bénéfice qu'elle dégagne est reversé au budget général pour contribuer au désendettement de l'État allemand. Son modèle de gestion unifié permet en outre aux pouvoirs publics de disposer d'une vision consolidée des coûts complets de la gestion du parc immobilier.

La BI mA ne dispose pas de compétences techniques en matière de génie civil et de conduite d'opérations immobilières mais elle peut s'appuyer sur un opérateur fédéral spécialisé, le *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, pour les implantations à Bonn et à Berlin, et sur les opérateurs des *Länder* pour les autres opérations, dans le cadre de conventions bipartites. Le BBR est doté d'environ 1 500 agents et il est placé sous la tutelle du ministère chargé du logement, de l'aménagement et de la construction. Il dispose des compétences nécessaires pour prendre en charge l'ensemble des opérations relatives à l'immobilier fédéral, depuis la construction des nouveaux locaux des services de renseignement allemand jusqu'à la rénovation de l'ambassade d'Allemagne à Paris, ou encore la restauration des colonnades de l'île aux musées de Berlin.

2.1.2. Le Royaume-Uni confie progressivement la propriété et la gestion de l'immobilier tertiaire à une foncière

La politique immobilière du Royaume-Uni est avant tout guidée par des objectifs de réduction des dépenses publiques et, depuis 2006, le gouvernement britannique s'est engagé à réduire significativement le coût de son immobilier public. Pour mesurer l'atteinte des objectifs fixés, le Royaume-Uni suit attentivement l'évolution de son parc et fixe des normes d'occupation strictes : d'une moyenne de plus de 17 m² par ETP en 2006, le Royaume-Uni est passé à 13 m² en 2012, puis 8,9 m² en 2019¹⁵. Les référentiels fixent depuis 2016 une norme de 8 m² par ETP, voire de 6 m² pour les nouveaux sites multi-occupants.

La rationalisation du parc immobilier britannique s'appuie également sur une transparence accrue vis-à-vis du Parlement devant lequel il doit rendre compte annuellement, notamment par la publication d'un rapport thématique « *State of the estate* ». Il convient toutefois de souligner qu'en raison de la qualité encore insuffisante des données disponibles, ces rapports se concentrent à ce stade sur l'immobilier des administrations centrales et sur l'immobilier de bureau.

Le Royaume-Uni a réorganisé sa fonction immobilière autour d'une direction centrale et d'une agence pour promouvoir une gestion plus intégrée et centralisée.

Le gouvernement britannique a ainsi créé la *Government Property Unit (GPU)* en 2010, qui est ensuite devenue l'*Office of Government Property (OGP)*, dont l'objet est de coordonner et contrôler la politique immobilière de l'État. L'OGP a une vocation interministérielle et elle est rattachée au Premier ministre, au sein du *Cabinet Office*. Il a pour mission de définir une stratégie immobilière pluriannuelle, d'animer le réseau interministériel des professionnels de l'immobilier, de contrôler les dépenses immobilières et de superviser les grands programmes immobiliers.

¹⁵ Les normes d'occupation britanniques sont calculées par référence à la surface utile nette (*net internal area*), qui comprend les espaces de travail au sens large : bureaux, placards, salles de réunion et salles de repos ; et qui exclut les halls, toilettes, ascenseurs, cages d'escalier, murs et espaces extérieurs.

Rapport

En 2018, le Royaume-Uni a ensuite créé la *Government Property Agency (GPA)*, qui bénéficie progressivement du transfert de la propriété et de la gestion de l'immobilier tertiaire (3 Mm² seront transférés d'ici 2025), en s'appuyant sur les six arguments suivants pour justifier la mise en place de cette foncière : une plus grande flexibilité financière, la capacité d'équilibrer l'offre et la demande, une visibilité accrue sur le parc et son état, la mise en place d'incitations par le biais de loyers de marché, l'optimisation d'économies d'échelle, la mutualisation des compétences. La GPA se concentre dans un premier temps sur le périmètre de l'immobilier tertiaire mais elle a vocation, à terme, à bénéficier du transfert des entrepôts et des locaux techniques.

Les efforts de restructuration et de centralisation de la fonction immobilière ne sont néanmoins pas exempts de difficultés, comme le montre l'exemple du ministère de la défense anglais qui a dû renoncer à la transformation qu'il avait engagée. L'externalisation dans des proportions importantes, accompagnée d'une diminution des effectifs forte et rapide, doublée de difficultés de recrutement de compétences ont joué un rôle important dans cet échec, ce qui invite à la prudence quant au rythme et au périmètre retenu.

2.1.3. En Italie, une agence nationale a pour mission de réduire la dispersion des acteurs de la politique immobilière par un pilotage et un contrôle exigeants, sans le transfert des actifs correspondants

En Italie, la politique immobilière de l'État est encadrée par des dispositions législatives qui portent sur l'ensemble des administrations publiques :

- ◆ depuis 2010, les administrations publiques doivent annuellement communiquer à l'État l'inventaire des biens qu'elles occupent, les coûts d'utilisation et leurs futurs besoins en immobilier sur une base triennale ; depuis 2013, l'État publie ces données en accès libre, ainsi que la liste des administrations ayant participé ou non à l'opération annuelle d'inventaire, selon le principe du « *name and shame* » ;
- ◆ depuis 2012, les administrations de l'État communiquent un plan de réduction et de rationalisation de la consommation d'espace pour viser un objectif de 20 à 25 m² par ETP, voire de 12 m² par ETP pour les constructions neuves ou les restructurations ; les administrations bénéficient de 15 % des économies réalisées par la réduction de leurs occupations, qui sont destinées à financer des opérations d'amélioration de l'environnement de travail ;
- ◆ à partir de 2019, les administrations ont progressivement l'obligation d'utiliser l'outil de modélisation « *building information modeling* » (BIM) pour toutes les opérations complexes de plus de 100 M€ ; ce seuil a été ramené à 50 M€ en 2020, puis à 15 M€ en 2021 et, à compter de 2025, toutes les opérations de travaux devront recourir au BIM.

Les différentes administrations gèrent elles-mêmes leur parc immobilier, mais leur activité est strictement encadrée et contrôlée par une agence nationale qui vérifie la bonne exécution de la stratégie immobilière convenue avec le Trésor italien.

Créé en 1999, l'*Agenzia del demanio* compte environ 1 000 agents et elle s'occupe de la gestion, de la valorisation et de la rationalisation des biens immobiliers de l'État, en coordination avec les administrations propriétaires ou occupantes. L'agence n'est pas propriétaire des biens de l'État et son intervention repose sur les quatre axes suivants :

- ◆ assurer la bonne gestion de l'immobilier de l'État, par exemple en contribuant à la planification des opérations de maintenance et de gros entretien renouvellement de l'immobilier ministériel, hors biens culturels, militaires ou situés à l'étranger ;
- ◆ investir tout en maîtrisant les dépenses publiques, en s'appuyant pour la maîtrise d'ouvrage sur le réseau déconcentré du ministère des infrastructures et de la mobilité durable (*Provveditorato*) ;

Rapport

- ◆ mobiliser l'immobilier public comme levier de revitalisation économique des territoires, notamment par la promotion de projets nationaux de valorisation du patrimoine ;
- ◆ fournir une expertise immobilière à toutes les administrations publiques, collectivités comprises.

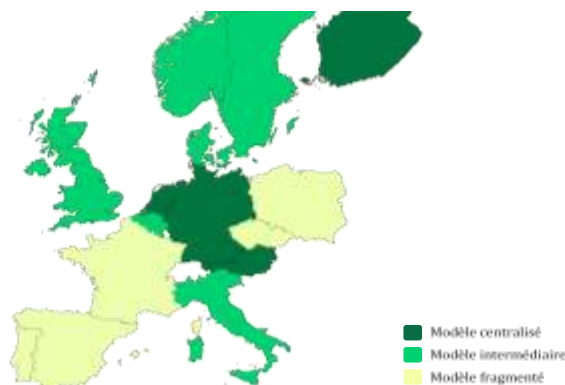
2.1.4. La plupart des pays européens se sont engagés dans une démarche de structuration de leur fonction immobilière

Le travail de comparaison européenne réalisé par le cabinet EY à la demande de la Commission européenne permet de constater que des tendances communes émergent dans les pays étudiés pour gérer plus efficacement leur patrimoine immobilier.

En synthèse, trois grands modèles peuvent être identifiés (cf. graphique 3) :

- ◆ **l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande sont nos voisins qui ont développé une fonction immobilière de loin la plus centralisée et intégrée** ; à l'exception de biens spécifiques (biens à l'étranger et militaires), la propriété et la gestion de l'immobilier de l'État a été confiée à une unique agence ou entreprise publique ; ces entités interviennent sur quasiment tous les métiers, sauf en Allemagne où la conduite de projet est confiée à une agence dédiée ; la distinction entre l'État propriétaire et les administrations occupantes est clairement établie par un mécanisme de facturation de loyers, indexés sur les coûts réels ou sur les coûts de marché ;
- ◆ **la Belgique, le Danemark, l'Italie, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni ont centralisé une partie de leur fonction immobilière ou ont engagé une transformation en ce sens** ; la conduite du changement s'est appuyée sur la création d'une agence ; si elles ont des champs d'action parfois différents, elles ont toutes en charge la gestion, voire la propriété, de l'immobilier tertiaire banalisé mais elles ne couvrent jamais l'ensemble du patrimoine (hors défense et biens à l'étranger) ;
- ◆ **la République tchèque, la Pologne, le Portugal, l'Espagne et la France se caractérisent par la dispersion de leur fonction immobilière** ; chaque ministère, administration ou opérateur public gère son immobilier indépendamment ; il existe souvent une direction chargée de la coordination au niveau central, sur le modèle de la DIE, mais son pouvoir est faible voire inexistant pour certaines classes d'actifs.

Graphique 3 : synthèse de l'organisation de la fonction immobilière dans quinze pays européens, selon trois grands modèles



Note de lecture : Les pays ont été classés selon trois modèles : centralisé (la fonction immobilière est concentrée pour l'essentiel entre les mains d'un acteur, hors métiers ou classe d'actifs spécifiques), intermédiaire (un mouvement de centralisation a été engagé, un acteur principal émerge sans pour autant jouir d'un monopole sur la fonction), fragmenté (chaque administration ou opérateur public gère son immobilier en propre, avec ou sans coordination centrale).

Source : Mission.

2.2. La consolidation d'une fonction immobilière a également été observée dans un échantillon de sept grandes entreprises publiques et privées, dans un contexte de tension sur les ressources humaines

La mission a rencontré les responsables de trois entreprises publiques (EDF, SNCF, La Poste), de trois entreprises privées (Capgemini, Carrefour, Crédit agricole) et de Pôle emploi. Ces sept structures se sont engagées dans des transformations immobilières ambitieuses :

- ♦ La Poste et la SNCF ont structuré des filiales immobilières dédiées, rassemblant l'ensemble des métiers de l'immobilier (hors *facility management* pour La Poste, celle-ci ayant réorganisé ses fonctions support en parallèle), et ont mis en place des loyers internes ;
- ♦ EDF, Capgemini et Pôle emploi ont développé un modèle dans lequel ils sont majoritairement locataires, avec une fonction immobilière centralisée au service des occupants ;
- ♦ Carrefour et le Crédit agricole ont mis en place des loyers internes, éventuellement négociés ou conventionnels, afin de donner un signal-prix à leurs unités opérationnelles et de rentrer dans une démarche de valorisation d'actifs (notamment pour Carrefour).

Les entretiens conduits par la mission permettent de tirer les enseignements suivants sur la conduite d'une transformation immobilière maîtrisée :

- ♦ **au départ, la structuration d'une fonction immobilière répond à des motivations financières et à des besoins opérationnels** ; la mise en place de loyers réels ou fictifs permet d'objectiver les charges et d'engager une démarche d'optimisation des coûts générés par l'immobilier, mais elle permet également de déclencher une réflexion sur l'adéquation entre, d'une part, l'immobilier considéré comme outil de production et, d'autre part, les besoins des salariés (Capgemini a transformé ses implantations afin de les rendre plus adaptées aux usages de ses salariés) et les attentes des usagers (Pôle emploi adapte l'implantation de ses agences en fonction de l'évolution du chômage et en tenant compte des contraintes d'accessibilité pour les allocataires) ;
- ♦ **en pratique, la professionnalisation de la fonction immobilière passe par la création d'une entité dédiée** qui permet de mutualiser les ressources humaines disponibles et surtout d'enclencher une stratégie de renforcement des compétences fondées, d'une part, sur la capitalisation des méthodes de travail et la formation continue et, d'autre part, **sur le recrutement de nouveaux agents** ; sur le plan opérationnel, la création d'une entité dédiée favorise le déploiement, au niveau du groupe, des réflexions sur des enjeux d'actualité comme la numérisation de l'immobilier ou encore la prise en compte du télétravail ;
- ♦ **en matière de conduite du changement, la structuration d'une fonction immobilière s'inscrit dans le temps long, elle requiert un portage politique fort et elle nécessite un accompagnement humain soutenu** ; plusieurs années sont nécessaires pour mettre en place une nouvelle culture de gestion de l'immobilier et conduire le renouvellement des compétences ; les réticences des directions métiers, utilisatrices du patrimoine, sont à la hauteur du sentiment de dépossession ressenti, même quand celles-ci n'ont jamais fait de leur immobilier une priorité : l'appui politique du directeur général de l'agence dans la durée est systématiquement présenté comme indispensable pour confirmer l'impulsion initiale par des arbitrages réguliers et pour donner du sens à la transformation ; il est enfin indispensable de susciter l'adhésion des salariés pour lesquels la transformation peut constituer une opportunité de développer de nouvelles compétences, et rassurer ceux qui se sentent menacés par ces changements en leur proposant des mobilités internes ou des offres de formation renforcées ; les

Rapport

évolutions de compétences exigées par cette transformation ne doivent pas être sous-estimées ;

- ◆ **les nouvelles formes de valorisation du foncier et de l'immobilier se complexifient et nécessitent des compétences spécifiques ;**
- ◆ **tous les acteurs concernés intègrent le défi financier et technique posé par le décret tertiaire à horizon 2030** : les opérations d'économies d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont forcément embarquées dans des opérations plus globales de modernisation des actifs.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission sont également confrontés à des difficultés de recrutement sur des métiers spécialisés comme la gestion d'actifs ou la maîtrise d'ouvrage. Outre l'enjeu de la rémunération, la possibilité de travailler sur un parc immobilier emblématique (comme celui de La Poste ou de la SNCF) ou d'une ampleur importante peut néanmoins permettre d'attirer des profils en recherche d'évolution professionnelle.

3. La mise en œuvre d'une transformation ambitieuse suppose un arbitrage rapide sur l'organisation à moyen terme de la fonction immobilière au sein de l'État

3.1. Les défis à venir supposent une action rapide

La fonction immobilière a franchi une étape de structuration en 2016 avec la création de la DIE, même si elle doit aujourd'hui refonder sa stratégie :

- ◆ le ralentissement du rythme des cessions, conjuguée à l'érosion des financements dédiés à l'entretien du parc immobilier, nécessite de réfléchir à de nouvelles modalités de financement (cf. graphique 2) ;
- ◆ dans le même temps, les enjeux de valorisation du patrimoine immobilier de l'État montent en puissance, ce qui nécessite de mobiliser des compétences nouvelles.

La mise en œuvre du décret tertiaire¹⁶, qui prévoit une réduction de la consommation énergétique des bâtiments tertiaires de 40 % en 2030 par rapport à 2010, va en outre nécessiter des investissements très importants pour atteindre les objectifs fixés, compte tenu notamment de l'état de vétusté du parc immobilier de l'État. L'article 175 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) impose en effet « *de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010* ». Le décret tertiaire, entré en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2019, prévoit que tous les bâtiments à usage tertiaire de plus de 1 000 m² construits avant le 24 novembre 2018 sont concernés par cette obligation.

Ce décret concerne également les bâtiments publics, et constitue un enjeu politique important au regard de l'exigence d'exemplarité attendue de la part des services de l'État. Les services du ministère de la transition écologique soulignent que le projet de révision de la directive européenne sur l'efficacité énergétique (DEE) devrait d'ailleurs renforcer les exigences en matière d'exemplarité de performance énergétique des bâtiments tertiaires publics. **Selon l'étude d'impact du décret tertiaire, sa mise en œuvre va nécessiter un investissement de 17 Md€ sur 30 ans pour remettre à niveau le parc immobilier de l'État**, sur la base d'un coût estimé en ordre de grandeur à 180 €/m². Même si elle reconnaît qu'il est très complexe de procéder à une estimation précise des moyens financiers qui devront

¹⁶ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

Rapport

être mobilisés pour atteindre les objectifs attendus, **la DIE a pour sa part estimé l'effort d'investissement à fournir à 92 Md€ sur 30 ans**, sur la base d'un coût moyen de rénovation estimé à 1 500 €/m² qui concerne les coûts de rénovation globaux incluant le gros entretien-renouvellement de base et les surcoûts lié à l'application du décret tertiaire. Compte tenu de l'ampleur des montants évoqués et des différents chiffrages avancés, **il serait souhaitable que les administrations concernées (DGALN, DIE, DB) poursuivent leurs travaux, en s'appuyant notamment sur la prochaine génération de SDIR, afin de produire une évaluation partagée de l'impact du décret tertiaire.**

Il serait par ailleurs souhaitable que la DIE tienne à jour une liste des sites les plus vétustes ou les plus exposés aux risques naturels et qu'elle développe une vision pluriannuelle des besoins et des investissements structurants nécessaires pour les remettre en état.

L'évolution du mode de fonctionnement des services publics, sous l'effet de la transformation numérique de l'administration, de l'objectif de dématérialisation des procédures et du déploiement du télétravail, nécessite par ailleurs de réfléchir à de nouvelles normes de construction, d'aménagement et d'occupation des bâtiments publics et ouvre la voie à une plus grande mutualisation des bureaux entre services. Les ministères et leurs opérateurs abordent aujourd'hui cette question de façon hétérogène, certains services adoptant des transformations relativement ambitieuses de leur espace de travail tandis que d'autres font preuve d'une approche prudente, dans un contexte où la crise sanitaire a mis en évidence les possibilités ouvertes par le télétravail mais également ses limites.

Ces évolutions peuvent être obtenues de manière réaliste et efficiente en capitalisant dès à présent sur les synergies développées dans le cadre du programme de rénovation des cités administratives puis à l'occasion du plan de relance, au risque de revenir à la situation antérieure. Au niveau déconcentré, les services chargés de la gestion immobilière ont mis à profit cette période pour renforcer leurs liens et créer des synergies qui disparaîtront si les mutualisations qui ont été mises en place ne sont pas consolidées dans le temps.

3.2. À terme, la gestion du propriétaire et la valorisation du patrimoine foncier et de l'immobilier de bureau gagneraient à être confiées à une agence représentant l'État propriétaire

La conduite des transformations examinées par la mission s'est appuyée sur la réunion des métiers de l'immobilier au sein d'une même structure pour mieux gérer et valoriser les actifs et pour répondre aux besoins des occupants.

Pour cette raison, la mission estime nécessaire de constituer une entité opérationnelle dédiée, qui pourrait prendre la forme d'une agence, dont la mission serait double :

- ♦ **d'une part, elle serait chargée d'assurer la gestion du propriétaire (*asset management et property management*) de l'ensemble de l'immobilier de bureaux des ministères entendu au sens large, c'est-à-dire incluant également l'immobilier tertiaire du ministère de l'intérieur (commissariats et gendarmerie) et du ministère de la justice (palais de justice) ; une exception pourra toutefois être admise pour le ministère des armées qui pourra continuer à gérer lui-même ses bureaux, et pour les biens situés à l'étranger ;**

- ◆ d'autre part, elle serait chargée **de la valorisation du patrimoine foncier de l'État**, selon une stratégie arrêtée par les pouvoirs publics, tenant notamment compte des objectifs poursuivis dans le cadre des politiques du logement et inscrits dans les dernières lois relatives à l'énergie, à la lutte contre la vulnérabilité climatique et en faveur de la biodiversité¹⁷.

Les exemples étrangers et l'organisation actuelle extrêmement morcelée des fonctions immobilières ministérielles conduisent à recommander que l'agence intervienne sur un champ aussi large que possible, sans admettre d'exception hormis pour le ministère des armées dont l'organisation est d'ores et déjà très intégrée et possède la taille critique, ainsi que pour les biens situés à l'étranger.

En revanche, la constitution de cette agence pourrait se faire progressivement, en rattachant les différents périmètres ministériels par étapes successives, en commençant par exemple par le patrimoine immobilier des ministères économiques et financiers et par le patrimoine des ministères qui disposent de peu d'implantations territoriales (agriculture et alimentation, travail et affaires sociales, transition écologique). Le patrimoine immobilier des opérateurs pourrait également être géré par la future agence, selon des règles à définir.

Le transfert de la propriété des biens gérés par l'agence n'est pas indispensable, mais il pourrait être envisagé afin de renforcer la séparation entre État propriétaire et administrations occupantes. À défaut, ou dans un premier temps, l'agence pourrait être simplement affectataire des biens qu'elle mettrait à disposition des administrations occupantes en fonction de leurs besoins, en tant que prestataire de services pour leur compte.

Le modèle le plus abouti en la matière est celui de la BImA allemande, qui est propriétaire et gestionnaire de la quasi-totalité du parc immobilier fédéral (hormis certains biens du ministère de la défense et les biens situés à l'étranger), mais le modèle de la *Government Property Agency* (GPA) britannique est également intéressant, puisqu'il démontre la possibilité d'un transfert progressif de la propriété des biens sur une durée de plusieurs années.

La constitution d'une telle entité opérationnelle permettrait d'atteindre le meilleur niveau de professionnalisation de la fonction immobilière, en mutualisant l'ensemble des ressources humaines et des compétences disponibles au sein de l'État. Elle permettrait par ailleurs d'assurer une gestion dynamique du parc immobilier et de décliner une stratégie de valorisation dans laquelle la cession deviendrait la dernière solution envisagée, si le bien n'est utile à aucune administration et s'il n'est pas possible de le valoriser. Le moment venu, il conviendra toutefois de vérifier la compatibilité de la future agence avec le droit communautaire.

Dans cette nouvelle architecture, la mission recommande de renforcer une direction d'administration centrale chargée de définir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, de porter les arbitrages interministériels et d'exercer la tutelle de la future agence représentant l'État propriétaire. La répartition des rôles entre une administration centrale « tête pensante », placée auprès du ministre des finances, chargé du domaine, et une agence « bras armé opérationnel » chargée de la mise en œuvre de la politique publique apparaît comme la plus adaptée, et elle permettra à l'agence de développer une autonomie suffisante pour s'inscrire dans le temps long qui est celui de la gestion immobilière.

¹⁷ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Proposition n° 1 : confier la mission de représenter l'État propriétaire et d'accompagner les occupants publics sur l'ensemble de la chaîne des besoins immobiliers à une entité publique opérationnelle dédiée, placée sous la tutelle de la DIE et dotée d'antennes régionales. Cette agence, bras armé opérationnel de la politique immobilière de l'État, assurerait la gestion du propriétaire, la conduite de projet et la valorisation du patrimoine foncier et de l'immobilier de bureaux¹⁸ de l'ensemble des ministères (hors ministère des armées et biens situés à l'étranger) et, selon des règles à définir, celles des opérateurs de l'État, et elle apporterait son expertise en matière de maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble du parc immobilier de l'État. Elle serait soit affectataire, soit propriétaire des biens dont elle assurerait la gestion.

Proposition n° 2 : renforcer une direction de l'immobilier de l'État, directement placée sous l'autorité du ministre chargé des finances, qui serait tout à la fois une direction de stratégie pour l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État et une direction immobilière sur le patrimoine de bureaux. Elle serait chargée de définir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, de porter les arbitrages interministériels et d'assurer la tutelle de la future agence représentant l'État propriétaire.

3.3. La mise en place de loyers versés par les administrations occupantes à la future agence permettrait de donner un signal-prix aux occupants incitant à l'optimisation et à la valorisation du parc, à condition d'y associer une logique d'intéressement pour les gestionnaires

Lorsque la gestion du patrimoine immobilier est confiée à une structure unique, la mise en place de loyers constitue un puissant instrument de rationalisation qui permet d'inciter les occupants à optimiser leur occupation du parc. Ces loyers peuvent correspondre à une valeur de marché, notamment lorsque la structure gestionnaire est également propriétaire des biens immobiliers, ou bien être calculés plus conventionnellement, lorsque la structure est seulement affectataire des biens. Si elle n'est pas indispensable, la mise en place de loyers permet de donner un signal-prix aux occupants et de matérialiser le coût de l'occupation d'un bâtiment public.

Proposition n° 3 : mettre en place des loyers versés par les administrations occupantes à l'agence représentant l'État propriétaire, qui financeraient les dépenses du propriétaire, en prévoyant un dispositif financier incitatif pour les administrations qui rationalisent leur organisation immobilière.

La mise en place des loyers budgétaires, expérimentés en 2006, généralisés en 2010 puis supprimés en LFI 2019, a été décrite comme « inefficace et coûteuse » par le CIE (cf. encadré 1), la méthode employée pour les loyers budgétaires s'est heurtée aux obstacles suivants :

- ♦ une vision trop systématique des loyers qui ont été appliqués systématiquement à toutes les classes d'actifs, y compris certains locaux techniques pour lesquels aucune action d'optimisation ou de valorisation n'était envisageable, alors que ces loyers ont surtout un intérêt dans des zones métropolitaines denses ;
- ♦ une mauvaise connaissance du parc qui a suscité des contestations nombreuses de la part des ministères occupants qui questionnaient le mode de calcul des loyers ;
- ♦ une absence de logique incitative qui a vidé le dispositif de son sens, alors que ce caractère incitatif est au cœur des transformations étudiées par la mission ;

¹⁸ Entendu au sens large, c'est-à-dire incluant également l'immobilier spécifique du ministère de l'intérieur (commissariats et gendarmerie) et du ministère de la justice (palais de justice).

- ◆ un caractère fictif dans la mesure où le versement des loyers était matérialisé par des écritures pour ordre et non par des flux financiers réels.

Compte tenu de cet historique défavorable, il est recommandé de ne pas considérer la mise en place de loyers comme un préalable à toute transformation, mais plutôt comme un outil qui permettra de renforcer l'efficacité des interventions de l'agence représentant l'État propriétaire, une fois que celle-ci aura été mise en place et qu'elle aura démontré sa capacité à offrir un service de qualité aux administrations occupantes.

3.4. La transformation recommandée ne peut techniquement que s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle, et nécessite un appui politique important et prolongé

La transformation recommandée par la mission, qui implique à terme la création d'une agence représentant l'État propriétaire et la mise en place de loyers versés par les administrations occupantes, constitue une cible de moyen terme qui n'est pas accessible immédiatement. Compte tenu de la dispersion des organisations et des structures chargées de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État, de la fragilité de la gestion de l'immobilier des administrations territoriales de l'État et du retard accumulé en matière d'entretien des bâtiments de l'État, l'atteinte de cette cible de moyen terme nécessite en effet des travaux préparatoires et la vérification de plusieurs prérequis (*cf. infra*).

Pourtant, la fixation rapide d'un cap stratégique clair et ambitieux permettrait de donner de la visibilité aux parties prenantes et favoriserait la préparation de la future organisation par l'ensemble des ministères concernés et par les préfetures de région. Elle constituerait un signal politique fort et mobilisateur adressé à l'ensemble des agents qui ont fait part des difficultés qu'ils rencontrent pour assurer une gestion immobilière de qualité. Elle permettrait également de fédérer les ministères autour d'un objectif commun et de surmonter les réticences fortes qu'ils ne manqueront pas d'exprimer. Elle serait enfin **un levier précieux pour préparer la réponse au défi de la transition énergétique** et assurer la position d'un État exemplaire.

Les exemples examinés par la mission montrent que les transformations immobilières prennent généralement plusieurs années avant d'atteindre leur pleine maturité.

En conséquence, la mission propose le calendrier suivant :

- ◆ **le Premier ministre pourrait rendre un arbitrage rapide, dès le début de la mandature qui s'ouvrira à la mi-2022, sur la cible à atteindre à moyen terme ;**
- ◆ la mandature qui s'ouvre pourrait ensuite être mise à profit, d'une part, pour **décliner les chantiers techniques indispensables pour constituer une fonction immobilière performante et pour répondre rapidement aux difficultés de l'immobilier de l'administration territoriale** (*cf. infra*) et, d'autre part, pour **confier la gestion du parc immobilier de certains ministères à la DIE** et définir le calendrier de bascule des autres périmètres ministériels ;
- ◆ **la réalisation d'une nouvelle mission d'inspection au plus tard dans le courant de l'année 2026** permettrait de mesurer le chemin parcouru et d'évaluer la possibilité de créer une agence représentant l'État propriétaire et de mettre en place des loyers en précisant leur périmètre.

4. La constitution d'une fonction immobilière performante impliquerait de réussir quatre chantiers

Pour atteindre la cible à moyen terme qu'elle estime nécessaire pour constituer une fonction immobilière performante, la mission identifie quatre chantiers prioritaires, qu'il est possible d'ouvrir ou de poursuivre à court terme :

- ◆ structurer une filière interministérielle des métiers de l'immobilier ;
- ◆ achever la fiabilisation de la connaissance du parc immobilier de l'État afin d'objectiver les besoins pluriannuels ;
- ◆ renforcer la gouvernance en donnant toute sa dimension à l'État propriétaire, incarné par la direction de l'immobilier de l'État ;
- ◆ franchir une nouvelle étape de la professionnalisation de la fonction immobilière, en mutualisant les ressources humaines et les compétences déjà existantes.

4.1. Structurer une filière interministérielle des métiers de l'immobilier

4.1.1. Sur le plan des compétences, la fonction immobilière présente des défis de transformation qui s'apparentent à ceux du numérique et des achats au sein de l'État

Il est possible de tirer des enseignements des transformations mises en œuvre par l'État en matière de pilotage des systèmes d'informations et des achats, qui constituent des politiques interministérielles à caractère transversal, comparables par plusieurs aspects à la politique immobilière de l'État.

Depuis 2019, la direction interministérielle du numérique (DINUM) oriente, anime, soutient et coordonne les actions des administrations de l'État visant à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité des services rendus par le système d'information et de communication de l'État¹⁹. La DINUM est rattachée au secrétaire général du Gouvernement tout en étant placée sous l'autorité du ministre de l'action et des comptes publics et mise à la disposition du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'État chargé du numérique. En 2021, la DINUM employait 190 personnes, dont 134 contractuels.

La DINUM a mis en place quatre initiatives intéressantes pour structurer une filière de compétences numériques au sein de l'État :

- ◆ le comité interministériel du numérique (CINUM) mobilise une fois par mois les directeurs du numérique de chaque ministère, du Premier ministre et de la présidence de la République, ainsi que le directeur de l'ANSSI, afin de partager l'avancement des chantiers numériques interministériels, de dessiner les contours de la stratégie numérique et de discuter des doctrines communes ; il constitue un lieu privilégié d'échange d'expériences et de partage des arbitrages interministériels ;
- ◆ elle a développé puis pérennisé le programme « entrepreneur d'intérêt général », qui permet de recruter des équipes projets pour la conduite de projets ministériels d'une durée fixe de dix mois ; ce programme constitue un vivier de recrutement important, dans la mesure où deux tiers des entrepreneurs d'intérêt général sont ensuite recrutés au sein de l'État ;

¹⁹ Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique.

Rapport

- ◆ à partir d'une étude de marché sur les rémunérations dans le secteur privé, la DINUM a négocié une grille de rémunération qui porte désormais sur les 56 métiers de la filière numérique et qui permet de recruter plus facilement des agents contractuels en contrat à durée indéterminée (CDI) tout en évitant la concurrence entre ministères et en réduisant, voire en supprimant, les délais de visa par le contrôleur budgétaire ministériel ;
- ◆ elle a mis en place une mission « talents » chargée de favoriser la mobilité des compétences numériques au sein de l'État et de développer une filière numérique publique attractive.

La direction des achats de l'État (DAE) a pour sa part remplacé le service des achats de l'État (SAE) en 2016 et elle a été dotée d'un réseau de plateformes régionales des achats de l'État (PFRA) placées sous l'autorité des préfets de région. Les responsables des PFRA sont désignés par le préfet de région, après avis du directeur des achats de l'État.

Parmi ses missions, la DAE « *définit la stratégie de formation des acteurs de la fonction d'achat de l'État et pilote l'offre de formation en la matière, propose toute mesure propre à renforcer la professionnalisation de ces acteurs et à structurer leur parcours professionnel dans le cadre d'une filière d'achats commune aux services de l'État et aux établissements publics* »²⁰ : la DAE a ainsi développé, notamment en coopération avec l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), une offre d'une cinquantaine de formations organisées en cinq cursus, dont certaines sont certifiantes : compétences transversales, manager, acheteur/fondamentaux, acheteur/perfectionnement, acheteur/expert.

4.1.2. La direction de l'immobilier de l'État pourrait construire et animer une filière immobilière pour proposer des parcours attractifs au sein de l'État

Afin d'apporter une réponse aux difficultés de recrutement constatées pour l'ensemble des métiers de l'immobilier, au niveau national comme au niveau déconcentré, il semble nécessaire de construire une filière immobilière qui permettrait de proposer aux agents des parcours de carrière attractifs au sein de l'État.

Les principales difficultés identifiées sont les suivantes :

- ◆ le niveau insuffisant des rémunérations proposées pour des métiers spécialisés, compte tenu de la concurrence avec le secteur privé mais également de la concurrence qui existe entre les ministères ;
- ◆ le manque de valorisation de la compétence immobilière et le manque de perspective d'évolution professionnelle pour des agents qui développent une expertise sur les questions immobilières ;
- ◆ les freins à la mobilité entre ministères, voire entre directions d'un même ministère, en raison de règles de gestion trop contraignantes, par exemple lorsque les agents issus des corps techniques du ministère de la transition écologique souhaitent évoluer au sein du ministère de l'économie et des finances ou au sein du ministère de l'intérieur.

La direction de l'immobilier de l'État serait la mieux placée pour faire émerger et pour animer une telle filière des métiers immobiliers, son rôle dans l'animation des directions immobilières ministérielles la positionnant de fait dans cette fonction.

Concrètement, cela passe en priorité **par la construction d'un référentiel des principaux métiers de l'immobilier et par la mise en place de grilles de rémunération transversales attractives pour les contractuels et pour les fonctionnaires.** Cette démarche constitue le

²⁰ Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État.

Rapport

préalable indispensable pour faciliter la mobilité interministérielle, qui favorisera la fidélisation des agents et améliorera l'attractivité de la fonction immobilière de l'État.

Le recensement des postes principaux d'encadrement et la construction interministérielle d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) seraient également prioritaire pour tenir compte du départ à la retraite prochain de nombreux agents.

Enfin, **une animation régulière du réseau des responsables immobiliers des ministères et l'association de la DIE à leur recrutement et à leur nomination** (*cf. infra*) seraient également des mesures fortes permettant l'émergence et la reconnaissance d'une véritable filière professionnelle au sein de l'État.

Proposition n° 4 : structurer une filière interministérielle portant sur les différents métiers de l'immobilier, animée par la direction de l'immobilier de l'État qui serait chargée d'identifier les compétences requises, de recenser les postes concernés et de proposer aux agents des parcours de carrière attractifs au sein de l'État, y compris avec la mise en place d'une grille de rémunération interministérielle adaptée.

4.1.3. Les écoles du ministère de la transition écologique pourraient être davantage mobilisées pour proposer des formations aux agents de la filière immobilière

Le ministère de la transition écologique dispose de corps techniques à vocation interministérielle, qui sont compétents en matière de maîtrise d'ouvrage publique et en matière bâtementaire :

- ◆ les ingénieurs, des ponts, des eaux et des forêts (IPEF), dont la formation est assurée par l'École des Ponts Paristech ;
- ◆ les ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE), dont la formation est assurée par l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) ;
- ◆ les techniciens supérieurs du développement durable (TSDD) et les secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD).

Pour les IPEF en sortie d'école, les ministères de tutelle de l'ENPC privilégient les recrutements répondant à leur propre besoin sur des postes vacants, et limitent de fait l'accès à la filière immobilière avec des ouvertures de poste très limitées pour les trois agences de maîtrise d'ouvrage ministérielles (APIJ, EPAURIF, OPPIC)²¹. Les IPEF recrutés récemment expriment par ailleurs un intérêt fort pour les sujets « environnement-biodiversité », « climat », « agriculture » et « énergie »²², ce qui pose la question de leur intérêt pour les projets immobiliers.

L'examen des postes proposés aux ITPE à leur sortie d'école, de même que les témoignages des services chargés de la conduite de projets immobiliers, montre que ces profils sont très appréciés pour leur expertise technique et pour leur capacité de pilotage de projets parfois complexes. Ceux-ci constituent un vivier très intéressant pour la politique immobilière de l'État, à condition de lever les obstacles qui peuvent exister pour leur recrutement et de favoriser leur mobilité en dehors du ministère de la transition écologique.

Le développement de formations continues relatives à la maîtrise d'ouvrage permettrait de consolider les compétences des agents chargés de la conduite d'opérations immobilières qui peuvent se révéler complexes. Outre les formations initiales ou les mastères et certificats spécialisés délivrés par l'ENPC et par l'ENTPE, le développement de

²¹ Sur les cinq dernières années, un poste a été proposé aux IPEF sortant d'école en 2017 (APIJ), en 2018 (APIJ) et en 2019 (OPPIC), et aucune ouverture de poste en sortie d'école n'a été proposée à l'APIJ et à l'OPPIC depuis 2020. L'EPAURIF n'a bénéficié d'aucune ouverture de poste depuis cinq ans.

²² CGAAER, CGEDD, « Ingénieurs au service de la Nation – Regards sur les IPEF », septembre 2021.

Rapport

formations continues, certifiantes ou plus ponctuelles, dans la conduite de projets complexes, dans les thématiques émergentes liées aux transformations de la construction ou dans la gestion de patrimoine permettrait de consolider les compétences des agents de la filière immobilière dans son ensemble, et ceux de la maîtrise d'ouvrage en particulier.

Dans le même ordre d'idées, il serait par ailleurs souhaitable que la DIE puisse disposer d'un siège au conseil d'administration de l'ENTPE, qu'elle soit associée à l'élaboration des formations qui relèvent de son champ de compétence et à la définition pluriannuelle des postes de sortie d'école proposés aux ITPE, voire à la constitution d'un flux régulier de propositions de postes en sortie de l'ENPC.

4.2. Achever la complétude et la fiabilisation de la connaissance du parc immobilier de l'État afin d'objectiver les besoins pluriannuels

4.2.1. Les données dont dispose la direction de l'immobilier de l'État restent lacunaires et insuffisamment fiables

Le système d'information de l'immobilier de l'État (SIIE) est construit à partir de deux ensembles de données :

- ◆ un module « RE-FX » pour l'inventaire physique et un module « FI-AA » pour l'inventaire comptable qui appartiennent au système d'information financier de l'État (SIFE) ;
- ◆ des applications informatiques de la DIE, notamment le référentiel technique (RT) et l'outil d'aide au diagnostic (OAD), disponibles depuis 2015.

Quatre éléments constitutifs de l'inventaire du patrimoine immobilier de l'État doivent être réunis pour pouvoir développer une stratégie immobilière :

- ◆ l'inventaire physique, qui se rapporte à la nature du bien (type, lieu, surface, etc.) ;
- ◆ la valeur d'un bien, comptable et/ou commerciale ;
- ◆ le diagnostic technique, évolutif (état du bâtiment, conformité à la réglementation, performance énergétique, accessibilité, etc.), qui permet d'anticiper les investissements ;
- ◆ le diagnostic économique qui comprend les coûts d'utilisation (fluides, gardiennage, nettoyage, loyers, etc.) et les coûts d'entretien (locataire et propriétaire).

Pour appréhender au mieux ces quatre dimensions, la DIE a défini seize données prioritaires réparties selon trois catégories (cf. tableau 5), qui sont renseignées de façon hétérogène selon les catégories : les données générales sont les mieux renseignées (90 % de complétude), tandis que les données d'exploitation sont très lacunaires (16 % de complétude). **Le taux de complétude global des données prioritaires s'établit à seulement 63 %, tandis que leur niveau de cohérence est évalué à 73 %.** Par ailleurs, la mission a relevé un écart de 15 Mm² entre les données du référentiel technique et celles qui figurent dans le module RE-FX.

Rapport

Tableau 5 : taux de complétude pour les seize données prioritaires du référentiel technique

Catégorie	Donnée	Taux de complétude moyen	Taux de complétude global
Données générales	Surface utile brute totale	112/125 = 90 %	148/235 = 63 %
	Surface utile nette totale		
	Nombre de postes de travail		
	Loyer externe du bâtiment		
	Présence d'amiante		
États techniques	État de santé général du bâtiment	25/40 = 63 %	
	État d'accessibilité général du bâtiment		
	Proximité des transports en commun		
	Présence d'une enquête de confort d'usage		
Données d'exploitation	Charges de fonctionnement	11/70 = 16 %	
	Consommation d'énergie finale annuelle		
	Consommation d'eau annuelle		
	Tri des déchets		
	Contrôles réglementaires (sécurité incendie, installations électriques, ascenseurs)		
	Résultats des derniers contrôles		
Réserves levées			

Source : Mission.

4.2.2. Le développement du système d'information de l'immobilier de l'État n'a pas permis de pallier le manque de qualité des données brutes

En 2017, il a été décidé de confier la responsabilité du système d'information de l'immobilier de l'État (SIIE) à la DIE. Depuis cette date, la DIE a poursuivi l'information de la politique immobilière de l'État en déployant de nouvelles applications, puis elle a arrêté son schéma directeur en 2021 selon les quatre axes stratégiques suivants :

- ◆ la connaissance du parc et de ses occupations ;
- ◆ le partage et le soutien aux choix de stratégie immobilière ;
- ◆ l'excellence opérationnelle et le suivi du collectif ;
- ◆ le pilotage et le suivi de l'activité.

Selon la DIE, le budget annuel du SIIE se situe en fonction des années entre 3 M€ et 4,5 M€ et mobilise une dizaine d'agents au sein du bureau DIE-1A, qui sont appuyés par des prestataires représentant entre 14 ETP et 20 ETP externes selon les années²³.

Les moyens importants déployés pour le développement du SIIE traduisent une stratégie assumée de la DIE, qui mise sur le développement des outils informatiques et sur l'amélioration de leur ergonomie afin de convaincre leurs interlocuteurs ministériels de les utiliser davantage et ainsi améliorer la complétude et la qualité globale des données collectées. La DIE dispose pourtant d'ores et déjà d'un volume de données important qu'elle ne valorise pas, faute de pouvoir s'appuyer sur des effectifs de statisticiens qui pourraient détecter les lacunes et les incohérences présentes dans les données disponibles, les traiter systématiquement et proposer une stratégie de données robuste.

Par ailleurs, les efforts devraient être poursuivis auprès des gestionnaires de site et auprès des MRPIE afin d'améliorer substantiellement la complétude et la qualité des données renseignées dans le référentiel technique, par exemple en programmant des campagnes de visite de l'ensemble des bâtiments du parc immobilier, en publiant des notes de

²³ Cf. compte-rendu de la CNIP du 5 mai 2021 relative au schéma directeur du système d'information de l'immobilier de l'État 2021-2024.

Rapport

complétude et de cohérence par ministère, comme en Italie, ou en conditionnant l'octroi de subventions à la qualité des données inscrites dans le référentiel technique.

4.2.3. Le développement d'outils de mesure de l'état patrimonial des bâtiments et d'indicateurs physico-financiers partagés par l'ensemble des ministères est indispensable pour poursuivre la valorisation du foncier public et la rationalisation du parc immobilier de l'État

La connaissance lacunaire du parc immobilier et de son état de vétusté ne permet pas aux décideurs de faire des choix éclairés sur le niveau d'investissement nécessaire pour assurer le maintien en état du parc immobilier. Faute de disposer d'indicateurs permettant de mesurer l'évolution de l'état de vétusté des bâtiments, les dépenses immobilières pâtissent d'arbitrages défavorables :

- ◆ d'une part, au sein des budgets ministériels, les dépenses immobilières, dont les effets se matérialisent souvent à long terme, peuvent être considérées comme une variable d'ajustement permettant, en cas de besoin, de financer d'autres dépenses à court terme, qui ont une visibilité politique plus forte ;
- ◆ d'autre part, au sein des budgets immobiliers, il existe un biais pour les projets nouveaux au détriment des dépenses d'entretien récurrentes dont l'intérêt peut paraître moins évident à court terme.

Pour surmonter cette difficulté et mieux éclairer les choix d'allocation budgétaires, il apparaît indispensable de développer des outils permettant de mesurer l'état de vétusté du parc et d'en déduire les besoins budgétaires correspondants, notamment par les trois moyens suivants :

- ◆ arrêter une liste d'indicateurs de suivi physiques et physico-financiers portant sur l'état du parc immobilier de l'État, partagés par l'ensemble des ministères et régulièrement actualisés ;
- ◆ généraliser l'utilisation d'un outil de mesure fiable et commun à l'ensemble des ministères de l'état de vétusté du parc immobilier de l'État, des besoins d'entretien et des priorités selon l'intérêt stratégique du bien et en faire un outil pour assurer le contrôle de gestion sur l'évolution du patrimoine ; à titre d'exemple, le ministère des armées dispose d'un outil lui permettant d'élaborer une cartographie de performance de son patrimoine immobilier en croisant, pour chaque ouvrage, son état technique et sa priorité stratégique, ce qui lui permet d'orienter les stratégies de maintenance en évaluant les budgets de maintenance nécessaires (entretien courant et gros entretien renouvellement) et en fléchant les efforts selon les objectifs de performance retenus ;
- ◆ définir des montants moyens de gros entretien renouvellement et d'entretien courant par m² qui pourraient servir de référence pour estimer les besoins financiers et, à partir de ces données de référence, définir une méthodologie de mesure des besoins financiers en matière de gros entretien renouvellement (« dette grise ») qui constituerait un outil d'aide à la décision ; à titre d'exemple, le ministère chargé de l'écologie a établi en 2009 des fourchettes indicatives pour les principaux postes de coût (gestion, maintenance courante, gros entretien, nettoyage) et pour les principaux types d'ouvrage (habitation, bureau, enseignement, santé) qui pourraient être actualisées et servir de référence pour les discussions budgétaires (cf. tableau 6).

Proposition n° 5 : afin d'objectiver les discussions budgétaires, définir des outils de mesure de l'état de vétusté du parc immobilier de l'État et d'évaluation des moyens budgétaires correspondants, partagés par l'ensemble des ministères et intégrant les enjeux du décret tertiaire.

Rapport

Tableau 6 : calcul du coût global d'un ouvrage (fourchettes de coût – janvier 2009)

Poste	Bâtiments d'habitation	Bâtiments de bureau	Bâtiments d'enseignement	Bâtiments de santé
Gestion	1 à 2 € HT/m ²	2 à 4 € HT/m ²	2 à 4 € HT/m ²	3 à 7 € HT/m ²
Maintenance courante du bâti	4 à 10 € HT/m ²	2 à 5 € HT/m ²	3 à 6 € HT/m ²	5 à 15 € HT/m ²
Maintenance courante des équipements	3 à 6 € HT/m ²	8 à 15 € HT/m ²	5 à 10 € HT/m ²	10 à 30 € HT/m ²
Gros entretien – remplacement	10 à 30 € HT/m ²	8 à 15 € HT/m ²	15 à 20 € HT/m ²	20 à 40 € HT/m ²
Nettoyage	4 à 8 € HT/m ²	10 à 15 € HT/m ²	12 à 20 € HT/m ²	20 à 40 € HT/m ²

Note : Les valeurs usuelles sont des montants indicatifs, prenant en compte la surface du projet et des fourchettes de coût au m² établies pour chacun des postes. Ces fourchettes constituent des ordres de grandeur moyens à l'échelle nationale, ce qui n'exclut pas des montants supérieurs ou inférieurs pour certaines opérations.

Source : Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, janvier 2009.

4.3. Renforcer la gouvernance en donnant toute sa dimension à l'État propriétaire, incarné par la direction de l'immobilier de l'État

4.3.1. La stratégie immobilière de l'État pourrait utilement être enrichie afin de tenir compte du ralentissement de la politique de cessions et des principaux enjeux actuels

Selon le DPT dédié à la politique immobilière de l'État, les quatre objectifs de cette politique sont les suivants :

- ◆ mieux connaître et valoriser le patrimoine immobilier de l'État ;
- ◆ rationaliser et optimiser la gestion immobilière de l'État ;
- ◆ moderniser et améliorer la performance énergétique du parc ;
- ◆ professionnaliser la fonction immobilière au sein de l'État.

En 2021, le Gouvernement a relevé que « la politique de cessions des biens devenus inutiles à l'État et à ses établissements publics connaît un tournant sur la période 2018-2021 » et que « les cessions s'inscrivent désormais dans le cadre d'une gestion du parc immobilier où les biens les plus emblématiques ont été cédés » (cf. encadré 4). Ce constat pourrait conduire à faire évoluer la stratégie immobilière de l'État, initialement centrée sur un important programme de cession des bâtiments inadaptés ou devenus inutiles.

Encadré 4 : évolution du financement de la politique immobilière de l'État

Brique indispensable de la politique immobilière de l'État, les produits provenant du Domaine constituent pour l'État une ressource non négligeable qui a fait l'objet depuis 2017 d'une redynamisation des redevances domaniales (réactualisation des montants, recherche de nouvelles valorisations telles que le photovoltaïque). Pour autant, la politique de cessions des biens devenus inutiles à l'État et à ses établissements publics connaît un tournant sur la période 2018-2021. Les cessions s'inscrivent désormais dans le cadre d'une gestion du parc immobilier où les biens les plus emblématiques ont été cédés en apportant des recettes appréciables réaffectées à la politique immobilière de l'État. Dans ce cadre, l'État recherche désormais des valorisations alternatives, principalement sous la forme de bail emphytéotique, en complément de la redynamisation des redevances domaniales. [...]

Les dépenses d'entretien du propriétaire sont alimentées par des redevances domaniales et par une part des produits de cessions : ces fonds dits « mutualisés » au profit de l'ensemble de la communauté interministérielle, permettent de financer un socle d'entretien du propriétaire des immeubles de bureaux de l'État.

En la matière, la direction de l'immobilier de l'État a pour objectif de maintenir un niveau de 160 M€ annuels. Ce niveau de crédits d'entretien constitue un levier significatif pour orienter les actions de maintenance et d'adaptation du parc domaniale de bureaux. En fonction de la trésorerie du CAS, le maintien de cet étiaje de 160 M€ sur le triennal 2020-2022 doit assurer un socle minimum de crédits affectés à l'entretien des immeubles de bureaux.

Source : PLF 2022, DPT « Politique immobilière de l'État ».

La stratégie immobilière de l'État a vocation à apporter des réponses aux nombreux défis auxquels les administrations sont confrontées :

- ◆ **le décret tertiaire** constitue un enjeu majeur en termes financiers et en termes de maîtrise d'ouvrage publique ; l'atteinte des objectifs fixés à l'horizon 2030 nécessite d'élaborer dès à présent une feuille de route stratégique pour la mise en conformité du parc immobilier de l'État ;
- ◆ **la valorisation du foncier public** connaît une nouvelle dimension avec l'obligation « zéro artificialisation nette » inscrite dans la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite « climat et résilience »), et elle nécessite de concilier les objectifs de la politique immobilière de l'État avec ceux de la politique du logement et des politiques environnementales et climatiques ;
- ◆ **le développement du télétravail et des tiers lieux** dans la fonction publique, qui a fait l'objet d'un accord avec les organisations syndicales en juillet 2021²⁴, ouvre des perspectives nouvelles en termes d'organisation des espaces de travail et, éventuellement, permettra de franchir une nouvelle étape d'optimisation du parc de bureaux de l'État ;
- ◆ **la stratégie de démétropolisation** actuellement mise en œuvre par la direction générale des finances publiques et par plusieurs services du ministère de l'intérieur, qui consiste à déplacer certains services d'administration centrale dans des villes de province de taille moyenne, soulève également des questions nouvelles en termes de répartition géographique des implantations qui constituent le parc immobilier de l'État.

4.3.2. Il serait précieux que la direction de l'immobilier de l'État pilote et anime davantage le réseau interministériel des directions immobilières et le réseau des responsables régionaux, et leur apporte son expertise technique et juridique

En préalable à la mutualisation de l'ensemble des ressources humaines au sein d'une entité publique opérationnelle dédiée, il serait très utile que la DIE pilote et anime un réseau constitué des directions immobilières des différents ministères, qui pourraient tirer avantage de retour d'expériences et de partages de bonnes pratiques, et des missions régionales de la politique immobilière de l'État, dans leur forme actuelle ou dans leur forme future (*cf. infra*).

Le pilotage et l'animation d'un réseau interministériel par la DIE pourrait s'appuyer sur les leviers suivants :

- ◆ **la poursuite du développement des formations** proposées aux agents ;
- ◆ **la tenue régulière de réunions d'informations et d'échanges à destination des responsables des directions immobilières et des responsables régionaux**, afin d'assurer une circulation fluide de l'information disponible au niveau national et de favoriser le partage d'expériences entre les différents acteurs, qui sont généralement confrontés aux mêmes problématiques ;
- ◆ **la constitution d'un centre de ressources et d'expertise technique et juridique** au sein de la DIE, sur lequel les ministères et les MRPIE pourraient s'appuyer lorsqu'ils sont en difficulté face à des problématiques ponctuelles et spécifiques auxquelles ils n'ont pas l'habitude de répondre ;

²⁴ Accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, signé le 13 juillet 2021 et publié au *Journal officiel* du 3 avril 2022.

Rapport

- ◆ **l'association de la DIE à la nomination des principaux agents responsables de l'immobilier au sein des ministères**, dans un premier temps pour favoriser l'identification de profils adaptés et, dans un second temps, pour donner un avis sur le recrutement final ; à titre de comparaison, le directeur des achats de l'État donne un avis sur le recrutement des responsables des PFRA par les préfets de région.

Une réflexion sur les évolutions possibles de la relation entre la DIE et la DAE serait également souhaitable, afin de faciliter la conduite des procédures d'achat immobilier les plus spécifiques et de garantir une réponse adaptée au besoin exprimé.

4.3.3. Il serait de bonne gouvernance d'attribuer à la direction de l'immobilier de l'État un pouvoir d'avis conforme aux projets immobiliers les plus structurants et d'alléger son contrôle sur les projets à faible enjeu

La procédure de labellisation des projets immobiliers de bureau, de logement et d'enseignement des services de l'État et des opérateurs constitue un des principaux outils à la disposition de la DIE pour favoriser la rationalisation du parc immobilier de l'État. Cette procédure mise en place depuis 2016 poursuit les trois objectifs suivants :

- ◆ s'assurer de la performance technique, économique et énergétique des projets immobiliers, avant leur lancement et leur intégration dans la programmation budgétaire des ministères, des opérateurs ou des services déconcentrés ;
- ◆ professionnaliser le montage des projets immobiliers ;
- ◆ objectiver la décision immobilière.

Tableau 7 : gouvernance de la procédure de labellisation

	Province : projets < 5 M€ Île-de-France : projets < 8 M€	Province : projets > 5 M€ Île-de-France : projets > 8 M€
Services de l'État	RRPIE	CNIP
Opérateurs de l'État	RRPIE	CNIP
Services déconcentrés	CRIP	CNIP
Projets mixtes	CRIP	CNIP

Source : DIE.

La procédure de labellisation des projets à fort enjeu par la CNIP souffre toutefois de deux limites :

- ◆ d'une part, les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent que la CNIP intervient tardivement dans le calendrier des projets, de sorte que la labellisation revêt un caractère formel qui ne permet pas d'améliorer le projet, même si elle favorise les échanges préalables avec la DIE ;
- ◆ d'autre part, les recommandations formulées par la CNIP ont un caractère uniquement consultatif, ce qui amoindrit leur portée effective.

Le caractère contraignant de l'avis rendu par la CNIP devrait par conséquent être renforcé, par exemple sous la forme d'un avis conforme qui ne pourrait être outrepassé que par une décision du ministre chargé des finances. En contrepartie, la procédure de labellisation pourrait être recentrée sur les projets immobiliers les plus structurants et être allégée, voire supprimée pour les projets à faible enjeu. Dans le même ordre d'idée, une réflexion pourrait être conduite au niveau régional afin d'assouplir les labellisations des projets portés par les services déconcentrés.

Proposition n° 6 : recentrer le rôle de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) en prévoyant un avis conforme et non plus seulement consultatif pour les projets immobiliers les plus structurants, et en renonçant à labelliser les projets à faible enjeu. Au niveau régional, permettre aux acteurs locaux de développer des processus de labellisation simplifiés et réactifs.

4.3.4. Il serait judicieux de permettre à la direction de l'immobilier de l'État de gérer l'ensemble des dépenses de l'État propriétaire afin de donner davantage de lisibilité aux modalités de financement de la politique immobilière de l'État et de préparer la mise en œuvre du décret tertiaire

L'architecture budgétaire actuelle traduit la dispersion des crédits dédiés au financement des dépenses immobilières, avec une lisibilité limitée pour les décideurs et pour le Parlement :

- ◆ le DPT dédié à la politique immobilière de l'État recense **45 programmes budgétaires porteurs de dépenses immobilières au sein du budget de l'État**, auxquels s'ajoutent 16 autres programmes « concourant » à la politique immobilière de l'État, soit un total de 61 programmes budgétaires concernés par cette politique publique ;
- ◆ au niveau local, les préfetures de région doivent gérer les crédits en provenance du programme 723 « opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » et du programme 354 « administration territoriale de l'État », mais également ceux du programme 348, dédié au programme de rénovation des cités administratives, et du programme 362, qui porte les crédits dédiés au volet immobilier du plan de relance ; à titre illustratif, **cinq supports budgétaires différents²⁵ vont être mobilisés pour le financement du projet de rénovation de la cité administrative de Lyon**, ce qui suscite des difficultés opérationnelles importantes pour les porteurs du projet.

Ce manque de lisibilité de la comptabilité budgétaire se conjugue à une absence de valorisation des données de comptabilité générale qui figurent dans le compte général de l'État, qui devraient pourtant permettre de disposer d'une lecture patrimoniale de l'état du parc immobilier. Ces données souffrent de deux fragilités :

- ◆ d'une part, leur qualité dépend étroitement de la fiabilité des données d'inventaire physique du parc immobilier de l'État, qui reste largement perfectible (*cf. supra*) ;
- ◆ d'autre part, la norme comptable appliquée conduit à valoriser les logements et les bureaux à leur valeur vénale (appréhendée à partir de la valeur observée dans les transactions récentes réalisées sur des immobilisations présentant les mêmes caractéristiques, dans des circonstances similaires et dans une zone géographique comparable sous l'angle du marché immobilier), selon une logique économique, et non à leur valeur comptable amortie, qui constituerait un meilleur outil de pilotage pour les gestionnaires ; **cette situation doit évoluer à compter du 1^{er} janvier 2024, date à laquelle les bâtiments de bureau seront valorisés selon leur coût historique amorti.**

Afin d'assurer un financement de la politique immobilière de l'État dans le cadre d'une gestion pluriannuelle permettant d'arbitrer entre les contraintes liées aux besoins des occupants et les intérêts patrimoniaux de l'État, l'IGF a proposé en 2015 d'unifier les moyens budgétaires de l'État propriétaire en créant un budget annexe. La mission

²⁵ Programme 348 « rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » pour le financement du projet, programme 148 « fonction publique » pour le financement du restaurant inter-administratif, programme 156 « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » et programme 220 « statistiques et études économiques » pour le financement du mobilier des services occupants (DGFIP et Insee), compte de commerce 907 pour le financement de l'exploitation-maintenance.

Rapport

estimait alors que, d'un point de vue budgétaire, la création d'un budget annexe permettrait de rassembler sur un support budgétaire l'ensemble des moyens de l'État propriétaire et que, d'un point de vue économique, une telle création permettrait de donner un sens économique et patrimonial au rôle d'État propriétaire (cf. encadré 5).

Encadré 5 : la création d'un budget annexe a été proposée en 2015

La création d'un budget annexe permettrait une rénovation profonde des instruments de la politique immobilière de l'État et renforcerait la logique patrimoniale de l'« État-propriétaire ».

D'un point de vue budgétaire, la création d'un budget annexe « Politique immobilière de l'État » (BAPIE) permettrait de rassembler sur un support budgétaire l'ensemble des moyens de l'État-propriétaire et ce faisant, de :

- accroître la transparence vis-à-vis du Parlement sur les crédits immobiliers, dans la logique initiée par le document de politique transversale (DPT) ;
- développer la logique de performance et de justification au premier euro plus cohérente avec la logique immobilière qu'est celle de la politique immobilière de l'État ;
- mettre en vis-à-vis les ressources tirées du patrimoine immobilier (produits de cession, crédits budgétaires d'entretien lourd, loyers budgétaires, redevances domaniales) et les dépenses pour assurer son occupation et sa valorisation (entretien lourd du propriétaire, acquisitions) ;
- donner une souplesse au propriétaire-gestionnaire dans la gestion de ses investissements (fongibilité budgétaire accrue) ;
- en cas de dépassement des recettes effectives du budget annexe par rapport aux prévisions de la loi de finances, faciliter l'affectation des crédits excédentaires au budget général.

D'un point de vue économique, une telle création permettrait de donner un sens économique et patrimonial au rôle d'« État-propriétaire » en :

- donnant un sens aux loyers budgétaires versés par les occupants, en les affectant véritablement au financement des investissements dans le patrimoine occupé ;
- mutualisant les produits de cession, qui ne seraient plus directement reversés aux occupants, et qui seraient au contraire optimisés dans le temps ;
- déterminant une véritable politique de gestion d'actifs grâce à une présentation en comptabilité générale.

Source : IGF, « Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État », novembre 2015.

Malgré sa pertinence, cette solution s'est heurtée aux difficultés suivantes :

- ◆ la direction du budget estime que la création d'un budget annexe ne serait pas conforme à l'article 18 de la LOLF qui dispose que les budgets annexes sont réservés aux opérations des services de l'État « *résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances* » ;
- ◆ la suppression des loyers budgétaires en LFI 2019 a fait disparaître la principale recette qui aurait pu être affectée à un budget annexe ;
- ◆ dans sa forme actuelle, la comptabilité générale n'est pas adaptée à un pilotage patrimonial de la politique immobilière de l'État (cf. *supra*).

La création d'une mission budgétaire qui rassemblerait l'ensemble des crédits correspondants aux dépenses de l'État propriétaire, même si elle n'est pas exempte de difficultés opérationnelles, permettrait d'apporter de la lisibilité aux dépenses immobilières, tout en rendant impossible la fongibilité avec d'autres dépenses. Les dépenses immobilières bénéficieraient ainsi d'une transparence accrue qui favoriserait leur suivi dans le temps, sur une base pluriannuelle, et permettrait de susciter un débat sur la remise à niveau progressive des crédits immobiliers et sur les modalités de prise en compte des impacts du décret tertiaire.

Rapport

En pratique, cette mission serait constituée à partir des crédits qui sont aujourd'hui retracés au sein du DPT dédié à la politique immobilière de l'État, ce qui permettrait de mettre fin à la dispersion des budgets existants.

Chaque ministère formulerait ses demandes de crédits dans le cadre des conférences immobilières existantes, dont le rôle serait ainsi renforcé. La DIE porterait ensuite l'ensemble des demandes budgétaires exprimées, en formulant un avis sur leur pertinence et sur leur caractère prioritaire. Les arbitrages seraient ensuite rendus par ministère, puis la gestion des crédits reviendrait aux ministères et aux préfetures de région par le biais de budgets opérationnels de programme (BOP) dédiés, selon une architecture semblable à celle qui existe aujourd'hui sur le programme 723. Le cas échéant, en cas de difficulté budgétaire ou de retard pris par un projet en gestion, la DIE pourra intervenir pour procéder à des redéploiements entre BOP.

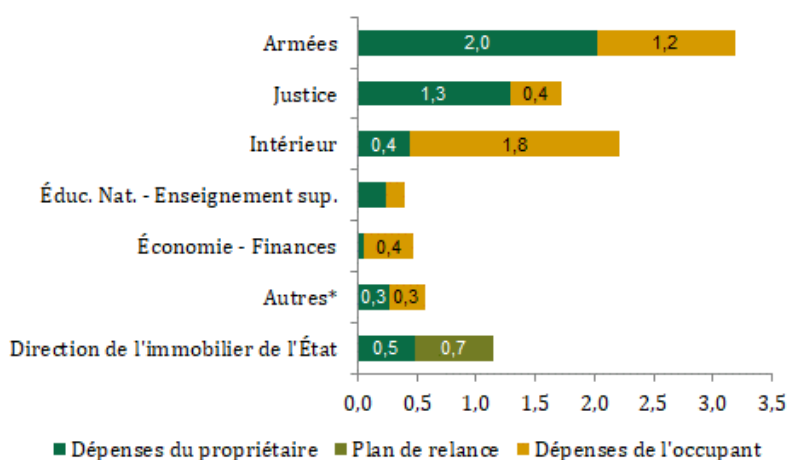
Les principaux ministères concernés par cette évolution seraient le ministère de l'économie et des finances, le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur (cf. graphique 4). Compte tenu de leur spécificité, les crédits dédiés au patrimoine immobilier du ministère des armées et aux prisons pourraient être maintenus au sein des budgets ministériels existants.

Proposition n° 7 : créer une nouvelle mission budgétaire qui rassemblerait, sur un premier programme, l'ensemble des crédits dédiés au gros entretien renouvellement (GER) du parc immobilier de l'État et, sur un second programme, les crédits dédiés aux nouveaux projets.

Le CAS serait maintenu à ce stade, afin que les produits de cession et les redevances actuellement perçues continuent d'être affectés au financement de la politique immobilière de l'État, ce qui constitue un marqueur important pour l'ensemble des acteurs de cette politique publique. En revanche, le principe du retour automatique des produits de cession aux ministères qui les réalisent serait supprimé (sauf pour le ministère des armées), la DIE ayant toute latitude pour répartir les autres produits de cession et de redevances. Une telle évolution s'inscrirait dans une démarche d'affirmation de l'État propriétaire, chargé de la valorisation de son parc immobilier et donc destinataire logique des produits de cession.

La suppression du CAS pourrait également être envisagée, afin d'accroître la lisibilité de l'architecture budgétaire, à condition de prévoir une clause de retour des produits de cession pour le ministère des armées et d'admettre que la DIE ne disposera plus de levier budgétaire pour inciter les occupants à rationaliser leur parc.

Graphique 4 : dépenses annuelles moyennes sur la période 2019-2022 (AE, en Md€)



*Affaires étrangères, affaires sociales – travail, agriculture, culture, transition écologique, services du Premier ministre.
Source : Mission, à partir des DPT successifs (moyenne des engagements en AE sur la période 2019-2022).

4.3.5. Le positionnement et la légitimité institutionnelle de la direction de l'immobilier de l'État, de même que sa capacité à recruter des profils adaptés, seraient renforcés si elle était autonome et placée directement sous l'autorité du ministre chargé des finances

Du fait de l'importance des missions qui lui seraient confiées et de ses attributions complémentaires, les évolutions recommandées par la mission conduisent logiquement à placer la direction de l'immobilier de l'État sous l'autorité directe du ministre des finances. Les cas étudiés dans le parangonnage vont dans le sens de l'autonomisation pour accélérer la constitution d'un vrai métier immobilier, et il existe d'ailleurs des précédents d'entités dédiées dans l'organisation de la gestion d'actifs publics en France, par exemple l'Agence des participations de l'État.

En effet, l'autonomisation de la DIE permettrait d'accélérer la professionnalisation de la fonction immobilière. En termes de recrutement, le vivier de la DGFIP ne peut pas répondre seul aux enjeux de la politique immobilière de l'État, qui nécessitent des profils sur toute la gamme des métiers techniques de l'immobilier et des agents qui fassent le choix d'un parcours et non d'une étape au sein de la fonction immobilière.

Par ailleurs, un tel rattachement donnerait une légitimité accrue à la direction de l'immobilier de l'État pour promouvoir les objectifs de la politique immobilière de l'État, d'une part, au sein des ministères économiques et financiers et, d'autre part, vis-à-vis des autres ministères.

Vu l'importance des supports apportés à la DIE par la DGFIP, il serait judicieux qu'une convention de services soit établie avec la DGFIP afin d'assurer une transition fluide, notamment en matière de ressources humaines et de systèmes d'information.

Proposition n° 8 : ériger la direction de l'immobilier de l'État en direction autonome placée directement sous l'autorité du ministre chargé des finances, et conclure une convention de services avec la direction générale des finances publiques, notamment en matière de ressources humaines et de systèmes d'information.

4.4. Franchir une nouvelle étape de la professionnalisation de la fonction immobilière en mutualisant les ressources humaines et les compétences spécialisées déjà existantes

4.4.1. La constitution d'une agence de la maîtrise d'ouvrage publique permettrait de professionnaliser la fonction immobilière et de prendre en charge les opérations des administrations territoriales de l'État

Les investigations conduites par la mission ont mis en évidence les difficultés auxquelles sont confrontées les préfectures de région en matière de conduite d'opérations immobilières, dans un contexte où cette compétence a connu une attrition importante au sein de l'État, principalement due au désengagement progressif des services territoriaux du ministère de la transition écologique.

Pourtant, des ressources existent au sein des trois agences ministérielles (APIJ, EPAURIF, OPPIC), qui ont démontré leur niveau élevé d'expertise en matière de maîtrise d'ouvrage, mais également au sein des services déconcentrés du ministère de l'économie et des finances (SAFI-GIM devenus SIEP-BIMO) et du ministère de l'intérieur (SGAMI). Des ressources consacrées à la conduite de projet et à la gestion technique de patrimoine sont également identifiées au sein des directions interrégionales du ministère de la justice et au sein des rectorats du ministère de l'éducation nationale.

Rapport

Afin de répondre aux difficultés structurelles des administrations territoriales de l'État pour la conduite de leurs opérations immobilières et pour la gestion technique de leur patrimoine, une mutualisation des ressources existantes devrait être envisagée, qui permettrait d'atteindre la taille critique nécessaire pour générer des gains d'efficacité, pour renforcer les compétences et la robustesse des équipes et pour gérer un plan de charge permettant d'absorber les pics et les ralentissements de charge et pour professionnaliser la gestion technique du patrimoine. Cette transformation pourrait être réalisée en deux étapes :

- ◆ **en premier lieu, la fusion des trois agences ministérielles existantes, dont l'intervention pourrait être élargie aux projets complexes de tous les ministères, en contrepartie de la fixation d'une grille de rémunération attractive, d'une garantie du maintien du plafond d'emplois pendant cinq ans et, le cas échéant, d'une réflexion transparente sur l'adéquation entre un plan de charge à la hausse qui sera confié à l'agence et le dimensionnement de ses moyens humains** ; une telle fusion permettrait de constituer une agence plus attractive (331 ETP, cf. tableau 8) à partir de trois agences de taille modeste, tout en apportant une réponse aux réflexions de ces trois agences qui, au-delà de la spécificité apparente du parc immobilier qu'elles couvrent, conduisent déjà ou aspirent à conduire des opérations en dehors de leur champ thématique ou géographique ; elle permettrait de répondre en priorité aux difficultés rencontrées pour constituer des maîtrises d'ouvrage solides sur des projets difficiles ; à court terme, cette fusion pourrait être préparée en autorisant les trois agences à conduire des opérations en dehors de leur champ d'intervention habituel, pour le compte d'autres ministères ;
- ◆ **en deuxième lieu, l'absorption par cette nouvelle agence des SIEP-BIMO et des SGAMI** afin de constituer un réseau d'antennes régionales de l'agence (ce qui paraît accessible par superposition des implantations actuelles de ces deux réseaux, cf. tableau 8) ; avant cette absorption, les préfets de région pourraient, à titre temporaire, exercer un pilotage plus important des plans de charge de ces services afin de répondre aux besoins de maîtrise d'ouvrage des administrations territoriales de l'État ; après cette absorption, il sera nécessaire de définir la répartition des responsabilités entre les préfets et l'agence pour que ses antennes régionales répondent aux besoins territoriaux ;
- ◆ à terme, les directions interrégionales du ministère de la justice et les services immobiliers des rectorats pourraient également rejoindre l'agence.

Compte tenu de leur expertise technique, ces antennes territoriales pourraient apporter leur soutien dans la professionnalisation à conduire sur le pilotage de la gestion courante des bâtiments (*facility management*).

Tableau 8 : création d'une agence de la maîtrise d'ouvrage

	Effectifs	Implantations
APIJ	137	Siège au Kremlin-Bicêtre et une antenne en Guadeloupe
EPAURIF	69	Siège à Paris
OPPIC	125	Siège à Paris
Fusion des trois opérateurs ministériels	331	-
SIEP-BIMO (ex SAFI-GIM)	68	Six antennes (Lyon, Marseille, Nantes, Noisy, Strasbourg, Toulouse)
Directions immobilières des SGAMI	571	Sept antennes (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Metz, Paris, Rennes)
Directions interrégionales du secrétariat général	115	Neuf antennes du secrétariat général (hors services déconcentrés de la direction de l'administration pénitentiaire)
Services immobiliers des rectorats	160	Ingénieurs régionaux de l'équipement
Total	1 245	-

Note : Les effectifs des trois agences ministérielles correspondent à leur plafond d'emplois du PLF 2022, mais ces agences peuvent bénéficier d'autorisations supplémentaires selon leur plan de charge.

Source : Mission.

Proposition n° 9 : créer une agence de la maîtrise d'ouvrage qui rassemblerait par étapes les effectifs des trois agences ministérielles existantes ainsi que les effectifs des services déconcentrés chargés de piloter la maîtrise d'ouvrage et la gestion technique du patrimoine au niveau territorial (SIEP-BIMO, directions immobilières des SGAMI, antennes immobilières du secrétariat général du ministère de la justice, services immobiliers des rectorats), et qui aurait vocation à intégrer à terme la future agence représentant l'État propriétaire.

La réunion des moyens existants au sein d'une agence unique ne permettra toutefois pas à elle seule de résoudre l'ensemble des difficultés identifiées en matière de conduite d'opérations immobilières, notamment au niveau déconcentré :

- ◆ l'agence de la maîtrise d'ouvrage devrait ainsi disposer d'un plan de charge pluriannuel et de moyens adaptés ;
- ◆ les administrations occupantes, bénéficiaires des services de l'agence, devront être dotées d'une organisation renouvelée afin de pouvoir exprimer correctement leurs besoins et de dialoguer avec l'agence.

4.4.2. La mise en place d'un réseau régional de la direction de l'immobilier de l'État permettrait de consolider les moyens déjà existants au niveau déconcentré afin d'assurer la gestion du propriétaire et de proposer une stratégie de valorisation plus efficace

Afin de traduire l'autonomie de la DIE également au niveau déconcentré, il serait logique de constituer un réseau régional de la politique immobilière de l'État sur la base des emplois actuellement identifiés au sein des MRPIE, au sein des pôles de gestion domaniale (PGD) et au sein des services locaux des domaines (SLD), en consolidant les emplois supplémentaires alloués aux MRPIE dans le cadre du plan de relance, soit un total de 509 ETP au niveau déconcentré (cf. tableau 9). Ce réseau régional serait maintenu sous l'autorité fonctionnelle du préfet de région et dorénavant placé sous l'autorité hiérarchique de la DIE. Il conforterait le pouvoir de contrôle des préfets de région et leur permettrait d'exercer pleinement leurs prérogatives immobilières.

En revanche, les services chargés de la mission d'évaluation domaniale (direction nationale des interventions domaniales et pôles d'évaluation domaniale) resteraient positionnés au sein de la DGFIP. La mission n'a pas approfondi ce sujet mais elle estime qu'une réflexion sur les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la mission d'évaluation assurée par l'État pourrait être ouverte.

Proposition n° 10 : doter la direction de l'immobilier de l'État d'un réseau régional placé sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région, qui rassemblerait les effectifs des missions régionales de la politique immobilière de l'État, des pôles de gestion domaniale et des services locaux des domaines.

Rapport

Tableau 9 : effectifs des services de la DGFIP chargés de la gestion immobilière, de la gestion domaniale et de l'évaluation domaniale

<i>(en ETP)</i>	Administration centrale	Services déconcentrés
Responsable de la politique immobilière de l'État (MRPIE)	12,0	63,1
Pôles de gestion domaniale (PGD)	-	150,7
Services locaux des domaines (gestion courante)	-	295,0
Évaluation, conseil, expertise	54,5	-
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	18,0	-
Programmation et exécution des opérations budgétaires domaniales	9,0	-
Constitution d'un réseau autonome	93,5	508,8
Direction nationale des interventions domaniales (DNID)	14,0	-
Pôles d'évaluation domaniale (PED)	25,0	427,0
Maintien au sein de la DGFIP	39,0	427,0

Source : DGFIP, enquête SAGERFIP.

4.4.3. À terme, l'agence de la maîtrise d'ouvrage et le réseau régional de la direction de l'immobilier de l'État pourraient être fusionnés afin de constituer la future agence représentant l'État propriétaire, chargée d'accompagner les ministères dans la gestion de leur immobilier

La constitution d'une agence de la maîtrise d'ouvrage, chargée de la conduite des projets immobiliers, et d'un réseau régional de la direction de l'immobilier de l'État, chargés de la gestion du propriétaire et de la valorisation du parc immobilier de l'État, constituent les étapes qui permettraient ensuite d'envisager la mutualisation de l'ensemble des métiers de l'immobilier au sein d'une entité opérationnelle dédiée (cf. supra).

Cette entité opérationnelle dédiée pourrait en outre apporter un soutien à l'ensemble des occupants en termes de gestion de l'exploitation et de la maintenance des bâtiments (*facility management*).

La constitution d'une telle agence représentant l'État propriétaire, mutualisant l'ensemble des agents et des compétences liées à la gestion immobilière et à la valorisation du parc immobilier de l'État, serait la conséquence logique de la transformation recommandée par la mission. Elle constituerait *in fine* l'instrument indispensable pour assurer la professionnalisation de la fonction immobilière au sein de l'État.

Deux étapes supplémentaires pourront alors être envisagées pour aller plus loin dans la transformation : la mise en place de loyers, afin de matérialiser la séparation entre l'État propriétaire et les occupants (cf. supra), puis le transfert de la propriété des biens à l'agence, afin d'aller au bout de la logique patrimoniale.

CONCLUSION

La politique immobilière de l'État est intrinsèquement complexe.

Elle l'est par la nature même de l'immobilier qui constitue à la fois un **patrimoine d'actifs** à maintenir, à développer et à valoriser dans un **horizon de temps pluriannuel** et un **instrument quotidien essentiel de l'environnement de travail et de l'accueil du public** sans compter la couverture de besoins spécifiques techniques de toute nature pour ses utilisateurs. **Cet instrument se doit d'être géré au coût le plus juste sans dégrader sa valeur en gérant beaucoup d'arbitrages, notamment entre le court et le moyen terme, entre la dépense immobilière et d'autres dépenses, dont la sensibilité immédiate est plus forte, entre des arguments rationnels et des ressentis qui le sont moins, mais qui sont une caractéristique du rapport psychologique à l'immobilier.** Cette complexité s'enrichit aujourd'hui des enjeux des **grandes mutations que portent la transition énergétique vers un monde décarboné, les transformations numériques et les profondes évolutions plus récentes du monde du travail, notamment du fait du télétravail.**

Comme le montre le parangonnage auquel a procédé la mission, de nombreuses communautés humaines ont considérablement fait évoluer leur fonction immobilière pour être en mesure d'affronter tous ces défis. Si des modalités peuvent varier, notamment le choix ou pas de la fonciérisation, **les grandes tendances sont identiques autour de l'émergence d'un véritable métier immobilier dans tous ses segments dans des entités dédiées pour regrouper les compétences critiques et attirer des talents sur des marchés du travail en forte concurrence. Cette création d'un métier immobilier permet aussi de faire monter en compétences les occupants dans la définition de leurs besoins dans un dialogue interactif.**

La complexité de l'immobilier est de surcroît singulière pour l'État, dont la nature ajoute aux caractéristiques de l'immobilier des dimensions historiques, monumentales, symboliques, régaliennes et d'aménagement du territoire.

C'est-dire combien le besoin de disposer d'une **gouvernance efficace pour gérer les arbitrages et d'équipes dont les compétences se situent durablement au niveau des meilleures pratiques** est encore plus crucial. Là aussi, comme le montre le parangonnage européen, **les pays qui n'ont pas entrepris de transformations en profondeur sur plusieurs années sont aujourd'hui devenus minoritaires.**

Après les premières reconversions au sein du ministère des armées liées à la suppression du service militaire et aux restructurations de l'appareil de défense dans les années 1990, la France a commencé, elle aussi, plutôt en précurseur d'ailleurs, au milieu des années 2000 à structurer une politique immobilière dont la première phase a été marquée par une politique active de cessions. Une nouvelle étape a été franchie dans les années 2010, qui a permis de nouveaux progrès en ce qui concerne la fonction propriétaire sur fond de création d'agences techniques qui ont permis d'améliorer la gestion opérationnelle des projets. Mais force est de constater que dans le même temps, **les compétences, la gouvernance, les outils et les équipes sont demeurés fragmentés tandis que la politique de cessions ralentissait.** Pour affronter les défis d'aujourd'hui, il apparaît donc nécessaire à la mission de **rassembler les compétences avec un fil rouge, celui de la structuration d'un véritable métier immobilier.** Cela est d'autant plus nécessaire que cette montée en gamme permettra aussi de **passer d'une logique de politique de cessions à une politique de valorisation au sens création de valeur de toute nature, tout en faisant face aux nouveaux besoins opérationnels.**

Rapport

Tableau 10 : liste des propositions

Cartographie des structures chargées du suivi et de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État
Confier la mission de représenter l'État propriétaire et d'accompagner les occupants publics sur l'ensemble de la chaîne des besoins immobiliers à une entité publique opérationnelle dédiée, placée sous la tutelle de la DIE et dotée d'antennes régionales. Cette agence, bras armé opérationnel de la politique immobilière de l'État, assurerait la gestion du propriétaire, la conduite de projet et la valorisation du patrimoine foncier et de l'immobilier de bureaux de l'ensemble des ministères (hors ministère des armées et biens situés à l'étranger) et, selon des règles à définir, celles des opérateurs de l'État, et elle apporterait son expertise en matière de maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble du parc immobilier de l'État. Elle serait soit affectataire, soit propriétaire des biens dont elle assurerait la gestion.
Proposition n° 1 du rapport de synthèse
Renforcer une direction de l'immobilier de l'État, directement placée sous l'autorité du ministre chargé des finances, qui serait tout à la fois une direction de stratégie pour l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État et une direction immobilière sur le patrimoine de bureaux. Elle serait chargée de définir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, de porter les arbitrages interministériels et d'assurer la tutelle de la future agence représentant l'État propriétaire.
Proposition n° 2 du rapport de synthèse
Maintenir la gestion par les ministères de leur immobilier technique, tout en leur laissant la possibilité d'en déléguer la gestion à l'agence.
Prévoir une nouvelle mission d'inspection au plus tard en 2026, afin d'évaluer les transformations mises en œuvre et le degré de maturité de la politique immobilière de l'État et de mesurer sa capacité à franchir une nouvelle étape.
Ériger la direction de l'immobilier de l'État en direction autonome, placée directement sous l'autorité du ministre chargé des finances, et conclure une convention de services avec la direction générale des finances publiques, notamment en matière de ressources humaines et de systèmes d'information.
Proposition n° 8 du rapport de synthèse
Doter la direction de l'immobilier de l'État d'un réseau régional placé sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région, qui rassemblerait les effectifs des missions régionales de la politique immobilière de l'État, des pôles de gestion domaniale et des services locaux des domaines.
Proposition n° 10 du rapport de synthèse
Maintenir la direction nationale des interventions domaniales (DNID) et les pôles d'évaluation domaniale (PED) au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ouvrir une réflexion sur les objectifs et les modalités de mise en œuvre de la mission d'évaluation assurée par l'État.
Améliorer les synergies entre les secrétariats généraux et les directions à réseau ayant conservé des structures de gestion de l'immobilier : ministères économiques et financiers, ministère de l'intérieur et ministère de la justice.
Clarifier les objectifs fixés à la nouvelle agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE) et ses modalités d'intervention.
Étendre le périmètre des trois agences ministérielles existantes (API, EPAURIF, OPPIC) pour les autoriser à intervenir au-delà de leur champ ministériel et, pour l'EPAURIF, sur l'ensemble du territoire national.
Préfigurer la mise en place d'antennes régionales de conduite de projet et de gestion technique du patrimoine qui regrouperont les moyens des principaux services ministériels chargés de la gestion immobilière (SIEP-BIMO, directions immobilières des SGAMI) en permettant au préfet de région de piloter et de coordonner les plans de charge de ces services.
Créer une agence de la maîtrise d'ouvrage qui rassemblerait par étapes les effectifs des trois agences ministérielles existantes ainsi que les effectifs des services déconcentrés chargés de piloter la maîtrise d'ouvrage et la gestion technique du patrimoine au niveau territorial (SIEP-BIMO, directions immobilières des SGAMI, antennes immobilières du secrétariat général du ministère de la justice, services immobiliers des rectorats), et qui aurait vocation à intégrer à terme la future agence représentant l'État propriétaire.
Proposition n° 9 du rapport de synthèse
Étendre le champ de la prochaine génération de schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) au foncier et à l'immobilier de bureaux de l'ensemble des ministères (hors sites sécurisés du ministère des armées) et des principaux opérateurs sur le territoire (notamment les agences régionales de santé et les antennes de Pôle emploi), en permettant au préfet de région d'élargir le périmètre du SDIR si cela lui paraît opportun au regard de la configuration locale.

Rapport

Recentrer le rôle de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) en prévoyant un avis conforme et non plus seulement consultatif pour les projets immobiliers les plus structurants, et en renonçant à labelliser les projets à faible enjeu. Au niveau régional, permettre aux acteurs locaux de développer des processus de labellisation simplifiés et réactifs. Proposition n° 6 du rapport de synthèse
Faire entrer la gouvernance de l'immobilier du ministère des affaires étrangères dans le droit commun en intégrant la commission interministérielle pour l'étranger (CIME) au sein de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP).
Financement de la politique immobilière de l'État et outils de responsabilisation des occupants
Créer une nouvelle mission budgétaire qui rassemblerait, sur un premier programme, l'ensemble des crédits dédiés au gros entretien renouvellement (GER) du parc immobilier de l'État et, sur un second programme, les crédits dédiés aux nouveaux projets. Proposition n° 7 du rapport de synthèse
Afin d'objectiver les discussions budgétaires, définir des outils de mesure de l'état de vétusté du parc immobilier de l'État et d'évaluation des moyens budgétaires correspondants, partagés par l'ensemble des ministères et intégrant les enjeux du décret tertiaire. Proposition n° 5 du rapport de synthèse
Mettre en place des loyers versés par les administrations occupantes à l'agence représentant l'État propriétaire, qui financeraient les dépenses du propriétaire, en prévoyant un dispositif financier incitatif pour les administrations qui rationalisent leur organisation immobilière. Proposition n° 3 du rapport de synthèse
Gestion des ressources humaines et des compétences
Compléter et fiabiliser l'enquête annuelle recensant les agents en charge de la politique immobilière de l'État, en y ajoutant le périmètre opérateurs, la filière (technique, administrative générale, administrative finances publiques), le service d'affectation.
Consolider au sein de la DIE les 2 ETP supplémentaires alloués à titre temporaire pour la mise en œuvre du plan de relance au niveau de chaque MRPIE, qui permettraient au nouveau réseau régional de la DIE de renforcer ses compétences techniques en matière bâtementaire pour pallier le retrait des services du ministère de la transition écologique.
Mobiliser l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'école nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) pour bâtir des parcours de formation continue répondant aux besoins des filières immobilières de l'État.
Définir les métiers de la gestion courante, et mettre des formations à disposition de cette filière.
Structurer une filière interministérielle portant sur les différents métiers de l'immobilier, animée par la direction de l'immobilier de l'État qui serait chargée d'identifier les compétences requises, de recenser les postes concernés et de proposer aux agents des parcours de carrière attractifs au sein de l'État, y compris avec la mise en place d'une grille de rémunération interministérielle adaptée. Proposition n° 4 du rapport de synthèse
Associer le DIE à la gouvernance de l'ENPC et de l'ENTPE, en particulier doter la DIE d'un siège au conseil d'administration de l'ENTPE, et l'associer à la définition pluriannuelle des postes proposés en sortie d'école.
Solliciter l'avis du DIE dans le processus de recrutement des responsables immobiliers au sein de chaque ministère.
Organiser régulièrement des réunions de responsables immobiliers des ministères autour du DIE, afin de favoriser les échanges informels, les retours d'expérience et les partages de bonnes pratiques.
Connaissance et outils de pilotage du parc immobilier
Consolider et figer les référentiels pour chaque champ de données afin d'harmoniser l'inventaire et de faciliter son exploitation.
Organiser des retours d'expérience après la mise en production de l'interface FIORI auprès d'un grand nombre d'utilisateurs différents pour cerner au mieux les besoins non-satisfaits et y remédier.
Consolider la cellule Chorus à l'échelon régional et former rapidement les agents à la nouvelle interface.
Une fois les contrôles établis et confirmés sur le flux de données entrantes, harmoniser le stock de données préalablement remplies afin de limiter les incohérences entre les données récentes et les données plus anciennes.
En parallèle, développer des outils d'interfaçage entre FIORI et les autres applications du système d'information immobilier de l'État pour permettre des versements en masse et automatiques.

Rapport

<p>Si la production de pièce justificative est nécessaire pour fiabiliser l'inventaire physique, elle n'est pas suffisante. Le recours au personnel de la future agence de la maîtrise d'ouvrage pour fiabiliser les mesurages notamment peut se révéler utile.</p>
<p>Conduire les travaux nécessaires afin de lever les dernières réserves de la Cour des comptes qui n'est pas en mesure de se prononcer avec une assurance raisonnable sur la fiabilité de la valeur d'une part importante du parc immobilier de l'État situé en France.</p>
<p>Accélérer le processus de valorisation de l'immobilier à usage de bureaux et d'habitation à son coût historique amorti de manière à homogénéiser les méthodes d'évaluation de l'ensemble du parc immobilier public et à fournir une base de calcul d'amortissement pour engager une réflexion sur les besoins de renouvellement de l'immobilier.</p>
<p>Instaurer un groupe de travail pour faciliter l'appropriation des nouvelles mesures de comptabilité générale et tenter de lever certains points pratiques qui en limitent la portée (par exemple le début de la période d'amortissement conventionnellement fixé à la date de mise en place des nouvelles normes comptables).</p>
<p>Mettre en cohérence les données présentes dans le référentiel technique et les données présentes dans Chorus RE-FX et empêcher la modification d'un même champ dans une seule des deux bases.</p>
<p>Mettre l'accent sur la complétude et la cohérence des seize champs prioritaires identifiés dans le référentiel technique, qui portent à la fois sur l'état technique des bâtiments et sur les données d'exploitation. Les applications spécifiques de prises à bail ou de suivi des fluides interministériels doivent être renforcées et étendues.</p>
<p>Renforcer au sein de la direction de l'immobilier de l'État l'usage des données et leur contrôle interne pour assurer leur cohérence au sein de l'ensemble des bureaux et des applications dédiées.</p>
<p>Améliorer l'ergonomie des applications existantes pour les gestionnaires de l'immobilier et les associer au développement, tout en maintenant des outils standards pour en faciliter l'appropriation et limiter les coûts de maintenance. L'intérêt des gestionnaires pour les outils doit être recherché afin de renforcer les mises à jour des données.</p>
<p>Publier une note de complétude et une note de cohérence distincte pour les données prioritaires. Au préalable, revoir les tests de cohérence pour que les notes soient plus significatives. Conditionner l'octroi de crédits à des seuils minimaux de complétude et de cohérence.</p>
<p>Cartographier la performance du patrimoine immobilier en fonction de l'état de santé technique des biens et de leur priorité stratégique selon des nomenclatures partagées par l'ensemble des ministères, éventuellement sur la base de l'application SIMEO du ministère des armées. Dédire de cette cartographie une stratégie de maintenance en évaluant les budgets nécessaires à partir de ratios prédéfinis.</p>
<p>Capitaliser sur les précédents travaux de comptabilité analytique. Sous l'angle macroscopique, il convient de repérer et corriger les incohérences entre les comptes du plan comptable de l'État et les différentes catégories de dépenses immobilières déclarées par les ministères dans le document de politique transversale « politique immobilière de l'État », afin d'établir une nomenclature objective et commune aux différents ministères des dépenses immobilières. Sous l'angle bâtimentaire, un groupe de travail doit être mis en place pour lever les principales objections passées à sa mise en place.</p>

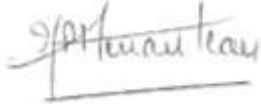
Rapport

À Paris, le 29 avril 2022

Les membres de la mission,

Pour l'Inspection générale des finances

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Jean-Pierre Menanteau

L'inspecteur des finances,



Pascal Lefèvre

L'inspecteur des finances,



Thomas Brand

L'inspecteur des finances,



Bruno Kerhuel

Avec la participation de
l'inspecteur stagiaire des finances,

Matéo Garbe

Pour le Conseil général de l'environnement et du développement durable

L'ingénieure générale des ponts,
des eaux et des forêts,



Marie-Luce Bousseton

L'ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts,



Igor Kisseleff

PIÈCE JOINTE

Lettres de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 10 NOV. 2021

Réf. : Cab 44894

Cher Madame la Cheffe de service,

Depuis 2016, la politique immobilière de l'Etat est mise en œuvre sur la base des circulaires du Premier ministre du 27 avril 2016 et du 27 février 2017 qui précisent les modalités de gouvernance et les orientations à mettre en œuvre par les ministères, tant au niveau national que dans les territoires.

Plusieurs évolutions sont, depuis, venues impacter cette politique, sans toutefois en renforcer la cohérence d'ensemble :

- Le ministère chargé du logement s'est progressivement désengagé des missions de conduite d'opération au sein des services déconcentrés ;
- Dans certaines régions, et pour mieux faire face aux besoins, les préfets de région ont mis en place des services interdépartementaux, venant prendre le relai des missions antérieurement confiées aux DDTM ;
- Au niveau départemental, les secrétariats généraux communs ont été créés dans le cadre de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE), mais ne fonctionnent pas encore de manière optimale, alors qu'ils sont censés couvrir les besoins des administrations déconcentrées dans le domaine immobilier (pilotage métier, gestion budgétaire et juridique) ;
- Certaines structures immobilières relevant de différents ministères ont connu un élargissement de leur champ d'action au bénéfice de la communauté interministérielle ;
- Plusieurs opérateurs, enfin, ont vu leur activité croître partout sur le territoire, notamment l'APIJ et l'OPPIC, sans toutefois parvenir à élargir leur activité au-delà des besoins de leurs ministères de tutelle.

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe de service de l'inspection générale des finances
139, rue de Bercy
Teledoc 335
75572 PARIS Cedex 12

Dans le même temps, les besoins d'appui à la conduite des opérations immobilières se sont accrus tant en termes quantitatif et qualitatif. Ainsi par exemple :

- Les transformations actuelles de l'administration, et de son implantation dans les territoires, ainsi que les démarches de « dé-métropolisation » lancées notamment par le ministère de l'intérieur et le ministère des comptes publics, contribuent à augmenter sensiblement les besoins, tant pour des opérations immobilières significatives, que pour un grand nombre de projets plus modestes ;
- Les conditions de performance énergétique des bâtiments pèsent de plus en plus fortement sur les bâtiments de l'Etat, dans le cadre notamment de la mise en œuvre du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire ;
- La rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants a fait l'objet d'une identification précise au sein du Grand Plan d'Investissement 2018-2022 avec la création d'un programme dédié (programme 348), afin de remédier aux difficultés rencontrées par les préfets, porteurs de projet, pour mettre en place des équipes de niveau professionnel suffisant ;
- La mise en œuvre du plan de relance en 2020, et notamment l'action conduite sur les immeubles propriété de l'Etat et de ses opérateurs, a conduit à retenir plus de 4 200 projets de tailles très variées pour lesquels il a été demandé aux porteurs de projet une mise en œuvre rapide (passation des marchés de travaux avant le 31 décembre 2021), sans évolution concomitante des capacités de portage des opérations.

En dépit de la création de la Direction de l'immobilier de l'Etat (DIE), la politique immobilière de l'Etat, ou plutôt les politiques immobilières de l'Etat, semblent donc encore pâtir d'un manque de lisibilité, d'une insuffisante coordination des acteurs et, plus généralement, d'une inadéquation entre les besoins et les moyens mobilisés, alors que les enjeux liés à l'entretien du patrimoine de l'Etat, sa valorisation, la satisfaction des utilisateurs et des objectifs d'exemplarité (performance énergétique, accessibilité), exigent de conserver un haut niveau de professionnalisme.

Je souhaite en conséquence que vous conduisiez une mission dont les principaux attendus seront les suivants.

Le **premier objectif** de la mission consistera à réaliser l'inventaire, au sein de l'administration centrale et déconcentrée de l'Etat, des structures et organisations en charge du suivi et de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat. Vous porterez une appréciation sur les organisations, les effectifs et la typologie et le volume d'activité de ces structures.

Vous vous attacherez également à porter une appréciation sur la conduite, par certains services ou ministères, d'opérations interministérielles, et proposerez les clarifications, redécoupages ou renforcements qui pourraient s'avérer utiles à ce titre.

Pièce jointe

Le second objectif visera à analyser les mutualisations déjà opérantes, entre ministères ou entre territoires, pour contribuer à une meilleure répartition des charges entre structures, notamment face à des pics d'activité ou de façon plus permanente, si plusieurs structures ou organisations interviennent régulièrement sur des périmètres dépassant celui de leur administration de rattachement.

Au-delà des bonnes pratiques que vous pourrez relever, vous analyserez toutes les possibilités de mutualisation de ces moyens existants, en formulant, au besoin, des modalités de réduction des obstacles entravant ces mutualisations. Vous examinerez notamment les expérimentations de gestion des immeubles multi-occupants conduites par la DIE dans plusieurs régions.

Vous évalueriez, en conséquence, la part des besoins non satisfaits qu'une meilleure mutualisation serait susceptible de résoudre, et la part qui resterait à couvrir par des moyens nouveaux.

Le troisième objectif visera à formuler des propositions d'évolution de la gouvernance de la politique immobilière afin de renforcer les compétences disponibles tant en matière de maîtrise d'ouvrage que de pilotage de l'entretien-maintenance et de conduite des opérations.

Votre analyse portera en particulier sur les possibilités d'externalisation à retenir, selon les missions à couvrir, et les compétences qu'il est essentiel de maintenir ou développer au niveau central, déconcentré ou au sein d'opérateurs spécialisés, selon des modalités à préciser.

Vous vous intéresserez à ce titre au bilan qu'il est possible de tirer de l'activité des opérateurs spécifiquement créés par certains ministères pour conduire les missions de maîtrise d'ouvrage.

Votre mission me remettra ses travaux pour mars 2022, avec un point d'étape fin décembre 2021.

Pour accomplir cette mission, vous pourrez solliciter l'ensemble des ministères et organismes concernés par le champ de votre mission, qui partageront avec vous toutes les informations nécessaires.

Je vous prie, Madame la Cheffe de service, d'agréer mes salutations distinguées.

Berling


Jean CASTEX

Le Premier Ministre

15/11
Bureau CG EDD
AAC à l'usage TTU
DB

Paris, le 10 NOV. 2021

Réf. : Cab 44894

de Monsieur le Vice-président,

Depuis 2016, la politique immobilière de l'Etat est mise en œuvre sur la base des circulaires du Premier ministre du 27 avril 2016 et du 27 février 2017 qui précisent les modalités de gouvernance et les orientations à mettre en œuvre par les ministères, tant au niveau national que dans les territoires.

Plusieurs évolutions sont, depuis, venues impacter cette politique, sans toutefois en renforcer la cohérence d'ensemble :

- Le ministère chargé du logement s'est progressivement désengagé des missions de conduite d'opération au sein des services déconcentrés ;
- Dans certaines régions, et pour mieux faire face aux besoins, les préfets de région ont mis en place des services interdépartementaux, venant prendre le relai des missions antérieurement confiées aux DDTM ;
- Au niveau départemental, les secrétariats généraux communs ont été créés dans le cadre de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE), mais ne fonctionnent pas encore de manière optimale, alors qu'ils sont censés couvrir les besoins des administrations déconcentrées dans le domaine immobilier (pilotage métier, gestion budgétaire et juridique) ;
- Certaines structures immobilières relevant de différents ministères ont connu un élargissement de leur champ d'action au bénéfice de la communauté interministérielle ;
- Plusieurs opérateurs, enfin, ont vu leur activité croître partout sur le territoire, notamment l'APIJ et l'OPPIC, sans toutefois parvenir à élargir leur activité au-delà des besoins de leurs ministères de tutelle.

Monsieur Daniel BURSAUX
Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement durable
Tour Séquoia
1 place Carpeaux
92055 Paris-La-Défense Cedex

Dans le même temps, les besoins d'appui à la conduite des opérations immobilières se sont accrus tant en termes quantitatif et qualitatif. Ainsi par exemple :

- Les transformations actuelles de l'administration, et de son implantation dans les territoires, ainsi que les démarches de « dé-métropolisation » lancées notamment par le ministère de l'intérieur et le ministère des comptes publics, contribuent à augmenter sensiblement les besoins, tant pour des opérations immobilières significatives, que pour un grand nombre de projets plus modestes ;
- Les conditions de performance énergétique des bâtiments pèsent de plus en plus fortement sur les bâtiments de l'Etat, dans le cadre notamment de la mise en œuvre du décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire ;
- La rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants a fait l'objet d'une identification précise au sein du Grand Plan d'Investissement 2018-2022 avec la création d'un programme dédié (programme 348), afin de remédier aux difficultés rencontrées par les préfets, porteurs de projet, pour mettre en place des équipes de niveau professionnel suffisant ;
- La mise en œuvre du plan de relance en 2020, et notamment l'action conduite sur les immeubles propriété de l'Etat et de ses opérateurs, a conduit à retenir plus de 4 200 projets de tailles très variées pour lesquels il a été demandé aux porteurs de projet une mise en œuvre rapide (passation des marchés de travaux avant le 31 décembre 2021), sans évolution concomitante des capacités de portage des opérations.

En dépit de la création de la Direction de l'immobilier de l'Etat (DIE), la politique immobilière de l'Etat, ou plutôt les politiques immobilières de l'Etat, semblent donc encore pâtir d'un manque de lisibilité, d'une insuffisante coordination des acteurs et, plus généralement, d'une inadéquation entre les besoins et les moyens mobilisés, alors que les enjeux liés à l'entretien du patrimoine de l'Etat, sa valorisation, la satisfaction des utilisateurs et des objectifs d'exemplarité (performance énergétique, accessibilité), exigent de conserver un haut niveau de professionnalisme.

Je souhaite en conséquence que vous conduisiez une mission dont les principaux attendus seront les suivants.

Le **premier objectif** de la mission consistera à réaliser l'inventaire, au sein de l'administration centrale et déconcentrée de l'Etat, des structures et organisations en charge du suivi et de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat. Vous porterez une appréciation sur les organisations, les effectifs et la typologie et le volume d'activité de ces structures.

Vous vous attacherez également à porter une appréciation sur la conduite, par certains services ou ministères, d'opérations interministérielles, et proposerez les clarifications, redécoupages ou renforcements qui pourraient s'avérer utiles à ce titre.

Pièce jointe

Le second objectif visera à analyser les mutualisations déjà opérantes, entre ministères ou entre territoires, pour contribuer à une meilleure répartition des charges entre structures, notamment face à des pics d'activité ou de façon plus permanente, si plusieurs structures ou organisations interviennent régulièrement sur des périmètres dépassant celui de leur administration de rattachement.

Au-delà des bonnes pratiques que vous pourrez relever, vous analyserez toutes les possibilités de mutualisation de ces moyens existants, en formulant, au besoin, des modalités de réduction des obstacles entravant ces mutualisations. Vous examinerez notamment les expérimentations de gestion des immeubles multi-occupants conduites par la DIE dans plusieurs régions.

Vous évaluerez, en conséquence, la part des besoins non satisfaits qu'une meilleure mutualisation serait susceptible de résoudre, et la part qui resterait à couvrir par des moyens nouveaux.

Le troisième objectif visera à formuler des propositions d'évolution de la gouvernance de la politique immobilière afin de renforcer les compétences disponibles tant en matière de maîtrise d'ouvrage que de pilotage de l'entretien-maintenance et de conduite des opérations.

Votre analyse portera en particulier sur les possibilités d'externalisation à retenir, selon les missions à couvrir, et les compétences qu'il est essentiel de maintenir ou développer au niveau central, déconcentré ou au sein d'opérateurs spécialisés, selon des modalités à préciser.

Vous vous intéresserez à ce titre au bilan qu'il est possible de tirer de l'activité des opérateurs spécifiquement créés par certains ministères pour conduire les missions de maîtrise d'ouvrage.

Votre mission me remettra ses travaux pour mars 2022, avec un point d'étape fin décembre 2021.

Pour accomplir cette mission, vous pourrez solliciter l'ensemble des ministères et organismes concernés par le champ de votre mission, qui partageront avec vous toutes les informations nécessaires.

Je vous prie, Monsieur le Vice-président, d'agréer mes salutations distinguées.

Très amicalement



Jean CASTEX