



Conseil de l'immobilier de l'État

Moderniser la politique immobilière de l'État

Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État

Synthèse

1 - La politique immobilière de l'État a fait l'objet de réformes majeures sous l'impulsion du Parlement depuis un peu moins de dix ans. Ses principaux objectifs sont :

- Permettre aux administrations de disposer d'un parc immobilier mieux adapté à leurs missions et aux réformes qu'elles doivent conduire, notamment, en offrant aux agents et usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;
- Disposer d'un parc immobilier moins coûteux ; notamment diminuer le coût de la fonction immobilière de l'Etat, en allouant à ses services et ses opérateurs des surfaces rationalisées et des prestations mutualisées ;
- Favoriser l'offre de logements, grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion des cessions foncières induites par les évolutions des besoins des acteurs publics ;
- Valoriser le patrimoine immobilier, afin, notamment, de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;
- Disposer d'un parc immobilier en bon état et répondant aux objectifs d'un « État exemplaire », notamment par le respect des objectifs d'accessibilité et de performance énergétique et environnementale.

2 - Le CIE constate que les progrès accomplis sont aujourd'hui menacés par le caractère incomplet des réformes menées.

La séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant, centrale pour toute amélioration de la gestion immobilière, n'a pas été conduite à son terme.

Le statut du représentant de l'État propriétaire ne lui permet pas d'imposer réellement la prise en compte des intérêts dudit propriétaire. Le respect des normes notamment des surfaces est très inégal ; le bilan de l'évolution des superficies occupées par l'État est d'ailleurs éclairant : après sept années de mise en œuvre des réformes, cette superficie n'a presque pas diminué.

Le coût de la fonction immobilière d'ailleurs très élevé est mal cerné : 8 Mds d'euros de dépenses annuelles hors les frais de personnel qui semblent difficiles à déterminer.

La valorisation de l'actif immobilier (67 Mds d'euros) continue de faire l'objet d'une réserve substantielle de la Cour des Comptes.

Malgré les réformes, la superficie du parc occupé par l'État n'a que très peu diminué (-0,5 Mm² pour l'immobilier de bureau entre 2007 et 2011, pour une superficie occupée au 31/12/11 de 19 Mm², soit moins de 3 %).

L'architecture budgétaire est particulièrement complexe et désormais contre productive.

Les difficultés de la politique d'entretien rendent difficiles le respect des normes législatives en termes d'accessibilité et de Grenelle de l'environnement.

Les responsables de la politique immobilière pourraient être en situation de risque du fait de la non-réalisation de travaux de sécurité sans nécessairement le savoir, en raison du caractère incomplet des audits réalisés depuis plusieurs années.

Conseil de l'immobilier de l'État

3 - Les enjeux de l'amélioration sont importants.

En termes financiers, à titre de comparaison, les entreprises qui engagent des programmes d'économies sur cette fonction se fixent un objectif compris entre 10 et 15 % de minoration des dépenses. Les économies susceptibles d'être effectuées peuvent donc se chiffrer entre 800 Mds et 1,2 Milliards d'euros.

Par ailleurs, l'État doit faire face à un important programme d'entretien et de rénovation dans ses bâtiments (accessibilité ; normes de sécurité ; mise en œuvre du Grenelle de l'environnement). A organisation et moyens constants ces travaux ne pourront pas être réalisés.

Enfin, l'immobilier est une fonction support, sollicitée pour un certain nombre de politiques publiques, notamment la politique du logement. Le maintien de l'organisation actuelle ne permettrait pas d'y répondre avec efficacité.

4 - Dans ce contexte, le Conseil formule cinquante préconisations pour moderniser la politique immobilière.

Soucieux de ne pas se limiter aux questions de structure, mais voulant appréhender le sujet sous ses divers aspects, il organise ses propositions en quatre thèmes :

- la stratégie ;
- les instruments de pilotage et d'évaluation ;
- les conditions de professionnalisation de la gestion opérationnelle par métiers ;
- la mise en œuvre d'une politique de l'environnement ambitieuse.

La mise en œuvre de certaines de ces préconisations impliquerait des changements radicaux, d'autres relèvent de simples adaptations.

Toutes ont une seule finalité : améliorer l'efficacité de l'action publique. Dans tous les cas, également, le Conseil est convaincu que les changements nécessiteront une concertation préalable, indispensable au succès des réformes mais également une volonté politique forte.

5 - Les principales réformes ou évaluations préconisées par le Conseil sont les suivantes :

5.1- En termes de structures, il est indispensable que l'État se dote d'une vraie direction immobilière. Deux formules sont principalement envisageables :

- l'érection de France Domaine en direction d'administration centrale ou service à compétence nationale. Ses missions seraient clairement recentrées sur la seule gestion des actifs et d'administration de biens.
- la transformation de France Domaine en Etablissement Public placé sous la tutelle du ministre en charge du domaine. Le Conseil préconise la mise en œuvre de cette seconde formule qui permet de mieux clarifier les responsabilités et de fixer des objectifs ambitieux tant en termes d'amélioration du patrimoine que d'économies.

Conseil de l'immobilier de l'État

- 5.2- Quelle que soit la forme juridique retenue pour la structure représentant l'État propriétaire, il est indispensable de mener à son terme la réforme distinguant les responsabilités du propriétaire de celles de l'occupant. De ce point de vue, le Conseil préconise de réserver aux préfets le seul rôle de représentant des occupants et de confier aux seules structures territoriales de France Domaine la responsabilité de représentant du propriétaire.
- 5.3- Au plan territorial, l'organisation actuelle n'est pas adaptée : calquée sur la géographie administrative (région et département), elle ne permet pas d'appréhender les problématiques immobilières sur un territoire pertinent. Le Conseil préconise donc une approche de nature inter régionale.
- 5.4- Le Conseil préconise une réforme en profondeur de la fonction d'évaluation actuellement assumée par France Domaine.
- Cette réforme concerne tout d'abord les personnes susceptibles de demander une évaluation à France Domaine. Actuellement, outre l'État, les collectivités locales sont tenues de faire évaluer leurs biens par France Domaine. Ce service rendu sans contrepartie financière place d'ailleurs souvent France Domaine dans une situation délicate. Si le Conseil préconise de supprimer cette mission, il considère que cette réforme devra faire l'objet d'une concertation approfondie avec les représentants des élus des collectivités locales pour en apprécier pleinement les conséquences.
 - En outre, France Domaine est actuellement en position ambiguë puisqu'il est à la fois évaluateur de biens et responsable de la politique de cession. Le Conseil préconise une séparation claire des services de l'État en charge de l'évaluation et du responsable de la gestion des actifs.
 - Enfin, le Conseil préconise qu'à partir d'un certain seuil l'État soit systématiquement tenu de faire procéder à une double évaluation des biens qu'il cède.
- 5.5- Le Conseil juge indispensable la modernisation des instruments de pilotage et d'évaluation de la politique immobilière de l'État. Cinq ans après le déploiement du système informatique CHORUS RE-FX, seules les fonctionnalités comptables de base sont opérationnelles. Aucun calendrier n'existe encore pour la mise en place des fonctionnalités propres à la politique immobilière.

De façon corollaire, malgré l'amorce que constitue le document de politique transversale consacré à l'immobilier, l'État ne dispose aujourd'hui d'aucun tableau de bord digne de ce nom pour le pilotage de la fonction immobilière. La première recommandation expresse du Conseil sur le sujet date du 26 novembre 2006.

Le Conseil estime que seul un tableau de bord effectif permettrait de suivre le niveau de réalisation des objectifs de la politique immobilière de l'État. Il juge indispensable qu'une réelle prise de conscience de l'importance de ce type de travail s'opère enfin au sein des services de l'État et qu'un calendrier réaliste mais précis soit fixé à la fois pour le déploiement d'un système d'information opérationnel et l'amélioration régulière du tableau de bord à disposition des décideurs.

- 5.6 Le Conseil souhaite que les Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière deviennent réellement les supports suivis de la stratégie d'implantation et d'entretien des services de l'État et de ses opérateurs. A cette fin les SPSI doivent refléter le parc occupé dans son ensemble et les orientations doivent être prises à un niveau au moins régional.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil rappelle que ces documents doivent intégrer de façon opérationnelle le respect des normes. De ce point de vue, s'agissant de l'immobilier de bureau, le Conseil constate que les normes d'occupation en vigueur ne sont pas suffisamment considérées comme contraignantes par les administrations occupantes. Il appelle à une politique plus volontariste sur ce sujet.

S'agissant des opérateurs, les objectifs fixés dans les SPSI ne pourront être atteints sans clarifier les conditions de mise à disposition des biens de l'État. Le CIE pourrait être utilement saisi à ce sujet.

- 5.7- Le Conseil souligne l'importance du travail effectué par France Domaine pour professionnaliser ses équipes. Il constate toutefois que le « chantier » de la professionnalisation doit être poursuivi et intensifié.

Ceci est particulièrement le cas pour l'administration de biens (notamment pour la gestion locative du parc et plus généralement pour la maîtrise des coûts d'occupation).

Ceci est également vrai pour la politique de la gestion des immeubles : la professionnalisation des achats immobiliers publics, en lien avec les services des achats de l'État, doit se poursuivre et voir son champ élargi.

- 5.8- Le Conseil juge indispensable de sanctuariser les crédits affectés à la politique d'entretien malgré le contexte budgétaire difficile. L'un des principes de la PIE depuis au moins sept ans est que la modernisation de la gestion va de pair avec l'amélioration de l'entretien des immeubles. Cette politique d'entretien permet par ailleurs de diminuer des situations de risques tant au regard des règles de sécurité qu'à celui du respect des normes législatives (accessibilité ; Grenelle de l'environnement).

- 5.9- Le Conseil souligne l'impérieuse nécessité de redonner une vraie priorité à la politique de maîtrise d'ouvrage publique. Le représentant de l'État propriétaire doit être en dernière analyse celui qui porte la maîtrise d'ouvrage publique. Les structures spécifiques de maîtrise d'ouvrage doivent donc faire l'objet d'une meilleure coordination – ceci ne devant évidemment pas nuire à la prise en compte des particularités fonctionnelles de certaines missions de service public.

L'amélioration de la politique de maîtrise d'ouvrage publique est la condition sine qua non de choix éclairé sur le mode opérationnel pour conduire une opération. Trop souvent, le choix de procédures innovantes telle que les partenariats public-privé, se fait pour des raisons négatives (doute sur la capacité d'une maîtrise d'ouvrage publique à tenir le calendrier, la programmation ou l'enveloppe financière) voire discutables (étalement dans le temps du financement d'un investissement).

- 5.10- Le Conseil rappelle l'importance de mettre en œuvre rapidement ses préconisations concernant le Grenelle de l'environnement.

- 5.11- L'ensemble de ces préconisations nécessitera, quel que soit le choix d'organisation, une refonte et une simplification du cadre budgétaire et financier.

La mutualisation des crédits permettra seule d'arbitrer les vraies priorités.

Conseil de l'immobilier de l'État

- 6- Le Conseil conscient du caractère parfois très marqué des innovations qu'il préconise, souligne que la réforme peut être modulée dès lors que les principes en sont clairs.

Appréciant les éventuelles difficultés de mise en œuvre d'un certain nombre de propositions, il souligne qu'elles ne pourront être réalisées sans une volonté politique forte. Elles nécessiteront un travail de mise au point, éventuellement dans le cadre du chantier de modernisation des politiques publiques, pour en apprécier à la fois la faisabilité technique et les conditions dans lesquelles elles peuvent être acceptées au plan social.

Ce travail prendrait utilement la forme d'une mission de préfiguration portant sur les conditions de mise en place de l'établissement préconisé, ses compétences, son dimensionnement, sa structure et les étapes de son développement. Cette mission permettrait de préciser les conditions financières de fonctionnement de la nouvelle organisation. L'une des modalités de mise en œuvre sur lesquelles le Conseil insiste est la méthode d'expérimentation.

- 7- Sur tous les sujets, la définition d'un calendrier précis et engageant l'administration est indispensable, étant entendu que certains chantiers seront longs et que des rendez-vous intermédiaires seront nécessaires. La fixation d'une échéance, même éloignée, contraint à clarifier la trajectoire pour l'ensemble des acteurs. C'est un gage d'efficacité et une motivation nécessaire pour l'ensemble des acteurs, fortement sollicités dans ce domaine depuis 2007.

- 8- Quelles que soient les décisions prises à la suite de ces préconisations, le Conseil souligne l'urgence de réforme si l'État souhaite réellement améliorer l'état de son parc immobilier, répondre aux attentes des usagers du service public et de ses personnels et concrétiser les importantes marges d'économies que recèle la fonction immobilière.

Les réformes conduites depuis une dizaine d'années ont permis de sortir d'une situation dans laquelle cette fonction importante de toute politique publique était conduite sans souci de son coût ni même de son efficacité. Les propositions formulées par le CIE ont pour objet de poursuivre dans cette voie de progrès.