



Conseil de l'immobilier de l'État

Rapport d'activité (2015)

13 Janvier 2016



Conseil de l'immobilier de l'État

Depuis près de dix ans, le CIE prodigue des avis au ministre du budget, en charge du domaine. Créé à l'initiative des parlementaires, présidé par l'un d'entre eux, il est une structure originale dans la sphère publique : structure de conseil, consultée préalablement aux grandes décisions ou opérations de politique immobilière, ses membres ne sont pas exclusivement des fonctionnaires et sont nommés en regard de leurs compétences et expériences professionnelles dans le domaine de l'immobilier. La lecture des centaines d'avis rendus depuis 2006 permet de constater l'émergence d'une doctrine sur de nombreux sujets jusqu'alors méconnus par le secteur public, l'importance des évolutions mises en œuvres par les administrations mais aussi la permanence de difficultés pour appréhender ces sujets et des résistances, ouvertes ou feutrées, aux changements qu'implique une ambitieuse politique de réforme immobilière.

En introduction au rapport 2014, j'avais souligné l'importance de quatre thèmes pour la réforme de l'État en ce domaine : savoir, décider, exploiter et construire. Sans reprendre l'ensemble de ces thèmes, je ne prendrai qu'un exemple, celui de la connaissance, pour me féliciter que le ministre du budget ayant compris l'importance des systèmes d'information pour la réussite de toute politique ait su décider le lancement d'un projet trop longtemps retardé pour l'appréhension des contrats immobiliers.

Il reste que nombre des problématiques que je soulignai alors demeurent d'actualité.

La lecture des avis 2015, consacrés largement à l'examen des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations, à la rédaction d'avis généraux sur la politique immobilière des organismes consulaires, à l'examen de grands projets et à leurs suivis, notamment dans le domaine universitaire, mais aussi à la traduction des séances thématiques destinées à sensibiliser les administrations et opérateurs de l'État aux bonnes pratiques me conduit à insister sur trois thèmes.

1) Anticiper.

Les auditions des ministères pour l'examen de leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière ont conduit à faire plusieurs constats.

Tout d'abord, de façon surprenante, de nombreux ministères n'avaient apparemment pas anticipé la nécessité de renouveler en 2014 les documents arrêtés pour la période 2009-2013 et d'en assurer un suivi efficace.

Le Conseil a donc dû, à plusieurs reprises, proposer le refus d'agrément des SPSI ministériels compte tenu de l'absence des données fiables tout aussi nécessaires qu'une anticipation globale de l'évolution des effectifs au vu des organisations clarifiées ou de la connaissance réelle des superficies occupées.

Dans certains cas, le Conseil a même eu à examiner en l'espace de quelques mois des documents évoluant tellement qu'ils semblaient plus relever de la tactique que de la stratégie. Or, dans ce secteur, les décisions engageant pour une longue durée et la capacité d'anticipation est une clef essentielle, même si ce n'est pas la seule, du succès d'une politique immobilière.

Par ailleurs, une fois encore, le Conseil a été confronté au conservatisme de nombreux départements ministériels pour lesquels le maintien d'une implantation dans l'hyper centre parisien semble être « l'alpha et l'oméga » en matière de réflexion immobilière et l'immobilisme la condition sine qua non de la survie...

J'ai donc proposé une vision plus innovante en suggérant le lancement d'une réflexion sur ce que pourraient être les implantations ministérielles à échéance de dix ou vingt ans dans le cadre du Grand Paris. Une telle décision politique aurait un impact considérable en termes d'économies ; au-delà de cet aspect, certes majeur dans l'état de nos finances publiques, ses avantages seraient nombreux tant pour les personnels,

Conseil de l'immobilier de l'État

par la diminution des temps de transport, que pour l'environnement et de façon générale pour le projet d'aménagement du Grand Paris.

2) Innover.

Dans le cadre des séances thématiques, le Conseil a particulièrement étudié les mutations accélérées des modes de travail liées à la révolution des technologies de l'information et de la communication, mais aussi aux nouveaux modes d'organisation du travail et d'occupation de l'espace.

Aujourd'hui de très nombreuses entreprises mais également des administrations publiques à l'étranger connaissent de profondes mutations liées à ces phénomènes. En France, la révolution numérique dans les services rendus au public est une réalité comme le montrent les évolutions de l'administration fiscale ou encore des services de productions des documents officiels du ministère de l'intérieur. Il reste à mieux intégrer les conséquences immobilières de ce phénomène. Les enjeux ne sont pas simplement de réduction de surfaces occupées, mais bien plus fondamentalement d'adaptation aux nouveaux modes de travail et de diminution des temps de transport - ce qui s'inscrirait pleinement dans les orientations du Grenelle de l'environnement et de la Cop 21.

Dans un autre ordre d'idée, l'innovation passe également par la réflexion sur l'évolution du parc immobilier de l'État. Pour ne prendre qu'un exemple, j'ai suggéré que pour des sites aussi symboliques que les grandes emprises parisiennes (Palais de justice, site Oudinot, par exemple), l'État sorte de l'alternative simpliste : cession ou maintien à tout prix d'administrations dans des lieux historiques, quelles que soient leurs fonctions. L'opération mise en œuvre à l'Hôtel de la Marine par le centre des monuments nationaux montre qu'une troisième voie est possible alliant le maintien de la propriété publique, la valorisation culturelle de certains espaces et l'exploitation économique (par location au secteur privé) d'autres zones.

Aux termes de l'article XV de la déclaration des droits de l'homme : « La société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration » ; trop souvent, les acteurs publics oublient le fondement constitutionnel de la bonne gestion des deniers publics et méconnaissent que la politique immobilière ne peut se résumer à la préservation à n'importe quel prix de symboles.

3) Prendre conscience.

Propriétaire de nombreux biens, occupant de sites multiples et variés, l'État ne semble paradoxalement pas avoir conscience ni de ses forces pour mener une politique immobilière dynamique, ni du caractère stratégique de celle-ci. J'en donnerai trois illustrations.

Tout d'abord, la fonction immobilière a un poids financier colossal : dix milliards d'euros de dépenses annuelles. Elle est aussi particulièrement importante en termes d'image, de considération pour les personnels travaillant souvent dans des locaux mal entretenus ou trop éloignés de leur domicile ou encore d'empreinte écologique. Les dossiers examinés par le Conseil montrent que trop souvent les responsables méconnaissent cette réalité économique et sociale.

En second lieu, l'État devrait également avoir une meilleure conscience de son poids réel sur le marché immobilier. Là encore, l'analyse des conditions faites à ce locataire exceptionnel dans certains contrats ou baux conduit à considérer que cette réalité est peu prise en compte, voire méconnue. Je salue toutefois, de ce point de vue, la politique menée par France Domaine pour améliorer les renégociations des baux, conformément aux recommandations précédemment formulées par le CIE dans son rapport « Moderniser la politique immobilière de l'État : cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État » du 30 janvier 2013. Cette volonté va clairement dans le bon sens et doit être soutenue.

Conseil de l'immobilier de l'État

Enfin, l'État doit prendre conscience que la politique immobilière de ses opérateurs l'engage et qu'il n'est pas normal qu'un certain nombre d'entre eux se comporte de façon très autonome. À titre d'illustration, le Conseil a été particulièrement surpris que de nombreuses auditions d'opérateurs se soient déroulées sans que le Service France Domaine soit en mesure de connaître l'état réel du patrimoine occupé par lesdits opérateurs ou encore que cette politique immobilière ne soit pas conforme aux normes fixées par l'État.

*

L'ensemble des avis présentés dans le cadre de ce rapport annuel du CIE montre que la politique immobilière de l'État est à un tournant. Certaines des propositions formulées par le CIE en 2013 ont fait leur chemin, notamment la recherche d'un échelon territorial et fonctionnel pertinent afin d'organiser la politique immobilière de l'État propriétaire. Toutefois, force est de constater que d'autres demandent encore à être prises en compte, l'amélioration de la lisibilité des circuits budgétaires en est un exemple.

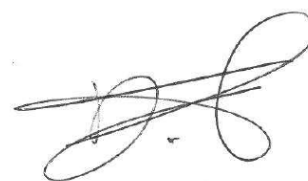
L'impulsion donnée il y a une dizaine d'années à la modernisation de cette fonction stratégique, à l'initiative des parlementaires, doit être renouvelée.

Cela passe notamment par une réaffirmation du rôle de France Domaine comme direction immobilière de l'État, par la fixation d'une feuille de route claire et d'un rôle réaffirmé à l'égard des services qui sont des utilisateurs et non les propriétaires des locaux qu'ils occupent – fût-ce depuis plusieurs décennies mais aussi d'opérateurs qui, pour être autonomes juridiquement, ont trop facilement tendance à oublier qu'ils sont les exécutants d'une politique décidée par l'État, dont ils dépendent financièrement.

Cela passe également par la diffusion d'une vraie culture de l'efficacité immobilière, qui implique une prise en compte des mutations accélérées de ce secteur sous l'effet des innovations technologiques et des nouveaux modes d'organisation du travail. Les lambris dorés des hôtels particuliers du centre de Paris participent certes du prestige de l'État et de notre histoire nationale mais sont, le plus souvent, mal adaptés à l'exercice des missions de service public que les fonctionnaires accomplissent pour leurs concitoyens.

Cela passe enfin par la volonté de faire de la fonction immobilière au service des autres politiques publiques, par la minoration des dépenses affectées à cette fonction, par la diminution des temps de transport imposés aux agents publics – qui vivent fréquemment en périphérie et doivent travailler dans le centre des agglomérations -, ou encore par la contribution aux objectifs de réduction de la consommation énergétique, liée aux minurations de surfaces occupées ou à l'utilisation d'immeubles modernes, adaptés voire à énergie positive.

Désormais dans sa dixième année, le Conseil poursuivra en 2016 son action au service de ces objectifs d'intérêt général pour un service public de qualité.



Jean-Louis DUMONT

Conseil de l'immobilier de l'État

Table des matières

1	VIE DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT.....	9
1.1	Les missions du Conseil de l'Immobilier de l'État	9
1.2	Le président et les membres du Conseil de l'Immobilier de l'État	9
1.3	L'activité du Conseil de l'Immobilier de l'État.....	11
2	LES SÉANCES THÉMATIQUES DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT.....	12
3	LES AVIS GÉNÉRAUX RENDUS PAR LE CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	15
4	LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE « POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT »	73
5	LES GRANDS PROJETS	75
6	LES SPSI DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DES MINISTÈRES POUR LA PÉRIODE 2014-2018.....	88
7	LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT.....	147
7.1	Les opérateurs de l'État relevant du ministère de la culture	148
7.2	Les opérateurs de l'État relevant du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche	163
7.3	Les opérateurs relevant des ministères sociaux	197
7.4	Les opérateurs de l'État relevant du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ou du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	228
7.5	Les opérateurs de l'État relevant d'autres ministères	288
7.6	Les chambres consulaires	298
8	LES COMMISSIONS CTQ ET CIME	325
9	CONCLUSION.....	331
	TABLE DES AVIS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	333
	ANNEXE : FICHES THÉMATIQUES	337

1 Vie du conseil de l'immobilier de l'État

1.1 LES MISSIONS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Renouvelé dans ses fonctions par le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État, le Conseil de l'Immobilier de l'État (CIE), placé auprès du ministre chargé du domaine, a été reconduit pour une durée de cinq ans à compter du 30 octobre 2011.

Le Conseil suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État.

À ce titre, il formule au ministre chargé du domaine des recommandations stratégiques et des avis pour améliorer la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs.

Afin qu'il puisse se prononcer sur leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, il peut être saisi pour avis, par le ministre chargé du domaine, des projets immobiliers importants.

Le Conseil de l'immobilier de l'État établit chaque année un rapport d'activité à l'attention du ministre chargé du domaine.

Dans le cadre de ses compétences, il peut procéder aux auditions de tout représentant de l'État et de ses établissements publics. Au moins une fois par an, les présidents respectifs de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État et de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger lui rendent compte de l'activité des instances qu'ils président.

1.2 LE PRÉSIDENT ET LES MEMBRES DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

M. Jean-Louis DUMONT a été désigné président du CIE en remplacement de M. Yves DENIAUD, par arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, en date du 12 septembre 2012.

En date du 19 décembre 2014, MM. Michel BOUVARD et Éric DOLIGÉ ont été désignés comme membres du CIE par le Président du Sénat.

Mme Florence PERONNAU directeur immobilier du groupe SANOFI a été nommée en tant que personnalité qualifiée par le secrétaire d'État en charge du budget en date du 19 janvier 2015 en remplacement de Mme Nathalie CHARLES démissionnaire.

La liste des autres membres du CIE nommés par l'arrêté en date du 13 décembre 2011 reste, à ce jour, inchangée.

Conseil de l'immobilier de l'État

Membres	Qualités
M. Jean-Louis Dumont	Président
M. Guy Bléard	Représentant de l'Ordre des géomètres-experts
M. Yves Bonnet	Président de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)
M. Michel Bouvard	Représentant parlementaire (sénateur)
M. Christophe Caresche	Représentant parlementaire (député)
M^e Jean-Christophe Chaput	Représentant de la Chambre des notaires de Paris
M. Christian Cléret	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Éric Doligé	Représentant parlementaire (sénateur)
M^e Rémi-Pierre Draï	Représentant du Conseil national des barreaux
M. Michel Jouvent	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. François Lemasson	<i>Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées</i>
Mme Jacqueline Maquet	Représentante parlementaire (députée)
Mme Michèle Montiès-Courtois	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
Mme Florence Péronneau	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Carlo Petagna	Personnalité qualifiée étrangère dans la gestion et la valorisation des patrimoines publics
M. Pascal Plotegher	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées

1.3 L'ACTIVITÉ DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

La fonction première du CIE est de conseiller le ministre du budget sur la stratégie immobilière de l'État et de ses opérateurs.

Durant la période couverte par ce rapport de novembre 2014 (avis n° 2014-35) à octobre 2015 (avis n° 2015-43) le CIE a tenu 16 séances au cours desquelles il a rendu quarante-sept avis.

Trois séances se sont également tenues sur des thématiques transversales avec des professionnels externes à l'État à l'issue desquelles des fiches méthodologiques ont été rédigées et publiées sur le site du CIE.

Des avis généraux ont été également rendus en 2015 par le Conseil. Trois de ces avis portent sur les systèmes d'information de la politique immobilière de l'État et sur les schémas directeurs immobiliers régionaux. Ils soulignent le caractère structurant des outils dont l'État doit se doter pour une meilleure gestion de la politique immobilière.

Comme prévu, un avis général a été rendu sur chaque réseau consulaire et sur leur tête de réseau à la suite du cycle d'audits débuté en 2013 et qui s'est achevé en 2015.

À la demande du ministre du budget, le Conseil a émis un avis sur le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la SOVAFIM.

S'agissant des grands projets de l'État, le CIE a procédé, comme il s'y était engagé, à une audition de suite de l'opération Condorcet.

Le CIE a poursuivi cette année le cycle d'audition engagé en 2014 sur le suivi et la mise en œuvre des SPSI des administrations centrales des ministères pour la période quinquennale 2008-2014 et l'examen des projets de SPSI pour la période 2014-2018. Sept ministères ont ainsi été entendus en 2015.

Il a débuté également un cycle d'audition sur la stratégie immobilière des écoles de formation des ministères qui fera l'objet d'un avis général en 2016.

L'audition de nouveaux opérateurs de l'État et le suivi des structures déjà auditionnées dans le domaine de la culture de l'enseignement supérieur, de la recherche, du social, de l'environnement ont permis au CIE de continuer à évaluer la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État.

Enfin, conformément aux dispositions prévues par le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le CIE, les présidents de la Commission Interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) et de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) ont obligation de rendre compte au Conseil de l'activité de leur instance, au moins une fois par an. Le CIE a donc auditionné ces deux instances et rendu un avis sur les rapports présentés par la CTQ et la CIME.

*

2 Les séances thématiques du Conseil de l'immobilier de l'État

Dans le cadre de ses missions, le Conseil de l'immobilier de l'État a décidé d'organiser en 2015 des séances thématiques transversales destinées à mieux accompagner la démarche de modernisation et de rationalisation de la politique immobilière de l'État par ses différents acteurs en les sensibilisant aux bonnes pratiques et aux évolutions constatées dans le secteur.

Le premier thème abordé a été « La responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service ».

Le choix de ce thème correspond à une double préoccupation d'une part l'augmentation constatée des dépenses d'occupation et d'autre part l'absence d'outil d'information fiable.

Dans la mesure où aucun système d'informations ni indicateurs transversaux ne permettront à brève échéance de mesurer les coûts exacts de l'immobilier, il a paru nécessaire au Conseil de mettre en place une démarche visant à responsabiliser l'occupant sur la base d'un « coût à l'occupant » ou au service.

Les membres du Conseil ont souhaité aborder cette thématique en trois temps :

- La définition du « coût d'occupation » :

Identifier les composantes du coût d'occupation de l'immobilier par l'examen des outils et référentiels existants sur le marché.

- La méthode à mettre en place pour définir un référentiel :

Quels paramètres doivent pris en compte ? À quel(s) moment(s) ? Qui élabore le référentiel ? Comment ? Comment l'actualiser dans le temps ?

- La responsabilisation de l'occupant ou du service :

Quels outils mettre en place pour permettre à l'occupant de s'approprier le référentiel et de devenir acteur de la démarche ? Comment introduire cette culture dans les circuits administratifs ?

Pour contribuer à donner un caractère opérationnel à ces réflexions, des professionnels externes au CIE ont été invités à faire part de leur expérience.

Les représentants des organismes IPD et ARSEG ont présenté leurs travaux de collecte, de mesure et d'analyse des informations relatives aux coûts globaux immobiliers selon les types d'immeubles. Ils créent ainsi des bases de données sur l'immobilier à destination des gestionnaires immobiliers et fournissent un ensemble de ratios relatifs à la performance immobilière.

Des directeurs immobiliers de groupes du secteur privé ont témoigné de l'organisation de la fonction immobilière au sein de leur entreprise. Ils ont précisé le rôle et les missions, la méthode retenue pour le calcul de coûts globaux, la mise en place d'outils différents selon les organisations.

À l'issue de cette séance, six vade-mecum ont été rédigés. Ils récapitulent les constats et préconisations du Conseil de l'immobilier de l'État sur le thème de la responsabilisation de l'occupant au coût d'occupation et concernent :

Conseil de l'immobilier de l'État

- L'amélioration de la connaissance des coûts du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs ;
- Les composants des coûts d'occupation ;
- La problématique de l'unité de surface et de personnel pour établir des normes d'occupation ou ratios ;
- La gouvernance ;
- La méthodologie de collecte des données pour déterminer un coût d'occupation ;
- Les conséquences d'une démarche de coût d'occupation.

Le deuxième thème abordé a été : « Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? ».
Ce choix part d'un double constat :

- Des mutations en cours sont de nature à modifier les besoins immobiliers des services administratifs de demain ;
- Les décisions d'aujourd'hui construisent les solutions immobilières de demain.

Dans un contexte de raréfaction de ressources et d'évolution des modes d'organisation du travail, tous les organismes doivent effectuer un travail prospectif pour identifier des solutions immobilières susceptibles de répondre à l'équation posée : « Comment faire mieux avec moins ? » et tenir compte de nouveaux besoins et des attentes des salariés.

Le secteur public est bien évidemment concerné par ces questions.

Trois sujets ont été identifiés par le Conseil pour tenter de répondre à cette problématique :

- Quels changements touchent-ils les organisations de travail des services publics ?
- Quels sont les outils mis à disposition ?
- Quelles sont les conditions de la conduite du changement ?

Tous les effets que les différentes évolutions techniques et d'organisation en cours pourraient produire sur les services publics ne sont pas aujourd'hui identifiés. Il est cependant vraisemblable que la conjonction des différentes mutations constitue un moment clé dans l'histoire de l'immobilier des services de l'État. Leur organisation dans le nouveau cadre régional offre l'opportunité de repenser la stratégie immobilière dans une perspective élargie. Les décisions qui seront prises conditionneront très certainement l'avenir.

Fidèle à la démarche de rédaction des documents opérationnels, le CIE a invité des professionnels.

Deux observateurs ont présenté les résultats d'études relatives aux impacts du travail à distance sur l'immobilier futur, notamment en Ile-de-France. Les questions comme la conduite du changement et les adaptations des organisations et des postes de travail, la localisation des locaux de travail et leur la conception adaptée à l'activité future des services ont été abordées par des acteurs de terrain et devraient faire l'objet d'une réflexion propre aux évolutions des services de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les services publics ne peuvent ignorer les adaptations et mutations en cours comme le montrent les exemples du ministère de la sécurité sociale belge, de l'administration numérique des finances publiques et des services franciliens de la SNCF,...

Le Conseil a présenté sous la forme de fiches ses constats et préconisations en se concentrant sur six thèmes :

- Les facteurs d'évolution probable des organisations de travail des services publics ;
- Les exemples de réponses immobilières apportées aux mutations en cours ;
- Les conditions de la conduite du changement des espaces et des organisations de travail ;
- Le sujet de la localisation des locaux de travail dans un contexte de segmentation de l'activité des services publics ;
- La question de la conception de locaux et postes de travail adaptée à l'activité présente et future des services publics ;
- Les enjeux du regroupement de différentes entités publiques au sein d'un même ensemble immobilier.

L'ensemble des fiches sur les deux thématiques organisées par le Conseil sont consultables en annexe du rapport et sur le site du CIE (<http://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-immobilier-letat>).

En 2016, le CIE poursuivra cette démarche de séances thématiques.

*

3 Les avis généraux rendus par le Conseil de l'immobilier de l'État

En 2015, le CIE a rendu huit avis généraux sur la politique immobilière de l'État.

Trois de ces avis concernent les outils dont dispose l'État pour améliorer la connaissance et la gestion de l'immobilier de l'État.

Le premier avis rendu sur les outils de gestion de l'immobilier de l'État a permis au CIE de constater et regretter la faiblesse des progrès accomplis en la matière. Tout en observant le travail réalisé dans le cadre de la certification des comptes, il a rappelé l'importance et l'urgence qui s'attachent à disposer d'outils de gestion immobilière. Cette nécessité soulignée depuis dix ans par le CIE mais aussi par les membres de la commission des finances doit être considérée comme un chantier prioritaire par le ministre en charge du domaine.

Le CIE a observé que malgré le travail considérable des services et les moyens financiers très conséquents dégagés pour déterminer les besoins métier en matière de fonctionnalités de la fonction immobilière dans Chorus, la seule concrétisation consistera en la mise en place début 2016 de l'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI).

De fait, le service France Domaine a dû déployer des solutions applicatives supplétives (OSC, infocentre immobilier, OPI) pour permettre aux acteurs de la politique immobilière de l'État d'exercer plus facilement leurs missions.

Les deux autres avis généraux sur les outils ont été émis à la suite des auditions du service France Domaine sur l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR.)

Lors de ces auditions le CIE s'est félicité que l'échelon régional retenu pour les SDIR constitue une avancée certaine par rapport au département et que la réforme territoriale en cours permet de se rapprocher de l'organisation optimale préconisée par le Conseil dans son rapport du 30 janvier 2013 (l'échelle interrégionale).

Le CIE a relevé avec satisfaction le rôle déterminant de France Domaine dans le cadre de l'expérimentation qui doit être confirmé dans la phase stratégie des SDIR à venir.

Le Conseil s'est également réjoui des outils développés par France domaine dans le cadre de l'expérimentation des SDIR dont l'outil d'aide au diagnostic immobilier qui est accessible aux acteurs de la politique immobilière depuis la rentrée 2015.

À l'issue de ces auditions sur les outils de gestion immobilière le CIE a rappelé que les données déclaratives y figurant devaient faire l'objet d'une fiabilisation sauf à en limiter considérablement l'intérêt.

Le CIE a réitéré lors de ces auditions sur les SDIR le caractère impératif de disposer d'une comptabilité analytique bâtiminaire.

Un avis général a été rendu par le CIE sur le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).

Conseil de l'immobilier de l'État

Le CIE a salué la volonté affichée de l'État propriétaire, à travers le projet de protocole, de diversifier les instruments permettant la valorisation des biens devenus inutiles à ses missions.

Il s'est félicité du rôle confié à France Domaine dans le projet de protocole qui disposerait de la seule responsabilité des relations entre l'État et la SOVAFIM.

Le CIE a relevé avec satisfaction que le transfert à la SOVAFIM porterait sur un ensemble d'actifs immobiliers associant des biens de taille et de localisation diversifiées et que sa composition pourrait être ministérielle ou interministérielle. Il s'agit pour le CIE d'un principe de nature à mutualiser les risques associés à la valorisation des biens.

Si le Conseil a bien noté tout l'intérêt que représente le protocole entre l'État et la SOVAFIM pour dynamiser les cessions, il regrette que peu d'éléments aient été portés à sa connaissance sur le modèle économique retenu par la SOVAFIM pour répondre à la demande de l'État.

Enfin quatre avis généraux rendus par le CIE en 2015 concernent les réseaux consulaires (Chambres d'agriculture, Chambres des métiers et de l'artisanat, Chambres de commerce et d'industrie, têtes de réseaux des Chambres consulaires).

Le CIE a examiné à travers des auditions qui se sont déroulées sur deux années la stratégie immobilière d'une quarantaine d'organismes consulaires.

À la suite de ce cycle d'auditions le CIE a formulé au ministre en charge du domaine un certain nombre d'observations.

Il a constaté que l'état de connaissance du parc immobilier était assez inégal. Le CIE a recommandé l'établissement d'un inventaire national par réseau sous la conduite de chacune des têtes de réseau et la valorisation des actifs immobiliers en concertation avec les services locaux des domaines ainsi que la connaissance des coûts d'exploitation.

Le CIE a regretté l'absence de rapprochement entre les trois réseaux malgré l'existence de missions transversales identiques même si elles s'exercent sur des périmètres d'actions spécifiques. Le CIE a souligné l'intérêt de plusieurs expérimentations réussies en la matière (dans la Creuse et la Dordogne) qui gagneraient à être étendues pour favoriser des économies immobilières et de fonctionnement.

Il recommande que l'immobilier soit considéré comme un élément stratégique et économique important par les têtes de réseaux consulaires. Ces dernières devraient être intégrées dans l'opération des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) afin de rechercher des synergies immobilières et engendrer ainsi des économies.

Ce rapprochement serait ainsi propice à l'évolution d'une application des critères de performance immobilière de l'État aux établissements publics consulaires que souhaite le CIE.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2015-06 en date du 11 février 2015

sur la mise en place des outils de gestion de l'immobilier de l'État

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

Vu le rapport d'information du 4 juin 2008 sur les suites données à la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État ;

Vu la conclusion du Conseil de l'immobilier de l'État à l'issue de sa séance du 21 janvier 2009 exprimant ses craintes relatives à l'avancement du volet immobilier du projet Chorus ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2010 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2011 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2012 ;

Vu le rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2013 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2014 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2015 ;

Vu les propositions 13 et 14 du Conseil de l'immobilier de l'État dans son rapport « moderniser la politique immobilière de l'État » du 30 janvier 2013 ;

Vu la réponse du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 qui a souligné la question primordiale des systèmes d'information ;

Vu la décision du comité interministériel de modernisation de l'administration publique du 18 décembre 2013 selon laquelle France domaine sera doté des outils informatiques nécessaires à une meilleure connaissance du parc et à la professionnalisation de son action ;

Vu les documents transmis par l'AIFE et France Domaine préalablement à leur audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 10 décembre 2014, Mme Régine DIYANI , directrice de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) accompagnée de M. Alexandre STREICHER, chef du bureau des études en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Laurent ALLEGRET, chef du bureau budget et inventaire immobilier ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant les missions de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) :

Qu'il s'agit d'un service à compétence nationale (SCN) créée par décret du 11 février 2005 rattaché au ministre chargé du budget ;

Que l'AIFE a construit le système d'information Chorus, qui est l'outil d'exécution des dépenses, des recettes non fiscales, de tenue des comptabilités générales, et de production des comptes de l'État ;

Qu'aujourd'hui, elle oriente et accompagne la modernisation de la fonction financière en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ; qu'elle a en charge la cohérence du système d'information financière de l'État dont elle définit et met en œuvre la stratégie ;

Qu'à ces titres, elle pilote l'urbanisation du système d'information financière de l'État (SIFE), maintient en conditions opérationnelles le système d'information Chorus, pilote les nouveaux projets interministériels ou ministériels et leur intégration dans le système d'information Chorus, et accompagne le changement dans les ministères et auprès des utilisateurs ;

Que l'AIFE exerce ses missions, au service de tous les ministères, sous l'autorité d'une instance interministérielle, le Comité d'orientation stratégique du système d'information financière de l'État (COS SIFE) réunissant les directeurs financiers ;

Que le COS SIFE arrête notamment les priorités en matière de nouveaux développements de solutions informatiques et opère ses arbitrages selon des critères de retour sur investissement et de soutenabilité budgétaire ;

Considérant les informations données en 2008 aux parlementaires¹ :

« Le déploiement du progiciel de gestion intégré Chorus doit permettre la mise en place d'un système d'information pour recenser le parc détenu par l'État et ses opérateurs(...). Dans Chorus, les modules additionnels immobiliers (SAP Réal Estate) permettront la gestion des occupants, le référentiel immobilier et la gestion financière et comptable. La gestion financière et comptable concerne les flux d'entrées/sorties du parc, les évolutions en valeur du parc (dépréciations, amortissement, provision, réévaluations, les stocks, les dépenses d'entretien immobilisables, les dépenses afférentes aux produits innovants (partenariat public/privé, baux emphytéotiques, location avec option d'achat, autorisation temporaire) les loyers budgétaires ».

« La définition et la mise en place du système d'information financière et comptable de l'État Chorus, prévue en 2009 et 2010, devront comporter un module de gestion immobilière appelé à remplacer le tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et à permettre la tenue d'une véritable comptabilité analytique des dépenses immobilières. C'est une condition nécessaire à la connaissance de la dépense immobilière des ministères ».

Considérant l'absence d'un tableau de bord de la politique immobilière de l'État, faute de système d'information alors que c'est une demande régulière du CIE depuis sa création ;

¹ Rapport d'information du 4 juin 2008 sur les suites données à la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant l'état d'avancement des outils de gestion de l'immobilier de l'État présenté par l'AIFE :

Sur le recensement physique et comptable du patrimoine

Qu'à la suite d'une décision du COS, le recensement physique et comptable du patrimoine immobilier de l'État a été initié en juin 2007 ;

Que depuis 2009, le référentiel physique et d'utilisation des biens de l'État et des opérateurs est intégralement géré dans le module RE-FX de Chorus qui permet de suivre, l'inventaire physique immobilier, les données relatives à l'occupation des immeubles, la nature, la fonction et la description des biens ;

Qu'il regroupe l'ensemble des biens gérés par l'État et ses opérateurs quel que soit le mode juridique de l'occupation et quelle que soit la nature des immeubles ;

Que depuis 2009, l'inventaire comptable du parc immobilier contrôlé par l'État est également tenu dans Chorus par intégration du module de comptabilité auxiliaire des immobilisations (FI-AA) au module RE-FX ;

Que ce module constitue l'outil de suivi de la comptabilité auxiliaire des immobilisations ; que les biens immobiliers qui sont contrôlés par l'État (au sens de la norme comptable n° 6 RNCE) sont gérés dans ce module et inscrits au bilan de l'État pour une valeur correspondant à leur valeur vénale ou spécifique ;

Que depuis la mise en place du référentiel immobilier dans Chorus en 2009, les travaux de fiabilisation de ce référentiel, menés par l'AIFE et France Domaine, en liaison avec les ministères, ont conduit la Cour des Comptes à lever la réserve n°6 sur le patrimoine immobilier au titre de l'exercice 2013 de certification des comptes de l'État après en avoir levé le caractère substantiel lors de l'exercice précédent ;

Que le module RE-Fx compte plus de 3 200 utilisateurs dont 2 200 appartenant au service France Domaine ; que les données d'inventaire représentent 204 000 surfaces locatives, 71 000 terrains et 551 000 locations ;

Sur la faisabilité d'une interface entre Chorus et les applications ministérielles

Que le COS SIFE du 28 juillet 2012 a validé la proposition d'une étude d'opportunité d'une interface entre les applications de gestion immobilière des ministères qui en disposent et Chorus ;

Que l'AIFE a mené une étude avec les ministères de la Défense et de l'Intérieur, qui possèdent les parcs immobiliers les plus importants et dont les applications G2D/GTP et GEAUDE ont vocation à perdurer compte tenu de leurs périmètres fonctionnels respectifs ;

Que les travaux menés n'ont pas permis d'identifier un retour sur investissement (RSI) pertinent ; que les coûts du chantier coté AIFE, rajoutés aux coûts d'évolution nécessaire des systèmes ministériels (0,7 M€ au total) ont été estimés trop élevés par rapport à la volumétrie des actes pour les deux ministères candidats (moins de 15 000 actes par an) ;

Sur les travaux en cours par l'AIFE

Que l'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI) est en cours de développement par l'AIFE ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il permettra au sein du système d'information Chorus l'élaboration et le suivi des conventions d'utilisation avec l'amélioration de la gestion des loyers budgétaires, des titres d'occupation du domaine public et privé de l'État dont la gestion des redevances domaniales associées, des prises à bail de l'État auprès de bailleurs externes, l'initialisation de l'exécution financière liée à certains de ces contrats et la gestion de l'occupation du parc ;

Que cet outil a vocation à être utilisé par France Domaine (en administration centrale et dans le réseau) les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE), les services des préfectures, les ministères occupants ;

Qu'en raison de réserves de quelques ministères sur certaines fonctionnalités, il a été décidé lors du COS SIFE du 28 mars 2014 de décliner le projet en deux lots, le premier sur les fonctionnalités « socle » (sous réserve des arbitrages budgétaires) sur les trois types de contrats, le second sur les fonctionnalités ministérielles qui sera examiné après déploiement du lot 1 sur la base d'un retour d'expérience ;

Que la procédure de sélection dans le cadre d'un dialogue compétitif pour lequel ont été retenues trois sociétés est en cours ;

Que l'outil sera opérationnel début 2016 ;

Sur les études complémentaires

Qu'une étude, menée par l'AIFE de janvier à juin 2014 a porté sur l'extension des fonctionnalités infocentre aujourd'hui proposées dans le cadre de la solution Chorus, tant en terme d'analyse du parc immobilier que de suivi comptable et financier lié à ce parc ; que la construction de cet infocentre est basée sur les hypothèses suivantes : un enrichissement de l'infocentre Chorus existant, l'utilisation des données relatives au référentiel immobilier et à l'exécution financière, provenant du cœur Chorus et le raccordement à terme de l'outil de gestion des contrats immobiliers ;

Que s'agissant d'une comptabilité bâtiminaire, une première étude « suivi des flux financiers immobiliers » a permis de définir la méthode d'imputation d'un objet du référentiel immobilier (site, bâtiment ou terrain) dans les flux financiers exécutés dans Chorus, qu'une seconde étude a permis d'établir une typologie des dépenses et des recettes relatives à la fonction immobilière ; que le principe d'une comptabilité analytique immobilière à partir de Chorus ne pose pas de difficultés techniques particulières ; que l'AIFE considère que les gains métiers attendus sont importants mais que la mise en place d'un dispositif rapportant chaque dépense saisie dans Chorus à la maille de l'objet immobilier devrait occasionner des charges de saisie pour les services ministériels ; qu'une démarche progressive est proposée avec France Domaine et que dans un premier temps, et avant de réaliser les développements informatiques requis, une expérimentation de la comptabilité bâtiminaire sera nécessaire sous forme d'un pilote ;

Considérant que des travaux « métier » de réingénierie des processus de gestion des actifs immobiliers ont été conduits en 2009-2010, par la direction du Budget et France Domaine dans le cadre d'un groupe de travail associant plusieurs ministères pilotes ; qu'à la suite de ceux-ci, un projet piloté par France Domaine en collaboration avec l'AIFE et la participation de ministères pilotes a été lancé en 2011 avec pour objectif d'arrêter une trajectoire pour l'intégration de fonctionnalités avancées dans le module immobilier de Chorus ; que ces travaux ont abouti en 2012 à la réalisation d'une expression de besoins détaillée pour les fonctions à outiller ; qu'à ce jour, l'AIFE n'a livré aucune application répondant à ces besoins ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant les compléments apportés par France Domaine sur l'état d'avancement des outils de gestion de l'immobilier de l'État ;

Que les chantiers de fiabilisation des données du module immobilier de Chorus, conduits par France Domaine depuis 2011, ont permis de progresser significativement dans la fiabilisation des données RE-FX qui peuvent désormais constituer le socle de l'information sur le patrimoine immobilier de l'État, utilisé pour les besoins de la politique immobilière ;

Que France Domaine, pour répondre aux besoins les plus urgents d'analyse et de suivi du parc immobilier, a développé depuis 2012, plusieurs outils immobiliers en s'appuyant sur une maîtrise d'ouvrage externe :

- Un infocentre immobilier : Il s'agit d'un outil web qui permet de consolider et de restituer des données immobilières provenant de différentes sources (principalement les données de l'inventaire immobilier de l'État issues de Chorus RE-Fx et celles de l'outil de suivi des cessions (OSC) mais aussi des enquêtes SPSI et les résultats des audits bâtementaires et accessibilité) ; Une quatrième version a été livrée en novembre 2014 et sera prochainement enrichie de nouvelles sources de données (outil de programmation immobilière (OPI), outil AGPI (entretien) du ministère de l'écologie), et de nouvelles fonctionnalités (localisation cartographique des biens immobiliers en partenariat avec l'IGN)
- L'outil de suivi des cessions (OSC) existe depuis 2012 et permet d'assurer le suivi des procédures de cessions de l'État pour les acteurs des services locaux et centraux de France Domaine ainsi que des ministères, de consolider l'ensemble des données liées aux cessions en temps réel. Il s'agit d'une application web qui porte certaines données de Chorus (n° RE-Fx, n° du contrat de cession) mais aucun interfaçage avec Chorus n'a été réalisé. Cet outil joue un rôle fondamental dans les prévisions de recettes du CAS « immobilier ». Les données de l'OSC sont reportées dans l'infocentre immobilier.
- L'outil de programmation immobilière (OPI). Cette application à vocation interministérielle de type Web doit permettre d'améliorer et d'harmoniser la gestion des budgets consacrés à l'entretien des immeubles de bureaux de l'État (programme 309) et aux opérations structurantes (programme 723). Elle sera déployée en 2015.

Que France-Domaine est étroitement associé au chantier de gestion des contrats immobiliers (OGCI) piloté par l'AIFE et a participé activement à l'étude conduite en 2014 par l'AIFE, visant à expertiser la possibilité de mettre en place une comptabilité analytique immobilière à partir des données issues notamment de Chorus (dépenses et module immobilier) ;

Les représentants de l'AIFE et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 décembre 2014 et du 11 février 2015, fait les observations suivantes :

1. Depuis 2005, à de nombreuses reprises, le CIE mais aussi les membres de la commission des finances ont souligné la nécessité que l'État dispose d'un outil de gestion immobilière. Sans sous-estimer les contraintes ni le travail opéré dans le cadre du travail de certification, le Conseil regrette donc vivement que les progrès en ce domaine soient faibles.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il estime que le manque d'outil constitue un frein réel au développement de la professionnalisation de la gestion immobilière de l'État et entrave ainsi la modernisation du patrimoine et la réalisation d'économies substantielles en fonctionnement.

2. Le Conseil note que l'État s'est doté à partir de 2009 d'un référentiel physique et d'utilisation des biens de l'État et des opérateurs intégralement géré dans le module RE-FX de Chorus et que l'inventaire comptable du parc immobilier contrôlé par l'État est également tenu dans Chorus par intégration du module de comptabilité auxiliaire des immobilisations (FI-AA) au module RE-FX.

L'important travail réalisé par les services a permis la levée d'une réserve substantielle à la certification des comptes dont se félicite le Conseil.

3. Le Conseil observe néanmoins que, depuis dix ans, aucune comptabilité analytique de l'immobilier n'a encore vu le jour. Cette question, pourtant cruciale a été relevée à plusieurs reprises par le CIE dans ses différents avis et ses propositions de 2013 pour moderniser la politique immobilière de l'État.
4. Le Conseil relève le travail considérable des services et les moyens financiers très conséquents dégagés pour déterminer les besoins métier en matière de fonctionnalités avancées de gestion de la fonction immobilière dans Chorus.

Il note toutefois que la seule concrétisation de cette démarche consistera en la mise en place début 2016 soit quatre ans après l'expression du besoin, de l'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI). Tout en regrettant le caractère tardif de cette première livraison, le Conseil a du moins enregistré avec satisfaction l'engagement pris par la chef du service de l'AIFE de respecter cette date.

Le Conseil souligne la pertinence de l'outil de gestion des contrats immobiliers qui est structurant pour les missions de France Domaine. Il recommande à l'AIFE, dans le cadre de la procédure en cours, de vérifier auprès des utilisateurs de chacune des solutions proposées la satisfaction des usagers.

5. Le Conseil prend acte que d'autres travaux visant à une comptabilité bâtiminaire ont connu quelques balbutiements en 2013 et 2014 mais qu'ils n'ont débouché ni sur une solution précise ni sur un calendrier et que tout au plus, il est envisagé d'expérimenter un pilote.

Il observe que l'AIFE n'ayant livré aucune nouvelle application ni extensions fonctionnelles relatives à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État, le service France Domaine a dû prendre l'initiative de déployer des solutions applicatives (OSC, infocentre immobilier, OPI) pour permettre aux acteurs de la politique immobilière de l'État d'exercer plus facilement leurs missions.

6. Le Conseil rappelle que l'outil Chorus et ses modules additionnels (SAP Réal Estate) ont été présentés depuis 2009 comme permettant de répondre au besoin de disposer d'un véritable système informatique de gestion immobilière. Il constate à l'expérience, que tel n'est pas le cas et est très préoccupé qu'aucune perspective stratégique ne lui ait été fournie.
7. Aucun élément précis récapitulant le coût sur les développements informatiques effectués par l'AIFE et France Domaine dans le domaine de l'immobilier n'a pu être communiqué au Conseil, ce qui surprend vivement ses membres dans la mesure où le coût apparaît être un élément central dans le processus de décision du COS SIFE pour arrêter les priorités en matière de nouveaux développements de solutions informatiques.

Le Conseil s'interroge sur les modalités de calcul du retour sur investissement des outils immobiliers. Il se demande si le calcul pratiqué par les services de l'AIFE intègre bien le bénéfice principal attendu d'un outil de gestion de l'immobilier performant, à savoir, la réduction de la facture globale annuelle du coût

Conseil de l'immobilier de l'État

immobilier qui, pour les seuls services de l'État s'élevait, hors masse salariale, à 6,7 Mds€ pour l'année 2013.

Il souligne que l'absence d'outil représente également un coût difficilement estimable. À titre d'exemple le Conseil souligne que les audits bâtementaires réalisés pour un montant de 50 M€ dans le cadre du plan de relance ne peuvent toujours pas être exploités au niveau national du fait de l'absence de lien entre le référentiel chorus et l'application développée en interne par le ministère en charge de l'écologie.

Le Conseil demande que la question du coût de l'outil de gestion de l'immobilier de l'État soit appréhendée par rapport à ces enjeux, de manière globale et non isolément par module spécifique. Il relève que si le coût d'un outil de gestion immobilier demeure conséquent, celui-ci est à relativiser au regard du coût global du nouveau système d'information financière de l'État Chorus.

8. Le Conseil déplore le mode de gouvernance des projets concernant l'immobilier. S'il est important qu'une cohérence soit apportée aux projets de nature financière, il n'est pas logique qu'une instance telle que le COS SIFE qui réunit les directeurs financiers des ministères décide à la place du ministre sur les priorités à donner en matière d'informatique immobilière.

Il souhaite donc que cette gouvernance soit rapidement adaptée, de telle sorte que l'autorité ministérielle puisse s'exercer pleinement.

9. Le Conseil constate au final, que les outils informatiques déployés répondent à des préoccupations comptables, ce qui est logique et nécessaire, mais ne répondent pas aux besoins d'une gestion analytique de l'immobilier de l'État qui est indispensable à la rationalisation du patrimoine et à l'optimisation du coût global d'utilisation.

Le Conseil souligne que la constitution d'un inventaire fiable est un préalable à la mise en place d'un outil de gestion et non une fin en soi. Il considère que l'approche comptable qui a prévalu avec Chorus REFX et FI-AA, aurait dû être accompagnée du déploiement d'un ensemble d'applications dédiées à la gestion de l'immobilier permettant la réalisation d'économies à l'échelle du parc et justifiant ainsi le coût de leur mise en œuvre.

10. Le Conseil estime que l'absence de trajectoire pour la mise en œuvre d'un outil de gestion adapté aux besoins des acteurs de la politique immobilière de l'État, la quantité d'études réalisées ne se concrétisant pas par la mise à disposition de réponses aux besoins des services, le développement au fil de l'eau d'applications répondant chacune à un besoin particulier, la pluralité des choix technologiques opérés par France Domaine et l'AIFE, et l'implication inégale des ministères occupants traduisent le manque de cohérence globale de ce chantier informatique.

*

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État recommande au ministre chargé du budget de réaffirmer l'urgence qui s'attache à disposer d'un outil informatique interministériel, autre que comptable, capable d'assurer une gestion analytique financière et comptable par bâtiment, intégrant chacune des autres dimensions de la gestion immobilière (juridique, physique, règlementaire, technique) et aisément accessible à l'ensemble des acteurs interagissant pour la bonne gestion de l'immobilier de l'État.

Ce chantier prioritaire doit faire l'objet rapidement d'un arbitrage financier et d'un calendrier de mise en œuvre.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil auditionnera l'AIFE et France Domaine à la fin du premier semestre 2015 pour connaître l'état d'avancement de ce chantier.

*

Avis n° 2015-11 en date du 14 janvier 2015

sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

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

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets ;

Vu les circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l'État adressés aux ministres et aux préfets ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2014 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2015 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-07 du 16 février 2011 relatif aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services déconcentrés de l'État ;

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé « moderniser la politique immobilière de l'État » et notamment les propositions 4 et 5 ;

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le document transmis par France Domaine préalablement à son audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 14 janvier 2015, Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et moyens de la politique immobilière de l'État, et de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau FD-1A - stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, en présence de M. Jean-François GRANGERET, responsable de la politique immobilière de l'État, (RPIE) de la région Rhône-Alpes et de M. Bruno COUTELIER, chef de la mission immobilier et achat de l'État auprès du secrétaire général de l'administration régionale Rhône-Alpes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les circulaires du premier ministre du 16 janvier 2009 adressées aux ministres et aux préfets ont confié au ministre chargé du domaine avec l'appui du service France Domaine la responsabilité des fonctions de l'État propriétaire, aux préfets de région la responsabilité de la stratégie immobilière de l'État dans la région et aux préfets de département la mise en œuvre de cette stratégie et la fonction de représentant de l'État propriétaire vis-à-vis des administrations occupantes ;

Considérant que ces deux circulaires prévoyaient la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégies immobilières ;

Considérant que les SPSI d'administration centrale ont été établis en 2006 et présentés au Conseil de l'immobilier de l'État en 2008, qu'ils ont été mis à jour pour la période 2014-2018 et soumis au Conseil de l'immobilier de l'État durant le second semestre 2014 ;

Considérant que pour les services déconcentrés, le premier ministre a demandé la généralisation des SPSI départementaux sur l'ensemble du territoire après une première expérimentation en 2008 ;

Considérant que les SPSI établis pour une durée de cinq ans visaient un double objectif :

- établir un diagnostic physique, fonctionnel et financier des immeubles majoritairement de bureaux occupés par les services de l'État,
- définir les orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État.

Considérant que les SPSI réalisés à l'échelle départementale avec l'aide du service local de France Domaine ont été approuvés par les préfets de région chargés de définir la stratégie immobilière régionale en application des instructions du ministre chargé du domaine ;

Que les SPSI ont pris en compte la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) intervenue dès 2008 ;

Considérant que dans son avis n° 2011-7 du 16 février 2011 le Conseil de l'immobilier de l'État a pu observer que, dans la quasi-totalité des cas, le champ couvert par les SPSI n'a pas été étendu au-delà du champ de la RéATE ou ne l'a été que de manière sommaire et sans indication ;

Que les SPSI ont juxtaposé sans les intégrer, les différents schémas des départements de la région considérée sans faire émerger une vision régionale, alors qu'une stratégie immobilière territoriale ne peut se concevoir sans mise en cohérence entre les différents schémas départementaux ;

Considérant les propositions n°4 et 5 du rapport du Conseil de l'immobilier de l'État en date du 30 janvier 2013 visant respectivement à conforter le rôle de France Domaine en tant que représentant unique de l'État propriétaire, en mettant fin à l'éclatement local de cette fonction entre les mains des préfets représentants également les utilisateurs, et à organiser la politique immobilière de l'État à un niveau interrégional ;

Considérant la réponse du ministre du budget du 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État retenant l'échelon régional comme territoire-clé de la politique immobilière ;

Considérant la circulaire du premier ministre du 16 décembre 2014 expérimentant les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;

Que la démarche des SPSI, limitée au département, s'est avérée trop cloisonnée et restreinte ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la région doit ainsi devenir l'échelon de référence de la stratégie immobilière territoriale car elle constitue l'échelle pertinente pour atteindre « une masse critique » en termes d'opportunités de mutualisation immobilière, tout en maintenant un lien fort avec le territoire et ses équilibres locaux ;

Que les SDIR constituent un outil majeur permettant à l'État de franchir une nouvelle étape de la mise en œuvre de sa stratégie immobilière ;

Que les SDIR intègrent toutes les administrations locales et leurs opérateurs indépendamment du périmètre de la RéATE et par-delà le maillage territorial de l'État variable d'une administration (infra départemental, départemental, régional, supra régional) à une autre ;

Que les SDIR sont élaborés sous l'autorité du préfet de région en étroite coordination avec les préfets de départements pour une période de 5 ans ; cette période pourra être revue à l'issue de l'expérimentation qui permettra aussi de préciser les modalités de révision des schémas ;

Considérant que le périmètre du SDIR intègre essentiellement l'immobilier de bureau mais peut s'étendre également à d'autres composantes du parc immobilier et foncier dans une logique de périmètre « à géométrie variable », les biens sélectionnés l'étant également en fonction des enjeux et opportunités locales ;

Considérant que le SDIR correspond à une démarche méthodologique reposant sur un diagnostic du parc immobilier, des ressources mobilisables et des sources de financements ;

Que le diagnostic du parc doit mener à inventorier les biens à inclure dans le périmètre (biens tertiaires, biens à enjeux politiques, économiques, sociaux, environnementaux, s'inscrivant dans des opportunités locales...) et en diagnostiquer l'état technique et le potentiel d'amélioration ;

Que le diagnostic des ressources doit permettre de réaliser un état des lieux des moyens et compétences de la fonction immobilière présents dans les services en matière d'immobilier, d'identifier les manques et possibilités de mutualisation, de structurer un réseau « ressources » pour le pilotage et la mise en œuvre des SDIR ;

Que le diagnostic des moyens financiers doit conduire, d'une part, à inventorier les financements mobilisables à travers les différents programmes (309, 333, 723) et crédits immobiliers des programmes supports ministériels et, d'autre part, à évaluer la contrainte financière inhérente à la stratégie d'entretien ;

Considérant que la stratégie immobilière doit s'articuler autour de deux axes : une stratégie patrimoniale et une stratégie d'intervention sur le parc immobilier bâti, dans un objectif unique de rationalisation de l'exploitation du parc, en conformité avec les obligations d'accessibilité et les objectifs du Grenelle de l'environnement ;

Que la stratégie patrimoniale visera à définir le périmètre projeté du parc et nécessite une amélioration de la connaissance du dit parc, une optimisation des implantations, et une optimisation de la qualité patrimoniale en limitant les projets de cession aux biens sans usage valorisable ;

Que la stratégie d'intervention sur le parc immobilier bâti devra s'appuyer sur l'optimisation des surfaces et des coûts d'exploitation et de détention, la modernisation du parc et la valorisation des actifs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les SDIR devront comporter une annexe consacrée à l'analyse économique et patrimoniale de chaque opération, afin de constituer un véritable outil d'aide à la décision en fonction du rapport coûts/avantages qu'elle présente ;

Considérant que les principes directeurs des SDIR traduisent les enjeux stratégiques et patrimoniaux de la politique immobilière de l'État à savoir :

- la valorisation des actifs immobiliers,
- l'optimisation de la gestion (administrative, technique et financière) du parc et de son usage et la réponse aux attentes des politiques publiques,
- la conservation ou la cession de biens, notamment au regard de l'évolution des marchés immobiliers,
- l'optimisation économique du parc pris à bail,
- l'amélioration du confort d'usage et du service rendu,
- la mobilisation du foncier en faveur du logement,
- le maintien des implantations emblématiques, le maintien en condition opérationnelle par la maintenance,
- le respect de la réglementation (accessibilité, thermique, etc.) ;

Considérant les principes de gouvernance retenus, tant au niveau national, que local ;

Qu'au niveau national l'Instance interministérielle nationale d'examen des schémas directeurs immobiliers régionaux (INESDIR) est chargée de l'examen et de la synthèse des SDIR et, le cas échéant, de la préparation des arbitrages nécessaires ; cette instance réunira l'ensemble des ministères, le secrétariat général du gouvernement (SGG), le secrétariat général pour la modernisation de l'action public (SGMAP), le secrétariat général du CIE, la direction du budget sous le pilotage du service France Domaine ;

Que l'INESDIR est dotée d'une cellule technique d'accompagnement et d'évaluation (technique et financière) des SDIR, constituée en particulier de la CNSIE (cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État) ; elle aura en charge de suivre les projets de SDIR au niveau national et de formuler des recommandations auprès de l'INESDIR et des préfets de région ;

Qu'au niveau local le préfet de région, secondé par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), se voit confier le pilotage régional du SDIR depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre ; il s'appuie directement sur les structures des CRSIE (cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État) et ses relais départementaux (cellule départementale de l'immobilier de l'État CDSIE) quand ils existent ;

Que le responsable de la politique immobilière de l'État (RPIE) assure pour sa part un rôle de coordinateur « du porter à connaissance » et a vocation à multiplier les synergies et démarches d'optimisation immobilière pour les administrations et les opérateurs ;

Que le préfet de région s'appuie sur les services, toutes administrations confondues, compétents en gestion de projets d'entretien et de rénovation (niveaux départemental et régional) et sur les services

Conseil de l'immobilier de l'État

support des administrations occupantes assurant la gestion locale administrative, technique et financière des sites ;

Considérant que l'utilisation des outils existants de France Domaine et du MEDDE à tous les niveaux et par tous les acteurs vise à soutenir la démarche de mise en œuvre des SDIR, que l'expérimentation devra permettre d'ajuster la « boîte à outils » pour la généralisation de la démarche des SDIR en proposant des outils préfigurateurs ;

Considérant que, pour assurer dans les meilleures conditions leur rôle de pilotage de l'expérimentation des SDIR, les équipes de France Domaine centrale se sont organisées en mode projet ;

Considérant que la phase d'expérimentation sera conduite entre janvier et octobre 2015 dans quatre régions de métropole (Haute Normandie et Basse Normandie, Pays de Loire, Rhône-Alpes) et à la Réunion ; la première expérimentation conduite en Rhône-Alpes met en avant le rôle principal que doit tenir le préfet, s'appuie sur une forte responsabilisation des différents acteurs de la région issue de la mise en place des SPSI, et considère le SGAR –pilote de l'ensemble des structures- comme étant le garant de l'équité des arbitrages ;

Considérant que l'expérimentation doit également être l'occasion d'affiner les éléments de doctrine de la politique immobilière au-delà des normes plafond de loyer économique unitaire et de ratio d'occupation¹. Elle pourra donner lieu à des ajustements structurels comme par exemple une adaptation des dispositifs budgétaires. France Domaine envisage de traduire ces évolutions dans une nouvelle circulaire au terme de l'expérimentation.

Les représentants de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil après en avoir délibéré lors de sa séance du 14 janvier 2015 fait les observations suivantes :

1. Le Conseil se félicite que la démarche de stratégie pluriannuelle soit clairement réaffirmée et qu'un échelon territorial et fonctionnel pertinent soit recherché. Il regrette que sa position, exprimée dans son rapport du 30 janvier 2013, d'organiser la politique immobilière de l'État propriétaire à un niveau interrégional n'ait pas été mise en œuvre à l'occasion de l'expérimentation des SDIR, même si la réforme territoriale en cours, en fusionnant plusieurs régions, va dans ce sens.
2. Le Conseil observe que le mode de gouvernance locale du SDIR présenté en séance confie au préfet de région, assisté du secrétaire général aux affaires générales (SGAR) le pilotage du SDIR. Il rappelle que le rôle du préfet a déjà fait débat, le préfet étant simultanément représentant de la fonction propriétaire et assumant la représentation des utilisateurs. Le Conseil réaffirme la nécessité d'une représentation unique de l'État propriétaire par France Domaine. Il s'étonne que le RPIE se voie confier un simple rôle de coordinateur. Le Conseil demande donc une diversification des modalités d'expérimentation entre le SGAR et le RPIE.

¹ Dans l'attente d'une évolution de ces critères, le respect du ratio cible de 12m² SUN par poste de travail demeure un principe majeur.

Conseil de l'immobilier de l'État

3. Le Conseil déplore l'absence, constatée à diverses reprises, d'une connaissance fine du parc immobilier et de ses caractéristiques. Plus généralement, il regrette le manque d'information quant aux outils d'ores et déjà opérationnels, mis à disposition des services. Il sera très attentif aux outils préfigurateurs qui seront proposés dans le cadre de la démarche du SDIR.
4. Le Conseil s'interroge quant aux modalités de mise en œuvre du volet d'analyse économique et budgétaire des scénarii immobiliers, cet aspect n'ayant pas été abordé tant sur la méthode que sur les moyens (outils) dont les services bénéficieront pour traiter ce volet.

*

Au-delà de ces observations, le Conseil de l'immobilier de l'État encourage et soutient la démarche d'expérimentation des SDIR. Cet outil, tel que présenté, constitue une réelle avancée dans la mise œuvre de la stratégie immobilière de l'État. Les SDIR doivent en outre contribuer à la mise en œuvre des politiques relatives au logement ou encore à la transition énergétique.

Le Conseil invite France Domaine à une nouvelle rencontre, pour un bilan d'étape et un retour sur expérience avant l'été 2015.

Le Conseil a noté qu'un projet de texte visant à remplacer la circulaire de 2009 sera préparé à l'issue de l'expérimentation en cours, avant généralisation du nouveau dispositif et lui sera soumis pour avis.

*

Avis n°2015-29 en date du 24 juin 2015

sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

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

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets ;

Vu les circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 relatives à la politique immobilière de l'État adressés aux ministres et aux préfets ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 16 décembre 2014 relative à l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et son référentiel de mise en œuvre ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2014 ;

Vu le rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale sur projet de loi de finances pour 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-07 du 16 février 2011 relatif aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services déconcentrés de l'État ;

Vu le rapport du Conseil de l'immobilier de l'État du 30 janvier 2013 intitulé «moderniser la politique immobilière de l'État» et notamment les propositions 4 et 5 ;

Vu l'intervention du ministre chargé du budget le 15 mai 2013 devant les membres du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu l'avis 2015-11 du Conseil de l'immobilier de l'État en date du 14 janvier 2015 ;

Vu le document transmis par France Domaine préalablement à son audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 24 juin 2015, Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et moyens de la politique immobilière de l'État, et de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau FD-1A - stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État,

Considérant la circulaire du premier ministre du 16 décembre 2014 expérimentant les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;

Que la démarche des SPSI, limitée au département, s'est avérée trop cloisonnée et restreinte ;

Que la région doit ainsi devenir l'échelon de référence de la stratégie immobilière territoriale car elle constitue l'échelle pertinente pour atteindre « une masse critique » en termes d'opportunités de mutualisation immobilière, tout en maintenant un lien fort avec le territoire et ses équilibres locaux ;

Que les SDIR constituent un outil majeur permettant à l'État de franchir une nouvelle étape de la mise en œuvre de sa stratégie immobilière ;

Que les SDIR intègrent toutes les administrations et leurs opérateurs ;

Considérant que le périmètre du SDIR intègre essentiellement l'immobilier de bureau mais peut s'étendre également à d'autres composantes du parc immobilier et foncier dans une logique de périmètre « à géométrie variable », les biens sélectionnés l'étant également en fonction des enjeux et opportunités locales ;

Considérant que le SDIR correspond à une démarche méthodologique reposant sur un diagnostic du parc immobilier, des ressources mobilisables et des sources de financements ;

Que le diagnostic du parc doit mener à inventorier les biens à inclure dans le périmètre (biens tertiaires, biens à enjeux politiques, économiques, sociaux, environnementaux, s'inscrivant dans des opportunités locales...) et en diagnostiquer l'état technique et le potentiel d'amélioration ;

Que le diagnostic des ressources doit permettre de réaliser un état des lieux des moyens et compétences de la fonction immobilière présents dans les services en matière d'immobilier, d'identifier les manques et possibilités de mutualisation, de structurer un réseau « ressources » pour le pilotage et la mise en œuvre des SDIR ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le diagnostic des moyens financiers doit conduire, d'une part, à inventorier les financements mobilisables à travers les différents programmes (309, 333, 723) et crédits immobiliers des programmes supports ministériels et, d'autre part, à évaluer la contrainte financière inhérente à la stratégie d'entretien ;

Considérant que la stratégie immobilière doit s'articuler autour de deux axes : une stratégie patrimoniale et une stratégie d'intervention sur le parc immobilier bâti, dans un objectif unique de rationalisation de l'exploitation du parc, en conformité avec les obligations d'accessibilité et les objectifs du Grenelle de l'environnement ;

Que la stratégie patrimoniale visera à définir le périmètre projeté du parc et nécessite une amélioration de la connaissance du dit parc, une optimisation des implantations, et une optimisation de la qualité patrimoniale en limitant les projets de cession aux biens sans usage valorisable ;

Que la stratégie d'intervention sur le parc immobilier bâti devra s'appuyer sur l'optimisation des surfaces et des coûts d'exploitation et de détention, la modernisation du parc et la valorisation des actifs.

Considérant que les SDIR devront comporter une annexe consacrée à l'analyse économique et patrimoniale de chaque opération, afin de constituer un véritable outil d'aide à la décision en fonction du rapport coûts/avantages qu'elle présente ;

Considérant que l'utilisation des outils existants de France Domaine et du MEDDE à tous les niveaux et par tous les acteurs vise à soutenir la démarche de mise en œuvre des SDIR, que l'expérimentation devra permettre d'ajuster « la boîte à outils » pour la généralisation de la démarche des SDIR en proposant des outils préfigurateurs ;

Considérant les principes de gouvernance retenus, tant au niveau national, que local ;

Qu'au niveau national l'Instance interministérielle nationale d'examen des schémas directeurs immobiliers régionaux (INESDIR) est chargée de l'examen et de la synthèse des SDIR et, le cas échéant, de la préparation des arbitrages nécessaires ; cette instance réunira l'ensemble des ministères, le secrétariat général du gouvernement (SGG), le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), le secrétariat général du CIE, la direction du budget sous le pilotage du service France Domaine ;

Que l'INESDIR est dotée d'une cellule technique d'accompagnement et d'évaluation (technique et financière) des SDIR, constituée en particulier de la CNSIE élargie (cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État) ; elle aura en charge de suivre les projets de SDIR au niveau national et de formuler des recommandations auprès de l'INESDIR et des préfets de région ;

Qu'au niveau local le préfet de région, secondé par le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), se voit confier le pilotage régional du SDIR depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre ; il s'appuie directement sur les structures des CRSIE (cellule régionale de suivi de l'immobilier de l'État) et ses relais départementaux (cellule départementale de l'immobilier de l'État CDSIE) quand ils existent ;

Considérant l'avis 2015-11 du Conseil de l'immobilier de l'État en date du 14 janvier 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le Conseil s'est félicité que la démarche de stratégie pluriannuelle soit clairement réaffirmée et qu'un échelon territorial et fonctionnel soit recherché avec la région même si le niveau interrégional lui paraissait plus adaptée et que la réforme territoriale en cours va dans ce sens ;

Que le conseil a demandé une diversification des modalités d'expérimentation des SDIR entre le SGAR et le RPIE, constatant que ce dernier se voyait confier un simple rôle de coordinateur ;

Qu'il a regretté le manque d'information quant aux outils d'ores et déjà opérationnels, mis à disposition des services, qu'il sera très attentif aux outils préfigurateurs qui seront proposés dans le cadre de la démarche du SDIR ;

Que le Conseil s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre du volet d'analyse économique et budgétaire des scénarii immobiliers, cet aspect n'ayant pas été abordé tant sur la méthode que sur les outils dont les services bénéficieront pour traiter ce volet.

Considérant le bilan d'étape de l'expérimentation des SDIR présenté par France Domaine le 24 juin 2015 ;

Sur le bilan d'étape

Considérant qu'avant de généraliser les SDIR à l'ensemble du territoire national, une phase d'expérimentation a été décidée afin de tester concrètement, et le cas échéant d'ajuster, ce nouvel outil

Considérant que l'expérimentation est conduite dans quatre régions de métropole (Haute Normandie et Basse Normandie, Pays de Loire, Rhône-Alpes) et une d'outre-mer à la Réunion¹.

Considérant le calendrier retenu pour l'expérimentation de décembre 2014 à octobre 2015 ;

Que la première phase de l'expérimentation s'est déroulée de décembre 2014 à avril 2015 et a consisté à réaliser avant la mise en œuvre de la loi du 16 janvier 2015 un premier diagnostic sur le parc immobilier existant ;

Que la deuxième partie du diagnostic dont les objectifs principaux portent sur la finalisation du diagnostic du parc et la réalisation des diagnostics budgétaires et des compétences s'achèvera en juillet 2015 ;

Que la phase de stratégie visant à élaborer la stratégie patrimoniale et la stratégie d'intervention sur le parc se déroulera de juillet 2015 à octobre 2015 ;

Considérant les retours de la première partie de la phase diagnostic issus de la première réunion de l'INSDIR du 16 avril 2015 ;

Que selon France Domaine plusieurs points positifs se dégagent :

- un partage entre les régions des méthodes et bonnes pratiques développées par chacune ;

¹ Avant la mise en œuvre de la loi du 16 janvier 2015

Conseil de l'immobilier de l'État

- des acteurs régionaux et départementaux fédérés autour d'un réseau SDIR avec un appui méthodologique du CEREMA, un appui technique des DREAL/DDT, antennes immobilières des finances, SGAMI, rectorats et autres têtes de réseaux techniques, et un réseau interministériel des gestionnaires de bâtiment qui se constitue ;
- la réalisation d'un diagnostic du parc immobilier et des ressources immobilières associées permettant une consolidation de la connaissance du parc régional.

Que toutefois France Domaine a constaté plusieurs difficultés :

- la nécessité de fiabiliser et d'enrichir les données afin de gagner en efficacité en phase de diagnostic ;
- une implication variable des opérateurs dans l'expérimentation selon les régions ;
- un cloisonnement budgétaire qui ne permet pas de disposer d'une vision précise et complète des crédits alloués à la fonction immobilière. Lors de l'audition, France Domaine a précisé que les dépenses immobilières étaient éclatées sur une quinzaine de supports budgétaires. Sur un montant de dépenses immobilières cité par France Domaine de dix milliards d'euros, seuls six cent cinquante millions sont maîtrisés par ce service ;
- un manque de visibilité sur l'évolution des structures et des effectifs dans les années à venir ;
- la nécessaire professionnalisation de la fonction immobilière (éclatement de la fonction de maîtrise d'ouvrage, besoin de formation des gestionnaires de bâtiments, stratégie immobilière et gestion de parc à développer).

Considérant que durant toute la période de l'expérimentation, France Domaine fournit un accompagnement en termes de moyens humains et de méthode auprès des différents acteurs concernés et à mis à leur disposition différents outils ;

Considérant les conséquences de la réforme territoriale et notamment son volet immobilier sur l'expérimentation des SDIR ;

Que cette réorganisation a conduit France Domaine à s'adapter en utilisant les SDIR ;

Que des outils et une méthode issus de l'expérimentation ont pu être proposés aux différents acteurs dont les préfets tels que :

- un outil informatique d'aide au diagnostic permettant une identification simple des sites, avec un accès aux données immobilières (surfaces, statuts juridiques, état des bâtiments, occupations...) et une fonction de synthèse des données ;
- un référentiel et des méthodes : des coûts standards, un plan type de diagnostic immobilier régional (liste exhaustive des éléments attendus au sein d'une trame simple « prête à l'emploi »), des informations sur les marchés immobiliers locaux ;
- un dispositif d'accompagnement dédié par la diffusion des outils, la formation à la réalisation d'un diagnostic, le co-pilotage avec le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) d'un groupe de travail dédié au volet immobilier, des visites en région et la mise en place d'une cellule dédiée au sein de France Domaine ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'une note de conjoncture a été adressée par France Domaine aux préfets sur chacune des métropoles régionales leur permettant d'apprécier notamment les immeubles vacants et les incidences financières du déplacement des agents ;

Qu'une note de ce type est en cours sur la région Ile de France ;

Considérant que France Domaine conduit différents chantiers sur la politique immobilière de l'État en lien avec les SDIR dans le cadre de différents groupes de travail :

- le groupe de travail « trajectoires et indicateurs de la politique immobilière de l'État » a pour objectifs de permettre un pilotage durable et responsable du parc, définir un cadre général de la politique immobilière de l'État tenant compte des nouveaux enjeux et axes stratégiques au travers de trajectoires progressives ;
- le groupe de travail « comptabilité analytique (CAN) bâtementaire » vise à rapporter à la « maille » du bâtiment (RE-Fx) les dépenses immobilières pour éclairer les décisions stratégiques immobilières, à expérimenter l'outil en évaluant la faisabilité et la charge associées sur un périmètre réduit et à définir les modalités de généralisation du processus à l'ensemble du parc de l'État ;
- le groupe de travail « ingénierie » budgétaire a pour but de disposer d'une meilleure vision des crédits alloués à l'immobilier, permettre une plus grande mutualisation des ressources immobilières, renforcer l'articulation entre l'élaboration de la stratégie immobilière et la programmation budgétaire ;
- le groupe de travail « SPSI opérateurs » s'attache à préparer collégialement la nouvelle campagne SPSI des opérateurs et à réaliser une nouvelle circulaire ;
- le groupe de travail « parc universitaire » doit répondre aux enjeux immobiliers de parcs spécifiques et définir une méthode de travail via l'expérimentation sur le parc universitaire de l'État.

Sur les outils développés par France Domaine dans le cadre du SDIR

Considérant que l'expérimentation des SDIR est l'occasion de tester différents outils informatiques développés par France Domaine :

- le blog : Il s'agit d'un espace extranet dédié aux RPIE afin de partager les outils et de diffuser l'information sur l'actualité de la politique immobilière de l'État ;
- la trame de diagnostic immobilier : elle a été conçue pour être un document simple « et prêt à l'emploi ». Elle vise à guider les régions dans l'élaboration de leur diagnostic immobilier, d'une part en identifiant l'ensemble des points à couvrir, d'autre part en facilitant les échanges avec les autres régions en partageant le même modèle. Deux versions ont été produites, l'une pour l'expérimentation des SDIR, l'autre adaptée à la réforme territoriale ;
- la base de données de coûts immobiliers standards qui permet de fixer les paramètres à prendre en compte et d'y faire correspondre une hypothèse de coûts si nécessaire, afin de chiffrer simplement et rapidement chaque scénario ;
- l'outil de simulation économique et budgétaire offre une analyse économique plus fine, en comparant des scénarios immobiliers sur plusieurs années et en faisant ressortir : la viabilité budgétaire des scénarios envisagés, les économies potentielles de toute nature ainsi que le retour sur investissement et les flux de trésorerie ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- l'outil d'aide au diagnostic immobilier : cet outil présenté lors de l'audition du 24 juin 2015 est issu de la suite d'outils d'assistance à la gestion du patrimoine immobilier (APGI) développés à l'origine par le MEDDE. Cet outil, disponible depuis le 1er juillet 2015, regroupe dans une base unique toutes les données disponibles sur un bâtiment qu'elles proviennent de l'inventaire physique et administratif (Chorus RE Fx) ou d'autres sources.

L'application met à disposition des utilisateurs différents types d'états de restitution :

- une synthèse présentant une vision « macro » des données réparties sur quatre axes : volume de biens, surfaces, valorisation et diagnostics techniques ;
- des tableaux affichant des données détaillées (deux granularités disponibles : par département/commune et par bâtiment) ;
- des ratios de performance : SUN/poste de travail, SUN/SUB et loyer annuel au m2 ;
- une fiche bâtiminaire présentant les principales données techniques disponibles pour les bâtiments de bureau ;
- des cartes : implantation des bâtiments/terrains (vision par typologie de bâtiment/terrain), implantation des bâtiments (représentation de la surface utile brute) et implantation des terrains (représentation de la contenance cadastrale)

France Domaine a indiqué avoir injecté dans l'outil toute les informations en sa possession issues des SPSI et des fiches bâtiminaires. France domaine considère que l'inventaire physique du parc de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs est à présent connu. Il doit bien entendu évoluer avec la mise à jour des fiches bâtiminaires qui doivent être intégrées par les gestionnaires et aussi par France Domaine.

Les dépenses d'investissement ont été également renseignées dans l'outil ;

À titre d'exemple, France domaine a indiqué que dans la région Pays de Loire, l'outil d'aide au diagnostic a permis de constater que les personnels travaillant dans quatre-vingt-dix bâtiments pourraient, au strict plan de la surface occupée, être regroupés dans trente, permettant ainsi une économie de trois millions d'euros et un potentiel de produits de cessions d'une valeur de deux millions d'euros.

En qui concerne les dépenses d'énergie, France Domaine a précisé que l'outil de suivi des fluides (OSF) mis en œuvre dans certains ministères serait relié à ce nouvel outil. Cette connexion a été réalisée pour la région Pays de Loire pour tout le patrimoine de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Les représentants de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil après en avoir délibéré lors de sa séance du 24 juin 2015 fait les observations suivantes :

Il salue le travail de très grande qualité effectué par France Domaine dans le cadre de l'expérimentation des SDIR tant au niveau de la méthode que des outils.

Sur la méthode

Conseil de l'immobilier de l'État

Il relève que la démarche pragmatique qui a prévalu en désignant des régions expérimentatrices avant une généralisation du dispositif des SDIR est un gage de succès pour l'avenir puisqu'elle permet de tester en temps réel l'organisation et les outils ;

Il rappelle que dans son rapport du 30 janvier 2013, le Conseil avait prôné comme territoire le plus adapté à la gestion d'un parc immobilier, l'échelle interrégionale. Il relève que l'expérimentation des SDIR, en retenant la région constitue une avancée certaine et que la réforme territoriale en cours permet de se rapprocher de l'organisation optimale préconisée par le Conseil.

Le Conseil a bien noté les difficultés rencontrées lors de ces premiers mois de l'expérimentation qu'il s'agisse de la nécessaire professionnalisation des personnels en charge de l'immobilier, de l'implication variable des opérateurs et du manque de visibilité des acteurs sur les missions et les effectifs. Il souhaite que ces trois éléments soient au cœur des schémas stratégiques qui vont être définis dans les prochains mois.

Il regrette que le bilan n'ait pas été d'avantage objectivé par des bilans par région en termes de ressources humaines, de budget et de données patrimoniales ;

Le Conseil observe que ce premier bilan d'étape ne concerne que la phase diagnostic des SDIR. Il appelle l'attention sur l'étape à venir essentielle à ses yeux puisqu'elle vise à définir une stratégie patrimoniale dans les différentes régions expérimentatrices. Cette stratégie doit reposer sur les principes énoncés par le Conseil depuis de nombreuses années visant à rationaliser le parc immobilier de l'État et des opérateurs et en réduire les coûts ;

Sur la gouvernance

Il constate avec satisfaction le rôle déterminant de France Domaine dans le cadre de l'expérimentation. Ce rôle doit être confirmé dans la phase stratégie à venir. Ce point est d'autant plus crucial que la mise en œuvre des nouvelles régions a mis en avant le rôle du préfet dans les réorganisations immobilières à venir. Or, comme l'a déjà souligné le Conseil celui-ci est à la fois représentant de la fonction propriétaire et assume la représentation des occupants. Le Conseil réaffirme encore une fois la nécessité d'une représentation unique de l'État propriétaire par France Domaine.

Il rappelle à cet égard que le Conseil dans son avis du 14 janvier 2015 avait demandé une diversification des modalités d'expérimentation des SDIR entre le SGAR et le RPIE. Il regrette que l'audition n'ait pas permis d'apprécier l'application de cette recommandation dans la phase diagnostic. Il recommande que dans la phase stratégie des SDIR, le rôle du RPIE soit davantage mis en avant ;

Sur les outils développés par France domaine

Depuis 2005 le Conseil a souligné à plusieurs reprises la nécessité que l'État dispose d'un outil de gestion immobilière.²

Le Conseil se réjouit donc des outils développés par France domaine dans le cadre de l'expérimentation des SDIR et plus particulièrement de l'outil d'aide au diagnostic immobilier. Les membres du Conseil ont loué

² Avis 2015-06 du 11 février 2015

Conseil de l'immobilier de l'État

unanimement l'intérêt de cet outil présenté en séance qui est accessible aux différents acteurs de la politique immobilière de l'État depuis le 1er juillet 2015 avec un accès authentifié.

Cet outil permet, selon France Domaine de disposer d'une vision physique complète du parc de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.

Le Conseil a relevé que les données déclaratives de surface figurant dans cet outil devaient faire l'objet d'une vérification permettant de les fiabiliser. Le recours à des géomètres pourrait utilement permettre la réalisation de ce travail.

Cette fiabilisation nécessite également que la définition des surfaces soit rappelée à l'ensemble gestionnaire de parc (shon, sub, sun...) afin de disposer d'une définition de données partagée par tous les acteurs.

Le Conseil note en revanche que l'outil de comptabilité analytique (CAN) bâtiminaire dont il a fortement demandé la création ne sera pas disponible immédiatement. Celui-ci doit faire l'objet d'une expérimentation afin de vérifier si les toutes dépenses identifiées dans Chorus (sauf celles de personnel) peuvent être rattachées à un bâtiment. Il s'agit d'un travail important de récupération de données qui exige une implication très forte de tous les intervenants dans la chaîne de la dépense. Il salue la volonté de France Domaine de faire aboutir au plus vite ce chantier.

*

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État salue, à travers l'expérimentation des SDIR, les progrès considérables accomplis par France Domaine en matière de méthode et d'outils. La professionnalisation de ce service demandée par le Conseil semble porter ses fruits.

Il recommande que le rôle de France Domaine représentant unique de l'État propriétaire soit réaffirmé dans la phase de stratégie des SDIR mais aussi dans le cadre du volet immobilier de la réforme territoriale en cours.

Le Conseil souhaite à ce stade de l'expérimentation appeler l'attention sur le fait que les décisions importantes prises en matière de réorganisation territoriale ne doivent pas conduire à vider de leur sens les SDIR, comme ce fut le cas pour les SPSI avec la mise en œuvre de la RéATE. Il constate que le calendrier des SDIR s'articule de manière homogène avec celui de la réforme territoriale ce qui doit permettre de faire coïncider les processus de réforme dans le domaine de l'immobilier.

En outre, la mission conduite par l'Inspection générale des finances portant sur la rénovation du cadre institutionnel et la modernisation des outils actuels de la politique immobilière de l'État dont le rapport définitif est attendu dans les prochaines semaines semble corroborer un calendrier de réforme cohérent.

En tout état de cause, le Conseil sera particulièrement attentif aux différentes évolutions concernant la politique immobilière de l'État.

Le Conseil restera vigilant sur les outils informatiques mis à disposition des services plus particulièrement sur celui relatif à la comptabilité analytique bâtiminaire et rappelle avec force l'urgence qui s'attache à en disposer.

Le Conseil souhaite être saisi préalablement du projet de nouvelle circulaire sur la politique immobilière de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

*

Avis n°2015-39 en date du 21 octobre 2015

sur le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu l'article 141 de la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 permettant à l'État de confier des ensembles d'actifs immobiliers à une société détenue par l'État chargée d'en assurer la valorisation ;

Vu l'avis de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) en date du 1er juin 2015 ;

Vu la note de France Domaine en date du 10 août 2015 présentant le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)

Après avoir entendu, lors de sa séance du 16 septembre 2015, Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE sous-directeur de la réglementation domaniale et gestion immobilière et domaniale de l'État et M. Olivier DEBAINS, Président-directeur général de la SOVAFIM, accompagné de M. Xavier HEMON-LAURENS, responsable juridique ;

Considérant que la société de valorisation foncière et immobilière(SOVAFIM) est une société anonyme dédiée à la valorisation de biens immobiliers publics dont le capital est intégralement détenu par l'État ;

Que la SOVAFIM a été constituée le 15 février 2006 et a été chargée par le gouvernement de mettre en œuvre les dispositions de l'article 63 de la loi n°2005-1719 de finances pour 2006 qui permettent de déclasser les biens immobiliers du Réseau ferré de France (RFF) inutiles à ses missions de service public ferroviaire et de les transférer en pleine propriété à la SOVAFIM pour valoriser leur valorisation ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'article 141 de la loi de finances rectificative pour 2006 n°2006-1771 du 30 décembre 2006 a élargi le dispositif et la mission de la SOVAFIM en permettant également de lui transférer en vue de leur valorisation, les biens immobiliers appartenant à l'État et à ses établissements publics qui sont devenus inutiles aux missions qu'ils assument;

Que conformément à l'article 2 de ses statuts, la SOVAFIM a aujourd'hui pour objet :

- d'acquérir, directement ou indirectement, tous biens ou droits immobiliers, auprès de l'État ou de tout établissement public de l'État ;
- de gérer et valoriser, dans l'attente de leur cession, et céder les biens et droits immobiliers qu'elle détient ;
- de réaliser toutes prestations, notamment d'études, services ou conseils au profit de toute entité appartenant au secteur public, par son statut ou son mode de financement ;
- de participer de manière directe ou indirecte à toutes opérations se rattachant à l'un de ces objets, notamment par la mise en œuvre de filiales communes avec les entités visées au premier alinéa ;
- et généralement de réaliser toutes opérations de quelque nature que ce soit se rattachant directement à ces objets et susceptibles d'en faciliter le développement ou la réalisation ;

Considérant que le Conseil d'administration de la SOVAFIM est composé de six membres représentant l'État nommés par décret et de trois personnalités qualifiées;

Considérant que la SOVAFIM est une entreprise publique du champ concurrentiel et est donc placée dans le périmètre de l'agence des participations de l'État (APE) ;

Considérant que la SOVAFIM est soumise au contrôle économique et financier de l'État (CGEFi) ;

Considérant le rapport de gestion 2014 de la SOVAFIM ;

Que le compte de résultat consolidé de de la SOVAFIM au 31 décembre 2014 fait apparaître un chiffre d'affaires en baisse de 19 M€ soit moins 54 % par rapport à 2013 (16 M€ au lieu de 35 M€) et un résultat net en diminution de 7 M€ ;

Que les produits de cessions qui représentent l'activité d'origine de la SOVAFIM sont passés de 24,4 M€ en 2013 à 8,7 M€ en 2014 ;

Que le bilan de la SOVAFIM au titre de l'année 2014 affiche 185 M€ de fonds propres un total de dettes de 70 M€ au lieu respectivement de 178 M€ et de 82 M€ au 31 décembre 2013 ;

Considérant que la SOVAFIM n'a versé aucun dividende à l'État ces dernières années ;

Considérant l'évolution de l'activité de la SOVAFIM ;

Que la mission initiale de la société, commercialiser les actifs immobiliers devenus inutiles à Réseau ferré de France (RFF) qui lui avaient été transférés, est aujourd'hui quasiment achevée ;

Que l'article 141 de loi de finances rectificative pour 2006 a élargi le champ de la mission de valorisation de la SOVAFIM à des ensembles immobiliers appartenant à l'État et à ses

Conseil de l'immobilier de l'État

établissements publics ; que cette diversification de ses activités n'a pas produit les effets escomptés ;

Que la SOVAFIM s'est engagée dès 2008 dans l'acquisition de biens et droits immobiliers pour en tirer un revenu récurrent avec l'opération Bosquet et le parking du pont de l'Europe ; qu'elle poursuit cette activité dans le cadre de l'opération Ségur Fontenoy ;

Qu'elle a développé un autre champ de valorisation portant sur la production d'énergie solaire par l'intermédiaire de sa filiale SOVASOLAIRE en utilisant notamment des emprises précédemment occupées par le ministère de la défense souvent polluées et peu aptes à d'autres usages ;

Considérant le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la SOVAFIM présenté par le service France domaine dans sa note du 10 août 2015 ;

Que le projet de protocole s'inscrit dans le cadre de l'article 141 de loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificatives pour 2006 ;

Que selon France Domaine les résultats quantitatifs de la SOVAFIM à ce titre peuvent paraître décevants et que la Cour des comptes a émis des critiques notamment sur ce point dans le cadre de son rapport public annuel 2014 ;

Que l'objet de ce protocole est d'améliorer le fonctionnement opérationnel de la SOVAFIM dans ses relations avec l'État afin de lui redonner les moyens de jouer son rôle dans la valorisation des biens immobiliers complexes de l'État ;

Qu'il a pour objet de fixer le cadre des discussions menées entre l'État et la SOVAFIM ;

Que le projet de protocole doit permettre à l'État de profiter pleinement des avantages que la SOVAFIM offre en termes de valorisation des biens immobiliers complexes; qu'il s'agit de décharger les services locaux de France Domaine des procédures de cession de biens atypiques ou peu recherchés dont la valorisation implique la connaissance d'un marché, la prospection d'acteurs immobiliers spécialisés, ou la réalisation d'actifs de restructuration ;

Que le projet de protocole concerne uniquement les opérations de transfert en pleine propriété de biens immobiliers de l'État en vue de leur cession par cette dernière et non les montages immobiliers « aller-retour » ayant pour objet de remettre le bien à la disposition de l'État après transfert ;

Que le projet de protocole s'inscrit pleinement dans la politique immobilière de l'État et plus particulièrement des processus de cessions. En introduisant explicitement la procédure de vente par portefeuille d'actifs, il constitue un outil supplémentaire pour céder les biens immobiliers dont l'État n'a plus l'utilité ;

Que le projet de protocole vise à faire préciser par l'État propriétaire le rôle qu'il entend faire jouer par la SOVAFIM ;

Que le service France Domaine devient à travers le projet de protocole, l'interlocuteur unique de la SOVAFIM ;

Considérant que le cadre juridique du projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la SOVAFIM a été validé par la direction des affaires juridique des ministères économiques et financiers;

Considérant l'économie générale du dispositif prévue par le protocole d'accord cadre ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le protocole définit les modalités générales de transfert à la SOVAFIM de biens immobiliers appartenant à l'État. Il sera complété, au cas par cas, par des accords spécifiques précisant les modalités de transfert de chaque opération ;

Considérant la constitution d'un ensemble d'actifs immobiliers ;

Que les biens seront transférés à la SOVAFIM sous forme d'un portefeuille constitué d'un ensemble d'actifs immobiliers d'une taille et d'une diversité suffisante pour mutualiser les risques associés à sa valorisation. La constitution du portefeuille peut-être ministérielle ou interministérielle et porter sur des actifs situés dans différents départements. Les modalités pratiques seront définies ultérieurement d'un commun accord entre la SOVAFIM et le service France Domaine, représentant l'État ;

Qu'à cette fin, les différentes parties concernées par l'ensemble d'actifs transférés, notamment les services centraux des ministères ainsi que les services déconcentrés de l'État sont associés à la sélection des actifs immobiliers par le service France domaine, seul habilité à assurer la liaison entre l'État et la SOVAFIM;

Que la composition de l'ensemble d'actifs immobiliers à transférer est déterminée d'un commun accord entre l'État et la SOVAFIM ;

Qu'une fois la composition de la liste des biens à transférer est arrêtée, l'État s'interdit d'en proposer l'acquisition à un tiers pendant une période définie d'un commun accord avec la SOVAFIM;

Considérant le processus de transfert ;

Que préalablement au transfert, la SOVAFIM conduit dans les délais convenus les études, notamment selon des méthodes d'évaluation immobilières normalisées qui lui permettent de présenter et de documenter un dossier d'offres reposant sur une analyse :

- du potentiel de valorisation de l'ensemble d'actifs immobiliers,
- des coûts prévisionnels de sa valorisation
- des risques associés à cette valorisation.

Que le potentiel de valorisation de l'ensemble d'actifs immobiliers tient compte des perspectives de commercialisation de chacun des actifs. Il peut également être justifié par un programme de construction, d'extension, de transformation, de reconversion ou de réhabilitation. Il repose sur l'analyse de la réglementation de l'urbanisme et de ses hypothèses d'évolution.

Considérant les conditions financières du transfert ;

Que le prix de transfert de l'ensemble d'actifs immobiliers est fixé par le ministre chargé du domaine ;

Que le prix est payé en une ou plusieurs fois selon les modalités prévues dans l'accord spécifique ;

Qu'un complément au prix de transfert est dû à l'État, pendant une période à définir, lorsque le prix de cession des actifs immobiliers par la SOVAFIM fait apparaître une augmentation non prévue à l'origine, indépendante de l'action de la SOVAFIM, telle que notamment une augmentation des prix du marché de l'immobilier ou un écart dans les paramètres de valorisation lié à une modification de la réglementation de l'urbanisme;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les modalités de calcul du montant du complément de prix ainsi que celles de son paiement sont également définies dans l'accord spécifique. Ce paiement peut-être fractionné au fur et à mesure des mutations d'actifs pendant la durée de validité de la clause de complément de prix ;

Considérant les modalités de transfert ;

Que le transfert d'un ensemble d'actifs immobiliers à la SOVAFIM est décidé par arrêtés conjoints du ministre chargé du domaine et des ministres concernés après avis de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) et après accord formel de la SOVAFIM ;

Que certains immeubles transférés peuvent faire l'objet d'une occupation par les services de l'ancien ministère utilisateur pendant un délai ne pouvant excéder trois ans ;

Que pour faciliter les relations avec les collectivités territoriales et minimiser les risques de blocage ultérieur, le protocole prévoit d'avertir préalablement les collectivités des projets de transfert de biens à la SOVAFIM afin que leur avis soit pris en compte dès le début de la procédure, indépendamment de l'obligation pour la SOVAFIM de notifier le droit de priorité aux communes lors de la revente des biens ;

Considérant le suivi de la mise en œuvre du protocole ;

Que l'État et la SOVAFIM conviennent de constituer un comité de suivi, chargé de suivre la mise en œuvre du protocole et des accords spécifiques. Que l'État et la SOVAFIM s'engagent à créer le tableau de bord et les indicateurs de performance, définis d'un commun accord, pour suivre et évaluer les résultats du protocole et des accords spécifiques ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 16 septembre 2015 et du 21 octobre 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue la volonté affichée de l'État propriétaire, à travers le projet de protocole qui lui est soumis, de diversifier les instruments permettant la valorisation des biens devenus inutiles à ses missions.

Il constate la dynamique amorcée de l'État propriétaire d'utiliser les outils à sa disposition, tels que la SOVAFIM pour valoriser ses actifs immobiliers sans pour autant s'interdire de confier d'autres portefeuilles à des sociétés privées dans le cadre d'appels d'offres.

2. Le Conseil se félicite du rôle confié à France Domaine dans le projet de protocole. Ce service se trouve au cœur du dispositif de cessions avec la SOVAFIM en disposant de la seule responsabilité des relations entre l'État et la SOVAFIM. Ce point est essentiel pour permettre à France Domaine de jouer pleinement son rôle de représentant de l'État propriétaire ;
3. Il relève avec satisfaction que le transfert à la SOVAFIM porterait sur un ensemble d'actifs immobiliers associant des biens de taille et de localisation diversifiées et que sa composition pourrait être ministérielle ou interministérielle. Ce principe de nature à mutualiser les risques associés à la valorisation des biens est à la base de ce type de processus.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil constate que le protocole présente un intérêt indéniable dans la mesure où il permet de clarifier et de fixer le cadre général des discussions entre l'État et la SOVAFIM, mais que la définition même du portefeuille (nature des biens, caractère facile ou non de la vente du bien, valeur) est renvoyée à un accord spécifique. Il aurait été utile au Conseil de disposer de cette information pour lui permettre de mieux apprécier la pertinence du protocole et de son intérêt pour l'État propriétaire.

De manière corrélative, les modalités de détermination du prix de transfert ne sont pas explicitées. Or, au cours de l'audition, la SOVAFIM et le service France Domaine ont indiqué à tour de rôle que le prix de transfert était très difficile à apprécier. D'un côté, l'État doit céder ses biens à un prix cohérent avec leur valorisation, notamment à son bilan ; de l'autre, la SOVAFIM a intérêt à les acquérir au meilleur prix. Ces éléments auraient dû conduire à indiquer dans le protocole des éléments de cadrage permettant de satisfaire ces deux exigences qui ne sont pas contradictoires dans la détermination du prix.

Le Conseil note également que certains biens, tels ceux du ministère de la défense, peuvent être remis à France Domaine dans l'état où ils se trouvent et que des frais de dépollution, de réfection ou autres sont à prendre en considération dans la détermination du prix.

5. Le Conseil relève que l'absence de ces précisions essentielles dans la présentation du dossier pour l'examen du protocole pourrait conduire à se poser la question de l'intérêt, d'un strict point de vue immobilier, pour l'État et la SOVAFIM de conclure cet accord cadre.
6. Pour l'État propriétaire, l'intérêt de recourir à la SOVAFIM est tout d'abord de décharger les services locaux du domaine des procédures de vente de biens atypiques ou peu recherchés et en conséquence de se défaire d'un certain nombre de biens invendables ou devenus invendables, sources de coûts et de dépréciations sachant que le recours à la SOVAFIM n'empêchera pas l'État de confier d'autres portefeuilles à des sociétés dans le cadre d'appel d'offres.

Il s'agit donc d'un outil supplémentaire à sa disposition qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte de la valorisation des biens de l'État, dans la mesure où le service France Domaine ne dispose pas des compétences suffisantes pour assurer le portage de ce type d'opérations.

7. Pour les biens transférés, le coût de détention des biens inutiles à la charge de l'État supportés par les ministères sera assumé par la SOVAFIM.
8. Dans un contexte où les ministères ne sont pas toujours incités à vendre, le projet de protocole avec la SOVAFIM doit permettre à France Domaine de gérer directement le processus de transfert et d'en améliorer ainsi l'efficacité.
9. Pour la SOVAFIM, l'intérêt du projet de protocole est de lui donner de nouveaux moyens de jouer son rôle dans la valorisation de biens immobiliers de l'État dans le cadre prévu par l'article 141 de la loi de finances rectificatives pour 2006 sachant que cette activité n'a jusqu'alors pas permis à la SOVAFIM de dégager un plan de charge suffisant.
10. Le Conseil s'interroge sur le modèle économique retenu par la SOVAFIM pour répondre à la demande de l'État. En effet, le volume de biens à transférer à cette société dépendra de la capacité financière qu'elle pourra dégager à cette fin nonobstant les ressources dont elle dispose aujourd'hui (recettes récurrentes, capacité d'autofinancement).

Plus l'ensemble d'actifs immobiliers transféré sera important en valeur plus le risque financier de la SOVAFIM sera important puisqu'elle devra dégager des ressources à hauteur de la valeur du transfert. Si les résultats de la valorisation ne sont pas à la hauteur des prévisions, c'est l'État, en tant qu'actionnaire unique qui, in fine, assumerait les pertes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Si le portefeuille immobilier transféré est plus limité en valeur, le risque financier pour la SOVAFIM est moindre mais se pose alors la question de l'intérêt pour l'État de procéder au transfert de portefeuilles réduits.

La SOVAFIM devra, en outre, assumer les coûts de détention des biens une fois le transfert décidé. Là encore, les coûts qui peuvent devenir des pertes sont largement dépendants du volume du portefeuille transféré.

11. Par ailleurs, en l'absence de précisions sur la composition du portefeuille dans le projet de protocole, on ne voit pas par quels mécanismes la SOVAFIM peut être intéressée à la valorisation.
12. Si la SOVAFIM dispose d'une exclusivité temporaire de la valorisation du patrimoine transféré, l'État dispose de toute faculté, en revanche, de confier d'autres portefeuilles à des sociétés dans le cadre d'appels d'offres. La SOVAFIM ne dispose donc pas d'une sécurité de plan de charge dans le processus de valorisation des biens inutiles de l'État.
13. Le Conseil a relevé que le complément de prix prévu dans le projet de protocole était très encadré. Il ne peut résulter que d'un facteur exogène à l'action de valorisation de la SOVAFIM (augmentation des prix de l'immobilier, modification des règles d'urbanisme). Ce point est dommageable pour l'intérêt financier de l'État qui se prive ainsi d'une possibilité de revenus supplémentaires.

Le Conseil s'étonne que l'augmentation des prix de l'immobilier soit considérée comme un facteur exogène à la valorisation par la SOVAFIM dans la mesure où la capacité d'anticiper les évolutions des prix sur la base d'une parfaite connaissance des marchés, constitue le cœur de métier des professionnels du domaine de la transaction immobilière. Il comprend toutefois que, dans un texte particulièrement encadré, ce type de clause offre une possibilité de souplesse bienvenue au plan opérationnel.

14. Le projet de protocole ne fixe aucun délai et ne prévoit aucune sortie du dispositif en cas de désaccord sur la détermination du prix.

Sur les délais, aucun calendrier n'est prévu ni sur la détermination du portefeuille ni sur les discussions préalables au transfert pour convenir de la détermination du prix. L'obligation de faire est donc soumise à la volonté des parties. Il pourrait être utile de convenir dans le protocole d'une durée de procédure totale à l'issue de laquelle les parties peuvent mettre fin notamment en cas de désaccord sur la fixation du prix.

15. Le Conseil observe que le protocole concerne les biens appartenant à l'État sans autres précisions. Il en déduit que sont concernés tous les biens des établissements publics et des opérateurs dont l'État est propriétaire mais qui sont sous le contrôle desdits opérateurs. A contrario, les biens appartenant aux opérateurs sont exclus de l'accord cadre. Le projet de protocole gagnerait à être complété sur ce point.
16. L'examen du projet de protocole a été l'occasion pour le Conseil de s'interroger sur deux éléments de la politique de valorisation de biens de l'État :

Les frais liés à la détention des biens inutiles sont intégrés actuellement aux budgets d'entretien des ministères. Même en cas de remise du bien à France domaine, les ministères restent responsables des coûts de détention (gardiennage, chauffage, etc.) Or, aujourd'hui ce coût n'est pas connu de manière globalisée et se trouve dispersé sur les différents BOP ministériels. Le Conseil considère que si budget concernant les coûts était davantage connu et géré directement par France Domaine, cela constituerait une incitation à vendre plus rapidement les biens.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les clauses suspensives liées à l'obtention des autorisations d'urbanisme ne sont pas utilisées par le service France Domaine. Il s'agit d'une pratique puisque la réglementation ne l'interdit pas. Le Conseil a déjà eu l'occasion de souligner, confirmant une position de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, que des clauses suspensives liées à des autorisations d'urbanisme pouvaient être étudiées dans les modalités de vente des biens de l'État, au cas par cas, en fonction de la recette complémentaire qu'elles représentent.

*

Au final, le Conseil constate que ce protocole s'inscrit dans le cadre de la décision gouvernementale de conserver l'outil qu'est la SOVAFIM nonobstant les critiques formulées par la Cour des comptes.

Il regrette que le cadre juridique très contraint retenu ne permette pas d'aller au bout de la logique opérationnelle et financière de cette décision et de conférer à la SOVAFIM le rôle d'une société foncière - que sa capitalisation empêcherait en tout état de cause.

En conséquence, le Conseil soutient la volonté de mener une politique active de cessions. Tout en prenant acte de la décision de relancer le rôle de la SOVAFIM dans la politique de cessions, le Conseil souligne le caractère positif de la logique de transfert de portefeuille d'actifs et la réaffirmation du rôle central de France Domaine dans ce processus.

Il lui paraîtrait donc judicieux que l'État puisse apprécier la pertinence de ce choix en comparant les résultats du transfert de deux ensembles d'actifs immobiliers appartenant à l'État présentant un intérêt économique comparable dans leur composition.

Le premier portefeuille serait confié à la SOVAFIM dans le cadre du protocole d'accord, le second ferait l'objet d'une mise en concurrence.

*

Avis n°2015-19 en date du 8 juillet 2015

sur la stratégie immobilière du réseau des chambres d'agriculture.

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

Vu le code rural et de la pêche maritime (CRPM) ;

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Vu la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ;

Vu la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;

Vu l'article 34 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 portant prélèvement sur les fonds de roulement des chambres d'agriculture et de l'APCA ;

Vu les comptes rendus d'audition devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, relatifs aux chambres consulaires, leurs missions et leurs financements , séances du 14 avril 2015 ;

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

- n°2013-15 du 17 juillet 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture du Rhône ;
- n°2013-24 du 13 novembre 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de l'Aube ;
- n°2014-14 du 1er juin 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de région Alsace ;
- n°2014-18 du 9 juillet 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de la Manche ;
- n°2014-19 du 9 juillet 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre régionale d'agriculture de Bourgogne ;
- n°2014-30 du 15 octobre 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de la Gironde ;
- n°2015-22 du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière des structures de têtes des trois réseaux consulaires ;

Considérant que l'agriculture française compte plus 952 000 actifs, soit 3,6 % de la population active, travaillant dans 480 000 exploitations agricoles, qu'elle représente 3,5 % du PIB et 13 % des emplois ;

Considérant, s'agissant de l'organisation administrative du réseau que :

- La loi du 3 janvier 1924 a créé, dans chaque département, une chambre d'agriculture départementale qui a son siège au chef-lieu du département ;
- L'article L510-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) dispose que le réseau des chambres d'agriculture est constitué de chambres départementales d'agriculture, de chambres régionales d'agriculture et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. Il comprend également des chambres ayant volontairement décidé de fusionner, à savoir des chambres interdépartementales, des chambres interrégionales d'agriculture et des chambres d'agriculture de région ;
- Le CRPM, même s'il impose l'existence d'une chambre d'agriculture par département et par région, prévoit la possibilité de regroupement des chambres en chambre interdépartementale, interrégionale et en chambre de région, créées après avis concordants des chambres d'agriculture concernées, de

Conseil de l'immobilier de l'État

l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et des autorités de tutelle, par un décret qui fixe la circonscription et les conditions dans lesquelles la nouvelle chambre d'agriculture se substituant aux chambres d'agriculture ainsi réunies avec le personnel intégrant le nouvel établissement, les biens, droits et obligations étant transférés à titre gratuit vers le nouvel établissement, ne donnant lieu à aucune indemnité ou perception de droits, impôts et taxes de quelque nature que ce soit (article 90 de la loi n°2010-1652 de finances rectificative de 2010) ;

- Le réseau des chambres d'agriculture est composé de cent dix établissements publics dont quatre-vingt-huit chambres départementales, deux chambres de région, dix-neuf chambres régionales d'agriculture et une tête de réseau, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- Parmi les quatre-vingt-huit chambres départementales, des fusions s'organisent avec notamment la création de la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs et du Territoire de Belfort ou de la chambre de Savoie Mont-blanc qui couvre les départements de Savoie et Haute Savoie ;
- Les chambres de région Alsace et Nord-Pas-de-Calais sont issues de la fusion des chambres départementales et de la chambre régionale ;
- Il existe une maison de l'économie qui réunit au sein d'un même bâtiment la chambre d'agriculture de la Creuse, la chambre de commerce et d'industrie de la Creuse et la chambre de métiers et de l'artisanat de la Creuse ; ce qui a permis de mutualiser certains services ; cette démarche inter-consulaire s'inscrit dans une logique économique départementale mais n'est pas forcément généralisable ;
- En 2015, le projet de l'APCA a préconisé le regroupement des missions support au niveau régional et la proximité des services aux agriculteurs et donc le maintien d'un nombre important d'antennes décentralisées ;
- Les implantations des chambres devront être adaptées, dans le cadre de la réforme territoriale, à la montée du niveau régional comme échelon de portage des politiques publiques, notamment en matière de développement agricole et de mise en œuvre de la politique agricole commune¹ ;
- Par délibérations prises lors de la session de mars 2015, l'APCA a décidé la désignation de futures grandes chambres régionales d'agriculture calées sur la nouvelle carte des régions pour une meilleure structuration du réseau ;
- La mandature actuelle est marquée par la volonté d'avancer plus vite sur les problématiques de réorganisation, ce qui est de nature à dégager des marges importantes en termes d'efficience ;

Considérant, s'agissant du statut juridique des chambres d'agriculture, que :

- Comme défini dans le code rural et de la pêche maritime, les chambres d'agriculture sont des établissements publics à caractère administratif, placées sous la tutelle de l'État, du ministère en charge de l'agriculture et du ministère en charge du budget pour l'APCA, des préfets de région pour la tutelle des chambres régionales d'agriculture et des préfets de département pour la tutelle des chambres départementales d'agriculture ;

¹ *Compte rendu n°9 de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'assemblée nationale du 14 avril 2015*

Conseil de l'immobilier de l'État

- Les chambres d'agriculture sont administrées par des représentants de l'activité agricole, des groupements professionnels agricoles et des propriétaires forestiers élus pour 6 ans (mandature 2013-2018) ;
- La représentation des chambres d'agriculture et de l'APCA par des élus est une spécificité par rapport à la plupart des établissements publics administratifs de l'État, partagée avec les autres chambres consulaires (chambres de métiers et d'artisanat et chambres de commerce et d'industrie) ;
- Les chambres d'agriculture n'ont le choix ni de leur création ni de leur disparition, ne sont pas maîtresses de l'étendue du champ de compétences ni de leur degré d'autonomie, ces décisions revenant à l'État ;
- Les chambres d'agriculture sont dotées de l'autonomie sur les plans juridique et financier, disposent de la capacité normative dans leurs domaines de compétence, de la capacité patrimoniale (propriété et disposition du patrimoine), de la capacité d'ester en justice ;

Considérant, s'agissant des missions des chambres d'agriculture définies par la loi, que :

- La mission d'appui aux entreprises assure des actions de conseil et de formation relatives à l'installation des agriculteurs, aux projets des exploitations et aux produits ; que l'appui porte aussi sur la gestion patrimoniale des exploitations, l'organisation du travail, les ressources humaines dans les exploitations et aussi sur les actions relatives au machinisme et aux bâtiments ;
- La mission des ressources et la gestion des bases de données regroupe le pilotage des programmes de développement et l'ingénierie des programmes de formation, l'observation et la modélisation des systèmes d'exploitation, les essais et les expérimentations ; les actions de service public déléguées par l'État : centre de formalités des entreprises, enregistrement des contrats d'apprentissage et formation des maîtres d'apprentissage, identification des animaux et certification des parentés, mobilisation sur les bases de données concernant les sols et les productions ;
- La mission territoires et développement local concerne l'implication dans les projets de territoires, la gestion de la diversité et des paysages, le pastoralisme, l'aménagement foncier et l'urbanisme, la gestion des risques et des calamités ; le tourisme vert, les produits de l'agrotourisme, la restauration du patrimoine ;
- La mission promotion de l'agriculture et de ses métiers a en charge l'organisation et la participation aux salons et foires, les animations dans les écoles, l'orientation des jeunes ;
- Ces missions sont assurées par 8 000 collaborateurs dont 6 000 ingénieurs et techniciens, en prise directe avec les exploitants et les réalités du terrain, en relation permanente avec les organismes de recherche et de développement et en partenariat avec les organisations économiques et les collectivités territoriales ;
- Pour assurer ces missions, les chambres d'agriculture, présentes dans tous les départements, ont fait le choix de services de proximité et d'antennes techniques, installées au plus près de leurs mandants, dans des bâtiments détenus soit en propriété (pour un savoir-faire reconnu comme à Bordeaux) soit en location (pour permettre une souplesse d'adaptation aux besoins des clients et à l'environnement) ;
- Le réseau dispose de 400 antennes sur le terrain et l'objectif de l'APCA, au regard de la nouvelle réorganisation territoriale, est de maintenir ce lien de proximité, non seulement avec les agriculteurs mais aussi avec les collectivités ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Les services sont payants et procurent des ressources complémentaires aux chambres qui les dispensent ;

Considérant, s'agissant des moyens financiers des chambres d'agriculture que :

- Le budget total du réseau des chambres d'agriculture est de 707 M€ dont 42 % proviennent de la perception de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TATFNB), 27 % des prestations assurées par les chambres d'agriculture auprès de leurs ressortissants, entreprises et communes, 27% de conventions et contrats (État, collectivités territoriales et union européenne) et 4 % d'autres sources (chiffres APCA de 2013) ;
- Les chambres d'agriculture bénéficient d'un financement public (taxe affectée et subventions diverses de l'État et de l'Union européenne) de près de 70 % ce qui explique qu'elles entrent dans le champ du soumises au décret relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP), contrairement aux deux autres réseaux consulaires ;
- Les dépenses se répartissent en 63 % de dépenses de personnel et en 37 % de dépenses de fonctionnement courant et d'investissement ;
- L'APCA gère deux fonds de mutualisation ; le fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture (FNPCA) alimenté par les cotisations obligatoires des chambres, sert à accorder des subventions aux établissements pour la réalisation d'actions d'intérêt commun dans le cadre du programme général pluriannuel de l'APCA) et le fonds national d'aide à la gestion de l'emploi (FNAGE) ;
- La loi de finances 2015 prévoit la baisse des dotations allouées à chaque chambre², un prélèvement sur fonds de roulement³ et un prélèvement net de la dotation de 63,48 M€ dont 55 M€ versés au profit de l'État et un solde de 8,48 M€ sur le fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'APCA ;
- Globalement les chambres d'agriculture auditionnées ont fait preuve d'une bonne gestion financière comme l'indique par ailleurs le ministère en charge de l'agriculture « les situations financières sont assez hétérogènes selon les chambres, que sur quatre ou cinq ans, les chambres ont globalement présenté des résultats positifs, à l'exception des chambres d'outre-mer mais la situation financière du réseau envisagé dans sa globalité est plutôt saine »⁴ ;

Considérant, s'agissant du patrimoine immobilier que :

² Un montant de la taxe notifié aux chambres d'agriculture égal à 98 % du montant de la taxe notifié pour 2014.

³ Chaque chambre départementale, interdépartementale, de région, régionale et interrégionale prélève sur son fonds de roulement et reverse au fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture une somme égale à 100 % de la part de son fonds de roulement excédant 90 jours de fonctionnement.

⁴ Compte rendu n°9 de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'assemblée nationale du 14 avril 2015.

Conseil de l'immobilier de l'État

- Chaque chambre peut acquérir, recevoir, posséder, aliéner, échanger, emprunter après décision de la chambre d'agriculture (assemblée ou bureau par délégation) (article 510-1 du CRPM) ; elle peut posséder des biens propres et des biens en location ;
- Chaque chambre d'agriculture (assemblée ou bureau par délégation) délibère sur les baux et locations d'une durée supérieure à 9 ans ; la gestion des propriétés de la chambre ainsi que les clauses et conditions des baux des biens donnés à loyer et des biens pris à loyer sont déterminés par le bureau par délégation de la chambre d'agriculture (délibération spéciale à cet effet) ;
- Les baux sont signés par le président au nom de la chambre d'agriculture, les locations effectuées par la chambre doivent obligatoirement faire l'objet de baux ou conventions ; pour les prises à bail dont le loyer annuel, charges comprises, est égal ou supérieurs à un montant fixé par arrêté (12 000 €), l'avis préalable des services de France Domaine est requis ;
- Les biens immobiliers à usage de bureaux appartiennent au domaine privé de la chambre d'agriculture (art L 2211-1 du CG3P), qui peut les aliéner librement, en respect des règles prévues au CG3P en matière d'opérations immobilières ;
- En cas d'aliénation l'avis de France Domaine n'est pas obligatoire ; toutefois il est rappelé que les chambres d'agriculture ne peuvent, en principe, pas céder leurs biens à un niveau inférieur à leur valeur vénale ;
- En cas d'acquisition, (art R 1211-1 du CG3P) avant toute entente amiable, la consultation préalable du service France Domaine est obligatoire, notamment pour les acquisitions d'une valeur égale ou supérieure à un montant fixé par arrêté du ministre en charge du domaine (75 000 €) ;
- Les chambres d'agriculture doivent se conformer à l'évaluation domaniale ; si elles décident d'acquérir pour une valeur supérieure à cette évaluation, elles doivent préalablement prendre une décision motivée de passer outre. Cette décision est prise par le ministre en charge de l'agriculture après accord du ministre en charge du domaine ou du préfet ;
- La situation immobilière des chambres d'agriculture est très diversifiée avec des implantations soit dans des locaux neufs et récents soit dans un patrimoine historique, imposant des obligations de restauration coûteuses ;
- Les chambres d'agriculture connaissent leur patrimoine, l'ont souvent évalué, sont très souvent propriétaires de leurs implantations et parfois locataires des locaux pour des services de proximité ou des ateliers spécialisés dans un souci de rationalisation des sites et des locaux ;
- Aucun inventaire complet et exhaustif de l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture n'existe ;
- Le patrimoine des chambres d'agriculture est en adéquation avec les besoins, que la mutualisation d'espaces communs combinée à une gestion rigoureuse tend à limiter les charges d'exploitation et contribue à une maîtrise des coûts ;
- Historiquement et réglementairement, les chambres abritent en leur siège, tous les représentants de la vie agricole comme les syndicats professionnels, les organisations de gestion et ont souvent gardé une proximité avec les établissements du crédit agricole et de Groupama ;

Considérant s'agissant de la stratégie immobilière que :

- L'assemblée générale de chaque chambre décide et vote la stratégie immobilière ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- L'APCA a de par la loi, un devoir de normalisation sur les fonctions support (finances, juridique, personnel) mais pour l'heure, l'APCA dispense des conseils sur l'immobilier, veille au respect des normes et au développement durable sans édicter de normes plus précises relatives à l'immobilier ;
- Chaque chambre d'agriculture conduit sa réflexion stratégique pluriannuelle dans le cadre d'une analyse économique et immobilière, en prenant en compte la cession des bâtiments devenus inutiles, la mutualisation des espaces relatifs aux fonctions support et aux services communs, la maîtrise des coûts en établissent un plan prévisionnel d'investissements en fonction des crédits disponibles ;
- Dans le cas de fusion des chambres départementales et de la chambre régionale, il s'agit encore d'une simple réunion des actifs et des compétences des chambres fusionnées avec maintien des implantations précédentes sans stratégie d'ensemble ni analyse économique et immobilière.

Les représentants de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture et des chambres d'agriculture ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 juillet 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière des chambres d'agriculture :

À l'attention des chambres d'agriculture,

1. Le Conseil constate les effets encore limités de la régionalisation prévue dans la réforme « Terres d'avenir ». Ce constat reflète l'ancrage départemental des chambres d'agriculture et la proximité des services auprès des professionnels afin de lancer des dynamiques locales. Le Conseil remarque néanmoins que la dispersion des sites est souvent compensée par une très forte mutualisation des espaces avec d'autres organisations agricoles (centres de gestion, syndicats d'irrigation, etc.) ce qui permet de partager les frais de fonctionnement et d'équilibrer les coûts et les besoins.

Le Conseil souligne le sérieux de la gestion financière et patrimoniale des chambres d'agriculture auditionnées. Il observe que cette qualité relève d'une tradition souvent ancienne tant dans le souci de rationalisation des surfaces occupées que dans celui de la valorisation des biens occupés.

2. Le Conseil reconnaît que la carte des chambres d'agriculture est en évolution avec un développement des chambres régionales et renouvelé dans le cadre de la réforme territoriale en cours. Il note d'ores et déjà la fusion des trois chambres en Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes et une opération similaire est prévue en Rhône-Alpes et Auvergne. Il recommande une simplification de la carte notamment au niveau régional
3. Compte tenu de la diminution du nombre des exploitations agricoles et de la baisse d'activités de certains secteurs agricoles, le Conseil invite à une réflexion sur l'opportunité de synergies de regroupement ou de mutualisation des fonctions support au niveau régional qui devrait conduire à une rationalisation des sites et des locaux, une optimisation des dépenses. Dans le cadre de cette réorganisation territoriale et du contexte budgétaire contraint, le Conseil recommande que l'immobilier fasse l'objet d'un examen particulier, notamment dans le choix des futures implantations.
4. Le Conseil constate l'absence d'un inventaire consolidé au niveau national et recommande sa réalisation par l'APCA et le service de tutelle dès 2015 ainsi que son actualisation régulière sur le modèle des fiches des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services de l'État. Cet outil sera très utile dans le cadre de la nouvelle carte régionale, facilitera les choix patrimoniaux et permettra de mesurer les économies réalisées.

Conseil de l'immobilier de l'État

5. Le Conseil relève que les performances immobilières de l'État ne s'imposent pas aux établissements publics consulaires et il le regrette. Il invite le réseau des chambres d'agriculture et le service de tutelle à lancer, en concertation avec France Domaine, la définition d'une politique immobilière du réseau consulaire avec un diagnostic fiable, une stratégie pluriannuelle afin d'améliorer la gestion patrimoniale et de réduire les coûts immobiliers, démarche facilitée par l'existence d'une comptabilité analytique des établissements consulaires.
6. Plus globalement, le Conseil s'interroge sur le regroupement et la fusion des établissements des trois réseaux consulaires chargés de missions économiques en constatant le peu d'action communes malgré des missions transversales identiques sur des périmètres d'action spécifiques. Le Conseil considère avec intérêt l'exemple du site inter-consulaire de la Creuse ; même si cet exemple ne peut pas être généralisé en l'état, il illustre bien la possible mise en commun de certaines fonctions support (accueil, salles de réunion et de formation, services communs) et donc la réalisation d'économie par la mutualisation de moyens matériels et financiers et sans nuire aux spécificités des missions confiées par la loi aux trois réseaux. Le Conseil encourage ces expérimentations des trois réseaux sur des maisons de l'économie qui apparaissent comme une solution à la rationalisation immobilière dans un contexte contraint des finances publiques et de nouvelle organisation territoriale.

À l'attention des services de tutelle,

7. Le Conseil souhaite que les services de tutelle initient une réflexion relative à une meilleure prise en compte de l'immobilier en vue d'une meilleure gestion et compte tenu des économies à réaliser par les établissements financés par l'État. Celui-ci doit pouvoir disposer d'une information fiable et exhaustive sur l'étendue, la nature et la valorisation du patrimoine détenu par une centaine de chambres d'agriculture, financées à plus de 70 % par des fonds publics.
8. En concertation avec France Domaine et avec les deux autres réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat), les services de tutelle des trois réseaux doivent réfléchir à la possibilité de mettre en œuvre une véritable politique immobilière à l'instar de celle de l'État et de ses opérateurs avec un inventaire précis, la définition de critères de performances immobilières et de mode de gestion.

À l'attention de France Domaine,

9. Le Conseil invite France Domaine à aider et soutenir les travaux à conduire en vue d'améliorer la gestion du patrimoine immobilier du réseau consulaire agricole comme celui des autres réseaux consulaires, organismes économiques.

*

Avis n°2015-20 en date du 8 juillet 2015

sur la stratégie immobilière du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

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

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le code de l'artisanat ; notamment les articles 5-1 à 5-8 ;

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Vu la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;

Vu le décret n°2011-350 du 30 mars 2011 portant diverses dispositions d'application de la réforme des chambres de métiers et de l'artisanat ;

Vu les compte rendus des auditions devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale (n° 1 du 18 février 2015, n° 4 du 4 mars 2015 et n° 5 du 11 mars 2015) ;

Vu les avis du CIE

- n°2013-22 du 16 mars 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Isère ;
- n°2014-04 du 5 mars 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de la région Aquitaine ;
- n°2014-31 du 15 octobre 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat d'Alsace ;
- n°2014-32 du 15 octobre 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de région Bourgogne ;
- n°2015-03 du 14 janvier 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat Moselle,
- n°2015-10 du 18 mars 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Hérault ;
- n°2015-22 du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière des structures des trois têtes de réseau consulaires ;

Considérant, s'agissant de l'artisanat français que :

Conseil de l'immobilier de l'État

- Cette activité compte plus d'un million cent mille entreprises artisanales, trois millions d'actifs soit environ 10 % de la population active, a généré 280 Mds€ de chiffre d'affaires en France dont 14 Mds€ à l'exportation et formé plus de deux cent mille apprentis -chiffres APCMA 2013) ;
- L'artisanat français recense 510 types d'activités, correspondant à environ 250 métiers dont la liste en constitue le répertoire exclusif ; les activités artisanales se répartissent en quatre grandes catégories : le bâtiment, l'alimentation, la fabrication et les services ;
- Pour être considérée artisanale, une entreprise doit à sa création compter au plus dix salariés ;

Considérant, s'agissant de l'organisation administrative du réseau que :

- Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat se compose de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), des chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR), des chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA) et des chambres des métiers et de l'artisanat départementales (CMAD) (l'article 5-1 du code de l'artisanat) ;
- L'article 5-2 du code de l'artisanat (article 12 de la loi du 23 juillet 2010) prévoit trois types de gouvernance à l'échelon régional :
 - une chambre de région qui se substitue à la chambre régionale et se compose d'autant de sections que de chambres entrant dans le regroupement ;
 - une chambre de région regroupant les chambres des départements volontaires au regroupement devenant des sections sans personnalité morale et les chambres départementales rattachées qui n'ont pas choisi de fusionner ;
 - une chambre régionale avec des chambres départementales rattachées,
- Il ne peut être créé plus d'une chambre de métiers et de l'artisanat par département et le transfert du siège d'une chambre de métiers et de l'artisanat est autorisé par arrêté du préfet (article 6 du code de l'artisanat) ;
- Le réseau comptait 111 établissements en 2010 et 103 établissements en 2015 dont la tête de réseau, l'APCMA, 6 chambres de métiers et de l'artisanat de région, 4 chambres de métiers et de l'artisanat en Outre-mer, 15 chambres régionales de métiers et d'artisanat, 74 établissements d'échelon départemental, 2 chambres de métiers de droit local, une chambre de métiers et d'artisanat de Mayotte à statut particulier) ;
- Le regroupement initié par la loi de 2010 a encore peu d'effet puisque seulement six chambres de région existent aujourd'hui (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Aquitaine et Basse-Normandie, PACA ; Franche-Comté et Pays de la Loire seront créées au 1er juillet 2015) ;
- La loi de 2010 a prévu la perception des ressources par le niveau régional, l'allocation des budgets de fonctionnement aux CMAD par les chambres de région ou régionales, le transfert des personnels des fonctions mutualisées du niveau départemental au niveau régional dès le 1er janvier 2011, la négociation de conventions d'objectifs et de moyens entre chaque CMAR ou CRMA et l'État obligatoire à partir de 2013 ;
- La compétence de développement économique attribuée aux régions dans la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles conforte la régionalisation du réseau préconisée par la loi de 2010 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Dans le cadre de la loi du 16 janvier 2015, l'APCMA a décidé de faire correspondre le périmètre de toutes les chambres régionales avec celui des nouvelles régions. Au 1er janvier 2016, le réseau comportera treize chambres régionales métropolitaines avec des présidents de région consulaire ;
- Cette réorganisation doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle prenant en compte la mutualisation des services communs, la concentration des services et des antennes pour limiter les charges ;

Considérant, s'agissant du statut juridique des chambres de métiers et de l'artisanat, que :

- Les chambres de métiers et de l'artisanat sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État, administrés par des dirigeants et collaborateurs élus (article 5-1 du code de l'artisanat) pour six ans (mandature 2010-2015) ;
- Cette administration par une assemblée d'élus est commune aux chambres de métiers et de l'artisanat, aux chambres d'agriculture et aux chambres de commerce et d'industrie et les distingue de la plupart des établissements publics administratifs de l'État ;
- Les modalités de fonctionnement et d'organisation des établissements publics constituant le réseau des chambres de métiers et d'artisanat ainsi que celles du rattachement des chambres de métiers et d'artisanat départementales sont fixées par décret en Conseil d'État (article 7 du code de l'artisanat) ;
- Les chambres de métiers et de l'artisanat sont des personnes morales de droit public régies par le principe de spécialité, créées par l'État; avec l'autonomie sur le plan tant juridique que financier, la capacité normative dans les domaines de sa compétence, la capacité patrimoniale (propriété et disposition de son patrimoine) et la capacité d'ester en justice ;
- La tutelle sur l'APCMA est exercée par le ministre en charge de l'artisanat et pour son compte, par la direction générale des entreprises (DGE) et pour les établissements du réseau par le préfet de région (par l'intermédiaire des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi –DIRECCTE) assisté du directeur régional des finances publiques ;

Considérant, s'agissant des missions des chambres de métiers et de l'artisanat définies par l'article 23 du code de l'artisanat qu'elles consistent entre autres à :

- tenir le répertoire des métiers ;
- reconnaître la qualité d'artisan et d'artisan d'art et d'attribuer les titres de maître artisan ;
- organiser l'apprentissage dans le secteur des métiers ;
- favoriser la promotion professionnelle des chefs d'entreprise et des salariés de ce secteur ;
- soutenir le développement économique des entreprises artisanales ;

Considérant, s'agissant des moyens financiers des chambres de métiers et de l'artisanat que :

- Le budget total agrégé du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat est de 788 M€ (hors conseil de la formation) dont 50 % proviennent de subventions (État, collectivités territoriales et union européenne et taxes d'apprentissage) 27 % de la taxe pour frais de chambres de métiers (TFM) et 23 % de ressources propres (prestations assurées par les chambres de métiers et de l'artisanat tarifées

Conseil de l'immobilier de l'État

auprès de leurs ressortissants, entreprises et communes en termes de formation et de conseil aux entreprises) (chiffres APCMA 2013) ;

- Les CMA qui n'ont pas de comptables publics, sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes choisi conformément au code des marchés publics, nommé par l'assemblée générale sur proposition du président ; elles publient et transmettent à l'autorité de tutelle un bilan, un compte de résultat et une annexe (article 19 ter du code de l'artisanat) ;
- Chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat tient une comptabilité analytique mise à la disposition des autorités de tutelle et de contrôle afin de justifier que les ressources publiques ont été employées dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires et n'ont pas financé des activités marchandes ;
- Les CMA sont soumises au contrôle général économique et financier (CGéFi) ;

Considérant, s'agissant du patrimoine immobilier que :

- Chaque chambre de métiers et de l'artisanat peut acquérir, recevoir, posséder, aliéner, échanger, louer selon les dispositions applicables aux établissements publics dans le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et après décision de la chambre (assemblée ou bureau par délégation) ;
- Le patrimoine des chambres de métiers et de l'artisanat est diversifié avec des implantations dans le patrimoine historique, des locaux neufs, détenus en propriétés ou en location ;
- Les auditions des chambres de métiers et de l'artisanat ont montré une connaissance du patrimoine très inégale, l'inventaire patrimonial étant parfois dressé à l'occasion de l'audition ;
- Les chambres sont le plus souvent propriétaires de leurs sièges, parfois des centres de formation par apprentissage avec des ateliers techniques (financés très souvent avec l'appui des collectivités territoriales) mais détiennent aussi des locaux en location, notamment des bureaux délocalisés des antennes permettant ainsi une adaptation rapide aux besoins et à la localisation ;
- Les CMA jouent un rôle majeur dans l'apprentissage, la moitié du budget des CMA étant dédié à l'apprentissage.

Considérant s'agissant de la stratégie immobilière que :

- L'assemblée générale de chaque chambre de métiers et de l'artisanat décide et vote la stratégie ;
- Les auditions ont montré que l'appréhension de la question immobilière varie beaucoup d'une chambre à l'autre allant d'une absence totale de gestion patrimoniale à une sensibilisation à l'occasion des auditions à un professionnalisme en cours, que la formulation d'une stratégie immobilière est encore un phénomène récent dans le réseau consulaire, qu'une stratégie pluriannuelle n'était pas définie même dans le cas de réorganisation et de regroupement des chambres ;
- Certaines chambres font preuve d'une bonne gestion financière de l'immobilier avec la mise en place d'outils de gestion des bâtiments, l'utilisation des produits de cession pour construire des bâtiments neufs sans recourir à l'emprunt, le développement des offres de location des salles et ateliers disponibles, se procurant ainsi des ressources propres ;
- Les CMA bénéficient des outils développés par l'APCMA essentiellement sur les fonctions support (finances, juridique, personnel) et à leur demande, des conseils (le plus souvent juridiques s'agissant

Conseil de l'immobilier de l'État

des problématiques immobilières) en respect de l'autonomie de chaque chambre sur la politique immobilière ;

- Une structure de conseil pour mieux accompagner les chambres dans leurs évolutions et un groupe de travail pour le suivi des réorganisations territoriales du réseau doit être sera prochainement mis en place par l'APCMA, d'ici deux ans ;

Les représentants de l'APCMA et des chambres de de métiers et de l'artisanat ayant été entendu en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 juillet 2015, fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière des chambres de métiers et d'artisanat :

1. S'agissant de la carte consulaire, le Conseil constate que sur les 21 chambres de niveau régional en métropole, six chambres de région ont été créées dans le cadre de la loi de 2010. Avec la nouvelle organisation territoriale au 1er janvier 2016, il n'existera plus que 13 chambres de région en métropole (disparition de huit chambres au niveau régional). Cette nouvelle organisation aura forcément des conséquences immobilières importantes que les structures doivent envisager d'ores et déjà. Le Conseil soutient le renforcement de l'action consulaire au niveau régional afin de la rendre plus efficace et plus économe.
2. Quant à la connaissance du patrimoine immobilier, le Conseil a pu observer au cours des auditions que des inventaires fiables et documentés n'existaient pas pour toutes les chambres. Le Conseil encourage l'établissement d'un inventaire du parc immobilier exhaustif par chambre afin de pouvoir disposer au niveau national d'un inventaire consolidé et de la connaissance des coûts immobiliers.

Dans le cadre de la réorganisation territoriale, ces inventaires seront des aides à la décision pour la localisation des implantations et permettront de dresser un bilan financier et immobilier de la mise en œuvre de cette nouvelle organisation.

Outre les données physiques et financières du parc immobilier, le Conseil attache de l'importance à ce que l'inventaire porte également sur la valorisation du parc occupé par les CMA, notamment des sièges des chambres. Cette méconnaissance des valeurs patrimoniales rend opportun le recensement d'un parc immobilier consulaire significatif, étendu, très divers et représentant un actif important dont la performance pourrait être améliorée par une optimisation de la gestion facilitée par l'existence d'une comptabilité analytique des établissements consulaires, une rationalisation des occupations et la définition d'une stratégie immobilière pluriannuelle.

3. Le Conseil recommande que l'actif immobilier soit intégré dans les conventions d'objectifs et de moyens (COM), obligatoires entre l'État et les CMA à partir du 1er janvier 2013 pour la part du produit du droit additionnel dépassant 60 % du droit fixe. Cette prise en compte permettrait d'améliorer la politique immobilière des CMA.
4. Compte tenu de la diversité du patrimoine immobilier (bureaux, locaux de formation, locaux techniques) et sans disposer de données précises, le Conseil observe que les surfaces dédiées à la formation sont importantes, représentent sans doute la part essentielle du patrimoine immobilier, du poids économique et des charges. Ces locaux d'enseignement, dédiés le plus souvent à la formation par l'apprentissage sont financés à plus de 80 % par les régions qui ont lancé une politique de mutualisation afin de garantir

Conseil de l'immobilier de l'État

la qualité des établissements, assurer la diversité de l'offre de formation par l'apprentissage et moderniser l'immobilier des locaux de formation et des hébergements afférents.

5. S'agissant de la stratégie immobilière, Il apparaît que la formulation d'une stratégie immobilière est encore un phénomène récent dans le réseau consulaire et que la problématique immobilière semble encore assez nouvelle. Le Conseil a aussi observé une grande diversité de situation allant d'une absence totale de stratégie à une stratégie au coup par coup, sans perspective d'évolution ou à une stratégie annuelle, parfois pluriannuelle construite autour d'un projet de déménagement ou de construction et basée sur une rationalisation et une localisation adéquates. Le Conseil invite les chambres à enrichir leurs documents, à inscrire la politique immobilière dans une échéance à cinq ans, durée des mandatures et comme les services de l'État, à organiser la fonction immobilière, à développer des outils de gestion.
6. Tout en étant conscient de la volonté de respect de l'autonomie des chambres, le Conseil a été surpris de l'absence d'accompagnement de la part des tutelles et de la tête de réseau dans le domaine immobilier lors des évolutions importantes des chambres de métiers et de l'artisanat. Il préconise que des conseils juridiques, techniques et immobiliers soient proposés aux chambres lors des phases de transformation pour assurer les bons choix stratégiques tant financiers qu'immobiliers.
7. Le Conseil a constaté à l'occasion de plusieurs auditions, des rapprochements entre les trois réseaux consulaires (chambre d'agriculture, CCI et CMA) qui ont permis la rationalisation des espaces, la mutualisation des fonctions support, la réalisation d'économies, la conduite d'actions communes et la mise en place de partenariats innovants, tout en préservant l'identité de chaque réseau. Le Conseil note que, si la fusion n'est souhaitée ni par les CMA ni par les CCI qui défendent chacune la spécificité de leur public, le rapprochement dans des locaux partagés tend à démontrer les avantages d'une organisation inter-consulaire au niveau de certains départements, dans un contexte de contrainte budgétaire.

*

Avis n°2015-21 en date du 8 juillet 2015

sur la stratégie immobilière du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI).

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

Vu le code de commerce ;

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le décret n° 2010-651 du 11 juin 2010 relatif à la composition des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat et à l'élection de leurs membres ;

Vu la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Vu la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;

Vu le décret n° 2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

Vu le décret n° 2011-350 du 30 mars 2011 portant diverses dispositions d'application de la réforme des chambres de métiers et de l'artisanat ;

Vu les comptes rendus d'audition devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale (n°1 du 18 février 2015, n°2, 3 et 4 du 4 mars 2015, n°6 du 25 mars 2015 et n°7 du 31 mars 2015) ;

Vu les avis du CIE :

- n° 2013-30 du 13 novembre 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Rouen ;
- n° 2013-31 du 13 novembre 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Picardie ;
- n° 2014-05 du 5 mars 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon ;
- n° 2014-09 du 12 février 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Seine-et-Marne ;
- n° 2014-15 du 11 juin 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Grand Lille ;
- n° 2014-25 du 17 septembre 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Marseille ;
- n° 2015-04 du 11 février 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Tarbes Hautes Pyrénées ;
- n° 2015-05 du 11 février 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie Languedoc-Roussillon ;
- n° 2015-08 du sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile de France ;
- n° 2015-09 du 18 mars 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Caen ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- n°2015-22 du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière des structures de têtes des trois réseaux consulaires ;

Considérant que l'industrie, le commerce et les services comptent plus de 14,6 millions de salariés et les ressortissants des CCI représentent plus de 4 millions (chiffres CCI France, septembre 2014) ;

Considérant, s'agissant de l'organisation administrative du réseau que :

- Le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France), des chambres de commerce et d'industrie de région, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France, ainsi que des groupements inter consulaires que peuvent former plusieurs chambres de région ou territoriales entre elles (par l'article 710-1 du code de commerce) ;
- Les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui le souhaitent peuvent s'unir en une seule chambre dans le cadre des schémas directeurs, elles peuvent disparaître au sein de la nouvelle chambre territoriale ou devenir des délégations de la chambre territoriale nouvellement formée et ne disposent alors plus du statut d'établissement public ;
- Il est créé dans chaque région une chambre de commerce et d'industrie de région ; toutefois il peut être créé par décret une chambre de commerce et d'industrie de région englobant deux ou plusieurs régions (article 711-6) ;
- Aujourd'hui l'ensemble du réseau des 163 CCI françaises est constitué de 135 chambres de commerce et d'industrie territoriales (dont les 6 CCI départementales d'Ile-de-France), de 27 chambres de commerce et d'industrie de région et de CCI France, tête du réseau ;
- CCI France a annoncé en mars 2015 que le réseau métropolitain ne comptera plus que 13 chambres régionales soit autant que le nombre de régions prévue par la loi du 16 janvier 2015 et que le réseau des chambres de commerce et d'industrie territoriales et locales devrait passer de 135 à 90 en 2016 ;

Considérant, s'agissant du statut juridique des chambres de commerce et d'industrie que :

- L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France), les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres de commerce et d'industrie territoriales sont des établissements publics à caractère administratif, placés sous la tutelle de l'État (ministère en charge de l'économie et préfet de région), les chambres départementales d'Ile-de-France sont rattachées à la chambre de commerce et d'industrie de région Ile-de-France et sont dépourvues de la personnalité morale ;
- Les CCI sont administrées par des dirigeants d'entreprise élus pour 6 ans (mandature 2011-2015 avec report des élections en novembre 2016) ; cette organisation spécifique est partagée avec les chambres d'agriculture et les chambres de métiers et d'artisanat ;
- Les chambres sont des personnes morales de droit public régies par le principe de spécialité, créées par l'État ; dotées de l'autonomie sur le plan tant juridique que financier, il dispose de la capacité normative dans les domaines de sa compétence, de la capacité patrimoniale (propriété et disposition de son patrimoine), de la capacité d'ester en justice ;
- Chaque chambre dispose d'un pouvoir réglementaire d'organisation du service et d'une certaine appréciation dans la conduite de sa mission puisque le pouvoir de tutelle est exclusif de tout pouvoir hiérarchique à l'égard des dirigeants d'un établissement public ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Chaque chambre est fortement encadrée par des principes de rattachement et de spécialité, d'où il résulte que l'établissement n'a ni le choix de sa création ni de sa disparition, il n'est pas non plus maître de l'étendue de son champ de compétences ni de son degré d'autonomie, ces décisions revenant à la personne publique ;

Considérant, s'agissant des missions des chambres de commerce et d'industrie, que :

- Les missions d'intérêt général confiées par la loi et fixées par décret (art. 710-1 du code) et financées par la taxe affectée sont de trois ordres : missions de service public transférées par l'État et missions de représentation ; accompagnement des entrepreneurs de la création à la transmission des entreprises, fonctions de support ;
- Les missions de service public sont notamment la prise en charge des formalités liées à la création et à la transmission des entreprises (formalités gérées par les centres de formalités des entreprises –CFE-), les formalités à l'international et l'accès aux aides publiques (tenue du fichier des aides aux entreprises) mais aussi une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics, une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue, une mission de création et gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ;
- La mission d'accompagnement des entreprises de la création à la transmission, prestations générales au titre de l'accompagnement consistent dans des actions de formation, d'information, d'appui et de conseil en matière de création, reprise et transmission des entreprises ;
- Les fonctions support correspondent à l'animation de la vie professionnelle (organisation des élections consulaires), au pilotage général (contrôle de gestion), aux systèmes d'information, à la communication, gestion financière, aux achats, aux ressources humaines, aux fonctions juridiques, à la gestion immobilière et aux moyens généraux ;
- Si les missions de service public obligatoires sont exercées à titre gratuit, les autres services sont payants et procurent des ressources complémentaires aux chambres qui les dispensent ;

Considérant, s'agissant des moyens financiers des chambres de commerce et d'industrie que :

- Les chambres de commerce et d'industrie de région bénéficient des impositions de toute nature qui leur sont affectées par la loi (article 710-1) ;
- Depuis 2011, les CCI sont autorisées à percevoir une taxe pour frais de chambre constituée de deux cotisations, la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) ;
- Les ressources des établissements publics du réseau sont en outre assurées par toute autre ressource légale entrant dans leur spécialité, la vente ou la rémunération de leurs activités ou des services qu'ils gèrent, les dividendes ou autres produits des participations qu'ils détiennent dans leur filiales, les subventions, dons et legs qui leur sont consentis ;
- Chaque établissement du réseau tient une comptabilité analytique mise à disposition des autorités de tutelle et de contrôle afin de justifier que les ressources publiques ont été employées dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires et n'ont pas financé des activités marchandes ; depuis 2013 la mise en œuvre de la norme 4.9 conduit à harmoniser la comptabilité analytique pour toutes les CCI ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Le budget total du réseau des CCI est de 3 900 M€ dont 33 % proviennent de la perception de la taxe, 54 % de ressources propres (prestations) et de 13 % de subventions (conventions avec l'État, collectivités territoriales et union européenne). Les dépenses se répartissent en 39,5 % consacrés aux missions d'intérêt général (accompagnement des entreprises), en 32 % à la formation et à 28,5 % aux infrastructures industrielles et commerciales ;
- La loi de finances 2015 prévoit un prélèvement sur fonds de roulement de 500 M€ au profit de l'État ;
- Les CCI comme les CMA sont soumises au contrôle général économique et financier (CGEFI) ;

Considérant, s'agissant du patrimoine immobilier que :

- Chaque chambre peut acquérir, recevoir, posséder, aliéner, échanger, emprunter après décision de la chambre (assemblée ou bureau par délégation) en appliquant le CG3P pour les acquisitions, aliénations, échanges, baux et locations d'immeubles ;
- Le patrimoine détenu par les chambres est important, très diversifié avec des implantations administratives dans des bâtiments historiques avec des frais d'entretien et de restauration coûteux, des locaux techniques, des centres de formation, des équipements détenus en concession, des parkings et d'autres installations comme des musées ;
- La connaissance du patrimoine des chambres auditionnées et de leurs coûts d'exploitation est globalement satisfaisante ; les chambres ont généralement fait procéder à l'évaluation dudit patrimoine ; elles sont très souvent propriétaires de leurs sièges administratifs et parfois locataires des locaux pour des services de proximité ou des ateliers spécialisés dans un souci de rationalisation des sites et des locaux ; elles louent les espaces excédentaires pour se procurer des ressources complémentaires ;
- S'agissant du patrimoine historique, certaines chambres de commerce et d'industrie cherchent à améliorer le rendement moyen de ces patrimoines comme à Lille et Marseille, même si les résultats concrets sont parfois en-deçà des objectifs ;
- Globalement les chambres de commerce et d'industrie disposent d'un patrimoine immobilier important qui mérite un inventaire exhaustif et une évaluation fiable de cet actif ;

Considérant, s'agissant de la stratégie immobilière que :

- L'assemblée générale de chaque chambre décide et vote sa stratégie immobilière ;
- La plupart des CCI n'ont pas de véritable politique immobilière et quand elles définissent un plan stratégique immobilier, il n'est pas pluriannuel, la valorisation du patrimoine immobilier est peu prise en compte, la rationalisation du parc reste à améliorer avec notamment des cessions des bâtiments devenus inutiles afin de réduire les coûts d'exploitation ;
- Il n'appartient pas à CCI France de définir une politique immobilière nationale qui serait déclinée au niveau local mais la loi lui attribue un devoir de normalisation (article 711-16) ; CCI France l'applique sur les fonctions support (finances, juridique, personnel et immobilier), CCI France est la seule tête de réseau à avoir intégré l'immobilier dans son champ réglementaire avec la norme 4.13 relative aux programmes pluriannuels d'investissement ;

Les représentants des chambres de commerce et d'industrie ayant été entendus en leurs explications.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 juillet 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière du réseau des chambres de commerce et d'industrie :

1. Le Conseil observe avec satisfaction que le réseau des CCI va réorganiser ses implantations régionales dans le cadre de la réforme territoriale de la loi du 16 janvier 2015. Pour être pleinement efficace et être appliqué avant les élections prévues en novembre 2016, ce regroupement nécessitera des évolutions réglementaires que l'État devra étudier avec les CCI.
2. Le Conseil relève que cette nouvelle organisation territoriale devra entraîner une baisse du nombre d'implantations, la rationalisation du parc immobilier, la poursuite de la mutualisation des fonctions support (déjà effective sur les ressources humaines, finances et informatique) et donc la réalisation d'économies, de manière plus lisible que les effets constatés de la loi du 23 juillet 2010. Le volet patrimonial devra être pris en compte afin d'aboutir à la définition d'une stratégie pluriannuelle et d'indicateurs de performance immobilière et à une meilleure valorisation du patrimoine immobilier.
3. Le Conseil constate que les CCI disposent souvent d'un inventaire exhaustif du parc immobilier, très utile dans le contexte budgétaire contraint et dans le cadre des réorganisations territoriales. Cependant, le Conseil relève que ce parc immobilier est estimé en valeur comptable et non en valeur de marché. Il est souhaitable que les CCI réalisent une telle évaluation de l'actif immobilier.
4. Le Conseil observe l'importance du patrimoine historique détenu par de nombreuses chambres consulaires et que l'optimisation de leur occupation qui peut être un gage de ressources complémentaires est pratiquée par certaines chambres avec succès.

Toutefois, il s'interroge sur le point de savoir si la sauvegarde et l'exploitation d'un tel patrimoine relèvent d'une institution consulaire dont les missions et les moyens sont destinés à la mise en œuvre d'une politique publique de développement économique et non de conservation patrimoniale, surtout quand les coûts d'entretiens sont élevés.

De la même manière, lors des auditions, le Conseil a observé que certaines chambres exerçaient la gestion et l'animation de musées. Sans apprécier ni la qualité des établissements ni la gestion, points qui ne relèvent pas de sa compétence, le Conseil, tout en comprenant les raisons historiques du rattachement de musées à certaines chambres de commerce et d'industrie, s'interroge également, sur le bien-fondé de l'exercice de cette activité par des institutions consulaires.

5. S'agissant du patrimoine dédié à la formation, le Conseil constate qu'il n'existe pas de données de synthèse exhaustives et précises. Il note la prééminence des locaux de formation dans le patrimoine immobilier puisque les CCI sont le deuxième formateur après l'éducation nationale et le premier formateur en termes d'apprentissage et que certaines chambres consacrent 80 % de leur budget à la formation. Le Conseil s'interroge sur l'importance de ce patrimoine, sa gestion, sa valorisation et les mutualisations possibles avec les chambres de métiers et d'artisanat, au regard notamment des soutiens financiers des collectivités locales qui visent à moderniser l'immobilier des locaux de formation et les hébergements afférents.
6. S'agissant de la politique immobilière des CCI déterminée par les assemblées générales de chaque chambre, le Conseil relève que la plupart des chambres disposent d'une véritable stratégie immobilière basée sur un diagnostic patrimonial exhaustif et une réflexion stratégique annuel ou pluriannuel avec un plan de cessions des biens devenus inutiles, la réalisation d'audits techniques, un plan d'investissement, la valorisation des biens utiles à l'activité, une gestion des espaces excédentaires et du patrimoine de

Conseil de l'immobilier de l'État

rendement pour se procurer des ressources complémentaires. Il invite les CCI à inscrire cette stratégie à cinq ans, durée des mandatures consulaires.

Compte tenu de l'importance du patrimoine détenu par les CCI, le Conseil relève que le rendement moyen du patrimoine doit être amélioré, notamment les sièges historiques des CCI.

7. Le Conseil recommande que la problématique immobilière soit incluse dans les conventions d'objectifs et de moyens signées avec les CCIR et que la mise à jour des schémas directeurs des CCIR soit précédée d'une étude des conséquences immobilières et qu'un volet patrimonial planifie à 5 ans les évolutions du patrimoine immobilier.
8. Le Conseil observe que des rapprochements entre les trois réseaux consulaires existent et que certaines CCI analysent le caractère positif de ces rapprochements, particulièrement pour mieux exploiter les possibles synergies, même si globalement la fusion n'est souhaitée ni par les CMA ni par les CCI qui défendent chacune la spécificité de leur public.

*

Avis n°2015-22 en date du 8 juillet 2015

sur la stratégie immobilière des structures de têtes des trois réseaux consulaires (assemblée permanente des chambres d'agriculture –APCA-, assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat –APCMA- et CCI France).

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

Vu la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;

Vu les dossiers adressés par l'APCA, l'APCMA et CCI France ;

Vu les comptes rendus des auditions devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relatives aux chambres consulaires, leurs missions et leurs financements, séance du 14 avril 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après les auditions de :

- M. Guy VASSEUR, président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), accompagné de M Benoit MONTARIOL, directeur des ressources à l'APCA, en présence de M Patrice LAUSSON du bureau des programmes budgétaires et des établissements publics de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, lors de sa séance restreinte du 3 septembre 2014 ;
- M François MOUTOT, directeur général à l'assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA) accompagné de M Thierry BACHTANIK, directeur des relations avec le réseau à l'APCMA, en présence de Mme Brigitte BAILBLED du bureau de la tutelle des CMA à la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique ; lors de la séance plénière du 15 octobre 2014 ;
- Mme Judith JIGUET, directrice générale de CCI France, accompagnée de Mmes Catherine MERCIER, directrice Processus et performances et Abah BOUKDOUR, chargée de mission audits et normes, en présence de Mme Sylvie THIVEL, adjointe au chef de bureau de la tutelle des CCI du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, lors de la séance plénière du 14 janvier 2015 ;

Considérant, s'agissant de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) que :

- L'APCA est un établissement public défini par l'article 513-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), organe consultatif et représentatif des intérêts généraux et spéciaux de l'agriculture, consultée par les pouvoirs publics sur toutes les questions relatives à l'agriculture, à la valorisation de ses productions, à la filière forêt-bois, à la protection et au développement durable des ressources naturelles et à l'aménagement du territoire ; elle peut, en outre, émettre des avis et formuler des propositions sur toute question entrant dans ses compétences et visant le développement durable de l'agriculture, de la forêt et du territoire ; elle est placée sous la double tutelle des ministères en charge de l'agriculture et du budget ;
- L'APCA contribue, notamment par ses avis, à la définition des orientations et des conditions de mise en œuvre des politiques agricoles, du développement rural et de l'environnement, définies par l'État, l'union européenne, ainsi que dans le cadre international ; elle apporte son concours à la coopération pour le développement de l'agriculture des pays tiers ; elle gère un observatoire national de l'installation pour analyser les données relatives à l'installation et à la transmission des exploitations agricoles ;
- L'APCA assure l'animation de l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture et représente ce dernier auprès des pouvoirs publics. À ce titre, elle élabore et met en œuvre, seule ou conjointement avec d'autres établissements du réseau, des programmes d'intérêt général dont le champ excède le cadre régional, elle crée au bénéfice de l'ensemble des établissements du réseau des services communs dont les règles de fonctionnement et de financement sont fixées par décret, elle élabore des normes communes pour l'établissement des données budgétaires et comptables et des indicateurs communs de gestion ; ces normes et indicateurs, approuvés par l'autorité de tutelle, sont applicables à tous les établissements du réseau. Elle apporte aux chambres d'agriculture le concours nécessaire à leur fonctionnement et à leurs actions dans les domaines technique, juridique, économique et financier, elle représente l'ensemble des établissements du réseau en matière sociale et signe, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié ;
- Le réseau des chambres d'agriculture est composé de 110 établissements publics dont l'APCA, structure nationale, 88 chambres départementales et interdépartementales, 2 chambres de région et 19 chambres régionales ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Le bureau national de l'APCA est composée de quatorze présidents des chambres départementales, interdépartementales, régionales et interrégionales d'agriculture ainsi que des présidents des chambres de région ;
- L'APCA, propriétaire d'un site parisien et d'un site en Seine maritime, est implantée en région dans cinq antennes et loue un bureau à Bruxelles ;
- Le site parisien de l'APCA est constitué d'un ensemble immobilier de deux bâtiments sis 9 avenue Georges V (75008), acheté en 1965 pour 18 MF, valorisé 23,34 M€ correspondant au prix du marché augmenté du montant des travaux effectués; ce site accueille 182 salariés pour 173,78 ETPT et 14 présidents membres du bureau pendant 2 jours en moyenne par semaine sur 8 078 m² SHON et 2 684 m² SUN soit un ratio de 15,44 m² SUN/ETPT ; il reçoit 17 500 personnes par an en centre de formation et réunions de travail du réseau ;
- L'APCA a construit entre 2006 et 2008 l'école supérieure d'ingénieurs en agriculture, école consulaire implantée sur le campus de Mont Saint-Aignan à Rouen, par regroupement de deux anciens sites (Val de Reuil dans l'Eure et Rouen) pour un montant total de 25,8 M€ financés par une subvention du Conseil général de Seine-Maritime (8,6 M€), par une subvention de la région Haute-Normandie (7,7 M€) et sur fonds propres (9,5 M€), sur un terrain loué au conseil général de Seine-Maritime aux termes d'un bail emphytéotique administratif de 25 ans ; cette école, service de l'APCA, est devenue en 2013 un opérateur inter-établissements du réseau des chambres d'agriculture (OIER) afin de disposer d'une indépendance de gestion ;
- L'APCA dispose de six antennes régionales de formation au sein du réseau Resolia, implantées à Paris et dans les chambres régionales de Lorraine, Midi-Pyrénées, PACA, Bretagne et Aquitaine, comptant chacune deux ou trois collaborateurs installés dans des locaux loués pour un montant total de 0,037 M€ sur 148 m² ;
- L'APCA est locataire d'un bureau à Bruxelles de 39 m² pour un loyer chargé de 15 500 € par an, qui accueille un collaborateur à temps plein ;
- Alors que la politique immobilière est définie par chaque chambre, l'APCA peut dispenser des conseils en termes de respect des normes, de sensibilisation au développement durable (économies d'énergie, bâtiments HQE). L'APCA prône une démarche de régionalisation et de mutualisation, davantage sous l'angle d'une coopération de travail que de stratégie immobilière ;
- En vertu des missions fixées par la loi, l'APCA élabore des normes communes relatives aux fonctions support mais n'en a pas édicté s'agissant de l'immobilier ;
- Il n'existe ni inventaire immobilier exhaustif ni valorisation totale de l'actif immobilier de l'ensemble du réseau, chaque chambre établissant son diagnostic immobilier et décidant de sa stratégie immobilière et de la valorisation de ses immeubles ; l'APCA pourrait établir assez aisément un inventaire immobilier et une estimation de l'actif de l'ensemble du réseau en compilant les données particulières de chaque chambre ;

Considérant s'agissant de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) que :

- L'APCMA est un établissement public national placé à la tête du réseau des chambres de métiers et d'artisanat, habilité à représenter les intérêts des métiers et de l'artisanat auprès de l'État, de l'Union européenne ainsi qu'au plan international ; elle est placée sous la tutelle du ministère en charge de l'artisanat ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- L'APCMA assure l'animation de l'ensemble du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat et veille au bon fonctionnement du réseau. À ce titre, elle élabore la stratégie nationale du réseau des CMA, définit des normes d'intervention pour les établissements membres du réseau et s'assure du respect de ces normes, gère les projets nationaux du réseau, définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres, négocie et signe les accords nationaux en matière sociale, décide en assemblée générale des marchés et accords-cadres relatifs aux achats de fournitures ou de prestations de services (article 5-7 du code de l'artisanat) ;
- Le réseau est composé de 103 établissements dont la tête de réseau, l'APCMA, 6 chambres de métiers et de l'artisanat de région et 4 chambres de métiers et de l'artisanat de région d'Outre-mer, 15 chambres régionales de métiers et d'artisanat, 2 chambres des métiers de droit local, 74 chambres de métiers et d'artisanat départementales, une chambre de métiers et d'artisanat de Mayotte à statut particulier) qui sont des établissements publics placés sous tutelle de l'État (ministère et préfets) et administrés par des dirigeants élus ;
- Le département constitue l'échelon de proximité maximal avec l'implantation de plusieurs antennes dans les grands départements pour demeurer sous le seuil de 45 minutes d'accès entre le lieu d'exercice et le lieu d'accueil des CMA ;
- Des outils partagés (comptabilité, ressources humaines) sont déployés et accompagnent la mise en place de nouvelles organisations mutualisées dans le cadre de la loi du 23 juillet 2010 ;
- L'assemblée générale de l'APCMA est composée de cent sept présidents de chambres de métiers et de l'artisanat, le bureau composé de douze membres, propose à l'assemblée générale les orientations stratégiques ; le directeur général met en œuvre la stratégie portée par le Président suite aux décisions de l'assemblée générale ;
- L'APCMA est propriétaire d'un seul immeuble situé 12, avenue Marceau 75008 Paris d'une surface totale de 4 650 m² pour 139 personnes, le ratio des locaux de bureau s'établissant à 10,5 m²/agent ; elle loue 256 m² au 9, avenue Marceau dédiés au centre de formation des CMA (CFCMA) avec 5 personnes dont l'activité a rapporté en 2013 179 000 € ;
- Cet immeuble a fait l'objet de travaux entre 2004 et 2008 pour un montant de 10 M€ ; avec notamment la construction d'un auditorium pour disposer d'un véritable lieu d'accueil et de travail conforme aux besoins et à l'image de l'artisanat, l'auditorium fait l'objet d'une politique de commercialisation et a rapporté 261 000 € en 2013 ;
- Cet immeuble est considéré par les responsables de l'APCMA comme une vitrine du savoir-faire artisanal français pour les visiteurs étrangers de l'APCMA ;
- Cette implantation a été conservée au vu de son caractère central, proche des dessertes des transports pour les élus, les agents du réseau et l'ensemble des partenaires (ministères, opérateurs) ;
- Un local abritant les archives de l'APCMA, loué à Nanterre sur 100 m² pour 977 € TTC mensuels, devrait être abandonné en 2016 suite à la numérisation des documents et à l'optimisation des surfaces du 12, avenue Marceau ;
- La stratégie immobilière de l'APCMA est définie par le bureau, validée par l'assemblée générale et portée par le président, mise en œuvre par le directeur général avec l'appui du directeur des moyens généraux et du service infrastructure, équipement et logistique en utilisant des outils financiers, logistiques (suivi des contrats et des contrôles obligatoires, plan pluriannuel de travaux de maintenance et d'entretien, plan d'intervention de la sous-traitance pour les contrats de maintenance) ; d'autres outils

Conseil de l'immobilier de l'État

restent à déployer comme le plan pluriannuel de programmation des actions à décliner en un plan pluriannuel d'investissement, un programme de démarche qualité, des tableaux de bord ;

- L'APCMA estime qu'il ne lui appartient pas de définir une politique immobilière nationale qui serait déclinée au niveau local, la politique immobilière des CMA étant du ressort de chaque chambre ;
- Les CMA sollicitent l'APCMA sur des problématiques immobilières, notamment des conseils juridiques ;
- L'APCMA a par la loi un devoir de normalisation et le développe essentiellement sur les fonctions support (finances, juridique, personnel) ;
- Une structure de conseil aux CMA sera créée au sein de l'APCMA d'ici deux ans, chargée d'accompagner les CMA dans leur évolution et un groupe de travail sur le suivi des réorganisations territoriales sera prochainement mis en place ;
- L'APCMA n'a présenté ni inventaire immobilier exhaustif ni estimation de l'actif immobilier de l'ensemble du réseau, chaque chambre établissant son diagnostic immobilier et décidant de sa stratégie immobilière et de la valorisation de ses immeubles
- L'APCMA a participé aux travaux confiés par la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL¹) au CGEFI en 2006 dans le cadre d'une mission d'analyse² du patrimoine immobilier des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat ayant pour but de concevoir et réaliser un inventaire des biens immobiliers des CCI et des CMA ; cet inventaire dressé en 2006 devait être complété en 2008 et actualisé en 2009 mais est resté sans suite ;
- L'APCMA est vivement opposée à l'idée d'une fusion avec d'autres réseaux considérant que les conditions de création des CMA aboutissent à un réseau homogène, structuré autour de convergences d'intérêt des artisans ;

Considérant, s'agissant de la tête du réseau CCI France, que :

- CCI France est un établissement public national qui pilote l'ensemble du réseau des 163 CCI françaises constitué de 135 chambres de commerce et d'industrie territoriales (dont les 6 CCI départementales d'Ile-de-France), de 27 chambres de commerce et d'industrie de région et de CCI France, tête du réseau ;
- Le rôle de CCI France est défini par l'article 5 de la loi du 23 juillet 2010 (article L 711-16 du code de commerce) et consiste principalement à représenter le réseau et les intérêts du commerce, de l'industrie

¹ Direction du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales.

² La lettre de mission partait d'un double constat. « Les établissements consulaires, chambres de métiers et de l'artisanat et chambres de commerce et d'industrie, y compris les têtes de réseau possèdent ou occupent un patrimoine immobilier significatif (dont des centres de formation d'apprentis, écoles de gestion, importantes infrastructures, délégations ou filiales). L'administration centrale, chargée du suivi et de l'accompagnement de la tutelle, ne dispose d'aucune information sur l'étendue et la nature de ce patrimoine ainsi que son mode de gestion. Ce manque de visibilité, dans un contexte de recherche croissante d'optimisation du patrimoine immobilier de l'État et de ses établissements publics, rend nécessaire un inventaire de ce patrimoine et des pratiques de gestion immobilière au sein de deux réseaux ».

Conseil de l'immobilier de l'État

et des services au plan national (soit 2,5 millions d'entreprises, 26 000 salariés), européen et international et à assurer l'animation de l'ensemble du réseau des CCI et à ce titre élaborer la stratégie nationale du réseau des CCI, adopter les normes d'intervention pour les établissements membres du réseau, s'assurer du respect de ces normes, gérer les projets de portée nationale intéressant le réseau, proposer aux CCIT et aux CCIR des fonctions de soutien dans les domaines juridique, technique et financier ainsi que dans celui de la communication institutionnelle ;

- Le patrimoine de CCI France est composé d'un immeuble à Paris sis 46-48, rue de la Grande Armée (17ème) en propriété et d'une antenne à Bruxelles en location ;
- Quinze personnes basées à Bruxelles qui occupaient des locaux à Bruxelles, sis au 1, avenue des Arts (sur 315 m² en location et 357 m² en propriété) vendus en avril 2005, ont emménagé dans un nouvel espace pris en location début 2005 sur 252 m² pour une durée de 9 ans, sis 29, avenue des Arts pour un loyer annuel de 165 €/m²/an après renégociation ;
- Le nombre de sites occupés à Paris a diminué passant de dix sites (avant 2000 dont le siège au 43-45, avenue d'Iéna, saturé à la suite de l'augmentation des missions obligeant à prendre en location plusieurs sites) à trois sites entre 2000 et 2008 (siège au 43-45, avenue d'Iéna et un immeuble 48, rue La Pérouse acquis en 1997 et un immeuble 18, rue Jean Giraudoux loué), à un seul site depuis juin 2008 ;
- L'immeuble à Paris sis 46-48, rue de la Grande Armée (17ème) a été acquis en décembre 2006 pour 72,8 M€ (dont 0,8 M€ de frais de notaire) alors que le service des domaines l'avait évalué à 76 M€ et que la valeur du terrain est évaluée à 55% du coût d'achat ;
- L'acquisition de cet immeuble a été financée d'une part par le montant des immeubles cédés (37,4 M€ dont 17,5 M€ pour l'immeuble rue La Pérouse et 27 M€ pour l'immeuble rue d'Iéna, 3,6 M€ pour une indemnité de renonciation lors d'une première vente défailante) et d'autre part par trois emprunts d'un montant total de 60 M€ avec des taux fixes sur une durée de 41 ou 45 ans (à renégocier compte tenu de la baisse actuelle des taux), que l'annuité de remboursement (capital et intérêts) est de 2,75 M€ et la dette financière à long terme s'élevait à 56,3 M€ au 31 décembre 2013 ;
- Ce site a été retenu car il offrait une surface équivalente à celle de l'ensemble des locaux précédents, une adéquation des surfaces avec les activités du réseau, notamment en termes de salles de réunion indispensables à l'animation du réseau, un accès facile pour les élus et les collaborateurs de province (50 000 passages en moyenne par an), sans alourdir le temps de transport des personnels parisiens, avec la présence de parkings en sous-sol ;
- Cet immeuble qui accueille en moyenne 650 personnes par jour, compte trois niveaux de sous-sols pour les locaux techniques et de stockage ainsi que des parkings et neuf niveaux de bureaux, salles de réunion sur une surface utile totale de 7 659 m² dont 4 770 m² de surfaces de bureaux et de salles de réunion répartis en 3 004 m² de bureaux pour les 247 collaborateurs (soit un ratio de 12,16 m² par personne), 840 m² de salles dédiées aux réunions du réseau et à la formation (dispensée par deux centres de formation dont un dédié aux formations du développement durable) et 926 m² de surfaces louées à neuf partenaires ;
- D'importants travaux d'aménagement (cloisonnement, chauffage/climatisation, électricité, câblage, vidéo-surveillance, remise en état des ascenseurs, plomberie) ont été réalisés pour un montant de 11,7 M€ TTC soit 1 150 € TTC du m² SHON ;
- La valeur locative annuelle de cet immeuble est passée de 3,8 M€ avant travaux à 4,2 M€ après travaux, avec un agrément ERP de niveau 3, rare dans le quartier central des affaires parisien (QCA) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- La réunion de l'ensemble des collaborateurs sur un seul site, plus fonctionnel, adapté aux besoins réels et aux modes de fonctionnement actuels, a renforcé les synergies entre élus et collaborateurs du réseau, facilité les échanges entre les entités partenaires, produit des économies d'exploitation ;
- Les effectifs de CCI France sont de 247 personnes et 170 ETPT ;
- Le budget est de 27,4 M€ provenant à 85 % des contributions obligatoires versées par les CCIR correspondant à une quote-part de la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TACFE) et de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) ; que ce budget contraint oblige à rechercher des économies ;
- La stratégie immobilière de CCI France est examinée par les instances dirigeantes (président, direction générale, bureau, comité directeur, commission des finances) validée par l'assemblée générale et le service de la tutelle; elle est mise en œuvre par la direction processus et performances et la direction des systèmes d'information et des moyens généraux sous la responsabilité de la direction générale ;
- Cette stratégie consiste en une optimisation des surfaces occupées et à une réduction de coûts de fonctionnement (– 20 % entre 2014 et 2015) et s'est concrétisée par l'acquisition d'un immeuble unique à Paris, la cession des anciens locaux, la renégociation du bail du local à Bruxelles et la recherche d'économies avec la réalisation de diagnostics relatifs aux énergies, au développement durable ;
- La stratégie immobilière des prochaines années s'inscrit dans un cadre de réduction globale des coûts avec rationalisation des prestations (de maintenance, des systèmes de sûreté du bâtiment, des services d'accueil et de gardiennage), d'une gestion éco-responsable des énergies, d'une politique d'achats responsables, d'une gestion davantage dématérialisée des flux papier, d'une démarche qualité en vue d'une obtention de la certification ISO 9001 ;
- CCI France conduit des réflexions communes dans le respect de l'autonomie de toutes les CCI, en vertu de l'article L 711-16 qui lui confère la possibilité d'adopter des normes d'intervention du réseau et de s'assurer du respect de ces normes sur différents domaines (règlement intérieur, ressources humaines, normes opérationnelles) ;
- La mise en œuvre de la réforme des CCI a conduit à la redéfinition d'un cadre de référence commun au réseau en matière d'organisation budgétaire, comptable et financière des CCI (« cadre OBCF ») pour concilier les objectifs d'efficacité et d'économie du réseau avec ceux des pouvoirs publics et concilier une nécessaire homogénéisation des pratiques avec la diversité des situations ;
- Six normes ont d'ores et déjà été adoptées par l'Assemblée Générale de CCI France et sont donc applicables au réseau des CCI : la norme 4.4 - Régisseurs de recettes ou de dépenses, la norme 4.7 - Commissariat aux comptes, la norme 4.8 - Application du plan comptable général dans les établissements du réseau, la norme 4.9 - Comptabilité analytique commune du réseau, la norme 4.13 - Programmes Pluriannuels d'Investissements (PPI) et la norme 4.21 - Agrégation des budgets, comptes et indicateurs du réseau des CCI (Cube CCI).
- S'agissant de la norme 4.13, elle précise le contenu, les modalités d'élaboration et de validation des programmes pluriannuels d'investissements (PPI) des CCI à 5 ans ;
- CCI France n'a présenté ni inventaire immobilier exhaustif ni estimation de l'actif immobilier de l'ensemble du réseau, chaque chambre établissant son diagnostic immobilier et décidant de sa stratégie immobilière et de la valorisation de ses immeubles ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- CCI France a participé aux travaux confiés par la direction du commerce et de l'artisanat au CGEFI en 2006 d'une mission d'analyse du patrimoine immobilier des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat afin de concevoir et réaliser un inventaire des biens immobiliers des CCI et des CMA ; cet inventaire dressé en 2006 était incomplet, devait être complété en 2008 et actualisé en 2009 mais est resté sans suite ;

Les représentants de l'APCA, de l'APCMA et de CCI France ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 juillet 2015, fait les observations suivantes :

À l'attention des têtes de réseau,

1. Le Conseil constate les effets très limités de la régionalisation des réseaux consulaires telle que prévue par la loi du 23 juillet 2010 pour les chambres des métiers et de l'artisanat et les CCI et par la réforme « Terres d'avenir » pour les chambres d'agriculture.
2. Le Conseil observe que les têtes de réseaux consulaires présentent les mêmes caractéristiques, exercent les mêmes missions d'appui aux chambres locales et de représentation auprès des pouvoirs publics. Malgré ces similitudes, le Conseil relève la faiblesse des mutualisations entre les trois réseaux et au sein même des réseaux. La réforme territoriale en cours devrait être l'occasion pour les têtes de réseau consulaires d'accentuer cette démarche de mutualisation et de réorganisation.
3. S'agissant de la connaissance du parc immobilier et sans remettre en cause l'autonomie de chaque chambre à décider de sa politique immobilière, le Conseil recommande aux trois têtes de réseau de coordonner dès 2015, la réalisation d'un inventaire du patrimoine immobilier en compilant l'ensemble des données physiques et patrimoniales de chaque chambre. Cet inventaire fournirait une connaissance exhaustive du parc immobilier des trois réseaux consulaires avant la réforme territoriale, aiderait à une optimisation des choix d'implantations et d'affectation des moyens immobiliers et permettrait de mesurer les conséquences immobilières de la réforme territoriale. Le Conseil souligne l'importance de disposer d'un inventaire actualisé régulièrement.
4. Le Conseil constate que les trois têtes de réseaux en tant que pôle de représentation de leur institution sont implantées dans des immeubles à forte valorisation localisés dans le quartier des affaires le plus cher de Paris. Le Conseil s'interroge sur la localisation et sur la valorisation de ces immeubles. Il déplore notamment la présence de locaux de formation dans ces sièges et suggère que les formations soient délocalisées en proche banlieue et en région, comme le pratique en partie l'APCA avec ses antennes régionales afin de réduire les surfaces dédiées à la formation et le coût de fonctionnement, dans un contexte de contraintes budgétaires qui s'appliquent aussi aux établissements publics subventionnés par l'État. Compte tenu de la valeur de ces actifs et nonobstant l'attachement symbolique aux sièges, notamment pour l'APCA et l'APCMA, le Conseil considère qu'une recherche d'implantations plus rationnelles, moins onéreuses et adaptées à la nouvelle organisation territoriale devrait être étudiée afin de vérifier la pertinence des localisations actuelles.
5. Le Conseil déplore l'absence de stratégie immobilière des têtes de réseaux à destination de leurs réseaux alors même que la loi leur attribue un rôle normatif et que les règles édictées concernent essentiellement les domaines de gestion financière et du personnel. Le Conseil relève que des normes relatives à l'immobilier pourraient être utilement développées comme commence à le faire CCI France. Le Conseil invite les têtes de réseaux à engager ou poursuivre ces travaux sur des indicateurs de performance immobilière (normes d'occupation, coûts d'exploitation des immeubles, coût complet,

Conseil de l'immobilier de l'État

tableaux de bord, valorisation) en concertation avec les services de tutelle et France Domaine afin de mieux utiliser et gérer leur immobilier, surtout dans un contexte de budget contraint.

6. Le Conseil note que les établissements des trois réseaux consulaires ne sont pas des opérateurs de l'État au sens de la LOLF mais des établissements publics exerçant des missions de service public. Quoique n'étant pas soumis à la politique immobilière de l'État, ils détiennent un patrimoine immobilier important tant en propriétés qu'en locations. Le Conseil propose donc de les intégrer dans l'opération des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) conduit par France Domaine afin de rechercher des synergies immobilières et d'engendrer ainsi des économies conséquentes.
7. Le Conseil souhaite entendre au cours du second semestre 2016 les trois têtes de réseaux après la mise en place de la nouvelle carte régionale pour connaître les mesures mises en œuvre en matière de rapprochement et mesurer les résultats en termes patrimoniaux.

À l'attention des services de tutelle,

8. Plus globalement le Conseil encourage le renforcement de la tutelle exercé par l'État sur des établissements publics financés principalement sur fonds publics ou taxes affectées afin d'assurer un pilotage stratégique du réseau et de décliner des politiques nationales. Le Conseil souhaite que les services de tutelle des trois réseaux consulaires s'engagent à soutenir des travaux d'inventaire exhaustif, de valorisation des actifs patrimoniaux et de normalisation dans le domaine de l'immobilier et qu'à l'instar de la politique immobilière de l'État, des préconisations fortes soient formulées par chacune des têtes de réseaux et diffusées à l'ensemble des trois réseaux, en concertation avec France Domaine.
9. Le Conseil recommande que l'immobilier soit considéré comme un élément stratégique et économique important par les têtes de réseau consulaires. Il propose qu'un contrat d'objectif et de performance (COP) soit signé entre l'État et les trois têtes de réseau, que la régionalisation du réseau soit inscrite comme un axe stratégique avec ses conséquences immobilières et que des indicateurs de résultats dont des indicateurs de performance immobilière soient définis.
10. Le Conseil note tout l'intérêt que les tutelles tireraient d'une modernisation de la gestion immobilière des réseaux consulaires tant en termes d'exercice rénové de la tutelle, d'un dialogue de gestion plus transparent, de l'optimisation de la gestion et de l'affectation des moyens à l'aide de comparaison des performances immobilières au niveau régional et national.

À l'attention de l'État propriétaire,

11. Le Conseil relève que France Domaine s'intéresse au parc immobilier de l'État et de ses opérateurs mais pas au parc des établissements publics consulaires. Compte tenu de l'étendue et de la valeur de ce patrimoine, le Conseil invite France Domaine à aider ces réseaux à établir un inventaire immobilier exhaustif, une valorisation fiable de leur actif et à définir une politique immobilière pluriannuelle en vue d'une meilleure gestion immobilière d'établissements bénéficiant d'importants soutiens financiers publics.

*

4 Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État »

Le projet de loi de finances comprend depuis 2012 un document de politique transversale consacré à la politique immobilière de l'État. Créé à l'initiative du Parlement, il représente un progrès significatif dans la connaissance des coûts de la fonction immobilière de l'État ; le travail conséquent que sa confection nécessite des services, particulièrement pour France Domaine, mérite d'être souligné.

À l'occasion du DPT 2016, le Conseil a été amené à constater une nouvelle fois que les enseignements qu'il comporte en termes d'indicateurs ne sont pas suffisamment pris en compte par l'État propriétaire pour mieux accompagner sa stratégie immobilière.

Le CIE a ainsi formulé un certain nombre d'observations pour améliorer le DPT et en faciliter l'exploitation.

1. Ce document contient une multitude d'informations très précieuses qui gagneraient à être hiérarchisées de manière à en tirer des conséquences d'une année sur l'autre pour mieux piloter les objectifs stratégiques de la politique immobilière de l'État.

Pour ce faire et afin de permettre une meilleure lisibilité du document, le CIE propose que les éléments de synthèses qui figurent à la fin deviennent le corps du document et que les données relatives à chaque programme soient considérées comme des annexes. Cette présentation permettrait de mettre en exergue les points de synthèse très intéressants fournis par le DPT pour l'évaluation de la politique immobilière.

2. Le CIE se félicite néanmoins des améliorations apportées à ce document dont deux portées par le CIE.

La première concerne l'insertion de quelques graphiques pour accompagner des tableaux. La seconde porte sur le bilan des cessions réalisées en 2014 au titre de la mobilisation du foncier en faveur du logement social (DPT 2016, page 312).

Une autre amélioration concerne les annexes immobilières qui ont été utilisées dans le cadre du DPT 2016 pour l'évaluation des crédits. Ces nouveaux documents visent à intégrer la programmation immobilière dès la construction budgétaire en isolant les dépenses dits du propriétaire de celles de l'occupant.

3. Ces éléments ne doivent pas masquer les imperfections que contient le DPT liées essentiellement à l'absence de fiabilisation des données et au changement de sources utilisés pour le documenter.

À titre d'illustration, le CIE observe que pour l'occupation des surfaces, il est indiqué (DPT, page 301) que 22 363 bâtiments distincts sont inventoriés dans Chorus RE-FX concernant le périmètre des surfaces tertiaires – surfaces utiles nettes - occupées par l'État.

Après analyse des données, 6 015 bâtiments n'ont ni SUN ni nombre de poste de travail renseigné, 6 658 n'ont pas de SUN renseignée et 12 406 n'ont pas de nombre de poste de travail renseigné.

Les ratios d'occupation seraient calculés sur la seule base de 5 732 bâtiments, soit 25% des immeubles soumis à la norme plafond de 12 m² SUN par poste de travail.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Par ailleurs, le ratio a été calculé pour le DPT 2015 sur les campagnes de fiabilisation du parc de bureau par rapport aux SPSI. Pour le DPT 2016, il a été apprécié à partir de Chorus RE-FX à la date du 31 mai 2015 (DPT, page 302) mais avec la marge de complétude évoquée ci-dessus.
5. Ce constat met en exergue, outre l'insuffisante implication des services de l'État à se doter d'un inventaire fiable des immeubles qu'ils occupent, la difficulté à opérer des comparaisons dans la durée en raison des changements de sources des données du DPT même si elles s'inscrivent dans un objectif d'amélioration qualitative.
6. L'examen de quelques données du DPT 2016 permet d'apprécier l'importance des efforts que l'État doit encore réaliser en la matière et dont il doit se saisir pour guider ses choix de politique immobilière.

Les surfaces occupées ont diminué de 204 601 m² de SUB (DPT, page 292) entre 2013 et 2014. Cette évolution qui représente 0,3 % du parc est insuffisante. La diminution des surfaces n'est toujours pas considérée comme un objectif prioritaire ce qui est totalement anormal. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on considère que seules les surfaces relatives aux bâtiments de culte et monuments diminuent quand celles des bureaux, locaux d'activité, bâtiments culturels et infrastructures augmentent (DPT, page 293).

Le parc de logement se situe au niveau de 2013, soit 10,7 millions de m² (DPT, page 293). Le CIE souhaiterait que le DPT fasse apparaître un bilan quantitatif de la réforme des logements de fonction. À la lecture des données sur le parc de logement, il fait le constat que cette réforme dont la première campagne d'arrêtés s'achève fin 2015, n'aurait abouti fin 2014 qu'à une très faible diminution de ce parc.

De fait, le ratio du nombre de m² par poste de travail en 2014 se situe à 14,06 pour 14,33 en 2013 (DPT, page 303) alors que la circulaire du Premier ministre du 10 janvier 2009 fixait la cible à 12 m². Le dépassement global moyen par rapport à la norme de 2009, même s'il est en baisse par rapport à 2013, s'élève à 17 % (20 % en 2013) ce qui représente sur le parc seul de bureaux (18,6 millions de m² en augmentation de 2,6 % par rapport à 2013) plus de 3 millions de bureaux excédentaires.

Malgré la très faible diminution des surfaces, la dépense immobilière en 2016 est fixée à 7,250 milliards d'euros pour une dépense constatée en 2014 de 6,950 milliards soit une augmentation de 4 %.

La part des surfaces non occupées est en légère diminution par rapport à 2013, 3,5 millions de m² en 2014 (DPT, page 291) contre 3,8 millions en 2013 mais avec un stock de bureaux vacants toujours de l'ordre de 600 000 m².

7. Le CIE regrette fortement que sa demande exprimée dans son avis n°2012-18 du 12 septembre 2014 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et réitérée dans son avis de suite du 10 décembre 2014 de faire apparaître dans le DPT « la programmation des opérations permettant d'atteindre les objectifs de réduction énergétique et le bilan chiffrés des progrès accomplis dans ce domaine », n'ait pas été suivie d'effet à la veille de la COP 21.

Sur ce point, le Conseil ne peut que regretter que les données relatives à la performance énergétique (DPT, page 316 et 317) ne soient qu'un copié-collé de celles du DPT 2015.

L'accessibilité du parc immobilier de bureaux occupés par l'État connaît le même traitement alors que les travaux de mise aux normes devaient être réalisés pour 2015 avant la décision de reporter ce délai avec les agendas d'accessibilité programmés.

*

5 Les grands projets

Le CIE a procédé à une audition de suite de l'établissement public du campus Condorcet et du ministère de l'enseignement supérieur sur l'opération Condorcet.

Le Conseil comprend l'intérêt de l'opération Condorcet qui vise à mettre à disposition de la communauté scientifique en sciences humaines et sociales un ensemble immobilier de niveau international.

Il a réitéré néanmoins ses observations de l'an dernier sur le fait notamment que ce nouveau site aurait dû être l'occasion de s'interroger sur la mutualisation des surfaces restantes en vue d'une rationalisation des surfaces.

Le Conseil a eu l'occasion également de constater que certains établissements, opérateurs de l'État, faisant partie de ce projet ne disposaient toujours pas d'une connaissance exacte de leur parc immobilier ce qui est inacceptable.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2015-43 en date du 16 décembre 2015

sur l'opération Campus Condorcet.

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu le décret n°2012-286 du 28 février 2012 portant création de l'établissement public de coopération scientifique (EPCS) « Campus Condorcet » ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et organismes divers de l'État exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des SPSI des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis du CIE n°2014-26 du 17 septembre 2014 sur l'opération Campus Condorcet ;

Vu le dossier adressé le 7 octobre 2015 avant la séance du CIE comprenant une note de synthèse du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) reprenant les interrogations du CIE et l'arbitrage interministériel du 9 avril 2015, une étude et une synthèse du cabinet SEGAT, prestataire extérieur de France Domaine, sur le patrimoine immobilier et le coût complet de l'ensemble des opérateurs concernés, une note d'actualisation de l'avancement du campus Condorcet par l'établissement public de coopération scientifique (EPCS) Campus Condorcet ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 21 octobre 2015 M. Jean- Claude WAQUET président de l'EPCS Campus Condorcet, accompagné de M. David BERINQUE, directeur général de l'EPCS, en présence de Mme Diane POUGET, sous-directrice de l'immobilier et M Jean-François CLERC de la sous-direction immobilière de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle au secrétariat d'état chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de stratégie et l'expertise de la politique immobilière de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur l'opération Campus Condorcet

Considérant que le projet réunissait initialement dix membres fondateurs, compte aujourd'hui un onzième établissement, l'institut des Amériques ;

Considérant que l'adhésion des établissements et l'appui des collectivités territoriales sont confirmés ;

Considérant que les effectifs prévisionnels en 2020 seraient de 12 000 personnes sur le site d'Aubervilliers (dont 8 300 chercheurs et enseignants-chercheurs, 600 administratifs et personnels de bibliothèques, 3 100 étudiants en masters) et de 3 300 personnes sur le site de La Chapelle (dont 3 100 étudiants, 50 administratifs, 150 enseignants-chercheurs) ;

Sur le projet immobilier

Considérant, s'agissant de la connaissance du patrimoine immobilier occupé actuellement par les établissements :

Que les onze établissements¹ concernés par le campus Condorcet sont des opérateurs de l'État, soumis à l'obligation de produire un SPSI depuis 2008 et donc de fournir un inventaire physique de leur patrimoine ;

Qu'en octobre 2013, le MENESR a demandé que l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS), l'école pratique des hautes études (EPHE) et l'université Paris 1 intègrent la démarche de schéma pluriannuel de stratégie immobilière renforcé afin d'analyser les conséquences de la réalisation de l'opération Condorcet sur leur stratégie immobilière globale et leurs coûts associés ;

Qu'en vue de l'audition devant le CIE de juillet 2014, les établissements avaient été invités par le MENESR à fournir une situation patrimoniale en 2014 ;

Qu'entre mai et août 2015, une synthèse des SPSI des onze opérateurs impliqués dans la phase 1 du campus Condorcet a été établie par France Domaine sur la base d'un travail de fiabilisation des données patrimoniales des établissements réalisé par le cabinet SEGAT , prestataire extérieur de France Domaine, en juin et juillet 2015 ;

Que l'état détaillé du patrimoine immobilier est dressé par établissement en surfaces (SHON, SUB et SUN) et en coûts d'exploitation ; qu'une synthèse présente la situation immobilière en 2015, une situation immobilière en 2019 par rapport à 2015 et une situation immobilière en 2024 par rapport à 2015 en nombre de sites (en distinguant les sites maintenus, les sites libérés et les sites nouveaux) en surfaces SHON et en coût d'exploitation ; qu'une évolution détaillée est fournie par opérateur sur dix ans (en surface, charges et coût d'aménagement/déménagement et en effectifs) ;

Que l'état détaillé du patrimoine immobilier par établissement fait apparaître que pour treize sites de l'EPHE, les données (occupation, loyer et charges, coûts d'aménagement/déménagement) ne sont

¹ Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis ; Université Paris 13 ; École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ; École pratique des hautes études (EPHE) ; Fondation Maison des sciences de l'Homme (FMSH) ; École nationale des chartes (ENC) ; Institut national d'études démographiques (INED) ; Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ; Institut des hautes études d'Amérique latine (IHEAL) et l'Institut des Amériques sous gestion de l'université Sorbonne Nouvelle Paris 3.

Conseil de l'immobilier de l'État

pas communiquées et que pour quatre sites de l'école nationale des chartes (ENC), les informations relatives à l'adresse, les surfaces occupées, les coûts et les effectifs sont absentes ; que cette situation est incompréhensible de la part d'opérateurs soumis à l'obligation d'un inventaire physique immobilier depuis 2008 et plus encore pour l'EPHE intégré dans le suivi renforcé des opérateurs depuis 2013 ;

Que la comparaison des données fournies en 2014 et en 2015 permet de constater que si le nombre de sites est quasi identique, les surfaces occupées présentent des différences inexplicables comme par exemple pour l'EHESS le site 190, Avenue de France est occupé sur 8715 m² SHON en 2014 et 6088 m²shon en 2015 ou le site 2 rue Vivienne occupé en 2014 sur 1636 m² SHON et sur 850 m² SHON en 2015 ;

Que l'état détaillé du patrimoine est présenté en nombre de sites, que la notion de site n'est pas définie et semble renvoyer à une occupation libellée par la ville et l'adresse, indépendamment de la surface occupée et du mode d'occupation², que les établissements ont une approche différente de la notion de site et ne recensent pas les occupations de la même façon, que certains ne comptent pas les occupations à titre gratuit alors que d'autres recensent toutes leurs occupations ; que les occupations sur le campus Condorcet comptent pour un site pour chacun des opérateurs ; que le MENESR a précisé, lors de l'audition, que des chercheurs pouvaient être hébergés gratuitement, sans qu'aucun recensement de ces surfaces dispersées n'ait été effectué à ce jour³, que l'EPCS a confirmé cette situation, soulignant d'ailleurs que certains chercheurs doivent même travailler chez eux et rappelé que le projet Campus Condorcet a pour objectif justement de pallier cette carence de bureaux de chercheurs ;

Considérant, s'agissant de la rationalisation des implantations immobilières entre 2015 et 2020 :

Que ce point ne s'intéresse qu'à l'évolution de la situation immobilière entre 2015 et 2020, fin de la phase 1 du campus Condorcet, sans prendre en compte les situations en 2024 qui résulteront d'une phase 2 achevée, aujourd'hui ni décidée ni financée⁴ ;

Que l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne occupe 24 sites sur 124 427 m² SHON avec un coût de fonctionnement de 9,6 M€, conservera 19 sites sur 119 224 m² SHON, libérera 5 sites soit 5 203 m² SHON, disposera de trois sites nouveaux : un dès 2018 de 13 500 m² SHON sur le site de Lourcine (75012), un à Aubervilliers en 2019 sur 6 626 m² SHON et un sur le site de La Chapelle en 2020 sur 19 230 m² SHON⁵ ; soit une occupation finale en 2020 de 21 sites (- 3 sites) sur 139 350 m² SHON (+14 923 m² SHON)⁶, avec un coût de fonctionnement de 10,4 M€ ;

² On relève de très petites surfaces comme 75 m² SHON mis à disposition de l'EHESS au 45, rue des Saint Pères à Paris, sans loyer et charges pour six personnes.

³ Des exemples montrent que cette situation existe dans le patrimoine de certains établissements comme l'EHESS qui recense 7 sites sans loyer ni charges.

⁴ Cf. annexe 2 tableaux récapitulatifs des opérations d'enseignement supérieur et de recherche du CPER 2015-2020.

⁵ Soit 25 856 m² SHON sur le campus Condorcet.

⁶ En 2024 19 sites (-3 sites, libérés entre 2020 et 2022) sur 149 450 m² SHON.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'université Paris 8 Vincennes conservera toutes ses implantations actuelles (soit 12 sites sur 88 049 m² SHON) avec un coût de fonctionnement de 9,7 M€ et s'installera sur 8 027 m² SHON complémentaires⁷ soit une occupation finale de 14 sites (+2) sur 96 076 m² SHON (+ 7 047 m² SHON) avec un coût de fonctionnement de 11,4 M€ ;

Que l'université Paris 13 Nord occupe actuellement 194 908 m² SHON sur 8 sites, quittera une location de 1 592 m² SHON, disposera de 2 672 m² SHON sur le site d'Aubervilliers en 2019 ; soit une occupation finale de 8 sites (domaniaux) sur 195 987 m² SHON (+1 080 m² SHON) pour un coût de fonctionnement de 19,2 M€ ;

Que l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) occupe 21 sites sur 19 768 m² SHON (coût de fonctionnement de 2 M€) ; abandonnera 8 sites soit 10 726 m² SHON, réoccupera le site 54, Boulevard Raspail en 2017 sur 5 929 m² SHON et s'installera sur 11 260 m² SHON sur le Campus Condorcet soit une occupation finale en 2020 de 15 sites domaniaux (- 6 sites) sur 26 679 m² SHON (+ 6 911 m² SHON) avec un coût de fonctionnement de 2,5 M€ ;

Que l'école pratique des hautes études (EPHE) occupe 24 sites et 6 117 m² (avec un coût de fonctionnement de 1,4 M€) avec 13 sites non mesurés (soit 58 % du patrimoine occupé) ; se réinstallera au 54, boulevard Raspail en 2017 sur 1 283 m² SHON, gardera 17 sites (2 794 m² SHON), libérera 7 sites (3 323 m² SHON) et disposera de 4 283 m² SHON sur le campus Condorcet soit une occupation finale de 19 sites domaniaux (- 5) sur 7 884 m² SHON (+1 767 m² SHON) avec un coût de fonctionnement de 1,7 M€ ;

Que la fondation Maison des sciences de l'Homme (FMSH) dispose de 5 sites sur 10 524 m² SHON⁸ avec un coût de fonctionnement de 1,2 M€, n'aura pas de locaux propres sur le site d'Aubervilliers à l'exception de sa bibliothèque intégrée au grand établissement documentaire (GED), libérera la location de l'immeuble Avenue de France pour occuper 2 390 m² SHON au 54, boulevard Raspail (75006)⁹ ; gardera 4 sites sur 6 133 m² SHON¹⁰ soit une occupation finale de 5 sites sur 8 523 m² SHON (- 2 001 m² SHON)¹¹ ; avec un coût de fonctionnement de 1,2 M€ ;

Que l'institut national des études démographiques (INED) occupe un immeuble acquis en bien propre, sis 133, Boulevard Davout (75020) sur 7 254 m² SHON, avec un coût de fonctionnement de 0,65 M€ ; remis à l'EPCS à l'euro symbolique et qui sera vendu ; s'installera sur 7 385 m² SHON (+131 m² SHON) sur le site d'Aubervilliers (coût de fonctionnement de 0,5 M€) ;

Que les unités de recherche du centre national de recherche scientifique (CNRS) concernées par le projet Condorcet occupent 4 002 m² SHON sur 5 sites, avec un coût de fonctionnement de 1,35 M€ ; garderont 3 sites sur 1 147 m² SHON, abandonneront 2 sites sur 2 854 m² SHON ; occuperont en

⁷ 5 300 m² SHON pour la maison de la recherche en 2018 et 2 727 m² SHON sur le campus Condorcet en 2019.

⁸ Un bien propre à Charenton-le-Pont de 3 286 m² SHON, 3 locations (immeuble Le France, sis Avenue de France ; le 86, rue Claude Bernard et un site à Trappes) sur 4594 m² SHON et un bail emphytéotique pour la maison Suger à Paris.

⁹ Page 40, le cabinet SEGAT compte 2 sites pour le 54 Boulevard Raspail

¹⁰ Abandon de la location de l'immeuble le France.

¹¹ Le cabinet SEGAT recense 6 sites car il mentionne 2 sites pour le 54, Boulevard Raspail page 41 alors qu'il n'en compte qu'un page 40.

Conseil de l'immobilier de l'État

2019, 4 980 m² SHON sur le site d'Aubervilliers, soit une occupation finale de 6 128 m² SHON (+2 126 m² SHON) sur 4 sites (-1) avec un coût de fonctionnement de 0,7 M€ ;

Que l'école nationale des chartes (ENC) est implantée sur 9 sites (dont 4 ne sont pas renseignés, soit 44 % des sites) et sur 4 073 m² SHON, avec un coût de fonctionnement de 0,43 M€ ; en 2019 gardera 6 sites sur 2 640 m² SHON, aura libéré 3 sites (soit 1 433 m² SHON) et disposera de 1 300 m² SHON sur le quadrilatère des archives (75004) et de 810 m² SHON sur le site d'Aubervilliers soit une occupation finale de 4 750 m² SHON (+ 677 m² SHON) sur 8 sites¹² (- 1) pour un coût de fonctionnement de 0,42 M€ ; que l'inventaire immobilier, déjà incomplet en 2014 n'est toujours pas complété et ne permet pas de connaître la situation immobilière de cet établissement ;

Que l'institut des hautes études d'Amérique latine (IHEAL) sous gestion de l'université Sorbonne Nouvelle Paris 3, implanté sur un seul site, sis 28, rue Saint Guillaume (75006 Paris) sur 1 388 m² SHON, dans un bien domanial avec un coût de fonctionnement de 111 000 € ; libèrera entièrement ce site et occupera 1 378 m² SHON (bien propre) sur le site d'Aubervilliers avec un coût de fonctionnement 199 000 € ;

Que l'institut des Amériques (groupement d'intérêt scientifique sous gestion de l'université Sorbonne Nouvelle Paris 3), implanté dans un bien domanial à Vanves sur 864 m² SHON, avec un coût de fonctionnement de 33 000 € ; s'installera à Aubervilliers sur 610 m² SHON (bien propre) avec un coût de fonctionnement de 45 000 €, en réduisant sa surface de 254 m² SHON ;

Qu'au final les établissements occuperont en surfaces privatives, hors espaces mutualisés, sur le site d'Aubervilliers 42 731 m² SHON et 19 230 m² SHON sur le site de La Chapelle soit au total 61 961 m² SHON, avec un coût de fonctionnement de 6,9 M€ ;

Qu'en 2015, selon les calculs du secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État (SGCIE), pour l'ensemble de leur patrimoine, les onze établissements occupent 462 354 m² SHON et qu'en 2020, ils auront conservé 422 792 m² SHON (91 % du patrimoine occupé en 2015), auront abandonné 40 000 m² SHON (soit 9 % du patrimoine occupé en 2015), s'implanteront sur 71 957 m² SHON de surfaces complémentaires (sites d'Aubervilliers, de La Chapelle, de Lourcine et du 54, boulevard Raspail et autres), occuperont ainsi 494 752 m² SHON de surfaces privatives¹³ et 41 614 m² SHON d'espaces mutualisés soit une occupation totale de 536 366 m² SHON, représentant une augmentation de 74 000 m² SHON ;

Que l'évolution globale entre 2015 et 2019 montre une baisse de 13 % du nombre de sites qui passe de 111 sites à 97 sites et une augmentation des surfaces de 16 % (74 012 m² SHON de surfaces complémentaires) ;

Que la diminution du nombre de sites est limitée ; que l'opération ne conduira pas à une réduction plus importante du nombre de sites car, selon l'EPCS, nombre de chercheurs ne disposent pas actuellement de bureaux fournis par l'administration ;

¹² Le cabinet SEGAT recense 6 sites car il mentionne 2 sites pour le 54, Boulevard Raspail page 41 alors qu'il n'en compte qu'un page 40.

¹³ dont 42 800 m² sur le site d'Aubervilliers et 19 200 sur le site de La Chapelle.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'évolution des surfaces occupées selon le statut juridique des biens entre 2015 et 2019 montre une baisse des locations privées (- 78 %) et des biens propres (- 21 %), une augmentation du parc domanial (+ 26 %) et une stabilité des locations et mises à disposition par les collectivités locales ;

Que pour chaque opérateur, un calendrier de libération des sites est précisé entre 2015 et 2024, ce qui représente un engagement des établissements en termes de rationalisation des occupations dans un calendrier à respecter, notamment dans le cadre de résiliation de baux ;

Que les coûts d'exploitation passeraient, entre 2015 et 2020, de 44,3 M€ à 48,3 M€, soit une augmentation de 9 % ; que ces charges nouvelles seront financées en partie par des ressources propres des établissements et en partie par soutien budgétaire du MENESR ;

Que cinq cessions sont prévues dont une seule participera au financement de l'opération Campus Condorcet ;

Que, s'agissant du site du 54, boulevard Raspail, réoccupé en 2017 par trois établissements (EHESS, EPHE et FMSH), il est prévu par décision du Premier ministre du 9 avril 2015 que « les sièges des deux écoles EHESS et EPHE seront déménagés sur le site du Campus Condorcet au plus tard d'ici la fin de la phase 2 » et qu' « une évaluation financière des impacts sur le budget de l'État des différentes alternatives envisageables pour héberger les sièges de ces écoles ainsi que celui de la fondation « Maison des sciences de l'homme » d'ici la fin de la phase 2, à savoir le statu quo (maintien dans l'immeuble France), retour au 54, Boulevard Raspail en 2017 ou installation au Nord de Paris » est demandée aux ministères des comptes publics et en charge de l'enseignement supérieur ; que selon France Domaine, la cession dans l'état actuel du PLU représenterait un manque à gagner de 50 M€ et le scénario le plus avantageux économiquement et fonctionnellement est le retour sur Raspail dans un premier temps, avec en parallèle la construction d'un site en proximité du campus Condorcet (dans le cadre ou non de la phase 2) ;

Considérant, s'agissant des objectifs de la politique immobilière de l'État (PIE) :

Que l'objectif prioritaire de l'opération du campus Condorcet est d'améliorer les conditions de travail et d'accueil des utilisateurs de ces établissements et d'apporter ainsi des moyens de travail au niveau des standards internationaux jusqu'ici inexistantes ;

Que le choix stratégique d'accueillir en priorité les équipes de recherche par rapport à l'accueil des sièges d'établissement et des personnels administratifs défendu par le MENESR, renforce la pertinence scientifique du projet ;

Que les surfaces privatives des établissements couvrent 42 731 m² SHON à Aubervilliers et 19 200 m² sur le site de la Chapelle ;

Que, sur le site de La Chapelle, ces surfaces consistent en des locaux dédiés à l'enseignement (amphithéâtres, salles banalisées et salles informatiques) à l'encadrement pédagogique, aux services aux étudiants (restauration, bibliothèques, vie associative) et à l'administration ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que, sur le site d'Aubervilliers, ces surfaces consistent en espaces de recherche¹⁴ avec essentiellement des bureaux¹⁵, des espaces de formation à la recherche et des espaces d'administration générale ;

Que les bureaux dans les unités de recherche se répartissent en bureaux individuels, en bureaux collectifs et en bureaux partagés (ou mutualisés, c'est à dire non dédiés à une personne) ; que les bureaux dans les plateformes d'accueil de programme sont soit collectifs soit partagés ;

Que, comme prévu dans le programme général, les enseignants et des chercheurs résidents sont logés en très grande majorité¹⁶, à 80 % dans des bureaux individuels avec des postes de travail permanents et à 20 % des effectifs dans des bureaux collectifs, qu'il n'est prévu aucun bureau partagé ;

Que les doctorants résidents sont logés à 100 % dont 70 % des effectifs dans des bureaux mutualisés dans la plupart des établissements (à 100% des effectifs pour les universités Paris 8 et Paris 13) ; que seulement 20 % des doctorants accueillis sont logés, dans des bureaux partagés ;

Que ces espaces tertiaires créés, notamment pour les chercheurs, restent au deçà du ratio des 12 m² SUN/poste ;

Que les taux d'occupation des bureaux sont de 100 % selon le MENESR ; qu'il est prévu un accès des locaux 24H sur 24, 7 jours sur 7 ;

Que les espaces mutualisés s'étendent sur 41 600 m² SHON sur le site d'Aubervilliers (23 000 m² SHON pour le GED, le reste concernant la maison des chercheurs, l'hôtel à projets, le centre de colloques, les locaux de restauration, de vie associative et culturelle, du pôle socio-médical et des logements étudiants) ;

Sur le financement de l'opération Campus Condorcet

Considérant, s'agissant du financement apporté par l'État,

Que les 450 M€ en capital soit environ 18 M€ par an sont inscrits au CPER 2015-2020 pour un montant de 23 M€ pour l'opération de la Chapelle; et pour un montant de 85 M€ au titre du campus Condorcet, conformément à l'engagement ;

¹⁴ Ces espaces de recherche concernent des unités de recherche et des plateformes d'accueil de programmes avec pour les unités de recherche des bureaux administratifs, des bureaux d'enseignants-chercheurs et chercheurs, des locaux d'accueil pour les doctorants, des salles de séminaires, des espaces communs de service, des espaces de convivialité et d'échange.

¹⁵ Le programme général et le programme fonctionnel ont prévu des bureaux individuels de 12 m² SUN, des bureaux doubles de 18m², des bureaux quadruples de 30m² et des bureaux paysagers de 6 m² par personne. Les espaces de formation à la recherche concernent des amphithéâtres avec un ratio de 1,2 m² par personne, des salles de 50 à 100 personnes avec un ratio de 1,3 m² par personne, des salles de 25 à 50 places avec un ratio de 1,5 m² par personne et des salles de moins de 25 personnes avec un ratio de 1,8 m² par personne.

¹⁶ S'agissant des enseignants chercheurs résidents, une pondération de 2 % a été appliquée pour prendre en compte quelques cas particuliers de résidents ponctuellement hors site ou travaillant de façon isolée.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que 68 M€, financés grâce aux intérêts intermédiaires produits par la dotation Campus, ont servi à l'acquisition des terrains de l'opération, achat initialement prévu pour un montant de 66,2 M€ ;

Que France Domaine évoque 516 M€ d'investissement de l'État pour la tranche 1 du Campus, montant correspondant à la dotation du Plan Campus ;

Considérant, s'agissant du financement apporté par la région Ile de France :

Qu'il consiste en un montant maximum de 171 M€ dont 148 M€ pour le site d'Aubervilliers (constructions du GED et du bâtiment EHESS) et 23 M€ pour le site de la Chapelle ;

Que sur les 148 M€ prévus pour le site d'Aubervilliers, 17 M€ auraient été engagés entre 2011 et 2013 selon le MENESR ; 6,644 M€ ont été inscrits en 2014 au CPER 2007-2014 et affectés aux phases études du projet de création du bâtiment dédié à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) ; que sont inscrits au titre du CPER 2015-2020, 32,33 M€ pour la construction du bâtiment de recherche EHESS à Aubervilliers et 92 M€ pour la construction d'un grand équipement documentaire sur le campus Condorcet ;

Que sur les 23 M€ prévus pour le site de La Chapelle, 12,5 M€ sont inscrits au CPER 2015-2020 pour la première phase et le solde pour la deuxième phase sera inscrit en fonction de l'état d'avancement du projet ;

Considérant, s'agissant du financement des collectivités locales :

Que la Ville de Paris finance l'acquisition du foncier à hauteur de 15 M€ et les constructions du site de la Chapelle pour 23 M€ ;

Que la communauté de Plaine Commune apporte 7,3 M€ et a financé l'aménagement de la place du Front populaire pour un coût de 19 M€ et l'aménagement des espaces publics aux abords du campus à Aubervilliers pour 5,3 M€ (hors foncier) selon le protocole d'accord du 24 octobre 2013 ;

Que la ville d'Aubervilliers apporte 0,3 M€ en foncier ;

Considérant, s'agissant du financement par l'EPCS Campus Condorcet :

Que l'EPCS apporte le produit de cession de l'immeuble de l'INED, acquis à l'euro symbolique à l'INED ;

Que l'EPCS mentionne d'éventuelles ressources complémentaires apportées par la cession de charges foncières sur les logements pour étudiants et chercheurs et par l'exploitation de la maison des chercheurs, d'autres valorisations restent à exploiter comme la gestion du faculty club, des commerces (non chiffrées) ;

Considérant, s'agissant du financement du contrat de partenariat public/privé (PPP) :

Que l'EPCS a renoncé à recourir à un emprunt auprès de la banque européenne d'investissement et de la caisse des dépôts et consignations, en raison de difficultés techniques ;

Que l'EPCS bénéficie d'un rescrit fiscal lui permettant la récupération de la TVA sur les redevances dans le cadre de son activité de location ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant, s'agissant du calendrier de l'opération :

Que l'opération a pris du retard et ne devrait être achevée qu'en 2019 pour le site d'Aubervilliers et en 2020 pour le site de La Chapelle ;

Que la région a désigné l'agence de Portzamparc comme lauréat du concours de maîtrise d'œuvre du GED le 10 décembre 2014, dans le calendrier initial prévu ;

Que pour la réalisation du bâtiment de l'EHESS, le lauréat du concours de maîtrise d'œuvre devrait être désigné en janvier 2016 ;

Que la programmation est en cours pour la réalisation du bâtiment de la porte de La Chapelle ;

Qu'un arbitrage interministériel du 9 avril 2015 a confirmé l'engagement de l'État et validé le financement de la première phase du projet avec un lancement du chantier en janvier 2016 pour une livraison en avril 2019 ; que cette décision a été annoncée par le Premier ministre lors des comités interministériels du Grand Paris des 14 avril et 15 octobre 2015 ;

Que le calendrier du PPP prévoit une signature du contrat en mars 2016, des travaux réalisés entre mai 2016 et septembre 2018 ;

Que le GED sera terminé fin 2018, les locaux de l'EHESS seront achevés fin 2019 ;

Les représentants de l'EPCS campus Condorcet, du secrétariat d'état chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 21 octobre et du 16 décembre 2015, fait les observations suivantes, en référence à celles formulées dans son avis du 17 septembre 2014 :

Sur la première observation relative à l'allocation de moyens complémentaires aux sciences humaines et sociales

1. Le Conseil note que des décisions politiques importantes ont dû être prises récemment pour redéfinir le calendrier de l'opération, en lancer la première phase, renvoyer à des décisions ultérieures le lancement de la seconde et repréciser les financements. Ces importants ajustements confirment l'analyse du Conseil sur le fait que, malgré la priorité accordée à cette opération, elle se caractérise par une forme d'impréparation pour certains aspects opérationnels et financiers.

Le Conseil relève la difficulté subsistante à connaître avec exactitude les occupations actuelles, la rationalisation et la valorisation de certaines occupations. Il note par ailleurs, qu'aucun engagement n'a été pris pour la réalisation de la seconde phase.

Sur la deuxième observation relative à l'appui des collectivités territoriales

2. Le Conseil constate que la mobilisation forte et rapide des collectivités territoriales se vérifie puisque les apports en foncier et en équipements ont été réalisés et que la Ville de Paris poursuit son effort financier relatif au site de la Chapelle.

Il prend note de l'assurance donnée par les représentants de l'EPCS quant au financement intégral par la Région de ses engagements financiers d'ici fin 2020 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

L'État a aussi apporté le financement de l'intégralité du foncier et confirmé ses engagements financiers dans le cadre du CPER 2015-2020.

Sur la troisième observation relative au projet immobilier, le Conseil fait les remarques suivantes

3. Le Conseil considère inacceptable que la connaissance du parc immobilier, préalable indispensable à toute bonne gestion immobilière, ne soit pas encore réalisée alors que le projet du campus Condorcet est né en 2007, résulte de plus de cinq ans d'études, a été expertisé dans le cadre du plan Campus et des CPER. Il rappelle aussi que les établissements, opérateurs de l'État devaient fournir un SPSI dans le cadre de la campagne lancée depuis 2008 qui s'achève en 2015. Un inventaire du patrimoine immobilier toujours incomplet, malgré tous les travaux engagés et l'appui d'un prestataire externe, devient injustifiable tant de la part de l'État propriétaire que de la tutelle (le MENESR) et les établissements eux-mêmes. Le Conseil demande à l'État propriétaire de définir un périmètre et des critères clairs pour dénombrer le patrimoine occupé par les établissements et de contrôler cet inventaire, à la tutelle de suivre et vérifier l'inventaire physique pour obtenir enfin une liste fiable des biens occupés par les établissements avec indication des surfaces totales occupées par site et des coûts d'exploitation.

Cette méconnaissance est d'autant moins compréhensible que l'opération correspond à un investissement global de 737 M€ (hors apport de l'EPCS).

Le Conseil observe que la réalisation de la seconde phase n'est pas envisagée et aucun crédit n'est inscrit dans le CPER 2015-2020 tant de la part de l'État que de la région. S'il prend en compte le choix fait par le MENESR de privilégier la destination scientifique des nouvelles installations et la volonté d'accorder des moyens immobiliers pour combler la pénurie actuelle de surfaces dédiées à la recherche, il continue de s'interroger sur le maintien des anciennes implantations qui perpétue l'émiettement des moyens et la dispersion des chercheurs.

Le Conseil relève que l'évolution entre 2015 et 2019 ne se traduit que par la diminution minimale du nombre de sites et juge le critère utilisé comme non pertinent puisqu'il ne permet pas d'appréhender l'évolution immobilière des établissements et laisse perdurer la dispersion des occupations dans Paris intra-muros.

La diminution des surfaces occupées actuellement de 9 % paraît limitée, se justifie par le fait que l'opération Campus Condorcet vise à pallier la pénurie de moyens immobiliers des établissements et donc à augmenter les surfaces disponibles pour la recherche. Il regrette cependant le maintien des occupations actuelles qui peut nuire à la coopération scientifique des équipes de recherche du campus Condorcet, sauf à indiquer que ces occupations sont réutilisées par d'autres équipes de recherche, hors sciences sociales.

Si l'accent a bien été mis sur le développement des services mutualisés et des systèmes numériques adaptés aux nouvelles générations d'étudiants et de chercheurs, le Conseil s'interroge sur la spécificité fonctionnelle des surfaces privatives des établissements, notamment des bureaux et estime qu'une meilleure prise en compte de la mutualisation de ces locaux et de la flexibilité des aménagements aurait été possible, compte tenu des nouvelles technologies et des nouveaux modes de travail.

Il regrette, à cet égard, que les bureaux individuels affectés nominativement aux enseignants chercheurs aient été privilégiés et que la formule de bureaux partagés n'ait été retenue que pour des doctorants accueillis alors que le travail d'enseignement et de recherche s'exerce le plus souvent dans des espaces mutualisés, hors des bureaux.

Le Conseil a bien noté les engagements des établissements à abandonner certaines occupations dans des calendriers précis et il demande à France Domaine de faire respecter les engagements des

Conseil de l'immobilier de l'État

établissements et de communiquer au CIE un suivi annuel de ces libérations qui concernent essentiellement des abandons de location et très eu de cessions.

Le Conseil s'étonne que l'institut des hautes études d'Amérique latine (IHEAL) et l'institut des Amériques s'implantent sur le site d'Aubervilliers dans des biens propres alors que tous les autres établissements bénéficient de locaux domaniaux.

Sur la quatrième observation relative au financement de l'opération

4. Le Conseil prend note que le plan de financement a été revu et constate d'importantes avancées. Si conformément au protocole de site signé en 2014, les apports de la région Ile de France et de l'État sont confirmés dans le CPER 2015-2020 ainsi que l'engagement de la Ville de Paris, il note la difficulté de suivre le financement inscrit sur deux CPER avec des crédits engagés sur le CPER 2007-2014 et réinscrits sur le CPER 2015-2020 pour les soldes non réalisés.

Le PPP n'est pas signé mais le Conseil constate avec satisfaction que parmi les différentes solutions étudiées en 2014, l'éventualité du recours à l'emprunt pour des raisons d'optimisation fiscale a été abandonnée et qu'un rescrit des services fiscaux de décembre améliore le bilan de l'opération par neutralisation de la TVA.

Le Conseil note aussi l'incertitude sur la prise en charge des coûts d'exploitation et que le MENESR s'est engagé à allouer des dotations aux établissements qui n'auront pas la capacité à assumer ces dépenses nouvelles.

Sur la cinquième observation relative aux équipements de soutien à la vie du campus

5. Le Conseil relève que les financements relatifs aux espaces de restauration, des mesures d'accompagnement – logements, équipements de la vie étudiantes, équipements sportifs, services médicaux-sociaux n'ont pas été précisés et demande à nouveau à pouvoir disposer d'informations complémentaires.

Sur la sixième observation relative au constat d'ensemble de l'opération

6. Le Conseil remarque que les recommandations formulées dans son avis du 17 septembre 2014 ont été partiellement suivies. S'il note des améliorations importantes, notamment sur les aspects opérationnels et le financement, le Conseil constate encore des incertitudes notoires, notamment sur l'inventaire immobilier et sur le calendrier de libération des sites parisiens. Il regrette que le déménagement des sièges des deux écoles (EHESS et EPHE) s'inscrive dans un calendrier de réalisation de la phase 2 du campus Condorcet. Dans l'hypothèse de sa réalisation, il a pris bonne note de l'information selon laquelle la cession de l'immeuble du 54, Boulevard Raspail interviendrait, en observant une nouvelle fois, l'impact en termes de destruction de valeur qu'induirait les règles du PLU de la Ville de Paris.

*

En conclusion, le Conseil, s'il comprend l'intérêt de l'opération Campus Condorcet de disposer d'un ensemble cohérent dédié à la communauté scientifique en sciences humaines et sociales, considère que ce nouveau site aurait dû être l'occasion de s'interroger sur la mutualisation des surfaces restantes en vue d'une rationalisation des espaces puisqu'au final 74 000 m² SHON vont être créés et seuls quatorze sites doivent disparaître (soit environ 40 000m² SHON).

Conseil de l'immobilier de l'État

Il note, à cet égard, que l'économie tendancielle présentée de 1,3 M€ est calculée sur la base d'un statu quo concernant les implantations restantes et non sur une recherche de rationalisation.

S'agissant des coûts immobiliers globaux annuels estimés en 2015 et en 2024, le Conseil demande à pouvoir disposer d'un bilan de ces coûts à horizon 2022 pour évaluer les économies réellement réalisées et les comparer à l'économie tendancielle calculée.

*

6 Les SPSI de l'administration centrale des ministères pour la période 2014-2018

La circulaire du Premier ministre en date du 16 janvier 2009 a posé les bases de la politique immobilière de l'État. Celle-ci doit répondre à une triple préoccupation : assurer aux agents de l'État un cadre de travail de qualité et fonctionnel ; faire bénéficier les usagers de bonnes conditions d'accueil ; utiliser le patrimoine public dans des conditions qui garantissent la performance immobilière et la préservation de sa valeur. S'y ajoutent la nécessité de développer l'offre de logements sur certains biens libérés, devenus inutiles au service public et les orientations du Grenelle de l'environnement.

Parmi les outils mis en place pour mener à bien cette politique figurent les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Chaque ministère doit en disposer pour son administration centrale qui détaille l'état de son parc et définit les perspectives d'évolution des cinq prochaines années dans un objectif de réduction du volume et du coût des surfaces occupées.

Les premiers SPSI d'administration centrale ont été examinés par le Conseil de l'immobilier de l'État comme le prévoyait la circulaire du 16 janvier 2009. Le Conseil a donc procédé au bilan de ces SPSI 2008-2013 et examiné ceux de la période quinquennale 2014-2018.

Les treize avis rendus par le CIE en 2014 et 2015 démontrent, outre que les données physiques relatives aux bâtiments sont insuffisamment renseignées, que les objectifs de réduction du volume et du coût des surfaces occupées décidés par le Premier ministre en 2009 ne sont toujours pas atteints.

Ainsi, aucun des ministères auditionnés tout au long de ces deux années ne respecte le ratio de 12m² SUN/pdt à l'issue de la période 2008-2013. Seuls certains d'entre eux se sont engagés à atteindre cette cible à la fin de la période du SPSI en cours en réduisant leurs implantations.

De fait, l'objectif de réduction des coûts fixé en 2009 est loin d'être satisfait. La dépense immobilière de l'État est toujours de l'ordre de 10 Mds d'euros.

De plus, comme le CIE l'avait fait observer l'an passé, l'évolution à la baisse des effectifs n'est pas toujours prise en compte par les ministères pour définir leur stratégie immobilière. Or, cet élément pourtant connu des ministères dans un cadre pluriannuel (à périmètre de missions constant) doit être intégré dans toute stratégie immobilière.

Le Conseil s'est montré surpris par le manque d'anticipation que reflète l'analyse des SPSI pour la période 2014-2018 : la date de fin des précédents SPSI étant prévisible, il aurait été opportun que France Domaine et les ministères anticipent mieux leur renouvellement.

Une nouvelle fois, le CIE a regretté le parti pris de certains ministères de maintenir leur activité dans l'hyper centre de Paris sans que cela soit justifié fonctionnellement.

La position du CIE de rechercher des implantations moins onéreuses pour le budget de l'État et plus satisfaisantes pour le temps de transport des agents a été suivie par le ministre en charge du domaine qui a invité deux ministères à reconsidérer leur stratégie immobilière en intégrant dans leur scénario l'étude économique d'une localisation en périphérie de Paris.

Conseil de l'immobilier de l'État

Ces différents points mettent en évidence le rôle central que doit jouer France Domaine dans la stratégie immobilière des administrations centrales des ministères. Il doit également garantir la cohérence globale des schémas et leur compatibilité entre eux.

Pour cette raison, la définition de la stratégie immobilière de chaque ministère « en silo » n'est pas adaptée aux enjeux d'une politique immobilière efficace et moins coûteuse que l'État propriétaire doit mener.

À cet égard, l'audition du CIE sur le devenir du Palais de justice de Paris qui concerne à la fois le ministère de l'intérieur, la préfecture de police de Paris et le ministère de la justice est révélatrice de ce mode de fonctionnement. À cette occasion, le CIE a dû expressément rappeler qu'il appartenait au ministre en charge du domaine de définir la stratégie immobilière de l'État et de la mettre en œuvre par le biais de France Domaine. Ce service doit assurer le pilotage de l'opération relative au devenir de ce bien prestigieux en concertation avec les ministères occupants qui doivent légitimement exprimer leurs souhaits et besoins.

L'avenir du Palais de justice aux enjeux élevés en termes financiers et symboliques doit d'abord être examiné au regard de toutes les hypothèses de valorisation possible et pas uniquement dans le but d'une réutilisation par les ministères quelle que soit la pertinence de leurs besoins.

À titre d'exemple, au cours de trois auditions en dix-huit mois, le ministère de l'intérieur a présenté à chaque fois un SPSI reposant sur des hypothèses d'implantations différentes.

Le CIE procèdera en 2016 à une audition de suite de cette opération pour s'assurer que les hypothèses de travail retenues pour l'avenir du Palais de justice s'inscrivent bien dans cette démarche.

Les SPSI permettent à l'État de disposer d'un moyen de mesurer, même de manière imparfaite la performance immobilière du patrimoine public répondant ainsi à l'une des préoccupations assignée à la politique immobilière de l'État en 2009.

En revanche, le CIE s'est étonné que ceux-ci ne prennent pas suffisamment en compte le premier des objectifs de cette politique qui vise à assurer aux agents de l'État un cadre de travail de qualité et fonctionnel.

Il est vrai que tous les travaux menés ces dernières années en matière immobilière ont largement été consacrés et avec raison à la connaissance du parc, sa fiabilisation, sa rationalisation pour réduire la dépense immobilière et ce d'autant plus que les contraintes budgétaires sont fortes.

Or, l'immobilier comme toutes les autres fonctions support doit permettre l'exercice des missions de service public dans des conditions optimales.

Cette dimension suppose une approche différente de la fonction immobilière en s'intéressant davantage aux besoins des agents eux-mêmes.

Le CIE a fait le constat cette année que seule une structure auditionnée à la suite d'une fusion de plusieurs organismes avait pris la peine de calculer pour chaque agent le temps de trajet induit par la nouvelle implantation proposée pour le regroupement. Au global, la future situation géographique améliorerait le temps de transport de la majorité des personnes concernées.

Lorsque le CIE souligne avec force que le maintien dans le centre de Paris d'administrations centrales ne se justifie pas toujours d'un point de vue fonctionnel, il ne s'intéresse pas uniquement à l'aspect financier et au ratio au m². Quand il demande à un ministère de réfléchir à une implantation hors de Paris, sa préoccupation est également de privilégier une localisation avec une zone d'accès aisée pour les agents.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil souhaite que la recherche d'implantation au plus près des agents soit privilégiée et prise en compte dans les choix immobiliers à venir et la fonction immobilière doit susciter cette démarche.

Dans le même esprit, le Conseil a relevé que l'implantation en dehors de l'hyper centre parisien de ministères au complet (le ministre et son administration) aurait de ce point de vue valeur de symbole. Une telle décision politique, outre qu'elle répondrait aux enjeux d'optimisation des ressources humaines et environnementaux en limitant les déplacements, constituerait un levier puissant pour le projet d'aménagement du Grand Paris. Le Conseil a rappelé que ce projet a vocation à améliorer le cadre de vie des habitants, à corriger les inégalités territoriales et à construire une ville durable.

Au demeurant, les mutations accélérées des modes de travail du fait de la révolution des technologies de l'information et de la communication peuvent proposer, au cas par cas et de manière adaptée, une réponse à ces enjeux.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2014-35 en date du 10 décembre 2014

sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales¹

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2009-03 sur les conditions envisagées du maintien de l'implantation actuelle, avenue de France, des services de la jeunesse et des sports ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2008-12 du 27 mai 2008, sur le SPSI des ministères de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative et du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales communiqué du 12 novembre 2014 ;

Après avoir entendu M. Pierre RICORDEAU, Secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, accompagné de Mme Annaïck LAURENT, Secrétaire générale adjointe, de MM. Patrick LE GALL, Sous-directeur des finances, des achats et des services, Erick GLIPPA, Sous-directeur des services généraux et de l'immobilier, Philippe BENOIST, son adjoint, Karim BEDDEK, Chef de bureau de la stratégie immobilière, en présence de Mme Nathalie MORIN, Chef du service France Domaine accompagnée de MM. Pierre DURAND-DELACRE et Jean-Michel REMONGIN lors de sa séance du 12 novembre 2014 ;

Considérant que dans son avis du 27 mai 2008, le Conseil de l'immobilier proposait de réorienter le SPSI des ministères en charges des affaires sociales, selon deux axes :

- l'achèvement de l'opération Duquesne dans le respect des normes d'occupation de la politique immobilière de l'État ;

¹ Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ; ministère de la ville, de la jeunesse et des sports ; ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Conseil de l'immobilier de l'État

- la création d'un site pérenne en périphérie parisienne, en complément du pôle Duquesne et en remplacement des locations existantes.

Considérant que le ministre chargé du Domaine, avait approuvé ces orientations dans sa note du 11 juin 2009 aux ministres de la santé et des sports et du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, en précisant que le calendrier de mise en œuvre de la réorganisation des implantations devrait s'inscrire dans le cadre « des prochaines échéances des baux qui seront résiliés, dont le terme s'échelonne entre 2009 et 2013 ».

Considérant les évolutions de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales depuis 2009 :

Pendant la période 2009-2014, le périmètre administratif a évolué (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et ses structures rattachées, secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV), divers comités et commissions), modifiant le volume des effectifs des ministères.

Les effectifs² des ministères chargés des affaires sociales, qui étaient de 4 029 ETP en 2009, et de 4 621 ETP en 2013, sont actuellement estimés à 4 781 ETPT. Les ministères tablent sur une stabilisation des emplois en administration centrale pour la période à venir et maintiennent ce chiffre pour 2018, l'essentiel de l'effort de réduction d'emploi des ministères en charge des affaires sociales devant être supporté par ses réseaux.

Les directions-supports du secteur sanitaire et social et de celui de la jeunesse et des sports ont fait l'objet d'un rapprochement en 2009. Une nouvelle organisation de l'administration centrale des ministères a été mise en place à partir de 2013 pour renforcer la mutualisation en matière de gestion de ressources humaines, de systèmes d'information, de gestion financière, budgétaire et comptable, de logistique et d'immobilier.

Considérant que la prise en compte des évolutions des administrations s'est traduite par leur regroupement par pôles administratifs homogènes sur les trois principales implantations : « Duquesne » (santé), « Montparnasse » (travail et affaires sociales) et « avenue de France » (sports).

Considérant le bilan de la mise en œuvre de la stratégie immobilière des ministères en charge des affaires sociales depuis 2009 :

Que les services de l'administration centrale des ministères qui étaient dispersés sur seize sites en 2009, sont aujourd'hui regroupés sur dix implantations (huit à Paris, une location de 1 366 m² à Saint-Denis et une surface de 400 m² à Nantes) ; que l'évolution du parc résulte d'une douzaine d'opérations immobilières ;

² L'unité de mesure diffère selon la source adoptée. Pour les années passées, les emplois sont comptabilisés en équivalent temps plein (ETP) tels qu'exprimés dans les rapports annuels de performance (RAP). Pour l'année en cours et celles à venir, les chiffres correspondent à la notion d'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) en usage dans les documents de loi de finances initiale (LFI) ou des projets de loi de finances (PLF).

L'ensemble des chiffres présentés prennent en compte les données des 3 départements ministériels. Pour 2009, résultent du cumul du programme 210 (576 ETP), du programme 124 (2509 ETP) et du programme 155 (944 ETP).

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'emprise globale des ministères sociaux est passée de 115 708 m² SUB en 2009 à 107 636 m² SUB en 2014, soit une réduction du parc occupé de 8 072 m² SUB (7 %) ; que cette diminution est récente puisque le parc était en 2013 de 126 969 m² SUB, soit une augmentation de 11 261 m² sur la période 2009-2013 ;

Que le parc locatif demeure majoritaire en 2014 avec sept sites et 57 700 m² SUB représentant 54 % des surfaces occupées ;

Que le nombre de postes de travail (PdT) a augmenté de 301 unités, pour atteindre 5 318 PdT en 2014 pour un effectif de 4 781 ETPT, soit un ratio de 1,11 PdT / ETP ;

Que la performance d'occupation des ministères a progressé : elle était de 14,35 m² SUN / PdT en 2009 et elle est en 2014 de 12,54 m² SUN / PdT et 22,51 m² SUB / ETPT ; elle demeure supérieure à la norme de la politique immobilière de l'État ;

Que le coût global annuel d'occupation qui est de 63,7 M€ en 2014, a augmenté de 1 M€ depuis 2009 ; que, rapporté au nombre de postes de travail, ce coût est proche de 12 000 € et a diminué de 4 % ; que le coût global rapporté à la surface occupée est égal à 2 566 €/ m² SUB et a connu une augmentation supérieure à 10 % sur la période ;

Que le coût des loyers des locations du parc privé a été réduit de 7,8 M€ (-23 %) entre 2009 et 2014 où celui-ci représente 26 M€ HT, soit un loyer unitaire moyen de 434 € HT / m² ; que le coût global de la dépense globale locative du parc privé (loyer + charges locatives) s'établit actuellement à 36,3 M€ TTC ;

Que cette baisse est récente puisque le montant des loyers avait augmenté de 8 % sur la période 2009-2013, le coût global de la dépense globale locative du parc privé atteignant 52 M€ TTC en 2013 ;

Que les deux locations de la tour Mirabeau pour une surface totale de 19 052 m² sont particulièrement onéreuses ; que les loyers (494 € HT / m² et 587 € HT / m²) sont largement supérieurs au plafond de la politique immobilière de l'État pour Paris fixé à 400 € HT / m² ; que les charges locatives sont élevées et dépassent les 100 € / m² (109 et 140 € / m²) ; que la performance d'occupation sur la location principale, avec 14 m² SUN PdT, ne respecte pas les normes de la politique immobilière de l'État ;

Que le coût de la location de l'avenue de France (12 400 m²) est avec un loyer unitaire de 461 € HT / m², également supérieur au plafond de la politique immobilière de l'État pour la région Ile-de-France ;

Que le loyer unitaire de 348 € HT / m² du site de Saint-Denis est supérieur de 26 % au plafond de la politique immobilière de l'État pour le secteur « Stade de France » du département de Seine-Saint-Denis (275 € / m²) ;

Que l'état du parc est estimé satisfaisant, à l'exception des sites locatifs de la rue de Malte (843 m²) et de Bonne nouvelle (195 m²) dont l'état réglementaire est jugé peu satisfaisant ;

Considérant que la période écoulée a vu s'achever en juillet 2013, l'importante opération de restructuration du site de Duquesne initiée en 1998 et organisée en plusieurs phases ;

Que la rénovation des plateaux de bureaux a été conduite en 4 tranches opérationnelles qui ont nécessité de neutraliser pendant huit ans (2006-2013), un quart de la surface de l'immeuble, les effectifs correspondant étant hébergés dans des sites locatifs ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le site rénové présente une surface de 45 561 m² SUB et 27 281 m² SUN et accueille 2 260 postes de travail ; que l'opération a notamment permis d'augmenter la capacité d'accueil du site par l'installation de salles de réunion en sous-sol ;

Que le coût global des travaux s'élève à 188 M€, soit 4 120 € / m² SUB et 83 053 € / PdT ;

Que le loyer budgétaire correspondant à l'occupation du site s'élève à 21,7 M€, soit un loyer unitaire de 477 € / m² SUB ; que cette valeur doit être réévaluée prochainement par le service France Domaine pour intégrer les effets de l'opération de rénovation ;

Considérant que les ministères ont conduit fin 2013 une opération importante de regroupement de leurs implantations locatives du quinzième arrondissement de Paris :

Que les locations de l'immeuble Nord Pont (617 PdT sur 13 151 m² SUB) et du square Max Hymans (290 PdT sur 7 623 m² SUB) ont été abandonnées ;

Que, déduction faite des postes de travail libérés sur ces sites par la fin de l'opération Duquesne, les services du secteur Montparnasse ont été regroupés sur le site de l'immeuble Sud Pont dont l'emprise a été étendue, passant de 16 560 m² SUB à 23 842 m² SUB ;

Que cette opération qui a nécessité un millier de mouvements d'agents, aboutit à une performance d'occupation de 12,03 m² SUN / PdT, conforme au plafond de la politique immobilière de l'État ;

Que la renégociation du bail de l'immeuble Sud Pont s'est conclue par la signature d'un nouveau contrat de location sur la base d'un loyer unitaire « bureau » de 398 € HT / m² SUB (au lieu de 465 € HT initialement) et pour une durée ferme de neuf ans à compter du 1er avril 2014 ;

Considérant que des travaux de rénovation ont été réalisés sur l'Hôtel du Châtelet pour un montant de 4,6 M€ financés essentiellement par les crédits des programmes interministériels 723 et 309 ;

Que cet immeuble de 3 917 m² SUB conçu par Mathurin CHERPITEL en 1770, dont les derniers travaux de restauration remontent à 1908, a fait l'objet de plusieurs audits techniques qui ont mis en évidence des non-conformités résultant de la vétusté des lieux et de celles de certaines installations techniques ;

Qu'un programme de rénovation ciblé principalement sur la sécurité des biens et des personnes et sur la réduction des dépenses énergétiques a été mis en œuvre ; que la restauration de certains éléments patrimoniaux ont été réalisés à cette occasion ;

Que l'opération étant incompatible avec le maintien de l'activité d'un cabinet ministériel, le site a été fermé plus de deux ans (mai 2012-août 2014), période pendant laquelle le cabinet chargé du Travail a été installé sur le site domanial du 101 rue de Grenelle ;

Que d'autres travaux sont à entreprendre dans le cadre d'une opération à définir après réalisation d'un diagnostic global ;

Que le coût d'exploitation de cet immeuble, de l'ordre de 275 € HT / m², est particulièrement élevé du fait du coût des frais de gardiennage (175 € HT / m²) ;

Considérant que le musée national du sport a été transféré en 2014 de Paris (avenue de France) à Nice (stade Allianz Riviera) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le musée national du sport a ouvert ses portes en juin 2014 dans un espace de 5 500 m² du stade Allianz-Riviera de Nice ; que ces locaux sont mis à disposition par la ville de Nice en contrepartie d'une redevance annuelle ;

Que la location des locaux qui hébergeaient le musée dans l'immeuble de l'avenue de France (1 527 m² pour un loyer de 950 000 €TTC, charges comprises) ont été abandonnées en mars 2014 ;

Considérant les prochaines échéances des contrats de location des ministères chargés des affaires sociales :

- février 2015 : location de la rue de Malte (843 m²) ;
- mars 2015 : location du boulevard Bonne nouvelle (195 m²) ;
- avril 2015 : location de Saint-Denis (1 366 m²) ;
- décembre 2015 puis décembre 2018 : location de l'avenue de France (12 400 m²) ;
- avril 2016 : location des bureaux de l'inspection des affaires sociales sur la tour Mirabeau (3 447 m²) ;
- 2019 : bail principal de la tour Mirabeau (15 605 m²) ;
- 2023 : location de l'immeuble Sud-Pont du quartier Montparnasse (23 842 m²) ;

Considérant que la stratégie immobilière envisagée par les ministères en charge des affaires sociales pour la période 2014-2018 vise à accroître de l'emprise domaniale en compensation de l'abandon des petites emprises du parc locatif privé ; que cette stratégie repose principalement sur l'implantation de 300 à 500 postes de travail dans l'immeuble du futur centre de Gouvernement qui est en cours de réalisation sur l'Ilot Ségur-Fontenoy voisin du site principal des ministères sociaux avenue Duquesne, dans le septième arrondissement de Paris ;

Que les ministères en charge des affaires sociales considèrent acquise la réservation de 300 à 500 postes de travail sur ce site, depuis les réunions interministérielles des 16 mars et 6 novembre 2012 ; à périmètre constant, les services estiment que cette nouvelle emprise domaniale permettra la libération de 6 000 à 10 000 m² SUB du parc locatif privé ;

Que les ministères relèvent que ce volume demeure inférieur à un premier arbitrage qui portait sur une emprise de 950 postes de travail, ce qui permettrait de libérer l'essentiel des immeubles « Mirabeau » ou « Sud-Pont » ;

Que la proximité des sites de Duquesne et du centre de Gouvernement permet d'envisager des gains de mutualisation ; que des échanges sont en cours entre le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et les services immobiliers des services immobiliers du Premier ministre pour identifier les solutions de mutualisations des prestations de service à l'occupant entre les deux sites ;

Considérant que la stratégie envisagée se décline selon plusieurs axes :

- Conservation des sites domaniaux de Duquesne et de l'hôtel du Chatelet ;
- Conservation de la location de l'immeuble Sud-Pont du quartier Montparnasse ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Renouvellement de la location du site de l'avenue de France sur l'emprise actuelle ;
- Occupation de 300 à 500 postes de travail dans l'immeuble du centre de Gouvernement pour l'installation de l'IGAS et d'autres structures actuellement logées à Montparnasse Sud-Pont et à Mirabeau ;
- Libération des surfaces équivalentes en priorité à Mirabeau ;
- Renégociation des 2 baux du site Mirabeau portant sur les coûts d'occupation (loyer et charges locatives), dans la perspective de diminution des surfaces, voire d'abandon du site ; en parallèle, recherche d'un autre immeuble non classé IGH dans un périmètre proche ;
- Réflexion sur l'abandon total ou partiel des petites implantations (Saint-Denis, rue de Malte, Bonne Nouvelle) et transfert sur une ou deux nouvelles implantations parisiennes ;

Considérant que les ministères en charge des affaires sociales ont étudié quatre scénarios pour la mise en œuvre de cette stratégie :

Scénario 1 :

- Occupation de 300 postes de travail (6 000 m² SUB) dans l'immeuble du centre de Gouvernement ;
- Extension de 1 000 m² de l'emprise sur l'immeuble Sud-Pont ;
- Réduction du site Mirabeau passant de 19 052 m² à 13 052 m² ;
- Abandon des locations de Saint-Denis, rue de Malte, Bonne Nouvelle ;

Scénario 2 :

- Occupation de 300 postes de travail (6 000 m² SUB) dans l'immeuble du centre de Gouvernement ;
- Réduction du site Mirabeau passant de 19 052 m² à 13 052 m² ;
- Renégociation de la location de Saint-Denis ;
- Abandon des locations de la rue de Malte et Bonne Nouvelle ;

Scénario 3 :

- Occupation de 500 postes de travail (10 000 m² SUB) dans l'immeuble du centre de Gouvernement ;
- Extension de 1 000 m² de l'emprise sur l'immeuble Sud-Pont ;
- Création d'un nouveau site locatif parisien de 9 052 m² ;
- Abandon du site Mirabeau ;
- Abandon des locations de Saint-Denis, rue de Malte, Bonne Nouvelle ;

Scénario 4 :

- Occupation de 930 postes de travail (18 600 m² SUB) dans l'immeuble du centre de Gouvernement ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Extension de 1 000 m² de l'emprise sur l'immeuble Sud-Pont ;
- Abandon du site Mirabeau ;
- Abandon des locations de Saint-Denis, rue de Malte, Bonne Nouvelle ;

Que selon les hypothèses retenues, les bénéfices attendus de la mise en œuvre de cette stratégie sont de trois ordres :

- Une réduction des surfaces du parc locatif privé allant de 7 500 m² à 20 545 m² ;
- Un alignement de la performance d'occupation sur la norme plafond de la politique immobilière de l'État de 20 m² SUB/poste de travail ;
- Une réduction de la dépense locative privée de l'ordre de 3,7 M€ à 11 M€ ;

Considérant l'importance d'une pleine association du représentant de l'État propriétaire, le service France Domaine, à l'élaboration de la stratégie immobilière pour la période à venir (2014-2018), qui ne semble pas avoir été optimale en l'espèce ;

Les représentants des ministères chargés des affaires sociales ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 12 novembre et du 10 décembre 2014, fait les observations suivantes :

À l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil salue la qualité du travail présenté et les améliorations constatées par rapport à la situation de 2008. Il regrette toutefois que la stratégie mise en œuvre sur la période 2009-2013 n'ait pas été pleinement conforme aux orientations fixées par le ministre chargé du Domaine dans sa note du 11 juin 2009 aux ministres de la santé et des sports et du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Il déplore particulièrement que les ministères n'aient pas tenu compte de la recommandation visant à créer un site en périphérie parisienne, en complément du pôle Duquesne et en remplacement des locations existantes.

Il constate que le loyer unitaire moyen du parc privé occupé (434 € HT / m² /an) est pratiquement égal au double du loyer moyen d'un immeuble neuf, restructuré ou rénové de la première couronne parisienne³ (228 € HT HC / m² /an) et que cet écart rapporté à la surface concernée représente un surcoût annuel de 15 M€.

³ Source : Immostat : Loyers moyens pondérés par secteur Immostat au 1er octobre 2014 (en € HT HC / m² /an, facial)

Conseil de l'immobilier de l'État

2. Le Conseil s'étonne de la signature en 2014 d'un contrat d'une durée ferme de neuf années pour la location de 23 842 m² dans un immeuble du quartier Montparnasse à un niveau de loyer quasiment égal au plafond autorisé pour Paris, sans qu'une alternative moins onéreuse semble avoir été envisagée.

Il relève que si les échéances des baux initiaux permettaient d'envisager la création d'un site complémentaire du pôle Duquesne en périphérie parisienne, l'opération n'est désormais plus réalisable dans sa totalité avant neuf ans, compte tenu des nouveaux engagements locatifs contractés.

3. Le Conseil prend acte que l'idée d'une implantation en périphérie de Paris n'est présentée dans aucune des quatre hypothèses envisagées dans le projet de SPSI 2014-2018.

Il note que l'hypothèse privilégiée par les services vise au contraire, à abandonner les implantations les moins centrales pour transférer les services administratifs des ministères en charge des affaires sociales dans un immeuble du septième arrondissement, certes domanial, mais destiné à héberger le futur centre de Gouvernement.

Il constate que ce mouvement est contradictoire avec les stratégies définies pour tous les autres ministères (notamment Justice, Intérieur, Finances, Logement, Écologie)

Le Conseil invite donc les ministères occupant à élaborer une nouvelle hypothèse conforme à la note du 11 juin 2009 du ministre en charge du Domaine et fondée sur la création d'une implantation en périphérie en remplacement à horizon décembre 2015 des locations de l'avenue de France, des 3 447 m² de la tour Mirabeau et des autres petites locations ; puis, à horizon 2019 du bail principal de la tour Mirabeau.

4. Le Conseil remarque que le raisonnement économique sur lequel les ministères occupants fondent leur stratégie est biaisé du fait de l'assimilation du loyer budgétaire à payer par les ministères occupants à la redevance locative due par l'État à la SOVAFIM dans le cadre particulier du contrat de l'opération de restructuration du site « Ségur-Fontenoy ».

S'étonnant de la valeur unitaire de 400 € / m² annoncée, il appelle le service France Domaine à établir le loyer budgétaire pour l'occupation de ce nouveau site au regard des valeurs de marché constatées pour des biens comparables.

5. Le Conseil prend acte que si les derniers travaux sur l'Hôtel du Châtelet n'ont pas été précédés d'une étude complète sur l'état patrimonial, fonctionnel et technique de ce bien prestigieux, le service immobilier mutualisé des ministères en charge des affaires sociales s'engage à opérer un diagnostic complet de l'immeuble avant de procéder à la réalisation de nouveaux travaux dans le cadre d'une opération globale.

6. Le Conseil note que, le site de l'Hôtel du Châtelet a été fermé 28 mois pendant la dernière campagne de travaux. La neutralisation des surfaces de l'hôtel du Châtelet estimée sur la base du seul loyer budgétaire actuel aura coûté 4 M€ sur la période, soit pratiquement autant que le prix des travaux.

Ce même raisonnement conduit à estimer que le coût de l'opération Duquesne est supérieur d'au moins 25% au prix des seuls travaux, le coût global de rénovation étant estimé ainsi entre 230 M€ et 250 M€, soit un coût unitaire au m² SUB supérieur à 5 000 € et un coût au poste de travail supérieur à 100 000 € ;

Le Conseil recommande aux services de l'État, pour les opérations significatives concernant des immeubles existants et a fortiori lorsqu'il s'agit de biens historiques, de prendre en considération le coût de relogement des services hébergés pour apprécier le coût global de l'opération. Une telle approche

Conseil de l'immobilier de l'État

doit conduire à optimiser les phases de neutralisation des surfaces et à mieux gérer les nuisances inhérentes à ce type de chantier.

7. Le Conseil note les difficultés des services immobiliers à fiabiliser les informations relatives aux effectifs, du fait notamment de l'utilisation d'indicateurs différents dans les documents budgétaires selon qu'il s'agit d'exécution ou de prévision.

Il invite les représentants des ministères et le service France Domaine à se rapprocher de la direction du budget afin que ces difficultés soient prises en considération dans le cadre des travaux de revue des indicateurs transversaux visant à confirmer leur pertinence ou à procéder à leur ajustement.

8. Le Conseil salue les efforts de densification opérés par les ministères, même si la performance d'occupation demeure légèrement supérieure à la norme plafond de 12 m² / PdT. Il souligne toutefois le ratio d'occupation élevé de la location principale de la Tour Mirabeau (14 m² SUN / PdT).

Il relève qu'il existe également un écart important entre les effectifs des ministères et le nombre de postes de travail recensés à chacune des dates clés du SPSI.

Il invite les ministères à poursuivre l'optimisation des locaux occupés.

Il se demande si dans de tels cas (coût élevé au m², divergences importantes entre postes de travail et effectifs) il ne conviendrait pas de rapporter le plafond de surface utile occupée à un effectif comptabilisé en équivalent temps plein, et non plus au poste de travail.

9. Le Conseil a constaté dans le cadre de ses différents travaux, que la conception des bureaux au sein de l'administration avait relativement peu évolué ces dernières années en comparaison des solutions innovantes mises en place dans le secteur privé pour répondre aux nouveaux enjeux de l'activité de travail, aux nouveaux outils et aux préoccupations toujours plus marquées de respect de l'environnement.

Il invite le service immobilier des ministères en charge des affaires sociales à développer une approche similaire dans le cadre de la conception de son SPSI, en s'appuyant sur les compétences uniques des services du ministère en charge du travail et de ses opérateurs tels que l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

À l'attention de l'État propriétaire,

10. Le Conseil déplore que la signature en 2014 d'un contrat d'une durée ferme de neuf années pour la location de 25 000 m² dans un immeuble du quartier Montparnasse compromette le projet de création d'un site en périphérie parisienne qui était une recommandation forte de son avis de 2008 soutenue par le ministre chargé du Domaine en juin 2009.

Il demande que les contrats dont les engagements sont de nature à remettre en question les grandes orientations des SPSI des administrations telles qu'initialement arrêtées par le ministre lui soient préalablement soumis pour avis.

11. Le Conseil souligne la richesse et la qualité des documents de présentation de la stratégie immobilière des ministères en charge des affaires sociales qui témoignent des progrès des services dans leur appropriation des outils de gestion de l'immobilier.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il appelle le service France Domaine à diffuser ces éléments aux autres services immobiliers de l'État dans la perspective d'une normalisation de ce type de document et une meilleure appropriation des indicateurs de la gestion immobilière.

*

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget de ne pas approuver le SPSI des ministères chargés des affaires sociales en l'état et de demander au ministre de lui présenter d'ici six mois, un SPSI conforme aux normes de la politique immobilière de l'État conduisant à la création d'un site en périphérie parisienne, optimisant le nombre de postes de travail et intégrant, en variantes, les conséquences d'une éventuelle réduction des effectifs des ministères.

*

Avis n°2014-37 en date du 10 décembre 2014

sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique (dénommés ministères économiques et financiers).

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu le courrier du ministre en charge du domaine du 20 janvier 2009 approuvant le SPSI 2008-2013 des ministères économiques et financiers ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 de l'administration centrale des ministères financiers du 8 octobre 2014 et les éléments complémentaires communiqués par le ministère après l'audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 15 octobre 2014, M Laurent JEKHOWSKY, secrétaire général des ministères économiques et financiers accompagné de MM. Roland SPARFEL, chef du service des affaires financières et immobilières, Alain GRAS, chef du service de l'environnement professionnel, Patrick CURTENAT, sous-directeur du cadre de vie, Christian LAYSSAC, chef du bureau de gestion des espaces immobiliers, Fabrice LAURENT et Mme Gaëlle MAREK du bureau de gestion des espaces immobiliers en présence de M DURAND DELACRE du service France Domaine ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le secrétariat général est commun aux deux ministères (ministère des finances et des comptes publics ; ministère de l'économie, l'industrie et du numérique) et qu'un seul SPSI est présenté pour les deux structures ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2009-2013 :

Que ce SPSI approuvé par le CIE et validé par le ministre chargé du domaine en janvier 2009 s'inscrivait dans le cadre de la politique immobilière de l'État autour des axes principaux suivants :

- Connaissance des biens ;
- Amélioration des performances immobilières ;
- Actualisation du SPSI ;

Que ce SPSI avait les objectifs suivants :

- Rationalisation des implantations par une réorientation des implantations vers l'est parisien ;
- Regroupement fonctionnel des services géographiquement dispersés ;
- Augmentation des surfaces occupées hors de Paris ;
- Réduction de 20 000 m² des surfaces occupées ;

Que les objectifs fixés ont été globalement atteints avec l'installation des services dans le nouvel immeuble domanial d'Ivry-sur-Seine, l'abandon de huit sites en location dans Paris et la densification de l'occupation des bâtiments ;

Qu'au cours de ce SPSI, dix bâtiments ont été abandonnés¹ et cinq bâtiments² sont entrés dans le périmètre de l'administration centrale ;

Que les réimplantations immobilières liées à la réorganisation des directions ont été réalisées pour la DGFIP, la DGCIS (devenue DGE), la DGCCRF ainsi que le secrétariat général ;

Que l'objectif d'augmenter les surfaces occupées hors de Paris a été dépassé puisque les surfaces occupées hors Paris sont passées de 40 % à 47% alors que les bâtiments dans Paris représentent 53 % aujourd'hui au lieu de 60 % en 2008 ;

Que la part locative (55 481 m² SUB) a baissé de 30 % à 14 %, notamment à la suite de l'abandon du bail de la rue Villiot (12ème) et représente 15 % des postes de travail ;

¹ Immeubles domaniaux de Bellechasse et Barbet de Jouy, les immeubles locatifs Max Hymans et Borromées sont sortis du périmètre des MEF, les baux des immeubles Diderot, Bervil, Bercy international, Tour de Lyon, Beautreillis et Catalogne ont été résiliés.

² Les bâtiments domaniaux Vincent Auriol et hôtel Seignelay, Carré Austerlitz, Ivry et Richelieu.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la part domaniale (341 591 m² SUB) représente 86 % de la surface SUB totale et 85 % des postes de travail ;

Qu'entre 2009 et 2013, la surface totale du ministère a augmenté de 472 m² SUB, avec une importante diminution des surfaces locatives (- 67 186 m² SUB) au profit des surfaces domaniales (+ 67 658 m² SUB) et s'établit à 397 072 m² SUB ;

Que le nombre de postes de travail de l'administration centrale des ministères économiques et financiers est passé de 14 309 fin 2009 à 15 423 fin 2013 soit une augmentation de 1 114 postes de travail entre 2009 et 2013 ;

Que les effectifs sont de 13 709 ETP en 2009 et 15 184 ETP fin 2013, soit une augmentation de 1 475 ETP par rapport à 2009 ;

Que le ratio d'occupation des services de l'administration centrale du ministère est passé de 14,77 m² SUN par poste de travail en 2009 à 13,5 m² SUN par poste de travail en 2013, soit une diminution de 1,32 m² SUN ; que ce résultat a nécessité des travaux de réaménagement des locaux, l'adaptation des mobiliers, qu'au moins 75 % des agents ont déménagé au moins une fois, que 20 000 m² SUN ont été économisés,

Que les loyers externes ont baissé de 25 M€ entre 2009 et 2013, notamment suite à l'abandon du bail de la rue Villiot (12ème) ;

Que les loyers budgétaires ont augmenté de 38 M€ entre 2009 à 2013, passant de 80 M€ en 2009 à 118 M€ en 2013 ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2014-2018 :

Qu'au 1er janvier 2014, les ministères économiques et financiers occupaient dix-sept implantations domaniales sur 341 591 m² SUB et sept sites locatifs sur 55 481 m² SUB soit au total vingt-quatre bâtiments sur 397 072 m² SUB (+472 m² SUB par rapport à 2009) pour 15 184 ETP (soit une augmentation de 1 475 ETP par rapport à 2009) et 15 423 postes de travail (soit une augmentation de 2 407 postes par rapport à 2009), en raison des changements de périmètre ;

Que le site du grand Bercy (immeubles de Bercy et sis rue de Chevaleret) représente 46% des surfaces et 41 % des postes de travail ;

Que le parc compte des immeubles de bureaux, un centre informatique à Noisiel (Seine-et-Marne), des centres de formation avec l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE à Vincennes –Val-de-Marne), l'ENSAE à Malakoff (Hauts-de-Seine) et l'ENFiP à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis) et à Noisiel (Seine-et-Marne) ;

Que le périmètre des MEF comprend le champ « fonction publique » avec un hôtel ministériel (Hôtel de Seignelay à Paris 7ème) et un bâtiment domanial (Carré Austerlitz Paris 12ème) pour la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ;

Que le périmètre des MEF va évoluer avec le départ de la délégation interministérielle à l'intelligence économique et du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique rattachés au Premier ministre et de l'opérateur Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF) fusionné au 1er janvier 2015 avec d'autres agences ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les objectifs demeurent la rationalisation du parc immobilier, la maîtrise des coûts, la performance immobilière, l'amélioration des conditions de travail des agents et l'adaptabilité des locaux aux missions ;

Que le ratio SUN/Poste de travail de 13,5 m² en 2013 doit atteindre la cible de 13 m² en 2017 (selon le PAP du PLF 2015) et de 12 m² en 2018 ;

Qu'il sera plus difficile d'atteindre ce ratio, compte tenu des contraintes architecturales et techniques des bâtiments, notamment sur le site de Bercy avec 6 000 m² d'emprise des ventilo-convecteurs ; de la typologie des services hébergés (ministres et leurs cabinets, états-majors de directions, corps d'inspection) ;

Que le ratio de 13,5 m² SUN/poste de travail comprend 2 m² de surface de salles de réunion et de surfaces annexes, ce qui constitue un levier d'amélioration en mutualisant et en rationalisant leur usage ;

Qu'un plan de récolement des locaux et des postes occupés avec visites sur place démarrera fin 2014 et durera six mois pour fiabiliser les données d'occupation du parc et faire émerger de nouvelles solutions relatives à la destination et à l'utilisation des espaces ;

Que le télétravail est peu développé au sein des ministères financiers ;

Que l'aménagement des bureaux est classique malgré des opérations de décroisement conduites dans certains secteurs particuliers (DG Trésor, DGFIP, DGCCRF) mais que l'ouverture des espaces est fortement contrainte par l'architecture de Bercy ;

Que la baisse des effectifs de l'administration centrale est estimée à 650 postes de travail d'ici 2018 soit 14 773 postes de travail et à 600 ETP soit 14 584 ETP en 2018 ;

Que la maîtrise des coûts de gestion locative sera poursuivie avec l'abandon des deux dernières locations dans Paris (l'immeuble Atrium dans le 12^{ème} au 31 décembre 2018 pour une économie estimée de 8,5 M€ TTC par an et les surfaces sous-buées au Conseil d'État rue de Richelieu en juin 2020 pour une économie estimée de 1,25 M€ par an) et par l'abandon de l'immeuble Malakoff 2 avec le départ de l'ENSAE vers le plateau de Saclay en 2018 soit une économie de loyer et charges de 3,5 M€ par an ;

Que trois implantations seront reconsidérées à l'échéance des baux : l'immeuble de Vincennes où est installé l'IGPDE au 31 décembre 2017, l'immeuble Montreuil-Blanqui au 31 décembre 2018 et l'immeuble Montreuil Valmy au 31 mars 2016. Dans les deux premiers cas, le maintien sur site pourrait s'inscrire dans le cadre d'une renégociation du bail actuel avec éventuellement option d'achat. Pour le dernier cas, l'hypothèse d'un relogement dans le parc domanial sera privilégiée ;

Qu'à l'horizon 2018-2020, 28 292 m² SUB locatifs seront abandonnés, 24 244 m² seront transformés en surfaces domaniales ; la SUB domaniale augmentera de 19 012 m² après cession de l'hôtel de Seignelay ; les opérations Malakoff 1 et Vincent Auriol et le relogement de l'ENSAE sur le site de Saclay devraient permettre d'économiser 31 000 m² SUB ;

Que si toutes les opérations étaient conduites durant le SPSI 2014 -2018, il ne resterait plus qu'une seule location (Noisy Maille Nord 3) d'une surface de 2 945 m² SUB et la part domaniale représenterait plus de 99 % de la SUB du parc de l'administration centrale des MEF ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la politique d'entretien des bâtiments veille à garantir la qualité réglementaire et technique du parc, à la sécurité des biens et des personnes et à la mise à niveau des installations ; compte tenu des dotations allouées sur le programme 309, ces travaux s'étaleront au-delà de la période du SPSI 2014-2018 ;

Considérant que trois opérations sont à l'étude : le site de Malakoff 1 où est implanté l'INSEE avec soit un maintien sur site après restructuration lourde soit une cession avec transfert sur un autre site en location ou à l'achat sur 23 000 m² SUB pour 1 300 postes de travail ; le relogement des services aujourd'hui installés à l'atrium soit dans le bâtiment domanial sis Boulevard Vincent Auriol (Paris 13ème) après restructuration soit sur un site nouveau à rechercher parmi des immeubles domaniaux occupés par les services déconcentrés de Bercy ; la cession fin 2016 de l'hôtel de Seignelay 80, rue de Lille (Paris 7ème) ;

Que le projet d'implantation de l'INSEE à Metz qui devait concerner 625 emplois en 2013 n'a pas été réalisé, que seulement 185 agents sont en poste à Metz et que la nouvelle cible du projet est de 400 emplois en 2016 ;

Les représentants des ministères économiques et financiers et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 15 octobre et 10 décembre 2014, fait les observations suivantes :

À l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil rappelle que depuis 2006, chaque ministère doit disposer pour son administration centrale d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui détaille l'état de son parc et définit les perspectives d'évolution sur les cinq prochaines années afin d'en assurer le bon entretien et d'en rationaliser les coûts. Les MEF ont bien produit devant le CIE un SPSI 2014-2018.
2. Les ministères économiques et financiers ont un devoir d'exemplarité dans le respect des objectifs et des indicateurs de la politique immobilière de l'État, notamment la norme des 12 m² par poste de travail et la maîtrise des coûts.
3. Le Conseil constate que le SPSI 2009-2013 a été globalement réalisé tant en termes de réduction des espaces locatifs, du regroupement fonctionnel des services géographiquement dispersés, des implantations à l'est de Paris et en banlieue (hors Grand Bercy), de l'amélioration de la norme d'occupation et de la réduction des coûts d'entretien. Si le Conseil note le sérieux et la qualité de la rationalisation du patrimoine immobilier en réduisant le nombre de sites, il regrette que le ratio de France Domaine de 12 m² SUN par poste de travail ne soit pas atteint puisque les MEF dépassent de 13 % la norme, malgré une augmentation des effectifs.
4. Pour la période 2014-2018, le Conseil prend acte de l'engagement des ministères économiques et financiers d'atteindre la norme des 12 m² par poste de travail en 2018 en prenant en compte la baisse des effectifs dont l'évolution dépend très fortement de la revue des missions de l'État en cours d'étude.
5. Alors que les contraintes physiques pèsent pour remplir les performances immobilières et qu'atteindre l'objectif d'occupation devient de plus en plus difficile, le Conseil a bien noté les solutions mises en

Conseil de l'immobilier de l'État

œuvre par les MEF comme un récolement de toutes les occupations, la mutualisation des salles de réunion. Il suggère aux MEF d'expérimenter de nouveaux dispositifs de travail qui permettent de réduire les surfaces de bureaux en recourant à de nouveaux aménagements comme le télétravail ou le partage des bureaux non affectés.

6. Le Conseil souhaite être informé d'ici la fin 2015 de l'état d'avancement du SPSI.

À l'attention de l'État propriétaire,

7. Le Conseil appelle les représentants de l'État propriétaire à faire preuve de vigilance dans le cadre d'option d'achat d'un site occupé et recommande de mettre en concurrence avec d'autres sites que le site occupé pour réaliser des opérations de rationalisation qui doivent conduire à des économies récurrentes du budget des services.
8. La recherche d'une nouvelle implantation pour les services logés à l'Atrium devra reposer sur une analyse précise des coûts (dépenses/recettes) de chacun des scénarios envisagés.
9. S'agissant de l'implantation de l'INSEE, le Conseil invite le représentant de l'État propriétaire à étudier avec les MEF l'hypothèse de l'abandon du site actuel et à rechercher une implantation sur un site moins onéreux, bien desservi par les transports en commun.

*

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget d'approuver le SPSI des ministères économiques et financiers en prenant acte de l'engagement de respecter la norme des 12 m² par poste de travail en 2018 compte tenu de l'évolution des effectifs et en suggérant que dans le cadre éventuel de l'abandon d'une installation à Metz, la localisation de l'INSEE soit recherchée dans un secteur de l'est parisien.

*

Avis n°2015-01 en date du 11 février 2015**sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre (SPM)**

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du conseil de l'immobilier de l'État en date du 28 février 2012 ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 des services administratifs et des structures (hors opérateurs) relevant du Premier ministre du 1er décembre 2014 et des compléments apportés le 10 décembre 2014 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 10 décembre 2014, Mme Isabelle SAURAT, directrice des services administratifs et financiers des services du Premier ministre accompagnée de M. Patrick ROGER, chef de la division du patrimoine, M. Stéphane GUENEAU, chef du projet « Ségur-Fontenoy », Mme Marie-Danièle PESSARD, architecte du patrimoine et de M. Jérôme PRESLES, chef de la politique immobilière, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, de M. Pierre DURAND-DELACRE et de M. Jean-Michel REMONGIN, ses collaborateurs ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2010-2013 :

Qu'en 2010, les services étaient répartis sur 38 implantations parisiennes, que depuis 2011 le nombre et l'effectif des services budgétairement rattachés ont augmenté mais le nombre d'implantation a pu être maintenu à 38 ;

Que 12 implantations sont sorties du périmètre des SPM et que 11 nouvelles y ont été intégrées ;

Que les surfaces SUB sont passées de 123 199 m² à 126 328 m² soit + 3 129 m² ;

Que les effectifs ont évolué de 4 095 à 4 314 agents soit + 219 sur la période ;

Que le coût d'occupation global affiche une augmentation de 4 889 739 euros entre 2010 et 2013 dont 2 744 302 euros pour les loyers externes et 1 281 027 euros pour les loyers budgétaires ;

Que le ratio m² SUN/poste de travail baisse de 16,11 à 14,69 sur l'ensemble des 38 implantations ;

Que ce ratio pour les seules autorités administratives indépendantes s'élève à 18,3 m² ;

Que sur le périmètre des SPM, des résiliations et des prises à bail sont intervenues sur la période :

- Le secrétariat général de la mer a déménagé vers le site domanial du 69, rue de Varenne (7ème) permettant d'obtenir une rationalisation des surfaces de 20,6 m² sun par agent à 14,1 m² SUN par agent ;
- Le bail du 18 rue Vaneau (7ème) pour la direction des services administratifs et financiers (DSAF) n'a pu être renégocié en 2011 à moins de 400 € du m² HT et HC mais à 452 € HT HC du m² ; toutefois, le propriétaire a pris en charge la réalisation de travaux lourds notamment le remplacement de l'ensemble des fenêtres par du double vitrage assorti de stores extérieures neuves et la création d'une rampe d'accès pour les personnes à mobilité réduite ;
- La direction de l'information légale et administrative (DILA), installée provisoirement 20, rue de Ségur, a pris à bail des surfaces dans la tour Mirabeau (15ème) avec le service à compétence nationale Réseau Interministériel de l'État, et la délégation interministérielle à la Méditerranée

Conseil de l'immobilier de l'État

(DIMED) pour un coût au m² SUB HT et avec charges et taxes de 571 € dans l'attente de son installation à Ségur-Fontenoy et rue Desaix (15ème) ;

- La rapide croissance des effectifs de l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), installée dans des bâtiments modulaires sur le site des Invalides a rendu nécessaire la prise à bail de bureaux dans la Tour Mercure et permis de libérer le site du 120, rue du Cherche Midi (6ème) en 2013 ;
- La résiliation des baux 62, bd de la tour Maubourg (15ème) et du 104, boulevard Blanqui (13ème) occupés par le Défenseur des droits (DDD) a permis de rassembler ses services autour des deux sites de l'ancienne HALDE (11, rue St Georges, 9ème) et de l'ancien médiateur de la République (7, rue St Florentin, 8ème) dans la perspective de rejoindre en 2016 le 3, place Fontenoy ;
- Le bail du parking 30 bd Raspail (150 places) d'un montant de 995 739 € TTC a été résilié ; 80 places de stationnement ont été louées au sein du parking Vinci 141, bd du Montparnasse pour un montant de 191 686 € TTC ;
- Des opérations de mutualisation ont d'ores et déjà été mises en œuvre dans la perspective du déménagement à Ségur-Fontenoy. Le rez-de-chaussée de l'hôtel Gouffier de Thoiry (7ème) regroupe les fonctions du pool auto/moto ainsi que les fonctions vaguemestre et courrier ;

Qu'en 2014 deux autres locations ont été rendues nécessaires ;

- Le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui regroupe les missions de trois anciennes structures (DATAR, ACSe et SG-CIV) a pris à bail 7 166 m² de SUB pour 370 agents rue Pleyel à Saint Denis (93) pour un montant total annuel d'occupation de 3 586 049 € dans l'attente de son relogement Ségur-Fontenoy en 2017. Cette opération a permis de libérer des surfaces 8, rue de Penthièvre (8ème) au ministère de l'intérieur et rue de Bercy (12ème) ;
- La direction interministérielle des systèmes d'information (DISIC) a rejoint la tour Mirabeau en 2014 en raison de de l'accroissement de ses missions et de ses effectifs, aux mêmes conditions financières que la DILA ;

Que malgré un patrimoine ancien dont huit bâtiments domaniaux sont classés ou inscrits à l'inventaire des monuments historiques, les SPM ont engagé des campagnes régulières d'entretien lourd représentant un coût annuel moyen de 68 € du m² sur les cinq dernières années. Les travaux comportent des dispositions d'amélioration énergétique lorsque cela est possible. Il est observé que si les bâtiments se prêtent bien aux besoins de représentations liés à la présence d'autorités ministérielles et de leurs cabinets, les travaux d'amélioration des locaux techniques et réseaux liés aux besoins en informatique, téléphonie, sûreté, ventilation, chauffage, climatisation sont difficiles à réaliser en raison de l'architecture des bâtiments. Réglementairement, l'effort porte d'une part sur l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité et d'autre part sur l'accessibilité des bâtiments ;

Considérant l'état d'avancement de l'opération Ségur-Fontenoy ;

Sur les aspects juridiques

Que le transfert des droits de superficie à la SOVAFIM a fait l'objet d'un arrêté du 24 mai 2013 ; la SOVAFIM est devenue, à cette date, propriétaire, maître d'ouvrage de l'opération ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la SOVAPAR 4 créée le 23 mai 2013 portera l'opération de restructuration et de location de l'ensemble immobilier ;

Que la société HORIZONS a été retenue le 14 février 2014 par la SOVAPAR 4 après un dialogue compétitif pour la promotion – conception du site Ségur-Fontenoy

Que le BEFA a été signé le 23 mai 2014 pour une durée de 12 ans renouvelable deux fois ; le retour à l'État est prévu le 24 mai 2047 ;

Sur l'économie globale du projet

Que le loyer global a été fixé à 25,3 M€ TTC, taxes et provisions pour le gros entretien et assurances comprises (valeur 2013) ;

Que le montant des travaux est estimé à 233 M€ TTC, l'acquisition de mobilier neuf et de divers équipements à 4M€ et le déménagement à 0,9M€ ;

Que l'emménagement à Ségur-Fontenoy va permettre de libérer et de restituer plusieurs sites dont la liste figure dans le document remis par les SPM¹ ;

Que la valeur vénale des biens qui seront restitués s'élèvent à 150,8 M€ et permettront des produits de cessions qui ne seront pas affectés à l'opération ;

Qu'à la suite de ces libérations de sites, les économies de coût d'occupation annuel global présentées par les SPM dans le parc locatif sont prévues à hauteur de 16 450 896 € et celles dans le parc domanial à hauteur de 7 649 308 € soit un total de 24 100 204 € ;

Sur le calendrier

Que le permis de construire a été obtenu le 5 novembre 2014. Il deviendra définitif le 5 février 2015 après expiration des délais de recours ;

Qu'à ce stade de l'opération, aucune risque de décalage n'apparaît ;

Que la livraison du bâtiment Fontenoy est prévue en juin 2016 et celle de Ségur fin août 2017 ;

Que des pénalités de retard ont été prévues : 12 000 euros par jour plafonnées à 2,2 M€ pour le bâtiment Fontenoy et 19 000 euros par jour plafonnées à 3,5 M€ pour le bâtiment Ségur ;

Sur le programme

Que le programme des travaux comprend, sur 46 000 m² de SUB, des espaces mutualisés (auditorium de 450 places, un centre de documentation, un centre de conception graphique et de reprographie, un centre de courrier, des salles de réunion et de formation), un espace réservé à la presse, des espaces sociaux (un restaurant administratif, une crèche, une salle de sport, des locaux de convivialité), un service médical, des bureaux pour les représentants du personnel et un espace

¹ Note du 1^{er} décembre des SPM.

Conseil de l'immobilier de l'État

associatif. Le site disposera d'un poste de contrôle. Un bureau de la Poste sera proposé aux agents ; que le programme intègre également un parc de stationnement de 98 places qui, selon les indications complémentaires fournies par les SPM, a vocation à se substituer à la location du 141, boulevard du Montparnasse.

Que 2 300 postes de travail seront créés avec une surface nette par agent de 10,5 m² ;

Que plusieurs remarques émises par le Conseil de l'immobilier de l'État le 28 février 2012 sur le programme ont été prises en compte ; le nombre de places de parking a été réduit à 98 au lieu de 150 sans toucher aux fondations existantes, le nombre de logements a évolué de 8 à 2, les espaces de réception ont été diminués, le centre de traitement de données a été supprimé : au total 1 200 m² de bureaux ont ainsi pu être préservés ;

Que la performance environnementale, comme le demandait le Conseil, a été recherchée dans le programme de travaux (certification HQE Rénovation sur la partie existante, certification HQE neuf 2011 sur la partie neuve soumise à la RT 2012), le label Effinergie Rénovation sur l'ensemble du projet ;

Que l'importance du respect de la valeur patrimoniale du site a été prise en compte par l'inscription de plusieurs éléments architecturaux et décoratifs du bâtiment Fontenoy au titre des monuments historiques et par la réponse architecturale retenue par la SOVAFIM ;

Que chaque bâtiment disposera d'un accueil ; la CNIL et le DDD qui s'installeront à Fontenoy n'ont pas les mêmes besoins que les autres services rejoignant Ségur ;

Que des possibilités d'évolution d'implantation des services (« macro-zoning ») sont prévues ;

Sur l'occupation future du Ségur-Fontenoy

Qu'à ce jour les services dont le déménagement est prévu à Ségur-Fontenoy sont les suivants :

- Deux cabinets ministériels

Pour les services du Premier ministre :

- Le commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) ;
- Le commissariat à l'égalité des territoires (CGET) ;
- La direction de l'information légale et administrative (DILAT) ;
- La direction des services administratifs et financière (DSAF) ;
- Le haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEFH) ;
- L'observatoire international du travail (OIT) ;
- Le secrétariat général de la mer ;
- Le service d'information du gouvernement (SIG) ;
- La mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MIDELCA) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- La mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) ;
- La commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) ;
- Le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SG MAP) ;

Pour les Autorités administratives indépendantes :

- Le Défenseur des droits (DDD) ;
- La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- La commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- La commission nationale consultative des droits de l'homme (CNSDH) ;
- Le comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ;
- La commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ;
- La commission consultative du secret de la défense nationale (CNSDN) ;

Le service de contrôle budgétaire et comptable ministériel ;

Considérant que l'ensemble de ces structures représenteront en 2018, 2 477 postes de travail au lieu de 2 039 prévus pour une capacité de 2 300 soit une évolution de 438 postes de travail liés à l'évolution du périmètre et des effectifs ;

Considérant que sur le périmètre « Matignon » sont conservés l'hôtel de Matignon, l'hôtel Lebel, l'hôtel Gouffier de Thoix, l'hôtel Montalivet, l'hôtel de Castries, le 66/68 rue Bellechasse, l'hôtel de Cassini, l'hôtel de Clermont, l'effectif à héberger en 2018 peut être estimé à 963 personnes pour une capacité actuelle de 1 194 personnes ;

Considérant qu'au total sur l'ensemble des deux périmètres (Matignon et Ségur-Fontenoy) la capacité représente 3 494 personnes pour un effectif projeté de 3 440 personnes ;

Considérant que le compte-rendu de la réunion interministérielle (RIM) du 6 novembre 2012 indiquait que le site pourra accueillir 2 300 postes de travail, réservés pour près de 2 000 d'entre eux aux SPM et aux autorités administratives indépendantes, que les 300 postes de travail restant avaient vocation à accueillir la direction pour la modernisation de l'action publique ou une direction du ministère des affaires sociales ;

Considérant que le bilan présenté par les SPM ne permet pas d'envisager l'accueil de 300 personnes en provenance des ministères sociaux ;

Considérant le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 des SPM ;

Que celui-ci repose essentiellement sur l'opération Ségur-Fontenoy, le maintien du périmètre « Matignon » et d'autres locations ;

Qu'à l'horizon 2018, le nombre d'implantations occupées par les SPM passera de 38 à 22 avec Ségur-Fontenoy ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la surface SUB en m² évoluera de 126 328 à 130 127 soit une augmentation de 3 799 m² ;

Que la SUN par poste de travail passera de 14, 69 m² à 12,3 m² avec 10,5 m² à Ségur-Fontenoy ;

Que le coût d'occupation global augmente de 7 299 456 € alors que les économies affichées en termes de locations privatives et domaniales s'élèvent à 24 100 204 € et que le loyer de Ségur Fontenoy s'élève à 25,3 M€ TTC taxes, gros entretien et assurances comprises (valeur 2013) ;

Que le coût de l'énergie et fluide par m² SUB connaît une baisse d'un euro du m² en 2018 (de 25 à 24 €) alors que le site Ségur-Fontenoy aura été totalement rénové, que les sites abandonnés sont énergivores et que ce coût s'élève à 14 €/m² dans le secteur privé ;

Que les effectifs des SPM sur l'ensemble des périmètres évoluent de + 818 postes en 2018;

Les représentants des services du Premier Ministre ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré dans ses séances du 10 décembre 2014 et 11 février 2015, fait les observations suivantes :

À l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil prend acte de la finalisation des termes du contrat passé avec la SOVAFIM pour l'opération Ségur-Fontenoy en regrettant que ceux-ci ne lui aient pas été présentés préalablement comme il l'avait demandé dans son avis du 28 février 2012.
2. Il souligne que l'évolution du périmètre des SPM qui est une contrainte majeure ne devrait pas être un obstacle à une politique immobilière efficiente, d'autant que les services du Premier Ministre ont une obligation d'exemplarité en la matière.
3. Le Conseil s'étonne à cet égard que les effectifs prévus à Ségur-Fontenoy évoluent de 2 039 postes de travail à 2 477. Il fait le constat sur le périmètre des SPM d'une augmentation de 818 agents, soit près de 19 % entre 2013 et 2018, sans qu'il soit possible de s'assurer que les modifications de périmètre qui peuvent expliquer cette évolution s'inscrivent bien dans un objectif de stabilité globale des services et des effectifs.
4. Le Conseil demande que l'aménagement des surfaces de bureaux prévues à Ségur-Fontenoy soit le plus modulaire possible pour tenir compte des changements de structures des SPM ; la mise en œuvre de plateaux doit être privilégiée pour une meilleure adaptabilité à des besoins futurs.
5. Sur l'ensemble du périmètre des SPM et pour une meilleure densification des surfaces, il recommande la mise en place d'espaces mutualisés et l'utilisation de davantage de visio-conférences.
6. Il s'étonne que le coût d'occupation global des SPM en 2018 augmente de 7 299 456 euros alors que les économies liées aux libérations de sites doivent compenser le loyer de Ségur-Fontenoy.

À l'attention de l'État propriétaire,

7. Le Conseil appelle le service France Domaine à veiller à la bonne articulation de l'échéance des baux devant être libérés avec l'installation des services à Ségur-Fontenoy ;

Conseil de l'immobilier de l'État

8. Il souhaite qu'un travail approfondi avec le service occupant soit mené pour densifier au maximum Ségur-Fontenoy. A titre d'exemple, il semble que le CGET ne puisse rejoindre ce site en totalité. Dans cette hypothèse, le Conseil s'interroge sur l'opportunité de libérer les locaux de Pleyel à St-Denis ;
9. Il demande une négociation particulière pour les baux pris par l'État dans la tour Mirabeau ; le nombre de services implantés dans cet immeuble, au-delà des SPM, justifie pleinement une démarche pour obtenir de meilleures conditions locatives ;

*

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget d'approuver le SPSI des services du Premier ministre et des structures qui lui sont rattachées sous réserve de ses observations substantielles.

Le Conseil souhaite être informé de l'évolution de l'opération Ségur-Fontenoy avant l'installation des premiers services afin de disposer d'une vision complète et précise des services rejoignant ce site.

*

Avis n°2015-02 en date du 14 janvier 2015

sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international et sur les programmes stratégiques immobiliers à l'étranger.

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu l'enquête sur l'évolution du réseau diplomatique depuis 2007 par la Cour des comptes le 13 février 2013 ;

Vu les avis du CIE du 20 janvier 2009 approuvant le SPSI 2007-2011 du ministère des affaires étrangères et européennes, du 31 mars 2009 relatif à la création d'une foncière à l'étranger, du 12 février 2014 sur l'audition de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la note de présentation de la stratégie immobilière de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international du 12 novembre 2014 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 12 novembre 2014, M Christian MASSET, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagné de MM. Yves SAINT-GEOURS, directeur général, Graham PAUL, directeur de l'immobilier, François-Xavier LEGER, directeur adjoint de l'immobilier, Didier GONZALEZ, sous-directeur des affaires domaniales et administratives, du patrimoine et de la décoration, Mme Marie-Odile MICHEL-AMIOT, sous-directrice des opérations immobilières, M. Nicolas CROIZER chargé de mission auprès du secrétaire général et Mme Clémentine HUGOT chargée de mission auprès du sous-directeur de l'immobilier, en présence Mme Nathalie MORIN chef du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND DELACRE.

Considérant que la France possède le troisième réseau diplomatique au monde avec 163 ambassades, 92 consulats, 135 sections consulaires et 27 représentations permanentes auprès d'organisations internationales ;

Considérant que le ministère des affaires étrangères a fait de la diplomatie économique une nouvelle priorité et est devenu le ministère du développement international intégrant le commerce extérieur, l'attractivité et le tourisme ; ce qui crée des synergies entre les actions diplomatique, économique et culturelle et permet le regroupement des services de l'État et des opérateurs au sein de mêmes locaux ;

Considérant que depuis 2006 le ministère des affaires étrangères a engagé une réflexion sur son patrimoine immobilier avec un objectif de rationalisation permettant de réduire de façon importante le nombre de sites et le coût des implantations ;

Considérant que la politique immobilière du ministère en France consiste en une rationalisation de son patrimoine immobilier avec le regroupement des services et l'optimisation des surfaces ;

Considérant que la politique immobilière du ministère à l'étranger vise à gérer dans un contexte de contrainte budgétaire un patrimoine diversifié et complexe, soumis à de nombreux aléas (politiques, juridiques, réglementaires, sécuritaires, financiers) ;

Considérant que la gestion de l'ensemble du patrimoine repose sur trois supports budgétaires : le programme 309 pour l'entretien lourd des immeubles en France (3,7 M€ en 2014), le programme ministériel 105 « Action extérieure de l'État » pour l'entretien lourd des immeubles à l'étranger (2 M€ en 2014), le programme 723 (CAS immobilier) qui finance la quasi-totalité des investissements à l'étranger (72 M€ en 2014) ;

Sur la stratégie immobilière de l'administration centrale

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'en 2006 le ministère occupait dix sites à Paris¹ et quatre à Nantes ; que l'objectif alors fixé était de regrouper l'administration centrale sur trois sites (quai d'Orsay, rue de la Convention et site de La Courneuve) en abandonnant le site du boulevard des Invalides ; que l'abandon du site de Châtillon, non intégré dans ce décompte n'étant pas un espace de bureaux, était également prévu ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2007-2011 :

Que ce SPSI approuvé par le CIE a été validé par le ministre chargé du domaine le 20 janvier 2009 ;

Que le nombre de sites à Paris est passé de 9 à 4 (quai d'Orsay, rue de la Convention, site du Boulevard des Invalides, site de La Courneuve), les quatre sites nantais étant conservés ;

Que la surface SUN a baissé de 29 631 m² entre 2007 et 2011 ;

Que l'abandon du site du boulevard des Invalides où sont accueillis 400 agents n'a pas eu lieu car il était conditionné, d'une part, par la rénovation de l'aile des archives du quai d'Orsay d'un montant de 28 M€ pour y accueillir 150 postes de travail sur environ 2 000 m² et, d'autre part, par des travaux de réaménagement de l'ensemble immobilier du quai d'Orsay pour créer 250 postes de travail ; que cette opération a par ailleurs été bloquée par le refus de principe du ministère de l'outre-mer de quitter les locaux qu'il occupe dans cette emprise, empêchant ainsi toute valorisation du site ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2011-2014 :

Qu'entre 2011 et 2014, le SPSI a consisté à poursuivre la rénovation du site du quai d'Orsay avec le ravalement des façades du quai d'Orsay (pour 4,9 M€ entre 2012 et 2014), le réaménagement de la salle de presse pour 0,5 M€ en 2013, la rénovation de la climatisation de la salle des serveurs pour 0,42 M€ en 2012-2013 ; la rénovation des immeubles à Nantes ; que faute de financement suffisant, le regroupement sur trois sites n'a pas été possible et il a été décidé qu'un projet de réhabilitation globale du site du quai d'Orsay serait réalisé en phases successives en fonction des financements ; que fin 2014, un schéma directeur d'aménagement relatif aux différentes opérations de la réhabilitation du site du quai d'Orsay sera produit, accompagné d'une première estimation financière et d'un calendrier des opérations prioritaires ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2014-2018 :

Que la rénovation de l'aile des archives du quai d'Orsay prévue en 2013 pour 28 M€ a été reportée, que son coût a été réévalué à 32,4 M€ en 2014, qu'il ne peut se faire en site occupé, qu'il faut trouver une implantation provisoire pour 180 personnes, le bâtiment des jardins de l'îlot Saint-Germain dont une partie prochainement libérée par le ministère de la défense, pourrait être utilisé, que les études se dérouleront entre 2014 et 2017 et les travaux entre 2017 et 2018 ;

Que la réhabilitation du centre enterré qui abrite les moyens techniques et les équipes de la direction des systèmes d'information consiste en la réorganisation par la densification des espaces de travail et l'amélioration des éléments techniques vétustes afin d'optimiser la qualité et l'utilisation de ce site,

¹ Quai d'Orsay, rue de l'université, Invalides, Oudinot, Boulevard Saint-Germain, rue Monsieur, Avenue de Lowendal, rue La Pérouse, Issy-les-Moulineaux et le site occupé par l'organisation internationale de la francophonie.

Conseil de l'immobilier de l'État

pour un montant estimé de 10 M€ avec des études réalisées entre 2015 et 2016 et des travaux entre 2017 et 2018 ;

Que le réaménagement de l'aile du bâtiment des gardes, annexe de 300 m², à l'angle nord-ouest du quai d'Orsay, abritant le poste central de sécurité, le service de sécurité incendie et assistance aux personnes, le dispensaire et une partie de la direction de la communication et de la presse, est prévu pour un montant estimé de 1,3 M€ et des travaux réalisés entre 2015 et 2017 ;

Que des travaux d'accessibilité, estimés à 0,35 M€ pour l'hôtel du ministre et à 1,5 M€ pour le site du quai d'Orsay, seront réalisés entre 2016 et 2017, en fonction du classement desdits locaux ;

Que le transfert de la valise diplomatique de Châtillon à La Courneuve nécessite le réaménagement du site de La Courneuve (modification de la voirie pour un montant de 0,2 M€, des travaux pour 4,5 M€ avec une augmentation des charges de 0,02 M€) et un coût de déménagement estimé à 0,5 M€ ;

Qu'une nouvelle phase de rationalisation du site du quai d'Orsay devra être poursuivie en 2018 ;

Qu'au cours de ce SPSI, le ratio passerait de 14,3 m² SUN/poste de travail en 2014 à 13,6 m² SUN/poste de travail en 2017 (selon le PAP du PLF 2015 du programme 105), la cible des 12 m² fixée par France Domaine n'apparaissant pas encore atteignable ;

Que le tableau d'occupation des sites franciliens n'a pas été complété pour la période 2014-2018 ;

Que le ministère n'a pas fourni d'informations sur l'évolution de ses effectifs ;

Que selon le schéma d'emplois de l'État, le ministère a perdu 184 ETP en 2013, 196 en 2014 et 220 en PLF 2015 avec un plafond d'emplois de 14 235 ETP en PLF 2015 ;

Que les effectifs en ETPT en administration centrale selon le PAP du PLF 2015 du programme 105, affichent une tendance à la baisse, que ces effectifs globaux diminueraient de 490 entre 2014 (14 180 ETPT) et 2017 (13 690 ETPT) ;

Que le nombre de postes de travail (défini par la notion de résidents connectés au système d'exploitation informatique) pour l'administration centrale, limité aux sites administratifs, s'établit à 4 400 en 2015 ; selon le PAP du PLF 2015 du programme 105 ;

Que le ministère n'a pas évoqué l'évolution des coûts de maintenance et d'entretien lourd ;

Que l'objectif de regrouper les services sur trois sites, ne sera atteint qu'en 2021 ;

Que le service France Domaine relève que la densification du site du quai d'Orsay mise en œuvre par phases successives constitue l'élément essentiel de ce SPSI ; qu'il s'agit d'un projet ambitieux et performant étalé sur dix ans, délai que le service estime raisonnable, compte tenu des enjeux ;

Que le ministère des affaires étrangères confirme que le centre de conférences ministériel (CCM) implanté 27, rue de la Convention, pouvant accueillir 1 000 personnes, répond aux enjeux des conférences internationales comme l'a démontré la récente organisation du sommet France- Afrique en décembre 2013 ;

Sur la stratégie immobilière de l'État à l'étranger

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la stratégie immobilière relative aux biens à l'étranger consiste en une rationalisation des biens par regroupement des services ou par relocalisation ;

Considérant que le nombre de postes de travail s'élève à 2 682 résidents connectés (unité retenue pour qualifier les postes de travail) à l'étranger en 2014, selon le PAP du PLF 2015 ;

Considérant que sur la vingtaine d'opérations réalisées entre 2010 et 2013, le ratio d'occupation de surface (hors résidences, logements et instituts) s'est amélioré en passant de 21,7 m² à 12,8 m² SUN ;

Considérant que la même rationalisation est engagée pour les résidences diplomatiques et consulaires, avec définition de surfaces types par catégories de résidences ;

Considérant que le patrimoine détenu à l'étranger est important (plus de 1 000 biens, 700 baux), très hétérogène (bureaux, logements, chapelles, cimetières) avec des statuts juridiques initiaux très différents (achats, dons, legs) et dans un contexte de marchés immobiliers locaux très divers ;

Considérant que des contraintes fortes pèsent sur ce patrimoine à l'étranger comme la sécurité, l'adaptation des biens, l'entretien, les rénovations lourdes ;

Considérant que des solutions innovantes sont mises en œuvre comme la mutualisation des espaces de réception (Bruxelles, Vienne) ou la colocalisation avec d'autres pays (comme avec l'Allemagne à Dakar, au Koweït, à Rio et Brasilia) ou le regroupement des opérateurs dans les locaux de l'ambassade comme avec Ubifrance ;

Considérant que le financement de l'entretien du propriétaire et la maintenance des biens à l'étranger est assuré très majoritairement par le programme 723 (22 M€ en 2014) et faiblement par le programme ministériel 105 (2 M€ en 2014) pour une programmation immobilière globale pluriannuelle de 72 M€ ;

Considérant que le ministère connaît des contraintes financières importantes, avec des aléas de gestion qui retardent les opérations (taxation de 22 M€ pour financer des projets ministériels, non-paiement par le MEDDE de l'indemnisation de 69 M€ au titre du site de Saint-Germain, ce qui a retardé le projet de rénovation du site des archives et la libération du site du Boulevard des Invalides) ; des produits de cession aléatoires et un assèchement à terme des cessions ;

Considérant que le ministère qui recevait jusqu'à présent 100 % des produits de cession sur les ventes de biens à l'étranger, contribuera à partir du triennal 2015-2017 au désendettement de l'État par une rétrocession de 25 M€ des produits de cession par an, soit 75 M€ sur le triennal ;

Considérant que cette dérogation autorisant à financer l'entretien lourd du propriétaire à partir du CAS entraînait, en contrepartie, une faible budgétisation des crédits d'entretien sur le programme ministériel 105 ;

Considérant que les opérations immobilières de l'État à l'étranger sont soumises à la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) ;

Considérant que si les règles d'urbanisme et de construction sont de droit local, le ministère veille à prendre en compte et à appliquer au mieux les réglementations françaises telles la mise en accessibilité des locaux recevant du public et l'intégration d'une meilleure qualité environnementale ;

Considérant que le choix d'une prise à bail est arrêté en fonction de la durée prévisible de chaque situation, les locations étant réservées aux installations éphémères ou transitoires, les services pérennes étant installés de préférence dans des sites domaniaux ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la circulaire relative à la signature des conventions d'utilisation n'est pas encore diffusée mais devrait l'être incessamment, ce qui est indispensable puisque toutes les conventions d'utilisation doivent être signées avant le 31 décembre 2016 ;

Considérant que ce parc immobilier à l'étranger est évalué à 4,2 Mds€ ; que cette évaluation est à considérer avec prudence ; qu'une campagne d'évaluation a été lancée en 2014 dans 36 pays (pays de l'OCDE, Inde et Brésil) et que 43 pays font l'objet d'une campagne d'actualisation des données ; que la mise à jour des évaluations pour ces 79 pays sera effective fin 2014 ;

Considérant que pour réaliser les évaluations des biens, le service France Domaine a signé un contrat avec une agence immobilière internationale ;

Considérant que des programmes stratégiques immobiliers à l'étranger, SPSI simplifiés, ont été lancés en février 2014 comprenant un état des lieux détaillé et un volet stratégique à 5 ou 10 ans, concernant vingt et un pays par décision du comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat (CORINTE), pour toutes les catégories de biens, y compris les opérateurs et autres administrations, avec un retour en juin 2014 ;

Considérant que le diagnostic immobilier concerne le statut des biens, leur état, l'adéquation aux missions, les principales contraintes, avec un rappel des dernières évolutions (travaux, cessions, projets en cours ou à l'étude) ;

Considérant que le volet stratégique à 5 ou 10 ans doit proposer plusieurs scénarii de rationalisation et d'optimisation du parc avec les cessions possibles, les relocalisations et regroupements de services, la mutualisation des espaces avec des partenaires français ou européens ;

Considérant que ces programmes stratégiques immobiliers à l'étranger ont pour objectif de décliner la stratégie immobilière du MAEDI à l'étranger ;

Considérant que le processus de validation est le suivant : premier examen en sous-commission de la CIME ; présentation par l'ambassadeur en CIME ; transmission pour remarques à France Domaine d'un document complété suite aux travaux de la CIME ; validation par le ministre des affaires étrangères et communication au ministre en charge du domaine et au CIE ;

Considérant que les premiers programmes stratégiques immobiliers à l'étranger ont été présentés à la CIME en octobre 2014 (Turquie) et en novembre (Liban) ;

Les représentants du ministère des affaires étrangères et du développement international et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 novembre 2014 et 14 janvier 2015, fait les observations suivantes :

À l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil rappelle que depuis 2006, chaque ministère doit disposer pour son administration centrale d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui détaille l'état de son parc et définit les perspectives d'évolution sur les cinq prochaines années afin d'en assurer le bon entretien et d'en rationaliser les

Conseil de l'immobilier de l'État

coûts. Il relève que le ministère des affaires étrangères et du développement international n'a pas produit un SPSI 2014-2018 dans la forme habituelle mais a présenté une note de stratégie immobilière avec un état des lieux et la poursuite des opérations en cours. Le ministère n'a pas complété les tableaux pour la période 2014-2018 ne permettant pas de mesurer le respect de la politique immobilière en termes d'occupation et de diminution des coûts.

2. Tout en étant conscient des difficultés de financement rencontrées sur la période par le ministère et en saluant le travail effectué avec régularité, le Conseil constate que l'objectif de réduire à trois le nombre de sites fixé dès 2006 ne sera atteint qu'en 2021, soit en plus de quatorze ans alors que le ministère a bénéficié de deux implantations nouvelles dès 2009. Le Conseil regrette que la norme des 12 m² SUN /PdT ne soit pas respectée et qu'aucun calendrier ne soit fixé pour atteindre cette cible.
3. Pour la période 2014-2018, le Conseil déplore qu'une programmation pluriannuelle de la rénovation du site du quai d'Orsay avec un schéma directeur d'aménagement relatif aux différentes opérations de la réhabilitation du site accompagné d'une première estimation financière et d'un calendrier des opérations prioritaires, ne soit produit que fin 2014 alors que d'importants travaux ont déjà été réalisés. Si l'idée de réaliser ces travaux par phases successives en fonction des financements disponibles se comprend, le Conseil relève qu'il aurait été de bonne gestion d'établir ces documents plus tôt pour assurer cohérence et meilleur coût à cette opération.

S'agissant du transfert du service de la valise diplomatique de Châtillon à La Courneuve, le Conseil s'interroge sur le coût prévisionnel élevé de cette opération (environ 5 M€) et sur la nature des travaux engagés.

Quant au site des archives à la Courneuve, le Conseil note l'importance du nombre et des surfaces des salles de lecture à rapporter au nombre potentiel de chercheurs et souhaite que la densification de ce site soit étudiée.

4. Le Conseil salue les actions mises en œuvre sur les biens à l'étranger, en particulier la rédaction de programmes stratégiques immobiliers à l'étranger, SPSI simplifiés, avec inventaire du parc immobilier et définition d'axes stratégiques dans les pays concernés. Il encourage la généralisation de ces SPSI et le regroupement des services de l'État et des opérateurs au sein des représentations diplomatiques.

À l'attention de l'État propriétaire,

5. Le Conseil soutient les travaux engagés par l'État propriétaire sur l'immobilier à l'étranger, notamment l'évaluation plus fiable par le biais d'agences internationales et la prise en compte des patrimoines des opérateurs et des autres ministères.
6. Le Conseil invite le représentant de l'État propriétaire à affirmer son rôle de propriétaire en participant à toutes les instances de la CIME, en définissant, en concertation avec le MAEDI, des normes d'occupation types des résidences, en édictant une méthodologie unique pour les programmes stratégiques immobiliers à l'étranger afin de faciliter leur analyse en vue de leur généralisation et en les validant avec le ministre des affaires étrangères et du développement international. Le Conseil a noté avec satisfaction que la circulaire relative aux conventions d'utilisation pour les biens situés à l'étranger serait incessamment diffusée.
7. Plus globalement, tant sur les services de l'administration centrale que les biens à l'étranger, le Conseil souhaite que la poursuite des travaux engagés aboutisse rapidement à une connaissance exhaustive du parc et à une évaluation fiable des actifs afin que la politique immobilière de l'État soit appliquée de façon cohérente en France et à l'étranger.

Conseil de l'immobilier de l'État

*

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget d'approuver le SPSI du ministère des affaires étrangères et du développement international sous réserve d'un engagement ferme et précis de respecter la norme des 12 m² par poste de travail au terme du présent SPSI.

*

Avis n°2015-18 en date du 20 mai 2015**sur le projet de SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication**

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2008-18 sur le SPSI 2006-2012 des services de l'administration centrale du ministère de la culture ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-11 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2015-2019 de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication communiqué en avril 2015 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 15 avril 2015, M. Christopher MILES, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication accompagné de Mme Lucie MUNIESA, secrétaire générale adjointe, Mme Isabelle GADREY, sous-directrice des affaires immobilières et générales, MM. Arnaud ROFFIGNON, chef du service des affaires financières et générales et Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière ainsi que les observations de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de MM. Nicolas PRUDHOMME et Pierre DURAND-DELACRE ;

Considérant que durant la période 2007-2014, la stratégie immobilière mise en œuvre par le ministère de la culture et de la communication a permis de réduire de dix à sept le nombre des sites d'implantations ;

Que cette évolution s'est opérée par la cession des immeubles Kunsky, Vigny-Croisilles et de la rue du Renard, la libération des immeubles et de locaux de la place de Valois, de la rue de Varenne et de la rue Montpensier, le déménagement des organisations syndicales du 12, rue de Louvois vers le 61,

Conseil de l'immobilier de l'État

rue de Richelieu, la densification du bâtiment des Bons-Enfants et la prise à bail du 62, rue Beaubourg ;

Qu'il en résulte, sur la période du SPSI 2009-2013, une réduction de la surface utile nette occupée par la totalité de l'administration centrale du ministère de 27 135 m² à 26 254 m², soit une diminution de 881 m² selon les données transmises au Conseil en avril 2015¹ ;

Considérant que les effectifs étaient de 1774 ETP en 2009 et de 1757 ETP en 2013, soit respectivement 1 697 postes de travail et 1 682 postes de travail² ;

Que le ratio d'occupation des services de l'administration centrale du ministère, tous sites confondus y compris le site de la rue de Valois, est ainsi passé de 15,99 m² SUN par poste de travail en 2009 à 15,61 m² SUN par poste de travail en 2013 ;

Que le site de la rue de Valois affiche à lui seul, en 2013, un ratio de 20,49 m² SUN par poste de travail, le ratio s'élevant à 14,83 m² SUN par poste de travail pour les autres sites confondus ;

Considérant que le SPSI 2014-2018, tel qu'il a été présenté au Conseil au mois de mars 2014 prévoyait principalement, d'une part, la libération de l'immeuble de la rue Beaubourg, pris à bail jusqu'au 31 mars 2017 afin d'héberger 173 postes de travail, pour un loyer annuel de 1,8M€ (soit 500€ / m²) et, d'autre part, une réflexion sur le devenir du Fort de Saint-Cyr, ce dernier accueillant dans une partie de ses locaux 55 agents de la sous-direction des systèmes d'information.

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a mentionné dans son avis n°2014-11 sur la stratégie immobilière de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication qu'il ne pouvait se satisfaire de ses orientations et demandait au ministère de lui présenter un SPSI conforme aux normes de la politique immobilière ;

Considérant, en outre, que le Conseil a rappelé dans ce même avis que la nécessité pour chaque ministère de disposer pour son administration centrale d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui définisse des perspectives d'évolution sur cinq années afin d'en assurer le bon entretien et d'en rationaliser les coûts le cas échéant date de 2006 ;

Que le Conseil a constaté que, si l'administration centrale du ministère de la culture s'est efforcée de rationaliser son patrimoine immobilier, cette réduction a été nettement insuffisante pour satisfaire le ratio de 12 m² SUN par poste de travail ;

Que le Conseil s'est interrogé sur la pertinence des choix opérés et des orientations retenues par l'administration centrale et a invité le ministère à se rapprocher du représentant de l'État propriétaire afin d'analyser plus finement cette situation et d'en tirer les conclusions quant aux choix structurants pour l'avenir ;

¹ Ces chiffres divergent sensiblement de ceux communiqués en mars 2014. Les écarts constatés résultent de la prise en compte de relevés de géomètre réalisés postérieurement à cette date.

² Ces chiffres diffèrent également de ceux communiqués au Conseil en mars 2014. Ils intègrent les 57 ETP du site de la rue de Richelieu (représentants syndicaux), jusqu'alors non comptabilisés.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le Conseil a rappelé que les travaux de rénovation devaient être réalisés à des coûts raisonnables et maîtrisés ;

Que le Conseil a déploré l'absence de toute recherche de nouvelle implantation plus fonctionnelle en périphérie de Paris, marquant un refus latent d'envisager une localisation de l'administration centrale en dehors du centre de la capitale ;

Que le Conseil a regretté également qu'aucun scénario intégrant les besoins de relogement de certains opérateurs, à l'instar du CNC ou de l'OPPIC notamment dont les locations sont trop onéreuses, n'ait été à l'étude alors même qu'il aurait pu permettre d'optimiser et mutualiser les coûts de fonctionnement et de location ;

Considérant qu'à l'issue de cet avis, le SPSI du ministère de la culture ne pouvait pas être approuvé en l'état, le secrétaire d'État au budget, reprenant les conclusions du Conseil, a demandé au ministère de lui présenter un nouveau SPSI conforme aux normes de la politique immobilière de l'État, intégrant, en variantes, les conséquences d'une éventuelle réduction des effectifs ;

Considérant qu'une audition de suite a été programmée en février 2015 et reportée au mois d'avril 2015, à la demande des services concernés, compte tenu de l'état d'avancement des travaux ;

Considérant que l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication occupe à ce jour les sites suivants : rue de Valois (231 postes de travail sur 5 929 m² SUB en domanial ; 20,49 m² SUN par poste de travail), rue des Bons-Enfants (907 postes de travail sur 21 972 m² SUB en domanial ; 13,35 m² SUN par poste de travail), rue des Pyramides (199 postes de travail sur 5 682 m² SUB en domanial ; 18,58 m² SUN par poste de travail), rue Beaubourg (pris à bail pour héberger 173 postes de travail ; 11,30 m² SUN par poste de travail), 61, rue de Richelieu (occupé partiellement pour l'accueil de 57 postes de travail sur 633 m² SUB, en domanial ; 8,77 m² SUN par poste de travail), Fort de Saint Cyr (occupé partiellement pour accueillir 55 postes de travail sur 2 330 m² SUB en domanial ; 25,27 m² SUN par poste de travail), Hôtel particulier de Fontenay-Jaucourt (60 postes de travail sur 2 225 m² SUB ; 31,10 m² SUN par poste de travail) ;

Considérant que l'effectif de l'administration centrale est de 1 757 ETP en 2015 (soit 1 682 postes de travail) et qu'il devrait se situer, selon les indications du ministère, autour de 1 652 ETP (soit 1 577 postes de travail) en 2018, soit une diminution prévisionnelle de 105 postes de travail ;

Considérant que les orientations données au titre du nouveau projet de SPSI 2014-2018 transmis au Conseil en avril 2015, s'articulent autour des quatre objectifs suivants :

- assurer la meilleure adéquation possible entre les besoins des services, liés à leurs missions, et leur implantation physique (rapprochement et regroupement de services aux fins d'une meilleure optimisation des liens hiérarchiques et fonctionnels) ;
- permettre une optimisation des locaux occupés et un allègement corrélatif des coûts induits au regard des normes fixées par circulaire du Premier ministre en matière d'occupation ;
- préparer la libération, en mars 2017, des locaux de la rue Beaubourg, dont le bail privé est trop onéreux ;
- regrouper la sous-direction des systèmes d'information actuellement répartie entre le site des Bons-enfants et le site de Saint-Cyr ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant, pour satisfaire ces objectifs, que le ministère envisage deux principaux scénarii au titre du nouveau SPSI 2014-2018, « Quadrilatère » et « Pyramides » ;

Considérant que le ministère entend, à travers le scénario « Quadrilatère » élargir la question immobilière au-delà des seuls attendus tertiaires que recouvre habituellement un SPSI permettant ainsi d'articuler le SPSI et le schéma directeur des archives nationales, en intégrant de forts enjeux immobiliers concernant les archives nationales³ ;

Que la nécessité de rationaliser les espaces de conservation sur le site parisien des archives nationales est avérée ;

Considérant que les scénarii « Quadrilatère » et « Pyramides » intègrent la baisse prévisionnelle des emplois (-105 à horizon 2018). Ils ont pour socle commun la conservation des sites de Valois et des Bons-Enfants, la libération de l'immeuble rue Beaubourg (173 postes à reloger) et la libération de 5 niveaux rue de Richelieu (57 postes à reloger) ;

Que le scénario dit « Quadrilatère » consiste, en outre, à :

- densifier l'immeuble de la rue des Bons-Enfants (gain potentiel estimé par le ministère de 105 postes, soit un ratio de 12,01 m² SUN par poste de travail),
- augmenter le ratio de la rue de Valois de 20,49 m² SUN par poste de travail à 20,65 m² SUN par poste de travail (suppression de 2 postes de travail)⁴,
- libérer le site de la rue des Pyramides (199 postes de travail à reloger),
- investir le Quadrilatère des archives (bien domanial affecté au service à compétence national des Archives nationales et en partie vacant) par l'aménagement d'espaces mobilisant 4 032 m² SUN pour 336 postes de travail⁵ ;

Que le coût de cette opération est estimé à 41M€ sans que l'on sache s'il s'agit de HT ou de TTC pour la seule partie tertiaire, le montant des travaux propres à la rénovation des archives étant évalués à 35M€ TDC ;

Que le scénario dit « Pyramides » consiste, outre le socle commun énoncé ci-dessus, à :

- densifier l'immeuble de la rue des Bons-Enfants ;
- densifier le site de la rue des Pyramides (gain potentiel 106 postes) ;

³ L'incident du site des archives de Fontainebleau pourrait conduire à sa fermeture.

⁴ Cette donnée contredit la poursuite de l'objectif de densification de la rue de Valois mentionnée dans le projet de SPSI 2014-2018, ces deux informations étant communiquées simultanément par le MCC en vue de l'audition par le CIE en avril 2015.

⁵ La capacité en postes de travail intègre très probablement les 60 postes précédemment localisés dans l'Hôtel de Fontenay-Jaucourt contigu au Quadrilatère, sans que cela soit explicité.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que cette hypothèse impose la réalisation de travaux de rénovation de l'immeuble Pyramides et le relogement temporaire des agents du site pendant travaux pour un coût de l'opération estimé à près de 14M€ ;

Considérant en outre que les besoins identifiés d'investissements sur 5 ans évaluent à 16,10M€ les travaux à réaliser sur le site de Valois (14,60M€ au titre de travaux lourds et structurants et 1,50M€ de mise en accessibilité) et 3,60M€ sur le site de Pyramides au titre de la rénovation énergétique, sans qu'il soit précisé si l'évaluation des hypothèses « Quadrilatère » et « Pyramides » en tient compte ;

Considérant que ces deux scenarii risquent de ne pas permettre de libérer le site de la rue Beaubourg dans des délais compatibles avec la résiliation du bail en cours, imposant, de fait, une prolongation ou une autre prise à bail ;

Considérant, concernant le Fort de Saint-Cyr, que les deux hypothèses intègrent une libération du site et une réaffectation possible de cet immeuble pour d'autres besoins dans le cadre du schéma directeur du site en cours d'élaboration avec ses autres occupants (le CNC et la Cinémathèque française pour le stockage de leurs films anciens, le service à compétence nationale de la médiathèque du patrimoine et de l'architecture – MAPA- pour la conservation de son fonds photographique) ;

Que les salles des serveurs et des machines situées au Fort de Saint-Cyr ont vocation à être relocalisées afin d'être mutualisées et sécurisées avec d'autres organismes publics selon les orientations interministérielles (DISIC) ; qu'en conséquence, la nécessité du relogement des 55 postes de travail de l'actuel site du Fort de Saint-Cyr aurait dû se poser ;

Considérant enfin que le projet de SPSI suggère l'existence d'un troisième scénario basé sur le relogement en périphérie de Paris de 300 postes de travail, mais que les documents transmis ne contiennent aucun élément à ce sujet ;

Les représentants du ministère de la culture et de la communication ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 15 avril et du 20 mai 2015, fait les observations suivantes :

À l'attention du ministère occupant,

1. En 2008 et 2014, le Conseil a rappelé l'importance pour chaque administration centrale de disposer d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui détaille l'état du parc, définit des perspectives d'évolution et fixe des objectifs en termes de politique immobilière.

Le Conseil constate le peu d'intérêt porté par le Ministère de la culture et de la communication à définir une stratégie immobilière conforme aux normes de la politique immobilière de l'État et devant permettre de dégager des économies, alors que des contraintes budgétaires pèsent sur l'ensemble des ministères.

Il constate notamment au regard des éléments transmis en 2015 et en comparaison de ceux fournis lors de l'audition de 2014, un certain nombre de divergences, pour certaines expliquées, voire d'incohérences qui ne favorisent pas l'appréhension du sujet et suscitent de réelles interrogations sur la fiabilité des données présentées au Conseil.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il observe et regrette vivement que le dossier présenté n'est toujours pas finalisé ni conforme aux normes de la politique immobilière de l'État.

2. Le Conseil constate, concernant les orientations du SPSI, que les deux scénarii proposés mais peu documentés s'appuient sur un certain nombre de postulats dont le bien-fondé n'est ni démontré, ni argumenté (le regroupement sur des biens domaniaux dans l'hyper-centre de Paris, le maintien des archives au cœur de Paris, le rapatriement de services informatiques dans un immeuble classé au centre de Paris, en sont des exemples).
3. Le Conseil entend le souhait de considérer la question immobilière au-delà des seuls attendus tertiaires et de prendre en compte les forts enjeux actuels en matière de politique immobilière en articulant le SPSI de son administration centrale et le nouveau schéma directeur des archives nationales.

Il s'étonne toutefois que la stratégie immobilière du ministère, telle qu'elle ressort des documents présentés en avril 2015, soit conditionnée par le devenir des archives nationales, et particulièrement de son site parisien, préoccupation qui n'apparaissait pas dans le dossier soumis au Conseil en 2014.

4. Le Conseil relève également que la recherche d'une implantation fonctionnelle et moins onéreuse en périphérie de Paris, qu'il avait demandée et dont il avait confié au ministère le soin de se saisir entre l'audition de mars 2014 et l'audition présente, est restée lettre morte.

Il constate également l'absence manifeste de volonté d'envisager des mesures de densification conformes aux critères de la politique immobilière de l'État et ce près de dix ans après leur édicton.

5. Le Conseil s'étonne que le surcroît de temps accordé pour la préparation du projet de SPSI n'ait pas été mis à profit pour l'élaboration de diagnostics fiables, d'objectifs stratégiques et économiques, de scénarii étayés et partagés avec le représentant de l'État propriétaire.

Il constate que le retard pris obère la possibilité de libérer le site de la rue Beaubourg dans des délais compatibles avec l'échéance du bail en cours.

6. Le Conseil, ne pouvant se satisfaire des hypothèses contenues dans le projet de SPSI, demande que lui soit transmise une étude économique précise et documentée permettant de comparer les deux scénarii suivants :

Scenario 1 : le regroupement de l'ensemble des services sur les deux sites que sont la rue de Valois et la rue des Bons-Enfants. Pour ce dernier site, la densification devra être recherchée sur la base de 10 m² SUN par poste de travail comme l'avait suggéré le Conseil dans son avis n°2014-11.

Scenario 2 : la conservation de la rue de Valois et le déménagement complet des autres services, y compris le site des Bons-Enfants, vers un site fonctionnel situé en périphérie de Paris.

L'analyse devra comprendre le gain susceptible d'être réalisé par la cession des biens libérés et doit permettre d'asseoir la décision ultime sur une analyse économique et financière complète – méthode conforme aux préconisations constantes non seulement du Conseil mais également de la Cour des comptes.

À l'attention du représentant de l'État propriétaire,

7. Le Conseil demande que toutes garanties soient d'ores et déjà prises afin que le bail de la rue Beaubourg puisse être dénoncé à échéance de mars 2017.

Conseil de l'immobilier de l'État

8. Concernant les biens domaniaux, le Conseil suggère qu'un regard particulièrement attentif soit d'ores et déjà porté sur les biens cessibles et leur état patrimonial pour en mesurer l'intérêt de les conserver ou non.

La situation du Quadrilatère mérite, à cet égard, un examen patrimonial en raison des surfaces d'ores et déjà vacantes (de l'ordre de 5 000 m² SUB selon la superficie des locaux que le ministère souhaite investir).

*

En conclusion, le Conseil propose à nouveau au Secrétaire d'État en charge du budget de ne pas approuver le SPSI du ministère de la culture et de la communication en l'état et de demander à ce ministère de lui présenter lors de sa séance du 16 septembre 2015 un nouveau projet de SPSI intégrant notamment les études économiques demandées concernant, d'une part, la conservation et la densification de Valois et de Bons-Enfants et, d'autre part, la conservation de Valois complétée d'une localisation en périphérie de Paris,

*

Avis n° 2015-23 en date du 8 juillet 2015

sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la défense

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu les observations formulées en 2009 par le Conseil de l'immobilier de l'État sur la mise en œuvre du SPSI du ministère de la défense et sur le projet Balard ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-15 du 18 mai 2011 sur la mise en œuvre du SPSI du ministère de la défense ;

Vu le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2009-2013 et le projet de SPSI 2014-2018 de l'administration centrale du ministère de la défense de septembre 2014 ;

Vu les éléments complémentaires communiqués par le ministère de la défense le 5 mai 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu M. Jean-Paul BODIN Secrétaire général du ministère de la défense, accompagné de M. Philippe NAVELLOT, Directeur de la Mémoire du Patrimoine et des Archives, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de MM. Bruno SOULIÉ, Pierre DURAND-DELACRE et Didier PETITJEAN lors de sa séance du 17 septembre 2014 ;

Sur les précédents avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

Considérant que le CIE estimait en 2009 que le SPSI du ministère de la Défense esquissait dans ses grandes lignes directrices, des évolutions globalement satisfaisantes mais que l'importance des points qui demeuraient en suspens devaient néanmoins nécessiter d'en valider ultérieurement les modalités ; qu'il en allait notamment ainsi du projet de « Pentagone » de Balard qui devait faire fait l'objet d'un audit portant sur les différents modes de réalisation juridico-financiers de l'opération ;

Considérant que dans son avis du 18 mai 2011, le Conseil avait jugé utile de faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ce SPSI ; que bien qu'il ait entendu le délégué pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD) à propos du contrat de partenariat public privé retenu pour la mise en œuvre du projet Balard, il avait décidé de ne pas exprimer d'avis sur ce sujet, la négociation du contrat n'ayant pas encore définitivement abouti ; que son avis ne portait donc que sur les autres points du SPSI ;

Sur le SPSI 2009-2013 :

Considérant que plusieurs évolutions substantielles sont intervenues depuis le projet initial de SPSI :

Que les emprises de la gendarmerie nationale ne concernent plus le ministère de la défense depuis leur transfert au ministère de l'intérieur en janvier 2009 ;

Que la mise en place d'une nouvelle gouvernance du ministère de la défense s'est accompagnée d'une redéfinition du périmètre des directions et services concernés conduisant notamment à la mutualisation des fonctions de soutien courant et d'administration générale ainsi qu'à l'externalisation des fonctions de soutien non stratégiques ;

Que du point de vue immobilier, cette politique se traduit par quatre actions majeures :

- la réalisation des travaux visant au regroupement de la majeure partie de l'administration centrale du ministère sur le site de Balard ;
- la densification des autres sites conservés ;
- la délocalisation en province de services d'administration centrale dont le maintien à Paris ne se justifiait plus et la dissolution de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) dont les activités ont été reprises par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) ;
- l'aliénation ou le transfert des immeubles parisiens devenus inutiles.

Que le SPSI 2009-2013 n'a pas été exécuté comme il était prévu ; que les grands projets de réalisation du pôle stratégique de Paris (PSP), qui comportait l'acquisition de l'immeuble 103, rue de

Conseil de l'immobilier de l'État

Grenelle et le regroupement de la direction générale de l'armement (DGA) à Bagneux, ont été abandonnés au profit du « projet Balard » ;

Considérant que le « projet Balard » poursuit les trois objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions actuellement dispersés sur une douzaine de sites parisiens. Les 9 300 postes de travail du site permettront en effet de regrouper l'essentiel de l'état-major des armées, des trois états-majors d'armées, de la délégation générale de l'armement (DGA) et du secrétariat général pour l'administration (SGA) ;
- rationaliser la gestion des emprises immobilières du ministère en libérant une ressource foncière importante en plein Paris et rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;
- réussir un grand projet architectural, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

Que le projet comporte trois volets :

- la construction de 140 000 m² SHON de bâtiments neufs, principalement à l'ouest du site ;
- la rénovation de 130 000 m² SHON de bâtiments existants sur la parcelle Est et du bâtiment Perret de la parcelle Ouest, en sus des deux tours existantes (50 000 m² au total) dont la rénovation a été engagée avant le lancement du « projet Balard » ;
- la construction de 90 000 m² de bureaux locatifs et commerces sur la corne Ouest pour générer des recettes annexes ;

Que l'opération est réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat public / privé, intégrant la conception architecturale et technique, la construction ou la rénovation des bâtiments, leur entretien et leur maintenance ainsi que des services aux bâtiments et aux occupants ; que le contrat comprend également la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques et téléphoniques, y compris la fourniture et l'entretien des postes informatiques pendant une durée de cinq ans ;

Que la durée du contrat de partenariat est fixée à trente ans incluant la période de conception - construction (trois ans) et la période d'exploitation (vingt-sept ans) ;

Que le projet a connu des aléas :

- des travaux complémentaires de dépollution des sols ont dû être réalisés, certaines terres ne pouvant rester sur place du fait de leur niveau de pollution industrielle, et d'autres en surplus devant être évacuées vers des décharges agréées ;
- le délai pris par la ville de Paris pour délivrer les autorisations de voirie a perturbé le chantier ;
- d'autres sujets tels que la complexité des études pour les parties les plus sensibles du site, la découverte de fondation des anciennes fortifications, la découverte fortuite d'amiante ou la réalisation de travaux complémentaires ont conduit le ministère et le groupement titulaire du contrat à rechercher de nouveaux accords sur les dates de mises à disposition des bâtiments ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il a été convenu pour ce qui concerne la première phase des travaux, que les bâtiments seraient mis à disposition le 28 février 2015 au lieu du 30 septembre 2014, pour la parcelle Ouest, et en avril 2014 pour la parcelle Est ; que les travaux de la seconde phase qui sont financés sur crédits budgétaires, démarreront à l'été 2015 pour se terminer à l'été 2016 ;

Qu'il est prévu d'y implanter au total 9 300 postes de travail ; que les premiers services ont été installés en mars 2015 et que l'implantation de l'ensemble du personnel du ministère de la défense devrait être achevée en octobre 2015 ;

Considérant que le site de Balard n'accueillera pas l'ensemble des services de l'administration centrale ; que la capacité d'accueil de ce nouveau site est limitée pour des raisons tant financières que physiques ; qu'une densification des immeubles conservés est prévue afin de compléter ce dispositif :

Que le fort de Montrouge à Arcueil (94), situé dans le même secteur géographique que Balard, constituera le second pôle de l'administration centrale en termes d'effectifs ; que des travaux de remise à niveau et de réhabilitation des bâtiments ont été mis en œuvre dans cette perspective ;

Que le fort de Vanves à Malakoff (92), proche également de Balard, est destiné à accueillir des organismes ayant un besoin particulier en termes de sécurité ;

Considérant qu'en parallèle et dans le cadre des décisions prises au titre de la révision générale des politiques publiques, plusieurs directions et services ont été ou seront en province :

- La direction des ressources humaines de l'armée de l'air (450 personnes) et la direction des ressources humaines de l'armée de terre (700 personnes) sont transférées à Tours, où sera constitué un pôle « ressources humaines des armées », avec en 2015, le transfert dans cette ville de la direction du personnel militaire de la marine (170 personnes) ;
- La structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (740 personnes) est transférée à Mérignac ;
- Le service qualité de la direction générale de l'armement (30 personnes) est transféré à Bordeaux ;
- La sous-direction des actions sociales de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (70 personnes) est transférée à La Rochelle ;
- La direction du service national a été transférée de Compiègne à Orléans à la suite de la fermeture de la garnison de Compiègne dans le cadre des mesures de restructuration 2008-2012 ;

Que la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPSR) (150 personnes) a été dissoute en 2011 et ses compétences réparties entre l'ONAC-VG et l'administration centrale de la défense ; que les locaux libérés dans ce cadre sur le site de Bellechasse ont été réutilisés pour les besoins de relogement d'organismes dans le cadre de la « manœuvre immobilière parisienne¹ » et dans l'attente de la libération effective du site ; que les sites en région ont été cédés ;

¹ La « manœuvre immobilière parisienne » regroupe l'ensemble des mouvements d'organismes en Ile-de-France et les transferts d'Ile-de-France en province ou inversement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le regroupement à Balard et Arcueil doit mettre fin à la dispersion excessive des services et libérer plusieurs immeubles parisiens au-delà de ceux occupés par la seule administration centrale :

Que sur les emprises d'Ile-de-France qui relevaient plus particulièrement de l'administration centrale, cinq ont été vendues, transférées ou sont en cours de cession :

- la caserne Sully à Saint-Cloud, en cession depuis 2009 ;
- l'immeuble Saint-Charles dans le 15ème arrondissement, qui accueillait une partie de la délégation à la communication et à l'information de la défense (DICOD), en 2009 ;
- le pavillon du Montparnasse dans le 6ème arrondissement en 2010 ;
- l'immeuble situé au n° 19 du Bd de La Tour-Maubourg, en 2011 ;
- la caserne Lourcine, dont le changement d'utilisation de la partie tertiaire au profit de l'enseignement supérieur a été réalisé en 2012 ;

Que d'autres emprises parisiennes ont également été cédées ou sont en cours de cession :

- le fort d'Issy-les-Moulineaux (92) a été vendu en 2009 à la ville d'Issy-les-Moulineaux pour reconverter l'ancien fort militaire en éco-quartier de 1 620 logements, dont 329 à la location et dont 50 % de logements sociaux ;
- l'État et la Ville de Paris ont signé en 2013 un protocole cadre définissant les conditions de cession et de reconversion de la caserne Reuilly au prix de 40 M€ pour y réaliser un programme de logements ;
- les ex-ateliers de Puteaux situés à Rueil-Malmaison (92), dont la cession est en finalisation de négociation ;

Que ces cessions ont abondé le compte d'affectation spéciale à hauteur de 120 M€ au 31 décembre 2013 ; que 47 M€ restent à percevoir sur les immeubles ayant déjà fait l'objet d'une cession ;

Que l'ensemble Bellechasse / Penthemont a été vendu en site occupé à une société foncière privée en juin 2014 ;

Que le centre Marine de la Pépinière a été vendu en site occupé en janvier 2015 à un groupement qui va procéder à sa restructuration pour en faire un immeuble de bureaux aux meilleurs standards du marché ;

Considérant que les effets les plus significatifs de la stratégie immobilière du ministère de la défense ne sont attendus qu'au terme de l'opération Balard ; que des résultats contrastés ont été enregistrés sur la période 2008-2013 :

Que le nombre de sites a été réduit d'un quart, passant de seize à douze ;

Que les surfaces occupées (388 606 m² SUB en 2009) ont été réduite de 30 000 m² SUB, soit une diminution de 8% correspondant sensiblement à la baisse des effectifs (-1 220 ETP) sur la période, le ratio demeurant stable autour de 25,7 m² SUB / ETP ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les coûts d'occupation ont augmentés de 8% sur la période, le coût immobilier global s'établissant en 2013 à 108 M€ ; que cette augmentation est principalement le fait d'un ajustement des loyers budgétaires (+9 %), les immeubles domaniaux représentant les trois quarts du parc occupé ;

Que le coût d'occupation par agent a augmenté de 18 % entre 2009 et 2013, s'établissant à 7 779 € / ETP en fin de période ;

Que les actions conduites sur la période 2008-2013 ont permis d'améliorer les conditions de travail des agents ; que les bureaux rénovés ou construits intègrent les nouvelles normes du code du travail et environnementales, et sont dimensionnés selon les normes de la politique immobilière de l'État, contrairement aux sites libérés, mal adaptés, énergivores et surtout peu modulables et adaptables à un coût raisonnable du fait de l'ancienneté du bâti.

Sur le SPSI 2014-2018 :

Considérant que le ministère de la défense entend poursuivre la rationalisation de l'organisation et de l'implantation de ses services en Ile-de-France ; que pour la période 2014-2018, il va tout d'abord poursuivre et achever le SPSI précédent dont la mise en œuvre complète ne sera effective qu'à l'horizon 2016, une fois le regroupement à Balard totalement effectué ;

Que le ministère confirme que ce nouveau site possède toutes les qualités d'adaptation requises pour répondre aux besoins du ministère dans le respect des normes de la politique immobilière de l'État ;

Que le périmètre de l'administration centrale à l'issue du projet Balard sera constitué par :

- le site de Balard (parcelles Est et Ouest) ;
- le fort de Montrouge à Arcueil ;
- le fort de Vanves à Malakoff ;
- l'ensemble hôtel de Brienne, hôtel de Bourbon-Busset et bâtiment de la Lionne ;
- une partie du bâtiment des jardins de l'Îlot Saint-Germain ;

Considérant que la libération des sites domaniaux va se poursuivre :

Que les transferts de la DGA et de la Sous-direction de l'ingénierie des processus des ressources humaines de la direction des ressources humaines à Balard permettront de résilier deux baux en 2016 pour un montant total de 16,8 M€/an ;

Que l'ancienne caserne Gley, sise 82, boulevard Ney à Paris (18ème) qui est actuellement mise à la disposition à titre gracieux du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement, devrait être transféré à ces deux ministères actuellement occupants ;

Que l'Hôtel de la marine sera repris début 2016 par le centre des monuments nationaux pour une ouverture au public en 2017 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la loi de programmation militaire sur la période 2014-2019 intègre par avance au budget le produit de ventes de biens immobiliers des armées à hauteur de 606 M€ ; que les emprises parisiennes représentent 80 % des recettes attendues ;

Que l'ensemble Bellechasse / Penthemont et le centre Marine de la Pépinière ont été cédés au prix du marché, la Ville de Paris ayant renoncé à y fixer des obligations de réalisation de logement social ;

Que des discussions sont en cours pour la cession de l'hôtel de l'Artillerie dont la valorisation s'annonce plus difficile ; que la valeur vénale du bien estimée à 104 M€ en 2009 doit être actualisée par le service France Domaine pour tenir compte des diverses évolutions intervenues depuis cette date ; que le projet de révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du 7^{ème} arrondissement de Paris, prévoit actuellement d'appliquer à ce site une obligation de 30 % de logements sociaux ; que Sciences Po a proposé depuis d'acquérir le site de l'Artillerie à un prix nettement moindre dans le cadre d'une cession de gré à gré ; que la commission d'enquête publique relative au projet de PSMV du 7^{ème} arrondissement de Paris² considère qu'un projet de campus dans l'Hôtel de l'Artillerie doit pouvoir être réglementairement réalisable dans sa partie essentielle et que « si Sciences Po ne parvient pas à acquérir l'Hôtel de l'Artillerie, ces modifications accordées ne devront pas obérer la pertinence de l'emplacement réservé pour le logement comprenant 30% de logement locatif social » ;

Que la cession de l'ilot Saint-Germain s'annonce délicate compte tenu des enjeux liés à la dimension (57 600 m² SHON) et à la localisation du bien ; que le site est en très bon état fonctionnel et que son état technique et réglementaire est bon ; que le ministère étudie avec France Domaine les conditions de la future occupation de l'immeuble « des jardins » situé au cœur de cet ensemble et qui jouxte les jardins des Hôtels de Brienne et de Bourbon-Busset où demeureront le ministre et son cabinet ; que le ministère envisage de conserver cet immeuble pour y installer 200 collaborateurs relevant notamment de la sous-direction du bureau du cabinet et le bureau des officiers généraux ; que le service France Domaine avait en 2009 estimé à 320 M€³ la valeur de ce bien, l'évaluation portant sur le périmètre de cession initial, incluant le bâtiment « des jardins » ; que le site fait partie des quatre biens domaniaux inscrits sur la liste des emplacements réservés du 7^{ème} arrondissement pour réaliser du logement social à hauteur de 30 % ; que des discussions doivent être engagées avec la mairie de Paris pour connaître ses intentions ;

Considérant que le service France Domaine rencontre par ailleurs des difficultés pour conclure la vente de la caserne Sully dans le département des Hauts-de-Seine, envisagée depuis 2009 ; que sa réalisation se heurte à des divergences d'intérêts des collectivités territoriales concernées ; que dans l'attente, l'État assume les frais d'entretien et de gardiennage de cette ancienne caserne militaire située le long des quais de Seine en bordure du Parc de Saint-Cloud et qui est composée de plusieurs bâtiments à usage tertiaire représentant une superficie cadastrale de 18 589 m² ;

² Cf. *Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (P.SMV) du 7^{ème} Arrondissement de Paris (75007) du 15 janvier 2015 au 14 février 2015- Avril 2015*

³ Cf. *Sénat PLF 2014, 21-11-2013, avis n°158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.*

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'en 2014, le ministère de la défense occupait en région parisienne sur un périmètre plus large que celui de l'administration centrale, 342 sites représentant 4,4 Mm² de surface hors œuvre développée sur une emprise au sol de 3 449 ha ;

Considérant que le ministère de la défense va continuer le travail de rationalisation et de densification de ces sites dans le cadre de la réalisation des schémas directeurs immobiliers de base de défense sur l'Ile-de-France (bases de défense de Paris et de Montlhéry) ;

Que la démarche vise également à poursuivre la mise à niveau à des standards de travail modernes et des normes environnementales actuelles des sites anciens conservés en programmant des travaux d'entretien et de maintenance réguliers ;

Que l'administration centrale travaille en collaboration avec les autres organismes du ministère de la défense à la constitution d'un réseau de quatorze pôles fonctionnels spécialisés en région parisienne aisément accessibles depuis le site de Balard en prenant en compte l'évolution de la carte des transports en commun dans le cadre du grand Paris express;

Qu'il s'agit par exemple, du pôle « administration centrale » constitué des sites de Balard, du fort de Montrouge à Arcueil et du fort de Vanves à Malakoff, du pôle « environnement humain » au Fort-Neuf de Vincennes, ou encore, du pôle « santé » au Fort-Neuf de Vincennes et à Brétigny-sur-Orge ;

Qu'il est prévu de créer un pôle enseignement-formation sur le site de l'École militaire et d'affecter les Invalides, au-delà de la partie musée, à l'accueil de structures ayant un lien direct avec le monde des anciens combattants et de la mémoire (commissions de soutien aux blessés des armées, Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG)) ;

Que la réflexion engagée autour des services de santé des armées devrait impacter l'hôpital de l'Institution nationale des invalides (INI).

Que des réflexions sont en cours sur le devenir des services relevant de l'administration centrale (service historique des archives, direction générale de la santé) qui sont encore installés à Vincennes ;

Que le site de Versailles qui constitue la dernière grande emprise du ministère sur l'Ile-de-France utilisable en temps de crise (plateau de Satory) devrait conserver une vocation opérationnelle ;

Qu'il est également envisagé de libérer l'un des sites localisés à l'Ouest de Paris ;

Considérant que selon le site internet du ministère de la défense⁴, la redevance annuelle moyenne que devra payer l'État sur la durée du contrat s'élèvera à 154 M€ TTC (euros constants décembre 2010) ; que cette redevance moyenne se décompose en :

- 35 % de redevance immobilière incluant investissement et financement,
- De 20 à 25 %, selon les périodes, de redevance systèmes d'information et communication incluant investissement, financement, renouvellement et services,

⁴ <http://www.info-chantier-balard.fr/le-projet/lanalyse-economique>

Conseil de l'immobilier de l'État

- 18 % de redevance services,
- 17 % de redevance maintenance et gros entretien réparation (GER) des immeubles,
- une redevance énergie,
- une redevance mobilier incluant investissement, financement, réassort, renouvellement et maintenance, pour une durée de dix ans

Que s'ajoutent à ces montants, 4 M€ d'impôts et taxes ;

Que les derniers éléments communiqués au Conseil relatifs au montant et à la répartition par poste du loyer annuel (euros courants) du contrat de partenariat public privé de l'opération Balard pour les années 2015, 2016, 2017 diffèrent sensiblement de l'estimation de la valeur moyenne, tant en montant qu'en répartition par poste ;

Que le contrat a fait l'objet de plusieurs avenants pour adapter le projet aux besoins du ministère et que les discussions ont notamment porté sur le calendrier de livraison qui est déterminant à la fois pour la consolidation des taux d'emprunt du groupement et pour le respect de l'ensemble du schéma du ministère, que la négociation de ces taux qui a abouti à l'été 2013 aurait permis, compte tenu de la baisse des taux, une économie de 150 M€ par rapport aux conditions initiales, soit l'équivalent d'une annuité de loyer ;

Que le mécanisme retenu pour le financement de l'opération Balard n'intègre pas le montant des cessions qui est versé au compte d'affectation spéciale immobilier et a vocation à financer les dépenses d'infrastructures du ministère ; que le ministère entend financer les loyers de Balard par :

- des crédits de fonctionnement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l'administration centrale et d'entretien des locaux,
- la transformation de crédits de personnel actuels,
- la récupération du montant du loyer de Bagneux,
- l'intégration des loyers budgétaires en discussion avec la direction du budget,
- la dotation dont le ministère doit bénéficier au titre du mécanisme de compensation du surcoût de TVA sur les prestations réalisées jusqu'ici en régie et désormais externalisées ;

Considérant que la mise en œuvre du projet de SPSI de l'administration centrale doit se traduire sur la période 2014-2018 :

- par un resserrement du nombre de sites passant de onze à trois ;
- par une réduction de 17 % de la surface utile brute occupée par le ministère, celle-ci devant s'établir à 300 000 m² pour un effectif de 12 100, soit un ratio de 24,73 m² SUB / ETP ;
- par une réduction de 27 % de la surface utile nette occupée par le ministère, celle-ci devant s'établir à 176 000 m² pour 12 550 postes de travail, soit un ratio de 14,04 m² SUN /poste de travail ;
- par une baisse de près de 40 % des dépenses de loyers immobiliers (budgétaires et privés), ceux-ci passant de 108 M€ à 66 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- par un triplement des loyers externes passant de 17,7 M€ à 57 M€, la redevance Balard se substituant à des loyers budgétaires ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État ne dispose que d'éléments partiels relativement à la stratégie d'occupation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de la défense ;

Considérant que les données relatives à la stratégie patrimoniale du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de la défense ne lui ont pas été communiquées ;

Les représentants du ministère de la défense et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 17 septembre 2014 et 08 juillet 2015, fait les observations suivantes :

À l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil relève que la stratégie immobilière développée par le ministère de la défense pour son administration centrale permet de libérer les surfaces excédentaires et de valoriser le patrimoine immobilier par la cession d'immeubles inadaptés ou devenus inutiles. Il note que les mouvements immobiliers opérés répondent aux besoins de la nouvelle gouvernance ministérielle et que le regroupement des services est de nature à faciliter le fonctionnement des services et à permettre d'en optimiser les ressources.

Le Conseil prend acte des déclarations du ministère occupant selon lesquelles l'ensemble immobilier de Balard respecte les normes d'occupation de la politique immobilière de l'État et souhaite que les données chiffrées corroborant cette affirmation lui soient transmises dans les meilleurs délais.

Il relève cependant que le site de Balard ne pourra pas accueillir l'ensemble du personnel de l'administration centrale et que celle-ci sera également implantée sur le fort de Montrouge à Arcueil et le fort de Vanves à Malakoff.

Il salue les efforts de densification opérés mais souligne qu'avec une cible de 14,04 m² SUN /poste de travail au terme de l'opération Balard, le ministère sera toujours très éloigné du respect de la norme plafond de la politique immobilière de l'État fixée en 2009.

Le Conseil invite le ministère à se rapprocher du service France Domaine afin d'établir un diagnostic de la performance d'occupation de chaque site (SUB, SUN, ETP, PdT) et sur cette base, définir un plan d'action permettant de respecter le plafond de 12 m² SUN / PdT.

2. Le Conseil salue la volonté du ministère de poursuivre la densification de ses emprises en Ile-de-France au-delà du périmètre de son administration centrale, avec l'objectif de constituer un réseau de pôles fonctionnels spécialisés.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il comprend que ces travaux doivent conduire le ministère à respecter globalement le plafond de 12 m² SUN / PdT, services de l'administration centrale compris.

Il rappelle que le ministère doit procéder à un diagnostic complet de ses implantations avant d'arrêter ses choix stratégiques.

Il invite les services du ministère à se rapprocher du service France Domaine et du Préfet de région, représentant local de l'État propriétaire, pour bien articuler sa propre stratégie avec celle qui sera définie dans le cadre de la mise en place d'un schéma directeur immobilier régional (SDIR) de la région Ile-de-France.

Le Conseil souhaite être destinataire du projet de schéma directeur immobilier des implantations du ministère de la défense en Ile-de-France dès que celui-ci sera finalisé.

3. Le Conseil prend acte que l'opération Balard, malgré les aléas rencontrés, est en voie d'achèvement.

Il note que l'aspect fonctionnel a fait l'objet d'une attention particulière afin d'optimiser le fonctionnement et l'efficacité des services.

Le Conseil a déjà souligné dans le cadre de projets d'une telle ampleur⁵ la prépondérance de la phase d'appropriation pour le déploiement de nouvelles organisations ou de nouveaux outils de travail. Il préconise de maintenir les structures de suivi mises en place pour la conception et la réalisation des projets de construction au-delà de la livraison des immeubles et de l'installation des services. Il recommande d'opérer un bilan à chacune des étapes décisives et de conserver un fonctionnement en mode projet pour réaliser les ajustements respectifs des aménagements et des organisations, roder les installations techniques et mettre en place l'ensemble des procédures et moyens nécessaires à une exploitation optimale des immeubles et de leurs installations technique.

Il observe qu'un tel dispositif s'impose attendu que le projet de regroupement des services dans le nouvel immeuble s'accompagne d'une externalisation des fonctions support, et que les ajustements devront être envisagés dans le cadre d'avenants au contrat de partenariat.

4. Le Conseil prend note de la diminution des coûts locatifs communiqués tout en observant que le montant des loyers externes va tripler, la redevance Balard se substituant à des loyers budgétaires.

Il précise que les données relatives aux dépenses immobilières autres que celles de loyer ne lui ont pas été communiquées pour les sites autres que Balard. Il regrette de ne pouvoir vérifier que la stratégie immobilière du ministère se traduit bien par une diminution du coût de la fonction immobilière.

Il invite le ministère à réaliser une étude comparative des coûts complets immobiliers des situations avant et après regroupement des services à Balard. Il souhaite être destinataire de cette étude.

5. Le Conseil indique que les éléments portés à sa connaissance ne lui permettent pas d'établir le bilan économique et financier de l'opération Balard.

⁵ Avis CIE 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU)

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la base des derniers éléments communiqués, il remarque que l'investissement immobilier ne représenterait qu'un tiers du loyer à payer en 2017 et que les redevances couvrant le périmètre des services aux bâtiments (maintenance, énergie, renouvellement) représenteraient 18% de ce montant. Il note également que la rémunération de la valorisation de la corne Ouest viendrait en déduction du loyer à payer.

Il observe que le montant du loyer serait en 2017, supérieur de 14 % au montant prévisionnel qui lui avait été annoncé par le ministère lors de sa séance du 18 mai 2011. Il se demande si cette augmentation est imputable aux seuls mécanismes d'actualisation.

S'agissant d'un projet aussi emblématique que celui de Balard, le Conseil considère que l'État ne peut faire l'économie de la communication du bilan financier de l'opération. Il souhaite être destinataire d'une analyse financière permettant de confirmer la pertinence économique du montage retenu pour le financement et la réalisation de l'investissement immobilier et d'établir le coût réel d'occupation en excluant du calcul les recettes produites par la valorisation de la corne Ouest ;

À l'attention de l'État propriétaire,

6. Le Conseil souligne l'importance des produits des cessions des biens prestigieux de la Défense réalisées par le service France Domaine.

Il relève que la stabilité et la visibilité des règles d'urbanisme locales sur les sites de Penthemont et de la Pépinière ont permis l'obtention de produits de cession cohérents avec la valeur du marché.

Les produits de cessions dépendent de la qualité et de la localisation des biens mais également des règles fixées par les documents d'urbanisme. Ainsi qu'il l'a indiqué à plusieurs reprises⁶, le Conseil rappelle que toute décision de modification de la règle d'urbanisme affectant la valeur d'un bien dont la cession répond à un objectif d'intérêt général devrait faire l'objet d'une étroite concertation avec les responsables des services concernés, voire d'une étude d'impact permettant de hiérarchiser les intérêts publics en présence. Cette démarche devrait, dans le respect de l'autonomie des collectivités et établissements, garantir que les responsables des politiques publiques arbitrent en toute connaissance des conséquences de leurs décisions.

S'agissant du cas particulier de la caserne Sully, il regrette que les divergences de point de vue des entités publiques puissent avoir pour effet de retarder, voire de bloquer certaines opérations et par voies de conséquence d'augmenter les frais d'entretien et de gardiennage à la charge de l'État et de déprécier ses actifs.

7. Le Conseil observe que l'opération Balard résulte de l'étude du potentiel d'un actif détenu. Il considère que ce dossier illustre les bénéfices potentiels que l'État pourrait retirer de l'étude fine de ses emprises et notamment de l'identification des droits à construire résiduels.

S'agissant des SPSI d'administration centrale, il considère que les enjeux financiers justifient que la partie diagnostic des SPSI soit enrichie d'une étude du potentiel de valorisation de chaque emprise.

⁶ Avis n° 2012-23 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) du 14 novembre 2012, n° 2013-11 du 24 avril 2013 sur la stratégie immobilière du CHU de Clermont-Ferrand, n°2014-28 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU) du 15 octobre 2014,

Conseil de l'immobilier de l'État

Cette analyse doit être à la fois quantitative et qualitative, de façon à permettre de tirer le meilleur parti du domaine de l'État, qu'il s'agisse d'apporter des réponses adaptées aux besoins fonctionnels des services, de favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public ou de contribuer au rétablissement de l'équilibre des finances publiques.

Cette recommandation vaut également pour les implantations les plus significatives de l'administration déconcentrée pour lesquelles la partie diagnostic devra être enrichie dans le cadre de la mise en place des SDIR.

8. Le Conseil prend acte qu'il a été fait le choix, dans le cadre de l'opération de regroupement des états-majors et de l'administration centrale du ministère sur le site de Balard de conserver l'ensemble hôtel de Brienne, hôtel de Bourbon-Busset et bâtiment de la Lionne pour y accueillir le ministre et ses proches collaborateurs ; que le service France Domaine recommandait en 2008 la recherche d'une alternative⁷ ; que cette décision implique d'affecter également aux services ministériels, une partie du bâtiment des jardins de l'Îlot Saint-Germain.

D'un point de vue fonctionnel, il observe que le choix d'y maintenir le ministre conduit à l'éloignement de son administration et apparaît en contradiction avec le principe de simplification de la chaîne de commandement qui était un objectif prioritaire du projet.

De façon plus générale, il note que la bipartition des structures ministérielles, les services s'éloignant de l'hyper centre parisien où demeure le ministre, induit de nombreux déplacements en contradiction avec les principes de la politique de transition écologique.

9. Le Conseil relève que les immeubles conservés sont fortement imbriqués avec le reste de l'Îlot Saint-Germain et redoute que cette décision n'entraîne une décote importante lors de la cession de l'actif.

Il observe que le service France Domaine doit également réviser l'estimation de la valeur vénale du bien datant de 2009 au regard des modifications des règles d'urbanisme intervenues depuis dans le cadre du projet de révision du PSMV du 7^{ème} arrondissement de Paris. Il relève que si la réserve pour réalisation de logement social porte sur 30 %; le rapport d'enquête publique⁸ précise que, six autres propriétés de l'État de cet arrondissement ayant été exclues du secteur d'application de la « servitude logement social », « d'un point de vue quantitatif, la surface de plancher de logement social qui sera réalisée sur les terrains de l'État dans le cadre de cette stratégie globale est au moins équivalente à celle qui aurait été réalisée par l'application de la «servitude logement social » sur tous les biens de l'État, dans l'hypothèse où tous ceux qui peuvent être adaptés au logement auraient effectivement accueilli des logements ».

Il invite le service France Domaine à estimer le montant de la décote potentielle résultant de l'application de ce principe pour la réalisation d'une opération entrant dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

⁷ Avis de France Domaine du 13 juin 2008 sur le projet de SPSI du ministère de la défense

⁸ Cf. Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (P.SMV) du 7^{ème} Arrondissement de Paris (75007) du 15 janvier 2015 au 14 février 2015- Avril 2015

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil rappelle que la cession de l'Ilot Saint-Germain était initialement motivée par la volonté d'accroître les recettes de l'État. Il observe que les évolutions intervenues doivent conduire à se réinterroger sur cette motivation. Tant l'évolution de l'assiette des biens vendus que la potentielle destruction de valeur résultant des évolutions des documents d'urbanisme pourraient en effet conduire à une minoration très importante des produits de cession. Dans ces conditions, il considère qu'il ne serait pas illégitime de procéder à la confirmation de l'arbitrage de cette décision, en comparant les produits théoriques de cession des biens en valeur de marché à ce qui peut être raisonnablement anticipé du fait des évolutions des documents d'urbanisme.

Il relève par ailleurs que les immeubles concernés, actuellement à usage de bureaux, sont en très bon état fonctionnel et que leur état technique et réglementaire est bon. Il suggère d'étudier l'hypothèse d'une conservation de ce patrimoine de bureaux pour héberger des services en charge des fonctions régaliennes de l'État. Un tel scénario pourrait être envisagé dans la perspective du regroupement d'entités permettant de réaliser de procéder à une optimisation des fonctions support et de leur coût.

Selon les situations immobilières des entités considérées, un nouvel équilibre pourrait être recherché entre économies de loyers externes, valorisation de biens domaniaux devenus inutiles et mobilisation d'immeubles domaniaux se prêtant mieux à la création de logements sociaux.

10. Le Conseil souligne que la politique immobilière de l'État est également une politique support au service des logements sociaux mais s'étonne des conditions dans lesquelles sont prises les décisions de mise en œuvre de cette politique et plus particulièrement sur le secteur très tendu de la ville de Paris.

Il rappelle que les décotes consenties par l'État à l'occasion de la cession de ses biens permettant la création de logements sociaux constituent à la fois une perte de recettes pour la réalisation de ses propres opérations immobilières et une aide indirecte venant s'ajouter aux autres dispositifs d'accompagnement de la politique d'aide au logement.

S'agissant de biens de valeur d'usage ou vénale significatives et dont la configuration ne se prête pas à une transformation aisée en logements, le Conseil recommande de procéder à une instruction complète du dossier pour identifier les conditions de meilleure valorisation du bien. Il estime que le partage d'une telle analyse est de nature à favoriser un meilleur équilibre entre les différents axes de la politiques immobilières de l'État qui pourraient apparaître contradictoires au regard de certaines décisions telles que celles prises dans le cadre du projet de révision du PSMV du 7ème arrondissement de Paris.

11. Le Conseil prend acte que le statut dérogatoire dont bénéficie le ministère de la défense, en matière de retour sur produits de cession, a été prolongé au-delà de 2014. Dès lors que près de 40% du patrimoine de l'État se trouvent concernés par ce régime exceptionnel le Conseil se prononce, à nouveau⁹ en faveur d'un retour aux règles de droit commun pour ce ministère.

*

⁹ Avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2010-04, du 6 octobre 2010, sur la modification du périmètre des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale «gestion du patrimoine immobilier de l'État» ; avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-15 du 18 mai 2011 sur la mise en œuvre du SPSI du ministère de la défense ; Moderniser la politique immobilière de l'État : cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État, 30 janvier 2013.

Conseil de l'immobilier de l'État

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget d'approuver le SPSI de l'administration centrale du ministère de la défense sous réserve que le ministère produise d'ici la fin de l'opération Balard, un projet de SPSI concernant l'ensemble de ses emprises en Ile-de-France et permettant de respecter globalement la norme des 12 m² par poste de travail.

*

Avis n° 2015-37 en date du 16 septembre 2015

sur le devenir du Palais de justice de Paris.

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

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

Vu le rapport d'information du 14 octobre 2014 sur l'implantation du tribunal de grande instance de Paris par M Roland DU LUART, sénateur;

Vu les avis du CIE n° 2013-09 du 24 avril 2013 sur la stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature, n° 2013-21 du 17 juillet 2013 sur les opérations immobilières de la préfecture de police de Paris ; n° 2014-13 du 14 mai 2014 sur le projet de regroupement d'une partie de l'administration centrale du ministère de l'intérieur sur l'immeuble « Le Garance » ; n° 2014-16 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la justice, n°2014-22 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur ;

Vu la note présentant la stratégie immobilière de la préfecture de police de Paris sur le 36 quai des orfèvres par le service des affaires immobilières de la préfecture de police de Paris le 16 juin 2015 ;

Vu la note sur le devenir du palais historique de Paris après le déménagement du tribunal de grande instance sur le site de Batignolles par le SG du ministère de la justice du 8 juin 2015 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 17 juin 2015, M. Thierry SARTRE, directeur de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur, accompagné de M. Olivier Du CRAY ; sous-directeur des affaires immobilières et de Mme Salima EBURDY, adjointe au sous-directeur des affaires immobilières, de M. Pascal SANJUAN, préfet, secrétaire général pour l'administration de la

Conseil de l'immobilier de l'État

préfecture de police de Paris, accompagné de M Gérard PARDINI, chef du service des affaires immobilières et de Mme Florence MOROSOLLI, de M. Éric LUCAS, secrétaire général du ministère de la justice, accompagné de M. Philippe MONNOT, sous-directeur adjoint de l'immobilier au ministère de la justice et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État et de M. Pierre DURANT-DELACRE, chef de la mission des opérations immobilières des administrations centrales et autorités administratives indépendantes ;

Considérant que la construction de la cité judiciaire des Batignolles¹ va libérer des surfaces au sein de l'ensemble immobilier du Palais de justice de l'Ile de la cité ;

Considérant que le Palais de justice de Paris est aujourd'hui occupé par trois structures ; la préfecture de police de Paris (direction régionale de la police judiciaire –DRPJ- au 36, quai des Orfèvres et au quai de l'Horloge); le ministère de la justice et le centre des monuments nationaux (Sainte Chapelle et Conciergerie) ;

S'agissant des occupations des services de la préfecture de police de Paris :

Considérant que le nouveau siège de la police judiciaire doit regrouper sur 19 161 m² SUN, les services non territoriaux de la police judiciaire parisienne, éclatés actuellement sur 17 implantations ; leur installation est programmée à l'été 2017 ;

Considérant que la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) quittera ses quatre principales implantations en 2017 :

- le 36, quai des Orfèvres et quai de l'Horloge (7 000 m² SUN) ;
- la caserne de la Cité sise 3, rue de Lutèce, siège de la Préfecture de police, (1 800 m² SUN) et propriété de la ville de Paris ;
- le 12-14, quai de Gesvres, (1037 m² SUN)
- le 126, rue du Château-des-Rentiers (brigade financière) (6 200 m² SUN, loyer de 3,6 M€ / an) ;

Considérant que les laboratoires parisiens de l'Institut national de police scientifique (INPS) rejoindront Saint-Denis vers 2019-2020 et libèreront également 3 000 m² dans la caserne de la Cité ;

Considérant que ces départs offrent l'opportunité de mieux organiser les services et de procéder conjointement à la rénovation des locaux du Palais de justice occupés par les services relevant du ministère

¹ Le projet de la cité judiciaire est destiné à abriter les nouveaux locaux des tribunaux d'instance répartis dans chacun des vingt arrondissements de la capitale, le tribunal de grande instance de Paris actuellement implanté au sein du Palais de justice de Paris et le nouveau siège de la police judiciaire qui doit regrouper les services non territoriaux de la police judiciaire parisienne actuellement répartis sur 17 implantations.

Source : Dossier de présentation du futur Palais de justice de Paris au Conseil de l'immobilier de l'État, 15 décembre 2010.

Conseil de l'immobilier de l'État

de l'intérieur et de procéder aux travaux de mise aux normes du siège de la PP ; que le projet des services vise à optimiser les loyers extérieurs et à répondre aux nouveaux besoins liés à la mise en place du plan de renforcement de la « lutte contre le terrorisme » ;

Considérant que la direction du Renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) occupe 2 930 m² sur trois étages de la caserne de la Cité mais également 600 m² dans les locaux du commissariat du 3^{ème} arr. et celui du 5 et 6^{ème} ; que faute de place suffisante, les effectifs supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du plan de renforcement ne pourront pas être accueillis dans les locaux actuels et qu'il est prioritaire de procéder à leur regroupement sur un site sécurisé non fréquenté par le public ;

Considérant qu'il est prévu le rapatriement au siège de la PP des services administratifs de la PP (direction des finances de la commande publique et de la performance –DFCPP-, sous-direction de l'action sociale, service des affaires juridiques et du contentieux) qui occupent actuellement une location de 3 000 m² sise 3, villa Thoréton, Paris 15^{ème}, pour un loyer annuel de 2,6 M€ à la charge de la Ville de Paris ;

Considérant que le schéma directeur immobilier projeté est le suivant :

- La DRPP serait regroupée au sein du Palais de justice où elle occuperait 3 700 m² ;
- Le pôle « éloignement des étrangers » constitué de la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière et du 8^{ème} bureau de la direction de la police générale serait également implanté dans les locaux du Palais de justice (1 900 m²) ; ce transfert permettrait de libérer 1 895 m² dans la caserne de la Cité ;
- L'implantation de ces deux entités laisserait au sein du Palais, une surface libre de 4 000 m² qui serait mise à disposition du ministère la justice ;
- L'ensemble des départs (DRPJ, INPS, pôle « éloignement des étrangers ») dégagerait une surface de 4 800 m² au sein de la caserne de la Cité ; ces surfaces seraient employées comme suit :
 - 1 000 m² seraient gelés pour réaliser des travaux de mise aux normes ; l'immeuble qui date de 1867 posant des problèmes au regard de la réglementation de la sécurité incendie et ses éléments structurels en fonte n'étant notamment pas aux normes ;
 - 3 000 m² accueilleraient les services administratifs de la PP aujourd'hui installés sur le site locatif de la Villa Thoréton, Paris 15^{ème} ;
 - 800 m² seraient réservés pour accueillir les services de la DOPC actuellement installés sur le site locatif de la rue Albert ;

Considérant que deux hypothèses sont envisagées s'agissant de l'abandon des locations en cours.

- Hypothèse 1 : restitution des sites de la rue Thoréton (2,6 M€) et de la rue du Château des Rentiers (3,6 M€) ;
- Hypothèse 2 : restitution des sites de la rue Thoréton (2,6 M€) et de la rue Albert (3,85 M€ sur le budget État et 7,7 M€ sur le budget Ville de Paris) en lieu et place de celui de la rue du Château des Rentiers ;
- Les services ont estimé le coût des travaux à envisager et le temps de retour de ces investissements dans le cadre de ces scénarios : Hypothèse 1 : 20 M€ études comprises ; retour sur investissement de 3 ans ; Hypothèse 2 : 22 M€ études comprises ; retour sur investissement de 2 ans ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que pour la PP, la question des équipements est intimement liée à celle des immeubles et que, par exemple, la caserne de la Cité est équipée de 1 104 caméras de vidéo-protection ;

Considérant que le schéma directeur immobilier de la PP privilégie l'approche métier et que dans ce cadre il a notamment été procédé au regroupement de commissariats et à la rationalisation des fonctions support ;

Considérant que les documents fournis par la PP ne mentionnent ni les effectifs, ni les surfaces, ni les ratios d'occupation concernés, ces informations ayant été demandées ;

Considérant que selon la PPP, la DRPP compte 850 agents auxquels il convient d'ajouter un renfort de 100 agents ; que la surface de 4 500 m² SUN rapporté au total des agents donne un ratio de 5,4 m² SUN / agent ;

Considérant que selon le représentant du ministère de l'intérieur, la cession du site du palais de justice, bien domanial, ne peut être envisagée compte tenu de l'imbrication des locaux et des services de la Justice demeurant au Palais ; que le remploi par les entités déjà présentes sur le site s'inscrit comme une évidence ;

Considérant que plus globalement, l'impact des évolutions de la politique de sécurité du territoire sur le SPSI des services centraux du ministère de l'intérieur consiste en de nouveaux engagements locatifs sur les sites de Levallois (2026) et Asnières (2024) ; que les effectifs des services de la DGSJ ont été renforcés de 600 postes (dont 300 répartis sur le territoire) portant leur nombre à 2 200 agents ;

S'agissant du ministère de la justice :

Considérant que le ministère de la justice est le principal occupant de l'ensemble immobilier du Palais de justice de Paris dont deux des occupants actuels, le tribunal de grande instance (TGI) et la DRPJ doivent rejoindre la cité judiciaire des Batignolles ;

Considérant que la Cour de Cassation, la Cour d'appel de Paris, le TGI de Paris et le Tribunal de commerce de Paris occupent au total 108 000 m² sur les 130 000 m² de l'ensemble immobilier historique² du Palais de justice et du Palais du tribunal de commerce de Paris ;

Considérant que suite au départ du TGI qui va libérer 23 000 m² dont 13 000 m² de bureau³, le ministère de la justice fonde sa réflexion sur le présupposé d'une réoccupation des locaux par les ministères actuellement occupants, qu'il justifie sa position par la place symbolique du Palais dans l'histoire de la justice française, le

² Pour mémoire, le rapport de M. Roland du LUART fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur l'implantation du TGI de Paris du 14 novembre 2009, considérant la seule partie du Palais et excluant le TC mentionnait une surface occupée par le ministère de la justice de 85 800 m².

Sur cette base et sous réserve de la vérification de l'ensemble des chiffres communiqués, on peut estimer que le Palais du tribunal de Commerce, représente 22 000 m² ; que le seul Palais de Justice accueillant justice, intérieur et culture représente 108 000 m².

³ Pour mémoire, le rapport de M. Roland du LUART fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur l'implantation du TGI de Paris du 14 novembre 2009, mentionnait une surface de 41.600 m² pour le TGI qui occupe actuellement à lui seul, près de la moitié des surfaces (48.5 %) du Palais de justice et dispose également de six implantations annexes extérieures cumulant 27 693 m².

Conseil de l'immobilier de l'État

poids symbolique de la Cour de Cassation et de la Cour d'appel de Paris dans le dispositif judiciaire français et la fonctionnalité du Palais de justice conçu comme tel ;

Considérant que l'immeuble du Palais de justice, classé au patrimoine de l'Unesco et inscrit à l'inventaire des Monuments historiques, nécessite des travaux incontournables de différents ordres : mise en accessibilité, mise aux normes de sécurité, amélioration de la sûreté, protection contre les risques d'inondation ; que la décision d'entreprendre ces travaux a été différée, dans l'attente de la levée de toutes les incertitudes pesant sur le dossier Batignolles ;

Considérant que la réalisation du projet Batignolles étant désormais certaine, le ministère de la justice lance une réflexion pour déterminer les conditions dans lesquelles peuvent être envisagé l'occupation future de l'ensemble immobilier ;

Considérant que la réflexion du ministère de la justice est organisée autour de quatre objectifs :

- Mieux répondre aux besoins des services demeurant sur place : problèmes actuels de gestion de l'accueil, bureaux dans les couloirs ;
- Réaliser les travaux inéluctables de mise aux normes ;
- Rapatriement des services de la Cour d'appel et de la Cour de cassation actuellement logés dans des locations à l'extérieur du Palais (loyers 10 M€) et création d'un service d'accueil unique du justiciable (500 personnes) ;
- Faire venir d'autres services (sans autre précision) ;

Considérant qu'aucune décision n'est prise à ce stade ; que le ministère de la justice a mandaté l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour réaliser un diagnostic et des études de faisabilité, en lien avec les deux autres ministères concernés (ministère de l'intérieur et ministère de la culture et de la communication) et le service France Domaine ; que le calendrier est le suivant :

- Les pré-études de faisabilité intégrant une estimation chiffrée des différentes options, devront être remises à la fin 2015 ;
- Les études détaillées seront réalisées pour la fin du premier trimestre 2016 et validées au cours du deuxième trimestre sur la base d'un programme détaillé et d'un financement à valider avec la direction du budget ;

Considérant que le cahier des charges de la mission de l'APIJ⁴ n'ouvre pas la possibilité d'implanter d'autres services de l'État et encore moins d'autres utilisations ; que l'étude est orientée principalement vers les besoins des services de la justice ;

Considérant que la mission confiée à l'APIJ est une mission globale qui doit intégrer l'ensemble des expressions de besoins ; que l'APIJ doit se rapprocher des ministères de l'intérieur et de la culture, sous contrôle du service France Domaine ;

⁴ Le document n'a pas été communiqué au CIE.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la gestion des flux est une question centrale de ce dossier et que le CMN est également mandaté pour travailler à l'élaboration d'une solution adaptée aux besoins de l'activité touristique ;

Considérant qu'il n'est pas envisagé de déménager le Tribunal de commerce mais que la question se pose pour d'autres juridictions telles que le Conseil des Prud'homme et la Cour de justice de la République, que l'installation des services de formation continue de l'ENM constitue également une piste étudiée ;

S'agissant de France Domaine :

Considérant que selon France Domaine, l'imbrication forte des espaces et des fonctionnalités au sein de ce bien atypique justifie particulièrement l'étude spécifique, que, de ce point de vue l'étude de l'APIJ est très attendue ; que la volonté du service est d'être associé à ces travaux ;

Considérant que selon le service France Domaine il s'agit d'un bien tout à fait exceptionnel dont la valeur vénale est extrêmement difficile à établir et pour lequel un projet de reconversion est peu évident à réaliser et somme toute, un exercice prématuré ;

Considérant que selon France Domaine, les questions immobilières de l'État qui intéressent la Ville de Paris sont traitées de manière globale par le Préfet de la région Ile-de-France, interlocuteur unique de la ville désigné par le ministre en charge du Domaine ; que la question du site du 36 quai des orfèvres pourra être abordée dans ce cadre lors de la prochaine réunion programmée en novembre prochain ;

Les représentants des ministères de l'intérieur et de la justice, du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 16 septembre 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil regrette que le représentant de l'État propriétaire ne pilote pas l'opération relative au devenir du Palais de justice de Paris, dossier déterminant pour la politique immobilière de l'État, avec des enjeux élevés en termes financiers et symboliques. Contourné dès l'origine de cette opération, le service France Domaine aurait dû conduire ce dossier en concertation avec les ministères occupants qui, légitimement, expriment leurs souhaits et les besoins de leurs services. Le Conseil rappelle que le ministre en charge du Domaine définit la stratégie immobilière de l'État et des opérateurs et la met en œuvre par le biais de France Domaine. Le Conseil indique que, compte tenu de la pluralité des parties prenantes, France Domaine doit participer au côté de l'APIJ à l'instruction du dossier, à la définition des différentes hypothèses et doit être en mesure de proposer les arbitrages respectueux des critères de la politique immobilière de l'État.
2. Le Conseil attire l'attention de l'État propriétaire sur le statut juridique des biens concernés par cette opération. En effet, la propriété du Palais de justice est partagée entre l'État et le département de Paris et la ville de Paris est propriétaire de la caserne de la cité. La question de la meilleure réutilisation des locaux libérés qui intéresse l'État et la ville de Paris, doit être traitée dans le cadre de la mission sur les questions immobilières entre l'État et la ville de Paris confiée par le ministre en charge du domaine au préfet de la région Ile-de-France. Le Conseil invite à la plus grande vigilance au vu des surfaces libérées au sein du palais de justice et de la préfecture de police et des enjeux pour les deux parties concernées. Il souhaite disposer d'une analyse juridique et fonctionnelle précise sur le statut de ces bâtiments.

À l'attention du ministère de l'intérieur et de la préfecture de police de Paris,

Conseil de l'immobilier de l'État

3. Le Conseil relève que les documents fournis par le ministère de l'intérieur et la préfecture de police de Paris ne permettent pas de connaître précisément la stratégie immobilière du ministère qui a varié lors des trois auditions devant le Conseil depuis 2013. Le ministère justifie ces changements par les besoins nouveaux, nécessaires aux services chargés de la lutte contre le terrorisme. Il n'appartient évidemment pas au Conseil de s'exprimer sur l'organisation des services de lutte contre le terrorisme ; toutefois, le Conseil s'étonne que cette préoccupation n'ait pas été intégrée lors des auditions de 2013 puis 2014 ; il demande donc au ministère de définir une stratégie pluriannuelle désormais stabilisée et de présenter une organisation globale des différentes implantations du ministère, incluant si nécessaire un regroupement des services chargés de la lutte contre le terrorisme.
4. Compte tenu de ces évolutions, le Conseil souhaite auditionner au plus tard durant le premier trimestre 2016, le ministère de l'intérieur sur un schéma d'organisation stabilisé, précisant les données physiques et économiques des implantations.
5. S'agissant plus particulièrement des implantations des services de la préfecture de police de Paris sur les sites de l'île de la Cité, le Conseil demande que la PP fournisse un document clair précisant les localisations des services (effectifs, surfaces concernées, statut juridique des biens, coûts de fonctionnement des services en distinguant les financements issus des crédits État des crédits Ville de Paris) avant et après le déménagement à Batignolles afin de pouvoir mesurer la rationalisation immobilière et le coût des opérations Batignolles et Palais de justice de Paris, en respect avec les besoins des services.

À l'attention du ministère de la justice,

6. Le Conseil note le sérieux et la rigueur de la stratégie immobilière élaborée par le ministère de la justice pour le site du palais de justice de Paris. Le Conseil prend acte de la volonté du ministère de conserver cette implantation et d'y regrouper l'ensemble des services spécifiques exerçant des fonctions particulières comme la cour de cassation ou la cour d'appel de Paris. Il souligne toutefois qu'il ne s'agit que du souhait exprimé par un ministère occupant et non d'une donnée de base de ce dossier pour lequel les autorités compétentes pour décider doivent être en mesure d'exercer un choix.
7. Le Conseil s'interroge par ailleurs sur le besoin réel en bureau de ces institutions et demande que soient précisées par services les occupations prévues en respect des ratios de politique immobilière de l'État.
8. Le Conseil relève que l'étude prévoit d'examiner l'installation des services de formation continue de l'ENM et des locaux de formation. Le Conseil regrette vivement que l'avis qu'il avait rendu sur ce sujet ne semble pas avoir été réellement instruit. Il réitère donc sa réserve sur l'installation au cœur de Paris des services de formation continue et demande que la mission de l'APIJ étudie une implantation en première et en seconde couronne (zones de Roissy ou d'Orly par exemple). Il renvoie, sur cette question, à son avis de suite n°2015-38 du 17 juin 2015 sur la stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature (ENM).

À l'attention de France Domaine,

9. Le Conseil souhaite que l'étude de l'APIJ ne se limite pas aux seuls besoins des services du ministère de la justice et soit élargie à d'autres usages et à d'autres formes de valorisation.
10. Le Conseil demande que le cahier des charges de l'étude de l'APIJ prenne également en compte, l'amélioration des conditions d'accueil des visiteurs de la Conciergerie et de la Sainte Chapelle qui, actuellement, ne sont pas dignes de la réputation touristique de la France.

Conseil de l'immobilier de l'État

11. Compte tenu de l'importance de l'emprise du Palais de justice et de sa localisation au cœur de Paris (130 000 m²), le Conseil souhaite que toutes les solutions de valorisation soient explorées et que l'État propriétaire indique sa décision sur un bâtiment public emblématique, enjeu immobilier important.
12. Le Conseil fixe un nouveau rendez-vous aux représentants du service France Domaine et du ministère de la justice en début d'année 2016 pour une présentation des résultats de l'étude de l'APIJ au stade des pré-études de faisabilité chiffrées.

*

7 Les opérateurs de l'État

Le CIE a pour mission d'évaluer l'avancement de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. Le Conseil a donc poursuivi en 2015 les auditions de plusieurs d'entre eux afin d'examiner leur stratégie immobilière.

Le patrimoine immobilier des opérateurs représente trente-trois millions de m² de SUB et une dépense annuelle de l'ordre de trois milliards (source DPT 2016).

En 2015 le CIE a procédé à trente auditions dont plusieurs de suite de différents opérateurs intervenant dans le domaine de la culture, de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'environnement, du social et de la santé.

Le CIE a pu constater que la plupart des opérateurs avaient établi un SPSI. Toutefois, pour certains ces documents gagneraient à être complétés de manière exhaustive pour au minimum disposer d'un diagnostic de leur patrimoine immobilier préalable indispensable à toute stratégie immobilière. Pour d'autres opérateurs, si le diagnostic a bien été réalisé, il ne s'est pas accompagné d'une stratégie visant à respecter les normes de la politique immobilière de l'État.

La nouvelle circulaire de France Domaine sur les SPSI des opérateurs devrait permettre d'améliorer ce constat.

Le CIE insiste tout particulièrement sur le rôle primordial que doivent jouer les tutelles sur la stratégie immobilière des opérateurs dont il a pu constater au cours des auditions en 2015 une implication très variable.

Les auditions de suite de plusieurs opérateurs ont d'ailleurs souligné l'absence de réel suivi de la part des tutelles techniques et de France Domaine et mis en évidence la mauvaise volonté de plusieurs d'entre eux à appliquer les critères de la politique immobilière de l'État.

Enfin, le Conseil a relevé que certains opérateurs géraient un parc privé important sans en tirer suffisamment les conséquences en termes de valorisation, ce qui pose la question du maintien d'un tel patrimoine au sein de ces structures. C'est le cas par exemple pour la chancellerie des universités de Paris.

*

7.1 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Le projet de nouvelle implantation du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), la stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (CNAP) et du Musée du Louvre ont fait l'objet d'une audition de la part du Conseil sur la période fin 2014 – 2015.

À l'issue de ces auditions, le Conseil a pris acte du projet de relogement du CNC par l'acquisition d'un bien immobilier situé dans Paris et de son financement par l'opérateur, dans le respect des normes de la politique immobilière de l'État. Il a cependant regretté que la possibilité d'une localisation en périphérie n'ait pas été explorée comme il en avait fait la recommandation.

L'audition du CNAP a permis de constater que l'opérateur s'oriente vers une recherche de réponses immobilières adaptées à ses missions et moins coûteuses. La démarche étant engagée mais non aboutie, en l'absence de scénarii et études économiques en cours d'élaboration, cette audition a été l'occasion pour le Conseil de rappeler que toute démarche devait être conduite dans un souci d'optimisation de la politique immobilière de l'État avec une préoccupation particulière quant à la problématique de mutualisation des réserves entre opérateurs ayant des besoins similaires.

La présentation de la stratégie immobilière du Louvre fut l'occasion de remarquer l'opération vertueuse de rationalisation du parc locatif de bureaux, l'intérêt et la complexité des opérations d'investissement en cours et à venir sur le musée.

Le Conseil a néanmoins rappelé à l'établissement l'obligation qui lui est faite de procéder à la réalisation d'un agenda d'accessibilité programmé et la nécessité de prendre en compte l'amélioration des performances énergétiques et d'anticiper le renouvellement des équipements techniques.

Le Conseil a également constaté, concernant le pôle de conservation des collections en région Nord-Pas-de-Calais, que le musée avait su mettre en œuvre une coopération tant technique que financière avec les collectivités, au service du projet.

Plus généralement, les auditions des opérateurs de l'État relevant du ministère de la culture sont l'occasion de rappeler que le Conseil regrette qu'une réflexion engagée ces dernières années sur la problématique des réserves des grands musées de France ait achoppé. Il encourage toute réflexion visant à favoriser l'émergence de synergies en ce domaine.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2014-36 en date du 10 décembre 2014

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des arts plastiques (CNAP)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2010-2015 du CNAP ;

Vu les avis du service France Domaine relatif au SPSI du CNAP du 7 février 2011 et du 24 juin 2011,

Vu le rapport de synthèse de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) du 24 juin 2014 relatif au projet immobilier du CNAP ;

Vu la note du CNAP au ministère de la culture du 25 juillet 2014 relative au projet immobilier du CNAP ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 26 novembre 2014 M. Yves ROBERT, directeur du centre national des arts plastiques, accompagné de Mme Laetitia de MONICAULT, Secrétaire générale, en présence de M. Philippe BELIN, Sous-directeur adjoint chargé des arts plastiques du ministère de la culture et de la communication accompagné de Mmes Marianne BERGER, Chef du département de la création artistique, Isabelle GADREY, Sous-directrice des affaires immobilières et générales et de M. Christian BROSSARD, Chef du bureau de la politique immobilière ;

Considérant que le centre national des arts plastiques est un établissement public administratif, opérateur de l'État sous tutelle du ministère de la culture et de la communication qui a pour mission de soutenir la création contemporaine dans le champ des arts plastiques ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il attribue des aides financières aux artistes et professionnels du secteur ;

Qu'il participe à l'enrichissement du patrimoine national en procédant, pour le compte de l'État, à l'acquisition ou à la commande d'œuvres et objets d'art créés par des artistes vivants ; qu'il gère un fonds constitué de 93 000 œuvres dont il assure la diffusion et la conservation ; que 60% des œuvres de ce fonds sont déposées dans des musées et des administrations publiques ; que les autres font l'objet de prêts temporaires ou sont conservées en réserve dans l'attente d'un dépôt ;

Que le CNAP disposait en 2013 d'un plafond d'emploi de 76 ETP dont 70 agents permanents et d'un budget de 9,7 M€ ;

Considérant que pour assurer ses missions, le CNAP se déploie sur un peu plus de 17 000 m² répartis sur quatre implantations :

Que le CNAP est locataire de 1000 m² dans un immeuble de bureau situé sur l'esplanade de la Défense (92) au travers de deux baux prenant fin en août et décembre 2018 ; que le coût unitaire du contrat de location le plus important (390 € HT / m² SUB) qui a été renégocié en 2011 est légèrement inférieur au plafond de la politique immobilière de l'état pour le secteur de la Défense (400 € / m²) ; que le second correspondant à un loyer de 431 € / m² lui est supérieur ;

Que le département des collections et des réserves du CNAP est également installé à la Défense dans un espace de 3710 m² intégré dans la dalle de la Défense ; que le CNAP devra avoir quitté ces locaux au 31 octobre 2018, le gestionnaire du site de la Défense ayant signifié au ministère de la culture et de la communication que le bail emphytéotique administratif qui justifiait cette occupation à titre gracieux, ne serait pas renouvelé à son terme ;

Que le CNAP est locataire deux entrepôts situés sur la commune de Saint-Ouen-l'Aumône ; Que le contrat principal qui concerne la location de 11 309 m² permet d'envisager une sortie en mars 2017 et mars 2020. Que le deuxième bail (1200 m²) prendra fin en octobre 2015 ;

Considérant que le CNAP est également propriétaire d'un immeuble de 588 m² dans le Vaucluse non utile à son activité et dont la cession est envisagée ;

Considérant que la situation immobilière actuelle du CNAP n'est pas satisfaisante

Que les locaux occupés ne répondent pas de manière satisfaisante aux besoins de l'établissement, notamment ceux relatifs à la conservation de la parties du fonds en réserve ;

Que le coût d'occupation des locaux actuels incluant loyers (1,5 M€) et charges de fonctionnement s'établit à 2 M€, soit le quart du budget de fonctionnement de l'établissement (7,6 M€) ;

Que l'état des locaux nécessite en plus des charges locatives, le financement de travaux importants ;

Considérant que le SPSI du CNAP intégrait à l'origine un projet ministériel de réserves mutualisées ; que ce projet a été abandonné à la suite du retrait du musée du Louvre ;

Considérant que le CNAP et le ministère de la culture et de la communication ont alors envisagé d'autres solutions pour répondre aux besoins du centre ;

Que l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) a été sollicité en novembre 2013 par le biais d'une convention, pour réaliser un diagnostic de la situation existante,

Conseil de l'immobilier de l'État

élaborer un préprogramme et établir des scénarios d'implantation moins onéreux que la situation existante permettant de trouver une solution pérenne et techniquement satisfaisante pour les besoins des collections nationales et de répondre aux impératifs de proximité des services avec le milieu professionnel de l'art (500 à 1 000 visiteurs par an, hors commissions d'experts) ;

Que le préprogramme établi par l'OPPIC conduisait à estimer le besoin global du CNAP à 36 200 m² SUB, pour 91 postes de travail et 25 000 m² de locaux de réserves pour la conservation des œuvres requérant une surface de plancher de 800 kg / m², des circulations de 4m de hauteur par 3m de large et une maîtrise de la température et de l'hygrométrie.

Considérant que deux scénarios ont été envisagés :

Que la première hypothèse qui consistait à regrouper le CNAP sur un site unique en région ou en grande banlieue parisienne a été évaluée à 111 M€ ;

Que la seconde piste consistait à implanter le CNAP sur deux sites, un siège administratif situé à Paris ou en très proche banlieue et un entrepôt de stockage des œuvres à construire sur un site devant être facilement accessible aux poids lourds et situé à moins de 45 minutes du siège par les transports en commun ; que la fermeture du musée des arts et traditions populaires conduit les services à envisager la réhabilitation des anciens locaux de ce musée d'ethnologie situé à la porte des Sablons dans le bois de Boulogne (Paris 16^{ème}) pour y loger le siège du CNAP ; que le coût global de cette opération était estimé à 101 M€.

Considérant que cette démarche aboutissant à la définition de projets trop onéreux, la direction du CNAP a décidé d'engager une nouvelle phase de recherche de solutions qui, compte tenu des contraintes de calendrier, doit aboutir à une nouvelle proposition au printemps 2015 ; que dans cette perspective, le CNAP et son ministère de tutelle envisagent de solliciter le service France Domaine et de se faire accompagner par des professionnels de l'immobilier pour une meilleure maîtrise du projet ;

Les représentants du centre national des arts plastiques et du ministère de la culture et de la communication ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 26 novembre et 10 décembre 2014, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue l'investissement du CNAP dans la recherche de réponses immobilières adaptées à ses missions et moins onéreuses qu'actuellement.
2. Le Conseil relève que la démarche initiale fondée sur une recherche de perfection muséographique ne permettait pas d'aboutir à une solution pratiquement envisageable. Il souligne la clairvoyance de la direction du CNAP qui envisage un changement de méthode.
3. Le Conseil invite le CNAP à étudier les opportunités offertes par le marché de l'immobilier et plus particulièrement par le secteur de la logistique dont les coûts sont sans commune mesure avec ceux présentés dans le premier projet. Il l'encourage à se faire accompagner dans ses démarches par des professionnels de l'immobilier disposant d'une bonne connaissance des marchés et des acteurs.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil invite le CNAP à ne pas limiter la recherche d'une implantation de son siège à Paris et ses environs immédiats dès lors qu'un bon accès par les transports en commun existe.
5. Le Conseil recommande au CNAP de redéfinir son nouveau projet dans le respect des normes de la politique immobilière de l'État et selon plusieurs axes :
 - définir le bon niveau qualitatif des ouvrages et notamment les contraintes de stockage des œuvres, selon des critères de juste qualité et non pas sur la base de solutions théoriquement idéales mais pratiquement inenvisageables ;
 - optimiser les surfaces de son programme en réduisant le nombre de postes de travail et en minorant ses besoins de stockage par le développement d'une politique active de prêt auprès de nouvelles structures publiques ou privées.
 - rechercher, avec le soutien du ministère de tutelle et du service France Domaine, des partenaires publics confrontés à des problématiques de stockage comparable, afin de développer des solutions mutualisées plus économiques ;
 - envisager avec le ministère de la culture et de la communication, le développement de solutions innovantes en partenariat avec les Fonds régionaux d'art contemporains dont le volume global du fonds est égal au deux-tiers de la seule partie non déposée du fonds national, favorisant une plus grande diffusion des œuvres et permettant de réduire les besoins de stockage du CNAP ;
6. Le Conseil auditionnera à nouveau les représentants du CNAP dans les six mois à venir, lorsque le projet de l'établissement aura été arrêté.

*

Avis n° 2014-38 en date du 10 décembre 2014

sur le projet d'acquisition de l'immeuble 291, boulevard Raspail Paris 14ème en vue du regroupement des services parisiens du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis du CIE n°2011-03 du 12 janvier 2011 relatif au SPSI 2011 du CNC ;

Vu la note de présentation du CNC du 10 décembre 2010 sur le projet d'acquisition de l'immeuble sis 291, boulevard Raspail, Paris 14ème en vue de l'audition devant le CIE ;

Après avoir entendu Mme Frédérique BREDIN, présidente du CNC, accompagnée de Mme Leslie THOMAS, secrétaire générale, de MM. Christophe TARDIEU, directeur général délégué et Olivier LINDOIS, chargé de mission au CNC, en présence de Mme Isabelle GADREY, sous-directrice des affaires immobilières et générales au SG du ministère de la culture et de la communication, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Didier PETITJEAN.

Considérant que le CNC est un opérateur de l'État sous tutelle du ministère de la culture et de la communication ;

Que, conformément à l'avis du CIE du 12 janvier 2011 préconisant une recherche d'une nouvelle implantation, le CNC a défini un cahier des charges de recherche de sites adaptés à ses besoins fonctionnels dans le respect des critères d'occupation des espaces et de rationalité des surfaces ;

Que la proposition du CIE de s'implanter dans la Plaine Saint Denis, près de la cité européenne du cinéma, a été abandonnée car la cité dispose de nombreux studios mais peu de salles de réunion et de bureaux, que le site est éloigné des transports en commun au regard des horaires tardifs des bénévoles au sein des commissions ;

Que la proposition de s'installer en périphérie immédiate de Paris a priori plus économe, a été rejetée par le CNC et que les tutelles ont agréé la position du CNC ;

Que le CNC a lancé en décembre 2012 un appel à propositions pour recherche de site, que 58 dossiers ont été déposés, qu'une douzaine a fait l'objet d'un examen approfondi, qu'une réunion interministérielle du 20 mars 2014 a demandé au CNC et à France Domaine d'engager de nouvelles démarches de prospection de sites susceptibles d'accueillir les services parisiens, que plusieurs sites ont été identifiés dont un immeuble situé 291, boulevard Raspail, propriété d'Aéroports de Paris (ADP) ;

Que par décision du 8 septembre 2014 des directeurs de cabinet des ministres compétents (ministère de la culture et secrétariat d'État chargé du budget), le CNC a été autorisé à entrer en négociation avec ADP ;

Considérant que l'immeuble sis 291, boulevard Raspail, présente les caractéristiques suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'immeuble d'une superficie de 7 200 m² est bâti sur un plan rectiligne, facilitant l'aménagement intérieur et permettant une rationalisation des espaces compatibles avec le fonctionnement du CNC ;

Que l'immeuble est desservi par deux lignes de métro (lignes 4 et 6) et par le RER B, qu'il est proche de la gare de Montparnasse facilitant les liaisons avec les implantations de Bois-d'Arcy et Saint Cyr ; que ces dessertes sont utiles tant pour le personnel que pour les membres des commissions ;

Qu'une partie des parkings actuels sera transformée en une salle de projection de 120 places, en accord avec le propriétaire voisin et sans susciter de nuisances pour le voisinage ;

Que le ratio de surface nette par agent passera à 14 m² à 10 m², ce qui respecte la norme fixée par l'État ;

Que par ses caractéristiques spatiales, l'immeuble offre une souplesse d'aménagement très favorable à une rationalisation des espaces de travail et une modulation des salles de réunion ;

Que les conditions de travail et d'accueil seront améliorées ;

Qu'un câblage informatique de dernière génération sera installé ;

Que l'ensemble des locaux sera accessible aux personnes à mobilité réduite ;

Que les coûts de fonctionnement seront divisés par quatre, soit un gain d'environ 250 000 € par an ;

Considérant que les coûts d'exploitation (fonctionnement et loyer) seraient de 281 € le m² selon les données fournies par ADP ;

Considérant que le CNC sera aussi locataire, par un bail de 12 ans, dans le bâtiment mitoyen de sous-sols où seront installés deux salles de projection de 40 places chacune, insonorisées, pour un coût de 160,90 € par m² HT HC et de deux niveaux de parkings pour 1 916 € HC HT par place de stationnement soit une charge locative totale de 300 000 € par an ;

Considérant s'agissant du prix d'acquisition :

Que ce prix est de 52 M€, sur la base des estimations réalisées par le conseil immobilier du CNC, par le service domanial de Paris et par une contre-expertise du cabinet SEGAT, prestataire de France Domaine, soit un coût de 7 222 € le m² ;

Que les frais de notaire et droits d'enregistrement s'élèvent à 3,38 M€ ;

Que cette acquisition sera financée par la réserve immobilière constituée par le CNC à cet effet et par les produits de cession de trois biens propres situés dans le 16ème arrondissement de Paris ;

Que cette acquisition, en comparaison en € constants de trois scénarios (maintien dans le 16ème arrondissement ; implantation 3, rue Charlot dans le 3ème arrondissement ; acquisition du 291 boulevard Raspail dans le 14ème arrondissement) sur 20 ans, est la solution la plus avantageuse et engendre une économie estimée à 18, 3 M€ par rapport au maintien dans le site actuel et de 34 M€ par rapport à une implantation 3, rue Charlot dans le 3ème arrondissement ;

Que France Domaine a réalisé une analyse économique du dossier, confirmant cet avantage ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le calendrier de cette opération prévoit un emménagement au 1er trimestre 2017, après le départ d'ADP dans son nouveau siège au dernier trimestre 2016, que l'achat se fait avec propriété et jouissance différées, que le transfert de propriété aura lieu au 1er juillet 2016 permettant les travaux d'aménagement des salles de projection dans les locaux annexes dès l'été 2016 ;

Considérant que des travaux d'aménagement intérieur du bâtiment de bureau (cloisonnement, peintures, réseau informatique) s'élèvent à 5,64 M€, que le coût de la construction d'un escalier extérieur est de 0,36 M€ et les travaux d'aménagement du sous-sol de 0,54 M€ ;

Considérant que l'ensemble de l'opération reviendrait à 71,63 M€ (acquisition comprise) ;

Considérant que cette acquisition s'avère être la plus avantageuse, respecte le cahier des charges initial, notamment en termes d'accessibilité par les transports en commun, de regroupement des services du CNC et de mise à disposition de trois salles de projections pour le travail des commissions ;

Les représentants du CNC et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 10 décembre 2014, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil prend acte de la présentation du projet d'acquisition devant le CIE pour avis avant signature, dans le respect des procédures de la politique immobilière de l'État et alors même que le Premier ministre a déjà donné son accord sur la réalisation de cette opération.
2. Le Conseil regrette que le cahier des charges initial ait validé la recherche d'une localisation dans Paris alors que le Conseil était plutôt favorable à une localisation en périphérie. Dans le cadre agréé par les autorités de tutelle, il note que la solution retenue paraît de moindre inconvénient comparée au maintien sur le site actuel ou aux autres dossiers analysés par France Domaine et le CNC.
3. Le Conseil relève que le prix d'acquisition a été fixé conformément à la circulaire du DGFIP après une estimation réalisée par le service du domaine de Paris, confortée par une contre-expertise d'un cabinet privé.
4. Le Conseil note que le budget des travaux est un plafond à ne pas dépasser, en respect avec les analyses financières de France Domaine, que tous les diagnostics techniques et réglementaires, notamment le diagnostic amiante, ont été réalisés afin d'éviter tout aléa de chantier, que toutes les autorisations d'urbanisme ont été obtenues ou devraient l'être sans observations de la mairie de Paris, en particulier relativement à la construction des salles de cinéma et de l'escalier extérieur.
5. Le Conseil constate que le financement de l'opération est assuré d'une part par des fonds propres mis en réserve par le CNC à son bilan en vue d'un regroupement de ses services et par des produits de cession de biens propres qui lui reviennent intégralement et dont l'estimation raisonnable peut augurer un meilleur rendement, contribuant ainsi à améliorer la rentabilité de l'opération.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-13 en date du 11 février 2015

sur la stratégie immobilière du musée du Louvre

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu le décret n°92-1338 du 22 décembre 1992 modifié portant création de l'établissement public du musée du Louvre ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière du musée du Louvre et les perspectives d'évolution sur la période à venir, transmis en vue de l'audition devant le CIE ;

Vu les éléments complémentaires adressés le 3 mars 2015 ;

Après avoir entendu M. Hervé BARBARET, administrateur général du musée du Louvre, accompagné de M. Pascal PERRAULT, directeur administratif, financier et des moyens, de Mme Sophie LEMONNIER, directrice de l'architecture, du patrimoine et des jardins et de Mme Frédérique VERNET, chef du service juridique, en présence de Mme Isabelle GADREY, sous-directrice des affaires immobilières et générales du ministère de la culture et de la communication, de Mme Marion OECHSLI, adjointe au sous-directeur de la politique des musées à la direction des patrimoines et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Didier PETITJEAN.

Sur la base du dossier fourni, des explications données lors de l'audition et des éléments complémentaires adressés le 3 mars 2015 :

Considérant que le musée du Louvre est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture, regroupant le musée national du Louvre et le musée national Eugène Delacroix, dénommé « Établissement public du musée du Louvre » ;

Considérant que dans le cadre de son projet scientifique et culturel, l'établissement public du musée du Louvre a pour missions :

- De conserver, protéger, restaurer pour le compte de l'État et présenter au public les œuvres des collections inscrites sur les inventaires du musée national du Louvre et du musée national Eugène Delacroix et dont il a la garde, ainsi que de conserver, protéger, restaurer et présenter au public, dans les conditions prévues par les conventions qui les régissent, les œuvres déposées dans le jardin des Tuileries ;
- De contribuer à l'enrichissement des collections nationales par l'acquisition de biens culturels pour le compte de l'État, à titre onéreux ou gratuit ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- D'assurer dans les musées et les jardins qu'il regroupe, et par tout moyen approprié, l'accueil du public le plus large, d'en développer la fréquentation, de favoriser la connaissance de leurs collections, de concevoir et mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture ;
- D'assurer l'étude scientifique de ses collections ;
- De concourir à l'éducation, la formation et la recherche dans le domaine de l'histoire de l'art, de l'archéologie et de la muséographie ;
- De gérer un auditorium et d'élaborer sa programmation ;
- De préserver, gérer et mettre en valeur les immeubles dont il est doté ;
- De conserver, protéger, restaurer, enrichir pour le compte de l'État et proposer à la consultation du public les collections des bibliothèques et de la documentation du musée national du Louvre et du musée national Eugène Delacroix dont il a la garde.

Considérant que pour l'accomplissement de ses missions, le musée du Louvre coopère avec les collectivités publiques et les organismes de droit public ou de droit privé poursuivant des objectifs répondant à sa vocation ;

Considérant que le musée du Louvre a investi depuis le début des années 90 l'intégralité du palais, monument historique et complexe ; que dans le cadre du projet Grand Louvre, un certain nombre d'espaces ont été créés ou réaménagés au bénéfice du musée lui permettant de doubler ses surfaces et d'accroître considérablement sa fréquentation (création de la pyramide et des espaces de service et d'accueil sous la cour Napoléon, ouverture de l'Aile Richelieu, jusqu'alors occupée par le ministère des finances) ;

Considérant que la fréquentation, estimée à 2 millions de visiteurs dans les années 80, puis à 4 millions de visiteurs après l'ouverture de la pyramide est, à ce jour, évaluée à 9,3 millions de visiteurs, faisant du Louvre le musée le plus visité du monde.

Concernant les espaces de bureaux du musée du Louvre :

Considérant que le Louvre compte aujourd'hui 2 300 agents, dont 57% ne disposent pas de bureaux car ils travaillent en salle ou en atelier, soit un besoin estimé de 980 postes de travail ;

Considérant que le palais du Louvre, intra-muros, permet d'accueillir 595 postes de travail avec un ratio SUN/poste de travail de 12,92 m², une surface utile brute de 10 786 m² et une surface utile nette de 7 690 m² (chiffres de mars 2009) ; 385 postes de travail doivent donc être hébergés dans des espaces hors les murs du palais ;

Considérant que le musée du Louvre a élaboré en 2010 un SPSI, lequel faisait état, pour ce qui concerne les surfaces de bureaux hors palais :

- d'un immeuble de bureaux situé au 180, rue de Rivoli, affecté au musée du Louvre depuis 2005, offrant 57 postes de travail pour une surface nette de 623 m², soit un ratio de 10,95 m² SUN/poste de travail ;
- d'un immeuble pris à bail au 151, rue Saint Honoré, offrant 122 postes de travail pour une surface nette de 1 095 m², soit un ratio de 8,98 m² SUN/poste de travail, et un montant de loyer de 600 €/HT/HC/m²/an ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- d'un immeuble pris à bail au 162, rue de Rivoli, offrant 195 postes de travail pour une surface nette de 2 305 m², soit un ratio de 11,82 m² SUN/poste de travail, et un montant de loyer de 511 €/HT/HC/m²/an ;

Considérant que le SPSI initial a été approuvé avec réserves compte tenu des coûts de location des surfaces de bureaux prises à bail au 151, rue Saint Honoré et au 162, rue de Rivoli dans le 1er arrondissement de Paris, très largement au-dessus de la norme plafond de 400 €/m².

Considérant la volonté du musée du Louvre de rationaliser les implantations de bureaux de l'établissement en fixant les orientations suivantes :

- le maintien des agents à proximité immédiate du palais qui concentre les fonctions métiers du bâtiment,
- la rationalisation du parc de bureaux locatif avec un seul immeuble pris à bail contre deux précédemment,
- la réalisation d'une économie budgétaire en diminuant le coût des loyers et en densifiant les surfaces prises à bail.

Considérant qu'il en résulte une mise à jour du SPSI 2010-2015 par la résiliation des baux des 151, rue Saint Honoré et 162, rue de Rivoli –dit immeuble Marengo-, et la prise à bail du 8, rue Sainte Anne (prise à bail en deux temps : étages 2-3-4 puis étages 1-5-6) ;

Considérant que les principales caractéristiques de la location et des espaces loués sont les suivantes pour les étages 2 à 4 :

- un bail ferme de 12 ans ;
- un loyer économique de 398 € / m² HT et HC compte tenu d'une franchise de loyer de 27 mois calculée sur la période de 12 ans ferme ;
- des bureaux d'une surface locative totale de 2 513,23 m², des locaux à usage d'archives au 3ème sous-sol représentant une surface de 215,51 m² et 35 emplacements de stationnement au 1er niveau de parking.

Considérant que la prise à bail rue Sainte-Anne (étages 2-3 et 4) a été l'occasion pour le Louvre d'envisager, dès que d'autres espaces se sont libérés dans le même bâtiment, un regroupement de ses services, conformément à la recommandation formulée par France Domaine en décembre 2013 ;

Considérant qu'une seconde prise à bail rue Sainte-Anne (étages 1-5 et 6) a été possible le 31 décembre 2014, après résiliation anticipée du bail de l'immeuble Marengo ;

Considérant que les conditions de résiliation du bail de l'immeuble Marengo induisent le versement d'une indemnité d'un montant de 2 512 901 euros correspondant à 17 mois de loyer contre 32 restants pour un départ anticipé au 1er octobre 2015 ;

Considérant que les principales caractéristiques de la location et des espaces loués sont les suivantes pour les étages 1, 5 et 6 de la rue Sainte-Anne :

- un bail de 10 ans et 10 mois avec une prise d'effet au 1er avril 2015 ;
- un loyer économique de 409 € / m² compte tenu d'une franchise de loyer de 21 mois et cinq dixième ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- des bureaux d'une surface locative totale de 2 091,5 m², et 25 emplacements de stationnement.

Considérant que l'opération a été approuvée par le ministre du budget à titre dérogatoire eu égard au dépassement de 9 euros de la norme plafond fixée par France Domaine au motif que l'opération présente des avantages en termes de rationalisation du parc immobilier et permet de réaliser une économie substantielle sur la durée du bail ;

Considérant que sur les deux baux de la rue Sainte-Anne, le prix moyen au m² ressort à 403 €/HT/HC/ an, soit un coût proche de la norme plafond de France Domaine ;

Considérant que, de la comparaison entre la situation du SPSI 2010 et de la mise à jour effectuée en 2015, il apparaît les éléments suivants sur les immeubles pris à bail : la surface totale (SHON) louée diminue de 630 m² et le ratio d'occupation baisse de 1,4 m²/poste de travail ;

Considérant qu'en coût budgétaire complet (coûts annexes compris) et pour une fin de bail au plus tard le 31 janvier 2026, le regroupement des services rue Sainte-Anne permet de réaliser une économie de 10,6 M€ sur la durée du bail, soit une économie de 22% sur les charges locatives de l'établissement ;

Considérant que l'acquisition en 2011 par le musée du Louvre, pour le compte de l'État, d'un local d'archives dans l'immeuble du 180, rue de Rivoli a permis un aménagement des combles et une optimisation des espaces autorisant un accroissement du nombre de postes de travail de 57 à 71 entre 2010 et 2015 ;

Considérant que l'ensemble des opérations sur les immeubles de bureaux ont permis de réduire de trois à deux le nombre d'implantations ;

Concernant les principales opérations de travaux en cours et à venir, considérant que :

- le projet Pyramide vise à réorganiser les espaces d'accueil afin de tenir compte de la fréquentation croissante et d'améliorer les conditions de travail des personnels ; le projet est estimé à 53,5 M€ et la livraison prévue au printemps 2016 ; il sera complété par un nouveau projet d'accueil des groupes (3e volet du projet Pyramide – livraison fin 2017) ; le financement sera pour partie assuré par les revenus produits par le fonds de dotation abondé par les redevances issues du projet du Louvre Abu Dhabi ;
- le schéma directeur de mise en accessibilité (SDA) est évalué à 24,5 M€ (dont 20,7 M€ en faveur des espaces dédiés à l'accueil des publics et 3,7 M€ en pour l'accueil des personnels) ; le programme d'actions est financé pour partie par une enveloppe de 7,1 M€ (prévue sur la période 2015-2018). À partir de 2016 l'hypothèse retenue est celle d'un financement à parité entre l'établissement et l'État ;
- le schéma directeur incendie (SDI 2015-2018) vise à prévenir les risques d'incendie et de panique pour les personnes et assurer la sécurité des œuvres et la conservation des bâtiments ; compte tenu de la complexité et de la singularité des locaux (monument historique doté du système de sécurité incendie (SSI) le plus complexe d'Europe), son élaboration se fait en étroite relation avec la préfecture de police ; son coût, estimé à 52 M€, est financé en partie par l'État ;
- le schéma directeur de renouvellement des équipements techniques (SDRET) est élaboré à la suite d'audits réalisés en 2009 sur les économies d'énergie ; il vise notamment à améliorer les performances énergétiques de l'établissement via le remplacement des équipements existants, désormais en fin de vie, plus de 20 ans après l'achèvement du projet Grand Louvre. Pour la période 2015-2018, le coût des travaux est estimé à 17,9 M€ (hors investissements courants). Le financement partiel par l'établissement est prévu (ressources billetterie et mécénat). En complément un co-financement État est demandé hauteur de 6 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- le schéma directeur de rénovation du jardin des Tuileries, évalué globalement à 28 M€, dont seule la première phase, elle-même estimée à 15 M€, a été retenue. Le Louvre est en recherche de financement ;
- le Louvre procède à la valorisation du domaine par des concessions commerciales dans le palais (restaurants et cafés, librairie-boutique) et le jardin des Tuileries (restaurants et vente à emporter, librairie des jardins, sanitaires et tréfonds des Tuileries) ;
- l'existence d'un bâtiment enterré, dans les tréfonds du Jardin des Tuileries, occupé partiellement par France Télécom et les questions de domanialité qui s'y attachent sont en cours d'étude avec les services de France Domaine ;

Concernant le projet de pôle de conservation des collections du musée du Louvre en région-Nord-Pas-de-Calais, considérant que :

- le projet de grand pôle de conservation mutualisé à Cergy-Pontoise (réserves) n'a pas prospéré et qu'il convient de trouver une solution pour protéger les œuvres aujourd'hui entreposées dans les réserves inondables du Palais ;
- le protocole relatif à la création d'un centre de réserves du musée a été signé avec la région Nord-Pas-de-Calais le 2 octobre 2013 et la convention confiant, à titre gratuit, la maîtrise d'ouvrage déléguée à la région Nord-Pas-de-Calais en juillet 2014 ;
- le coût du projet est estimé à 60 M€ TTC, dont 46,620 M€ TTC pour les travaux ;
- la délibération de la région a été votée le 2 juillet 2014, actant le versement au Louvre d'une subvention de 29,4 M€ (49% du total) pour la réalisation du pôle et l'autofinancement par le Louvre de la part restant à financer, soit 30,6 M€ (recours au fonds de dotation) ; aucune subvention n'est attendue de l'État en investissement ;
- le coût de fonctionnement est évalué à 1,5 M€ / an ;
- le terrain d'assise situé dans la ZAC Jaurès sera mis à disposition par la communauté d'agglomération Lens-Liévin ;
- le projet représente 14 143 m² de surface utile dont 9 550 m² dédiés aux espaces de conservation, 1 810 m² au traitement et à l'étude des œuvres, 1 370 m² au mouvement des œuvres, 540 m² à l'accueil et à la recherche, 497 m² aux locaux de l'équipe, 260 m² au conditionnement et 116 m² à l'entretien ;

Considérant que le futur pôle doit offrir les conditions idéales de conservation, d'étude, de mise en place de chantiers des collections afin de contribuer à augmenter le niveau de connaissance, la diffusion et le rayonnement du patrimoine ;

Considérant qu'à la livraison du pôle dont la vocation est de rassembler toutes les collections en un seul lieu, le devenir des actuelles réserves hors les murs du Palais, est prévu comme suit :

- caserne de Chanzy sise à Châlons-en-Champagne : les lapidaires qui y font l'objet d'un stockage y resteront,
- grande écurie du Château de Versailles : la gypsothèque, qui est un espace visitable, sera conservée sur place,

Conseil de l'immobilier de l'État

- petite écurie du Château de Versailles : les collections stockées seront transportées à Liévin,
- réserves de Saint Denis : les collections stockées ont vocation à rejoindre Liévin.

Considérant que les surfaces libérées par les actuelles réserves situées dans le palais seront réemployées afin de combler le déficit de locaux identifié, notamment par l'installation de base de vie pour les sociétés extérieures.

Les représentants du musée du Louvre et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, sur la base des documents présentés et après en avoir délibéré lors de sa séance du 11 février 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil prend acte de la stratégie immobilière du musée du Louvre en cours.
2. Le Conseil salue la qualité du dossier présenté et de ses compléments et constate la bonne mise en œuvre des prescriptions faites en 2010 par France Domaine sur le sujet des immeubles de bureaux. Il remarque l'opération vertueuse de rationalisation du parc locatif de bureaux avec un seul immeuble pris à bail (8, rue Sainte Anne), la densification des surfaces et l'économie budgétaire substantielle qui en résulte. Cette opération permet le regroupement des services à l'extérieur du palais dans deux immeubles au lieu de trois.
3. Le Conseil prend note avec intérêt des principales opérations d'investissement en cours et à venir et de leur complexité (schémas directeurs de renouvellement des équipements, d'incendie, de mise en accessibilité, projet Pyramide, de rénovation des Tuileries). Il rappelle l'obligation faite à l'établissement de procéder à la réalisation d'un agenda d'accessibilité programmé (Ad'Ap). Concernant le schéma directeur de renouvellement des équipements techniques, il recommande à l'établissement d'anticiper la dépense par un provisionnement adéquat. Plus généralement, il encourage l'établissement à prendre en compte la nécessaire amélioration des performances énergétiques de l'établissement.
4. Le Conseil relève que le projet de pôle de conservation des collections du musée du Louvre en région-Nord-Pas-de-Calais s'inscrit dans le partenariat engagé pour la construction du Louvre-Lens et mérite une attention particulière. Il constate que le musée du Louvre a su mettre en œuvre une coopération, y compris financière, avec la collectivité publique pour l'accomplissement de la mission de protection et de conservation des œuvres dont il a la charge.
5. Le Conseil relève qu'il appartient à l'établissement d'apprécier les conséquences techniques et budgétaires des mouvements des collections et des déplacements des personnels.
6. Le Conseil observe le coût prévisionnel non négligeable de l'opération de création du pôle qui doit permettre de prendre en compte les caractéristiques géologiques, hydrologiques du site et les spécificités du bâtiment projeté.
7. À l'attention du ministère de tutelle : Le Conseil regrette que les réflexions engagées ces dernières années quant à la problématique des réserves des grands musées de France ait achoppé. Il encourage donc le ministère de tutelle à poursuivre ces réflexions afin de favoriser l'émergence de synergies entre musées, de faire le point sur les conséquences d'une délocalisation tant en termes de protection des collections que de fonctionnement, de conséquences budgétaires et environnementales liées aux

Conseil de l'immobilier de l'État

transports accrus (mouvement des collections, déplacement des chercheurs et plus largement des personnels travaillant sur ce matériel).

*

En conclusion, le Conseil souhaite disposer du SPSI 2016-2020 dans sa forme définitive dès sa présentation au conseil d'administration et sa validation par France Domaine.

*

7.2 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

En 2015, la stratégie immobilière du centre national des études à distance (CNED), du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), du réseau CANOPÉ et de la chancellerie des universités de Paris a fait l'objet d'un avis du CIE.

Le Conseil a été amené à formuler les observations suivantes :

L'évolution des missions que connaissent plusieurs de ces opérateurs les amènent à se réorganiser et parfois à revoir leurs implantations immobilières. Il a recommandé que l'instruction de la dimension immobilière soit intégrée au stade de la définition du nouveau projet de service. À défaut, elle peut constituer un frein pour la mise en œuvre du changement lorsque les locaux existant ne sont pas adaptés à la nouvelle activité.

Comme pour les administrations centrales des ministères, le CIE a regretté la position de certains opérateurs de concevoir leur stratégie immobilière uniquement dans le cœur de Paris limitant ainsi leur extension le cas échéant et par conséquent la possibilité de réduire leurs dépenses immobilières.

En ce qui concerne plus spécifiquement les établissements d'enseignement supérieur, le CIE a souligné une nouvelle fois l'absence de vision d'ensemble de leurs implantations. Il est, en effet, amené à se prononcer sur des dossiers immobiliers sans disposer d'un schéma global préfigurant les évolutions géographiques du secteur.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-12 en date du 15 avril 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des études à distance (CNED)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le document du CNED de janvier 2015 présentant le bilan, sur la période 2009/2014, des actions relatives au SPSI mises en perspective au regard de la stratégie du CNED ainsi que les actions du déploiement du projet stratégique, envisagées pour la période 2015/2018 ;

Vu l'avis du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du 26 janvier 2015 sur ce document ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 28 janvier 2015 de M. Serge BERGAMELLI, directeur du CNED, accompagné de M. Alain BOTTON, secrétaire général et de M. Mohamed AZIHARI, directeur de l'infrastructure, en présence de M. Christophe GEHIN, sous-directeur du pilotage et du dialogue de gestion du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche accompagné de M. Jean-Yves HERMOSO, sous-directeur du budget de la mission "enseignement scolaire" à la direction des affaires financières et de Mme Stéphanie GUTIERREZ, chef du bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire, ainsi que de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau « stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État » du service France Domaine ;

Considérant que le centre national d'enseignement à distance, établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, est l'opérateur public d'enseignement à distance ;

Que le CNED disposait en 2013 d'un budget de 139 M€, enregistrait 55 M€ de recettes commerciales et employait 2 200 personnes (enseignants et non-enseignants) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le CNED dispense aujourd'hui 500 formations se déclinant en 3 000 modules ; qu'en 2013, les 226 000 inscrits, usagers du service public et clients des prestations commerciales, se répartissaient comme suit :

- Enseignement scolaire : enseignement primaire 8 300, collège : 26 450, lycée : 48 650, D'COL (dispositif d'aide, de soutien et d'accompagnement pour les élèves de 6ème en difficulté) : 14 500, English for Schools (apprentissage de l'anglais en primaire) : 10 250 ;
- Enseignement supérieur : BTS : 13 000, LMD et autres formations du supérieur : 13 150
- Préparation aux concours : concours enseignants : 17 000, concours de la fonction publique (hors enseignants) : 10 600 ;
- Formations professionnelles : études comptables et financières : 29 600, autres formations professionnelles : 14 000, formations spécifiques pour des partenaires : 4 350 ;
- Formations libres tous secteurs : 9 000 ;
- Produits d'autoformation : 6 350 ;

Considérant que la Cour des comptes a, dans son rapport public annuel 2013, formulé plusieurs recommandations après examen de l'activité de l'établissement pour la période 2003- 2011 ; que les magistrats pointaient tout particulièrement le déclin continu de l'activité, l'absence de gestion maîtrisée, la faiblesse du cadre juridique du périmètre du service public, la fragilité des moyens humains, techniques et pédagogiques.

Considérant que le CNED s'inscrit depuis 2011 dans la stratégie numérique ministérielle et a engagé sa mutation pour s'adapter aux évolutions d'un monde où les technologies de l'information et de la communication construisent un nouveau rapport au savoir ;

Que le CNED s'est doté pour la période 2012/2015 d'un projet d'établissement (CNED 24/24) qui vise à construire l'avenir et placer l'établissement, ses inscrits, ses personnels au cœur de la transformation technologique ; que le projet a pour ambition de transformer le CNED, technologiquement et pédagogiquement ;

Que les premières étapes de ce chantier structurel et d'organisation conduit avec les tutelles, produisent des éléments de réponse aux constats et préconisations émises par la Cour des comptes en 2013 :

- Reprise de l'activité (en nombre d'inscrits et en chiffre d'affaire) ;
- Intégration affirmée aux politiques publiques de l'enseignement au travers du numérique ;
- Adaptation aux besoins de transformation (mise en place d'une comptabilité analytique, d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, renforcement de la maîtrise des ressources humaines) ;
- Réalisation d'investissements nécessaires à la transformation numérique (environnement numérique de travail, chaîne éditoriale numérique, progiciel de gestion intégrée sur le cœur de métier) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'en accord avec sa tutelle, la priorité a été donnée à la stratégie globale de modernisation de l'établissement et que celle-ci n'a pas été accompagnée, à ce stade, d'une remise en cause de la carte des implantations des sites, mais davantage d'une optimisation et d'une rationalisation des surfaces ;

Considérant que le CNED dispose de huit implantations : Poitiers Futuroscope, Grenoble, Lille, Lyon, Rennes, Rouen, Toulouse et Vanves ;

Que ce parc représente une surface de 47 173 m² SUB dont 8 162 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique, 723 m² à de la production audio-visuelle et 572 m² à des activités de formation ;

Que le CNED est propriétaire de la majorité des immeubles, l'autre partie du parc étant constituée de biens domaniaux ;

Que seules 1 151 personnes exercent leur activité au sein des locaux d'activité du CNED, la seconde moitié des effectifs du CNED étant constituée d'enseignants qui travaillent à distance, souvent depuis leur domicile ; qu'ils occupent au total 18 552 m² pour un ratio de 16,12 m² SUN /effectif ;

Que les services centraux et un site d'exploitation sont installés les quatre bâtiments propriété du CNED du site de Poitiers Futuroscope (NIEPCE : 3 697 m² SUB, PARC : 1 814 m² SUB dont un studio audio-visuel de 723 m², VINCI : 4619 m² SUB, CASSIN : 3547 m²) ; que la valeur de ces biens est estimée à 21 M€, soit 1 546 € / m² SUB ; qu'entre 2010 et 2014, le taux d'occupation de ces locaux est passé de 17,67 m² SUN / agent à 15,49 m² SUN / agent, cette amélioration de la performance ayant été principalement obtenue par le regroupement de services ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé pour 600 000 € de travaux d'amélioration sur les bâtiments du site ;

Que 111 personnes travaillent sur le site domanial de Vanves d'une surface de 7 864 m² SUB (dont 1 564 m² dédiés spécifiquement à des activités d'imprimerie et de logistique) et d'une valeur estimée à 14,9 M€ ; que le CNED a, entre 2010 et 2014, conduit et financé sur ses fonds propres, une opération d'un montant de 4,5 M€ relative au déclassement de l'immeuble de grande hauteur (IGH) et à la relocalisation des services de production imprimée et de logistique par construction d'une extension de 700 m² ; que le CNED n'occupe aujourd'hui que 1 513 m² SUN sur les 4 398 m² SUN de l'immeuble ; que la relocalisation de l'ensemble des services du CNED sur trois niveaux a amélioré la performance d'occupation du CNED, celle-ci passant de 31,63 m² SUN / agent en 2010 à 15,28 m² SUN / agent en 2014 ; que les surfaces libérées ont, selon les indications de la tutelle technique, vocation à accueillir des services et opérateurs sous contrôle du MENESR ; que cette démarche de mutualisation a vocation à être généralisée sur les autres sites ;

Que 58 personnes travaillent sur le site de Lille-Villeneuve d'Ascq ; que le CNED est propriétaire de ces locaux d'une surface de 3 662 m² SUB (dont 605 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) dont la valeur est estimée à 6 M€ ; que le CNED n'occupe que 1 099 m² SUN sur les 1 677 m² SUN de l'immeuble avec un taux d'occupation de 18,95 m² SUN / agent ; que 256 m² SUN sont loués au centre d'information et d'orientation (CIO) et que le CNED est à la recherche d'un locataire pour une surface vacante de bureaux de 322 m² SUN ; que la cession de l'ensemble immobilier proche du centre de Lille (1 390 m² SUB) qui était occupé par le CNED avant son transfert sur le site de Lille-Villeneuve d'Ascq (livré en 2006), est en cours ;

Que 103 personnes travaillent sur le site de Rouen, propriété du CNED ; que la valeur de cet ensemble immobilier d'une surface de 2 472 m² SUB (dont 446 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) est estimée à 2,3 M€ ; que le CNED y occupe les 1 303 m² SUN avec un taux d'occupation de 12,65 m² SUN / agent ; qu'après optimisation et réduction des besoins de stockage hors site, le CNED a abandonné la location d'un hangar à

Conseil de l'immobilier de l'État

Maromme de 250 m² ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED y a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 35 000 € ;

Que 152 personnes travaillent sur le site domanial de Rennes d'une surface de 5 279 m² SUB (dont 1 359 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) et d'une valeur estimée à 4,2 M€ ; que le CNED occupe 2 063 m² SUN sur les 2 302 m² SUN de l'ensemble immobilier avec un taux d'occupation de 13,57 m² SUN / agent ; que trois bâtiments totalisant 239 m² SUN (301 m² SUB) ont été rendus disponibles pour être remis à France Domaine ; qu'après optimisation et réduction des besoins de stockage hors site, le CNED a également abandonné la location d'un hangar de 800 m² dans le parc Lorans ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 0,34 M€ sur les bâtiments du site ;

Que 117 personnes travaillent sur le site de Lyon constitué de plusieurs immeubles dont la propriété est partagée entre l'État et le CNED ; que la valeur de cet ensemble immobilier d'une surface totale de 4 809 m² SUB (dont 1 623 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) est estimée à 6,45 M€ ; que le CNED n'occupe que 1 918 m² SUN sur les 2 221 m² SUN de l'ensemble immobilier ; que le taux d'occupation du CNED est passé de 17,55 m² SUN / agent en 2010 à 16,39 m² SUN / agent en 2014 ; qu'une surface de 303 m² SUN est occupée depuis janvier 2014 par le centre d'information et d'orientation (CIO) ; qu'après optimisation et réduction des besoins de stockage hors site, le CNED a abandonné la location de plusieurs hangars représentant 1 351 m² ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 67 000 € sur ce site ;

Que 95 personnes travaillent sur le site domanial de Grenoble d'une surface de 4 573 m² SUB (dont 1 174 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) et d'une valeur estimée à 4,1 M€ ; que le CNED y occupe 2 014 m² SUN avec un taux d'occupation de 21,20 m² SUN / agent ; que le CNED envisage de libérer à court terme 600 m² SUN par des actions de rationalisation ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 0,16 M€ sur les bâtiments du site ;

Que 78 personnes travaillent sur le site domanial de Toulouse d'une surface de 4 837 m² SUB (dont 1 391 m² dédiés spécifiquement à des activités de production imprimée et de logistique) et d'une valeur estimée à 6 M€ ; que le CNED y occupe 1 685 m² SUN sur les 2 015 m² SUN de l'ensemble immobilier avec un taux d'occupation de 21,60 m² SUN / agent ; que le CNED a engagé un partenariat avec l'Université Toulouse Mirail (UTM) depuis 2011 par lequel 330 m² SUN de bureaux sont mis à disposition du laboratoire Traces jusqu'à fin janvier 2015 ; que par ailleurs, une installation des archives des Presses Universitaires du Mirail (PUM) s'est réalisée en 2013 sur 300 m² SUB ; que 677 m² de locaux d'archivage ont été mis à disposition de l'Université Toulouse Capitole (UTC) ; qu'entre 2010 et 2014, le CNED a réalisé des travaux d'amélioration d'un montant de 0,21 M€ sur ce site ;

Considérant que la stratégie immobilière déployée depuis 2009 se traduit par une densification du site de Poitiers Futuroscope (centralisation des fonctions RH) et des actions visant à libérer des surfaces sur les sites de production ;

Que les schémas immobiliers mis en œuvre sur l'ensemble des sites ont permis d'abandonner 2 400 m² d'entrepôts de stockages annexes et de libérer au sein des sites du CNED, 3 163 m² SUB initialement occupés par des activités de production imprimée et logistique ;

Que les opérations de rationalisation se traduisent sur la période 2010-2014 par une réduction de 4 000 m² de la SUN occupée et une amélioration de 15 % du ratio d'occupation s'y rapportant ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que 170 000 € de loyers annuels ont été économisés depuis l'abandon des locations de bureaux à Poitiers et de stockage à Rouen et Rennes ;

Qu'une économie annuelle de 480 000 € est réalisée depuis l'abandon du contrat de gardiennage consécutivement à l'opération de déclassement du site de Vanves ;

Considérant que le CNED et sa tutelle entendent, pour la période 2015/2018, poursuivre cette stratégie de rationalisation des sites existants sans remettre en cause la carte des implantations des sites ;

Que le premier axe de travail concerne l'optimisation des implantations sur le site de Poitiers pour lequel il pourrait être envisagé de réduire le nombre d'immeubles occupés ;

Que d'importants travaux de réhabilitation et d'aménagement doivent être réalisés en 2015 sur le site de Vanves en vue d'accueillir les services du centre national des œuvres universitaires (CNOUS) et d'autres structures relevant du MENESR sur les espaces récemment libérés par le CNED ; qu'il n'est pas envisagé que le CNED soit le maître d'ouvrage de ces travaux ; que le CNED programme cependant la réalisation de travaux de mises aux normes de sécurité à partir de 2016 pour un montant de 1,2 M€ ;

Que les opérations de resserrement et de mutualisation s'opèreront sur les autres sites, dans la continuité de la politique immobilière conduite depuis 2010, en recherchant avec le concours du MENESR, des partenaires relevant du ministère et susceptibles d'occuper les espaces libérés par le CNED ;

Que le CNED a programmé pour les quatre prochaines années, des actions et travaux qui porteront principalement sur la mise en accessibilité et la mise en sécurité des bâtiments pour un montant, de 1,8 M€ pour les immeubles de bureaux et de 2,3 M€ pour les immeubles autres que de bureaux ;

Les représentants du centre national des études à distance, du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 28 janvier et 15 avril 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil prend note que le projet de transformation du CNED engagé depuis quelques années conduit à une modification substantielle de ses besoins immobiliers suscitée par l'évolution de ses métiers et la mutation de son organisation.

Il observe que le centre national d'enseignement à distance vit actuellement une période transitoire où cohabitent l'activité historique reposant sur la production et le routage de supports papier et une activité nouvelle qui se développe à partir des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Il prend acte que l'opérateur et sa tutelle ont fait le choix, à ce stade du projet de modernisation de l'établissement, de ne pas remettre en cause la carte des implantations des sites et d'orienter la stratégie immobilière vers une optimisation et une rationalisation des surfaces existantes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il souligne la qualité de l'engagement et du travail des responsables pour adapter l'organisation de cet opérateur aux évolutions de son environnement.

2. Le Conseil salue les premiers résultats produits par cette stratégie et notamment l'abandon de 2400 m² d'entrepôts, le resserrement des activités de production imprimée et logistique sur les deux tiers des surfaces que celles-ci occupaient initialement en 2010, ainsi que l'amélioration de la performance d'occupation des espaces de bureaux de ses sites ;

Il constate toutefois que la portée de ces résultats demeure très relative.

Il regrette que le ratio global d'occupation soit supérieur de 34 % à la norme plafond de la politique immobilière de l'État.

Il relève que ce calcul n'intègre pas les surfaces qui ne sont plus physiquement occupées par les services du CNED mais qui n'ont pas pour autant trouvé preneur à ce stade et qu'une grande partie d'entre-elles demeure à requalifier.

Il note que, déduction faite des 9 500 m² de locaux spécifiques de production (imprimerie, logistique, audio-visuel et formation), le ratio SUB/ SUN des immeubles occupés s'établit à 62 %, alors que la cible fixée par le service France Domaine est de 67 %.

3. Le Conseil s'interroge sur la rentabilité des investissements conséquents réalisés ou à réaliser pour le emploi du site de Vanves. Il relève que l'opération de densification du site telle qu'envisagée ne respecte pas le ratio de 12 m² SUN / PdT de la politique immobilière de l'État.

Il regrette que le volet immobilier de la décision de maintien du CNED sur le site de Vanves n'ait pas été expertisé au regard des surfaces libérées sur les autres sites du CNED ou d'autres solutions alternatives.

4. Le Conseil observe que le principe arrêté par l'opérateur et sa tutelle de ne pas remettre en cause les implantations actuelles limite nécessairement les perspectives d'optimisation de la gestion immobilière du CNED. Il considère que les bénéfices et conséquences de ce choix méritent d'être comparés aux bilans potentiels d'autres solutions immobilières qui pourraient être envisagées en dérogeant à ce principe.

Il rappelle par exemple que la location peut constituer une solution immobilière adaptée pour des établissements dont les besoins immobiliers ne sont pas stabilisés.

Il engage l'opérateur et sa tutelle à s'assurer de la pertinence de la stratégie envisagée en procédant à une instruction complète du schéma stratégique immobilier de chaque site et à sa consolidation à l'échelle du territoire. Il invite le service France Domaine à accompagner l'opérateur dans cette démarche qui nécessite une expertise en immobilier.

5. Plus généralement, le Conseil estime que l'immobilier peut accompagner positivement les services publics confrontés à des évolutions significatives.

Il souligne que reporter le traitement de la question immobilière peut constituer un frein pour la mise en œuvre du changement et se révéler pénalisant à terme lorsque les locaux existants ne sont pas parfaitement adaptés à la nouvelle activité.

A contrario, il relève que le transfert de la nouvelle situation de travail sur un nouveau site peut constituer un vecteur d'appropriation du changement pour l'ensemble de ses acteurs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil rappelle qu'il importe d'instruire systématiquement le volet immobilier de tout projet d'établissement ou de service dès lors que les évolutions envisagées ont un impact sur la quantité ou la qualité des besoins immobiliers. Il appelle à engager cette démarche au stade de la conception, de façon à intégrer la dimension immobilière du changement projeté dans la définition même du projet d'ensemble.

*

Avis n° 2015-14 en date du 15 avril 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2012-04 du 15 mai 2012 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) ;

Vu le dossier de présentation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CNOUS en date du 20 janvier 2015 ;

Vu les éléments complémentaires relatif à l'opération de rénovation du site de Vanves communiqués le 27 février 2015 par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 28 janvier 2015, M. Guillaume HOUZEL, directeur du CNOUS, accompagné de Mme Carole BRIEZ, sous-directrice de la contractualisation et de l'immobilier et de M. de

Conseil de l'immobilier de l'État

LONGO en présence de M. Christophe GEHIN, sous-directeur du pilotage et du dialogue de gestion du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche accompagné de Mme Michelle AUREGAN adjointe au responsable du département de la stratégie patrimoniale du service de la stratégie de contractualisation de financement et de l'immobilier, ainsi que de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et de l'expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine ;

Considérant que le CNOUS qui a pour mission de favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants, est un établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche agissant également pour les ministères chargés des affaires étrangères, du logement, de la culture et de l'outre-mer ;

Considérant l'effectif actuel de 120 agents ;

Considérant que les services du CNOUS sont actuellement implantés sur 1 475 m² SUN répartis dans deux immeubles parisiens distants de plusieurs kilomètres :

- Le CNOUS occupe 634 m² SUN d'un immeuble domanial sis 69, quai d'Orsay Paris 7^{ème}, le reste des surfaces étant mises à disposition de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), entité privée dépendant de la Fondation nationale des sciences politiques ;
- Depuis octobre 2012, le CNOUS dispose du bâtiment 1 (841 m² SUN) de la « caserne Lourcine » sise 37, boulevard du Port-Royal, Paris 13^{ème}, dans le cadre d'une convention d'occupation temporaire délivrée par l'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (Épaurif). Y sont installés les services du CNOUS qui ont dû quitter dans l'urgence, l'immeuble sis 6, rue Calvin, Paris 5^{ème}, suite au retour de ce bien exigé par la ville de Paris (cf. avis du CIE du 15 mai 2012) ;

Considérant que la stratégie immobilière du CNOUS vise à regrouper l'ensemble de ses services dans les meilleurs délais, sur un site unique de l'agglomération parisienne bien desservi par les transports en commun ; que cette stratégie arrêtée en 2012 a été validée dans son principe par le service France Domaine, le MENESR et le Conseil de l'immobilier de l'État dans son avis du 15 mai 2012 ;

Considérant que le CNOUS, avec l'accord du MENESR, a le projet de regrouper ses services dans un immeuble domanial sis 60, boulevard du Lycée à Vanves sur trois étages représentant 2173 m² SUB dont 1558 m² SUN ; que cet immeuble de 7 904 m² SUB répartis sur dix niveaux était initialement affecté au Centre national d'enseignement à distance (CNED) dont les besoins ne justifient plus qu'une occupation partielle de l'immeuble ; que les espaces libérés sont affectés à des opérateurs et services relevant du MENESR ;

Qu'il ressort de l'occupation actuelle de l'immeuble un ratio global de 20,65 m² SUN / agent :

- CNED : 86 agents sur 1 513 m² SUN + ateliers de production (13 agents) ;
- MENESR (programme SIRHEN) : 41 agents sur 518 m² SUN ;
- MENESR (Conseil supérieur des programmes + Comité des travaux historiques et scientifiques) : 31 agents sur 592 m² SUN ;
- Institut des Amériques : 43 agents sur 561 m² SUN ;
- Réseau Canopé : 14 agents sur 184 m² SUN ;
- 1072 m² SUN vacants.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le projet de regroupement du CNOUS intègre un réaménagement de l'immeuble permettant d'en augmenter la surface utile nette de 16% pour un total de 5 153 m² SUN ; soit un ratio SUN/SUB de 65 % ;

Qu'au terme du regroupement du CNOUS, le projet prévoit une densification du site portant la performance d'occupation globale du site à 12,30 m² / PdT :

- CNOUS : 120 agents + 42 postes dédiés à la formation sur 1558 m² SUN ;
- CNED : 86 agents sur 1 513 m² SUN + ateliers de production (13 agents) ;
- MENESR (programme SIRHEN) : 50 agents sur 576 m² SUN ;
- MENESR (Conseil supérieur des programmes + Comité des travaux historiques et scientifiques + deux associations actuellement installées dans le 13^{ème} arrondissement de Paris) : 44 agents sur 774 m² SUN ;
- Institut des Amériques : 43 agents sur 561 m² SUN ;
- Réseau Canopé + délégation régionale de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (DRONISEP) : 34 agents sur 412 m² SUN ;
- 106 m² SUN de salles mutualisées.

Considérant que la valeur du bien du boulevard du Lycée à Vanves est estimée à 14,9 M€ (1 885 € / m²) ; que sur la période 2010-2016, le projet prévoit la réalisation de 11,6 M€ d'investissements (1 050 € / m²) pour la remise en état et la densification du site ;

Que le CNED a, entre 2010 et 2014, conduit et financé sur ses fonds propres, une opération d'un montant de 4,5 M€ relative au déclassement de l'immeuble de grande hauteur (IGH) et à la relocalisation des services de production imprimée et de logistique par construction d'une extension de 700 m² ;

Que préalablement à la densification du site, des travaux importants de réhabilitation, de mise en conformité et d'amélioration de la performance énergétique de l'immeuble doivent être réalisés ; que le coût toutes dépenses confondues de ces travaux est estimé à 4,44 M€ ; soit un coût unitaire de 400 € / m² SUB ;

Que le coût des travaux de réaménagement des quatre niveaux destinés à accueillir le CNOUS et la DRONISEP sont estimés à 2,66 M€ ; soit un coût unitaire de 750 € / m² SUB ;

Considérant que l'État (MENESR), a confié au CNOUS la maîtrise d'ouvrage de l'opération relative à la réhabilitation de l'immeuble et à l'aménagement des locaux au motif que celui-ci est le principal porteur du besoin ; que le coût prévisionnel des seuls travaux est de 5,1 M€ HT ;

Que le CNOUS a lancé le concours pour l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre à la fin de l'automne 2014 ; que l'opérateur a désigné le lauréat en mars 2015 ;

Que le CNOUS estime que l'opération pourra être achevée douze à treize mois après le recrutement du maître d'œuvre, le calendrier intégrant trois mois pour la réalisation des études, les délais réglementaires pour la consultation des entreprises et sept mois de travaux, soit un emménagement au plus tôt au début du deuxième trimestre 2016 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'Épaurif a signifié au CNOUS son souhait de libérer le site de Lourcine dès le mois de septembre 2015 afin d'engager les travaux de désamiantage ; qu'aucune solution de relogement provisoire des services du CNOUS n'est identifiée ; que l'opérateur exclut de procéder une nouvelle fois à un transfert de ces services pour quelques mois ;

Que le cahier des charges du concours de maîtrise d'œuvre prévoit la réalisation des travaux dans son occupation actuelle ; que le CNOUS envisage de modifier cette condition de réalisation en cours de procédure afin de procéder à l'intégration des services hébergés à Lourcine avant la fin des travaux ;

Considérant que le financement de cette opération doit être assuré par la vente de l'immeuble du quai d'Orsay ;

Que cette vente n'étant pas encore réalisée, ce scénario nécessite un préfinancement de l'opération ; que le CNOUS avancera donc les fonds nécessaires au financement des travaux, le MENESR lui versant à cette fin des crédits à partir du programme 231 ;

Que la participation financière des autres entités occupant les lieux sera modulée en fonction de la surface affectée et des spécificités éventuellement demandées.

Que la charte de gestion du compte d'affectation spéciale immobilier auquel sera attaché le produit de cession de l'immeuble du quai d'Orsay, ne permettant pas le remboursement de dépenses pour une opération déjà réalisée, en compensation, le MENESR mobilisera son droit de tirage issu de la cession du site du quai d'Orsay pour financer des opérations de logement étudiant sur Paris ;

Que la valorisation du site du quai d'Orsay implique également le relogement de l'OFCE, deuxième occupant de l'immeuble ;

Que le montant du produit de cession demeure incertain, notamment au regard de l'application d'une éventuelle décote dans le cadre de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Considérant que le projet immobilier du CNOUS se traduit par :

- une augmentation de 6 % des surfaces nettes occupées par l'opérateur si l'on considère les seules surfaces privatives ;
- une performance d'occupation de 13 m² SUN / agent si l'on considère les seules surfaces privatives ; une performance d'occupation rapportée aux postes de travail de 9,6 m² SUN / PdT, intégration faite dans ce calcul des 42 postes dédiés à la formation ;

Considérant que le CNOUS fait partie du panel d'opérateurs bénéficiant d'un suivi renforcé de la part du service France Domaine ;

Considérant que trois années se sont écoulées depuis la présentation devant le Conseil de l'immobilier de l'État du projet de regroupement des services du CNOUS à Vanves, opération qui présentait l'intérêt majeur de constituer une solution compatible avec l'urgence du relogement de l'opérateur après son éviction de l'immeuble de la rue Calvin ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que dans son avis du 15 mai 2012, le CIE avait considéré « qu'une implantation des services du CNOUS en périphérie de Paris telle que celle envisagée porte de Vanves est conforme à la politique immobilière de l'État sous réserve qu'elle en respecte les critères de performance, la recherche devant porter sur une surface de 1 800 m² SUB pour la centaine de poste de travail annoncée, de préférence sur le domaine de l'État et d'un loyer inférieur à 400 €/m² SUB » ;

Les représentants du centre national des œuvres universitaires et scolaires, du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 28 janvier et 15 avril 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil observe que la performance d'occupation projetée sur le site de Vanves demeure supérieure à la norme plafond de 12 m² SUN / PdT.

Il note que la prise en compte de 42 postes de dédiés à la formation permet au projet de se rapprocher artificiellement de la cible fixée par la politique immobilière de l'État. Il observe que la surface utile nette rapportée aux seuls postes de travail du personnel des différentes entités conduit à un ratio de 13,7 m² SUN / PdT.

Il s'interroge par ailleurs sur les conditions d'occupation d'entités disposant d'un statut d'association et invite le MENESR à mettre le projet en conformité avec les normes de la politique immobilière de l'État.

S'agissant du calcul de la performance d'occupation du CNOUS, il constate que seule l'intégration des 42 postes de formation, permet de descendre sous le plafond des 12 m² / PdT. Le Conseil invite l'opérateur à s'assurer de l'intérêt d'équiper 42 postes de travail pour des activités de formation et, le cas échéant, à réduire l'emprise de son projet pour être en conformité avec les normes d'occupation de la politique immobilière de l'État.

2. Le Conseil constate le faible avancement du projet de regroupement des services du CNOUS. Il relève que trois années ont été nécessaires pour engager une procédure de marché pour le recrutement d'une maîtrise d'œuvre.

Il invite les services de l'État à identifier les causes de la lenteur du processus et à en tirer les enseignements pour éviter cet écueil lors de nouvelles opérations.

3. Le Conseil déplore la dérive du calendrier de l'opération du CNOUS qui a notamment pour effet de replonger ses services dans une situation d'urgence. Il s'inquiète des conséquences de ce retard qui pourrait perturber le bon déroulement de l'opération de Vanves mais également celle conduite par l'Épaurif sur la caserne Lourcine.

Il estime que mener un tel projet à son terme en une année constitue un pari ambitieux. Il se demande si le calendrier initial annoncé par l'opérateur intègre bien l'ensemble des paramètres d'une opération de réhabilitation en site occupé. Il souligne que le respect des délais (et des coûts) sera d'autant plus complexe que l'opérateur envisage désormais le transfert d'une partie de son personnel en cours de chantier.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil prend acte que l'opération doit être financée par le retour à 50 % sur le produit de cession de l'immeuble du quai d'Orsay ;

Il invite France Domaine et le MENESR à se rapprocher de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) dont dépend l'OFCE pour s'assurer de son prochain départ indispensable à la réalisation de la vente.

Il prend acte de la possibilité d'une éventuelle décote du bien dans le cadre de l'application de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Il souligne les effets pervers du dispositif de préfinancement et de compensation mis en place pour financer l'opération. Il observe que dans le cas de l'application d'une décote, la perte de recette viendra diminuer les financements d'opérations de logements étudiants sur Paris, alors même que leur création constituent un des objectifs de la loi à l'origine de la décote.

5. Le Conseil s'étonne que l'État confie la maîtrise d'ouvrage d'une opération de réhabilitation d'un immeuble domanial à un opérateur dont la conduite d'opération immobilière ne constitue pas le cœur de métier.

Le Conseil se demande pourquoi l'État propriétaire abandonne une partie de ses prérogatives au bénéfice d'une entité qui ne semble pas mieux armée que ses propres services pour piloter une opération immobilière complexe, alors qu'il existe par ailleurs des établissements spécialisés tels que l'Épaurif.

Il rappelle qu'une maîtrise d'ouvrage mal calibrée multiplie les risques de dérives des opérations en termes de délais, de coûts et de qualité des ouvrages réalisés. Il renouvelle sa recommandation de professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage de l'État et invite ce dernier à engager une réflexion intégrant dans son périmètre, l'immobilier domanial mis à disposition des opérateurs.

6. Le Conseil observe que le montant annoncé pour la réalisation de travaux de réhabilitation, de mise en conformité et d'amélioration de la performance énergétique de l'immeuble (400€ TDC / m² SUB) est faible, relativement aux prix constatés pour des opérations de réhabilitation d'immeubles de bureau, a fortiori en site occupé ;

Il invite les porteurs du projet à s'assurer de la pertinence de l'estimation initiale des travaux dont la réalisation devra permettre d'atteindre les performances souhaitées sans qu'il soit nécessaire de réaliser des travaux complémentaires dans les prochaines années ;

Il demande que lui soit communiquée une étude économique du projet intégrant des estimations consolidées. Cette étude devra notamment permettant de vérifier la pertinence du choix de restructurer l'ancien site du CNED pour y installer des opérateurs et services du MENESR, comparativement à l'hypothèse d'un abandon du site évoquée en 2012 par le service France Domaine.

7. Le Conseil rappelle qu'il est de la responsabilité des tutelles techniques des opérateurs de veiller à ce que l'immobilier demeure en adéquation avec les besoins des missions confiées. En l'espèce, il regrette que l'implication du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, tant au stade de la définition des SPSI du CNOUS et du CNED, que pendant leur mise en œuvre, n'ait pas permis d'éviter certains des écueils les plus dommageables.

L'ensemble de ces réserves substantielles conduit le Conseil à recommander que France Domaine assure une tutelle particulièrement rigoureuse, dans le cadre de la procédure de suivi renforcé.

Conseil de l'immobilier de l'État

*

Avis n° 2015-30 en date du 16 septembre 2015

sur la situation immobilière de la chancellerie des universités de Paris (CUP)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le rapport de la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus (juillet –octobre 2012) de M. PEYLET ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière mis à jour en mars 2015 (avec quatre annexes : annexe 1 : liste des immeubles administrés et propriétés de la CUP, annexe 2 : liste des immeubles loués ; annexe 3 : tableau des valeurs vénales du parc immobilier contrôlé par la CUP et annexe 4 : mise à jour des locations) présenté par la CUP en vue de son audition devant le CIE le 15 avril 2015 ;

Vu l'avis du CIE n°2014-23 du 11 juin 2014 sur le projet de relogement de l'université Paris Sorbonne Nouvelle –Paris 3 (USN-P3) sur le site Nation-Picpus dans le 12ème arrondissement de Paris ;

Vu l'avis du CIE n°2014-26 du 17 septembre 2014 sur l'opération Campus Condorcet ;

Après avoir entendu M. François WEIL, recteur de l'académie de Paris, chancelier des universités de Paris, accompagné de Mme Marie-Laure COQUELET, vice-chancelier des universités de Paris et M. Benoît FORET, secrétaire général de l'enseignement supérieur et de la chancellerie, en présence de M Eric PIOZIN, chef du service de la stratégie de contractualisation , du financement et de l'immobilier et de Mme Michelle AUREGAN-COLMART, adjointe au chef du département de la stratégie patrimoniale au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et en présence de Mme Nathalie

Conseil de l'immobilier de l'État

MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État, lors de sa séance du 15 avril 2015 ;

Considérant que la chancellerie des universités de Paris (C.U.P.) est un établissement public administratif sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur, créé en 1971 ;

Considérant que les services de la chancellerie occupent 324 m² de bureaux sis 10 rue de la Sorbonne pour 27 agents ;

Considérant qu'aux termes de l'article D 762-2 du code de l'éducation, « La chancellerie de l'académie de Paris administre les biens et charges indivis entre les établissements publics à caractère scientifique, culturel professionnel » généralement issus de legs et donations et les biens immobiliers à vocation universitaire gérés à la demande de l'État ;

Sur le patrimoine de la chancellerie des universités de paris.

A. Considérant que les biens indivis regroupent trois catégories de biens :

1. Les immeubles historiques et culturels régis par des dispositions de legs ;

Que parmi ces immeubles, la CUP distingue les biens stratégiques (ensemble immobilier situé à Vézelay et le domaine de Richelieu en Indre et Loire) des immeubles non stratégiques dont certains ont été cédés comme le domaine du Haut Buisson, des maisons situées près du domaine de Richelieu, la forêt de Souprosse, le domaine de Ferrières restitué aux donateurs en 2012 ;

- que le bien à Vézelay comprend la maison de Romain Rolland (dont la gestion est confiée par convention au conseil général de l'Yonne qui y a installé un musée) et le centre Jean-Christophe constitué de trois bâtiments dont la cession, décidée par le conseil d'administration du 15 octobre 2013, est en cours ; le tout estimé en 2011 par France Domaine à 356 000 € ;
- que le domaine de Richelieu d'une superficie de 475 hectares dont 50 hectares de terres agricoles louées, d'une forêt exploitée par l'ONF, d'un droit de chasse loué à une association de chasseurs, que ce domaine est destiné à être un lieu d'échanges intellectuels, de conférences et de formation, qu'une partie du domaine est concédée à la communauté de communes du pays de Richelieu qui assure l'entretien du parc concédé et le coût des personnels (d'accueil et jardiniers), que l'équilibre économique du domaine est atteint et la gestion autofinancée (par l'affectation du produit de la vente du domaine du Haut-Buisson, des droits de chasse, des baux des habitations); que des perspectives de développement sont à l'étude par un prestataire extérieur, visant à assurer la soutenabilité financière de la donation et consistant soit en un projet culturel autour du patrimoine historique soit en un projet d'espaces de séminaires et conférences ; que ce bien est estimé en 2011 par France Domaine à 27,8 M€ ;

2. Les immeubles qui, aux termes des legs, procurent des revenus pour financer des actions au bénéfice des étudiants ou des universités :

Conseil de l'immobilier de l'État

- Trois immeubles à usage d'habitation situés au 13¹, 17², rue Champollion et 20³, rue de la Sorbonne (75005 Paris) estimés 17,7M€ en 2014⁴ ;
- Quatre immeubles à usage mixte situés au 33⁵, 35⁶, 43⁷, 45⁸, rue Jacob (75006 Paris) estimés 27 M€ en 2014⁹ ;
- Un hôtel particulier 6, rue Saint Benoît¹⁰ (75006 Paris) occupé par un éditeur sous bail commercial, estimé 4,5 M€ en 2014¹¹ ;

¹ L'immeuble de quatre étages sans ascenseur compte dix baux dont quatre baux d'habitation, deux baux commerciaux, quatre baux régis par la loi de 1948 pour une surface totale louée de 475,40 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 6 935,44 € ; soit un loyer mensuel moyen au m² de 14,59 €, un loyer mensuel au m² de bail d'habitation de 27,70 €, un loyer mensuel au m² de bail commercial de 12,87 € et un loyer mensuel au m² de 1,70 € (loyer de loi de 1948).

² L'immeuble de cinq étages sans ascenseur compte huit baux dont deux baux d'habitation, deux baux régis par la loi de 1948, un logement de gardien et trois concessions de logements pour une surface totale louée de 728,70 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 5 490,08 €, un loyer mensuel moyen au m² loué de 14,08 €, un loyer mensuel au m² d'habitation de 25,37 € et un loyer mensuel au m² de 2,34 € (loi de 1948).

³ L'immeuble de cinq étages avec ascenseur compte douze baux dont neuf baux d'habitation; un autre bail et un logement vacant, une loge, pour une surface totale louée de 881,30 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 18 600 €, soit un loyer mensuel moyen au m² loué de 22,78 €, un loyer mensuel au m² de bail d'habitation de 22,49 €, un loyer mensuel au m² de « autre bail » de 24,86 €.

⁴ Annexe 3.

⁵ L'immeuble de cinq étages sans ascenseur compte dix-neuf baux dont treize baux d'habitation, trois baux commerciaux, deux baux Loi de 1948, un logement vacant pour une surface totale louée de 916,20 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 20 875,20 € ; soit un loyer mensuel moyen au m² loué de 23,38 €, un loyer mensuel au m² de bail d'habitation de 23,90 €, un loyer mensuel au m² de bail commercial de 31,63 € et un loyer mensuel au m² de loyer Loi de 1948 de 8,03 €. Plus l'immeuble sis 2-4, rue Saint Benoît occupé par une librairie et un restaurant sous baux commerciaux pour 69,3 m² et un loyer mensuel de 2073,37 €.

⁶ L'immeuble de cinq étages avec combles, sans ascenseur compte dix-huit baux dont huit baux d'habitation, quatre baux commerciaux, deux baux de la loi de 1948, trois logements vacants, une loge, pour une surface totale louée de 1 037,70 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 18 835,22 € ; soit un loyer mensuel moyen au m² loué de 22,25 €, un loyer mensuel au m² de bail d'habitation de 25,41 €, un loyer mensuel au m² de bail commercial de 21,47 € et un loyer mensuel au m² de loyer de la loi de 1948 de 10,27 €.

⁷ L'immeuble de quatre étages sans ascenseur avec neuf baux dont quatre baux d'habitation, deux baux commerciaux, un logement vacant, un logement de gardien, un autre bail, pour une surface totale louée de 361,30 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 5 842,71 € ; soit un loyer mensuel moyen au m² loué de 21,57 €, un loyer mensuel au m² de bail d'habitation de 23,27 €, un loyer mensuel au m² de bail commercial de 19,07 € et un prix mensuel au m² de « autre bail » de 15,23 €.

⁸ L'immeuble de quatre étages sans ascenseur avec onze baux dont cinq baux d'habitation, deux baux commerciaux, trois baux de la loi de 1948 et un logement vacant, pour une surface totale louée de 694,80 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 13 607,22 € ; soit un loyer mensuel moyen au m² loué de 20,71 €, un loyer mensuel au m² de bail d'habitation de 22,71 €, un loyer mensuel au m² de bail commercial de 45,52 € et un loyer mensuel au m² de bail de la loi de 1948 de 2 €.

⁹ Annexe 3.

¹⁰ Soit deux baux commerciaux sur une surface louée de 243,30 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 9 809,34 € ; soit un prix mensuel au m² de bail commercial de 40,32 €.

Conseil de l'immobilier de l'État

- Un immeuble à usage mixte (logements et commerce) sis 49 bis, rue Sainte Anne (75001 Paris) en cours de rénovation, estimé 3,9 M€ en 2011¹² ;
- Un immeuble à usage mixte (habitations et bureaux) sis 51, avenue Raymond Poincaré estimé 29 M€¹³ en 2014 ;
- Un immeuble à usage mixte sis 65, rue Prony (75017 Paris) sur 109 m² loués et estimé 10,5 M€¹⁴ en 2014 ;
- Un immeuble à usage mixte (habitations et commerce) sis 17, rue de l'Annonciation (75017 Paris) et estimé 20,8 M€¹⁵ en 2014
- Deux appartements dont l'un est situé 6, boulevard Jourdan (75014 Paris) sur 118 m² et estimé 0,77 M€¹⁶ en 2014 ; l'autre est situé 51 rue des Vinaigriers (75010 Paris) sur 85,2 m² et estimé 0,68 M€¹⁷ en 2014 ;
- Les douze immeubles locatifs et les deux appartements représentent une valeur estimée en 2014 par France Domaine, à 114 M€ et couvrent 14 500 m² de surface louée (SUBL) ;

3. Les immeubles qui abritent des établissements d'enseignement, de recherche ou de vie étudiante :

- L'immeuble du 15, rue Champollion (75005 Paris), estimé 6,8 M€ en 2014¹⁸, immeuble d'habitation vétuste qui a été vidé de ses locataires, est en cours de réhabilitation complète et sera transformé

¹¹ Annexe 3.

¹² Annexes 2 et 3 : immeuble de six/sept étages sans ascenseur avec huit baux dont un bail d'habitation, deux baux commerciaux, un bail de la loi de 1948 et quatre logements vacants, pour une surface totale louée de 683,18 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 8 203,32 € ; soit un prix mensuel moyen au m² loué de 16,44 €, un prix mensuel au m² de bail d'habitation de 25,87 €, un prix mensuel au m² de bail commercial de 14,16 € et un prix mensuel au m² de bail de la loi de 1948 de 4,55 €.

¹³ Annexes 2 et 3 : immeuble de six étages avec quinze baux dont sept baux d'habitation relatifs à un F4, deux F6 et quatre F7, trois baux professionnels, deux baux mixtes, deux logements vacants, une loge, pour une surface totale louée de 3634,4 m² et un montant mensuel de loyers perçus de 71869,48€, soit un loyer mensuel moyen au m² d'habitation loué de 23,95 € et un loyer mensuel au m² de bail commercial de 26,37 €.

¹⁴ Immeuble de bureaux, restaurant tabac et un F5 (Loi 48). Neuf baux dont un bail d'habitation, deux baux commerciaux, un bail de la loi de 1948 et six logements vacants pour 1 318,80 m² loués pour un montant mensuel de 10 401,34 €, un prix moyen mensuel de 19,95 €/m² ; un prix mensuel moyen commercial de 24,34 €/m² et un prix mensuel moyen au m² de la loi de 1948 de 6,83 €.

¹⁵ Soit trente-six baux dont vingt-neuf baux d'habitation, quatre baux commerciaux, deux logements vacants et une loge, pour une surface totale de 3 345,20 m² et un montant mensuel de 64 848,17 €, un loyer moyen mensuel de 20,89 €/m² ; un loyer mensuel moyen au m² d'habitation de 20,54 € et un prix mensuel moyen au m² commercial de 24,46 €.

¹⁶ 109,5 m² loués pour 2 070,93 € mensuels soit un loyer mensuel moyen au m² de 18,91 € dans le cadre d'un bail signé en 2011 (le loyer au prix de marché dans l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2014 de 20,4 €/m² en valeur basse, 22,1 €/m² en valeur médiane et 24,3 €/m² en valeur haute (bail à échéance de novembre 2017)

¹⁷ Ce bien mentionné dans l'annexe 1, ne figure ni dans la liste des immeubles loués (annexe 2) ni dans le tableau des valeurs vénales (annexe 3).

¹⁸ Annexe 3.

Conseil de l'immobilier de l'État

en un pôle de vie universitaire avec des logements destinés à des chercheurs en mobilité internationale, mis à disposition des universités parisiennes et gérés par le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et des lieux de vie pour l'ensemble des étudiants (cafétéria interuniversitaire). Les travaux sont conduits sous maîtrise d'ouvrage déléguée à l'EPAURIF pour un coût estimé de 11,5 M€ financés par la CUP et par l'université Paris Sorbonne dans le cadre d'une dotation Campus Paris pour un montant de 3 M€, les études seront réalisées en 2015 et le début des travaux est prévu au premier trimestre 2016 et la livraison à l'automne 2017 ;

- La villa Finaly à Florence, estimée 17,08 M€ en 2011¹⁹, ayant vocation à assurer la présence des universités franciliennes à l'étranger et à accueillir des manifestations universitaires. Une étude juridique sur la possibilité et les conséquences d'une éventuelle cession a conclu que cette procédure serait complexe et contraindrait la CUP à restituer le bien aux ayant-droits compte-tenu des clauses de la donation. Des partenariats institutionnels sont noués avec de grands organismes de recherche et la conférence des présidents d'université pour accroître la fréquentation de la villa et conforter sa situation financière. La signature de conventions avec les CROUS (de Paris, Lyon Strasbourg) permet de mettre en place des séjours culturels en faveur des étudiants. Le champ d'activité est étendu à des activités culturelles (expositions, journées d'études) et à l'organisation de conférences associant plusieurs institutions partenaires permettant l'ouverture de la villa au public florentin. Le bilan économique demeure négatif mais s'améliore tant en termes de taux d'occupation que d'augmentation des recettes par augmentation du nombre de manifestations ;
- L'immeuble 96, boulevard Raspail (75006 Paris) estimé 4 M€ en 2011²⁰, avec deux appartements loués²¹ et des locaux occupés à 85 % par l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS), les autres surfaces comprennent un appartement régi par la loi de 1948, deux petits studios à réhabiliter avant d'être loués, des locaux où sont installés le collège des hautes études européennes et l'institut international de philosophie. Le relevé des surfaces est en cours par un géomètre-expert pour permettre une évaluation par France Domaine. Les charges d'exploitation sont supportées par les occupants ; la gestion est équilibrée mais d'importantes opérations de maintenance sont à prévoir ;
- L'immeuble 37-41, rue Jacob (75006 Paris) estimé 10,5 M€ en 2014²², sur 1 600 m² ²³ ; occupé d'une part depuis plus de 20 ans par le centre national de documentation pédagogique (CNDP) à titre gratuit et depuis le 1er janvier 2014 moyennant un loyer et d'autre part (sur 300 m²) par l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) contre loyer, ces deux loyers permettant de dégager un solde de gestion équilibré et de financer des travaux conservatoires en cas de nécessité. La CUP envisage de transformer cet immeuble en logement étudiant ou de le vendre en l'état ou rénové ou de le louer. Une étude sera confiée au CROUS pour le scénario logement étudiant et à un gestionnaire d'actifs immobiliers pour les autres options ;

¹⁹ Annexe 1.

²⁰ Annexe 1.

²¹ Deux baux dont un logement de 30 m² vacant nécessitant une restructuration et un logement de 51,8 m² sous bail de la loi de 1948 pour un montant mensuel de loyer de 213,62 € soit un prix mensuel moyen au m² loué de 4,12 €.

²² Annexe 3.

²³ Un bail sous code civil pour 73 m² loué 2 098,26 € mensuel soit un prix mensuel moyen de 28,74 €.

Conseil de l'immobilier de l'État

- Une parcelle de terre située en Eure-et-Loir, estimée 632 €, sera cédée au locataire actuel après approbation du conseil d'administration en juillet 2015 pour un montant de 2 500 € ;

Considérant qu'en mars 2015, ce patrimoine compterait 21 sites²⁴ et est estimé 180 M€ en 2014²⁵ avec pour certains biens des valeurs de 2011 ;

B. Considérant, s'agissant du patrimoine administré par la chancellerie pour le compte de l'État :

Qu'il est composé de quatre sites dont deux sites domaniaux (immeuble 10, rue de la Sorbonne 75005 Paris et site Sainte-Barbe sis 4, rue Valette 75005 Paris) et de deux sites appartenant à la ville de Paris (ensemble immobilier de la Sorbonne, 47, rue des Écoles et centre Albert Châtelet, 6, rue Jean Calvin 75005 Paris transféré à la ville en 2013) ; ces quatre sites couvrent 88 655 m² SUB selon France Domaine ;

Que l'immeuble du 10, rue de la Sorbonne abrite plusieurs universités (Paris 1 ; 3, 4 et 5), de grands établissements (école pratique des hautes études, école des chartes), la bibliothèque de la Sorbonne, le rectorat, chancellerie des universités de Paris ; qu'il est propriété de la ville de Paris par décret présidentiel du 8 février 1852 et qu'une convention de 1929 répartit les charges du propriété et d'entretien lourd entre l'État et la ville de Paris selon la règle du « coût partagé » ; que la gestion administrative, technique et financière est assurée par la CUP qui refacture aux établissements occupants les charges communes d'exploitation ; qu'un schéma directeur de mise en sécurité incendie et d'accessibilité a été élaboré en 2003 pour définir les travaux indispensables ; que des travaux de mise en sécurité et d'accessibilité de la bibliothèque ont été financés par la ville de Paris entre 2010 et 2013 ; que ces travaux de mise en sécurité du site ont entraîné la délocalisation de certains services (EPHE, UFR) et obligé à louer l'immeuble Le France²⁶ (loyer annuel de 15 M€ payé par la chancellerie) ; que d'autres opérations de relogement ont eu lieu pour un montant de 4,5 M€ ; que des travaux de mise aux normes des installations électriques des secteurs médian et nord sont engagés pour 4,5 M€ entre 2011 et 2015 ainsi que le renouvellement des équipements du réseau informatique et du câblage ; que suite aux travaux de la bibliothèque, une rationalisation de l'occupation des locaux a été opérée avec plus de 1 500 m² réaffectés qui se poursuivra en vue des travaux du secteur sud ; que des travaux de valorisation du site ont eu lieu avec la remise en état de la grande salle de lecture de la bibliothèque, des galeries Richelieu, Descartes, salle Liard et du hall des amphithéâtres ;

Que l'immeuble du 10, rue de la Sorbonne est estimé en 2011 par France Domaine à 2,993 M€ ;

Que le site Sainte-Barbe abrite la bibliothèque interuniversitaire Sainte-Barbe, rattachée administrativement et financièrement à l'université Paris Sorbonne nouvelle-Paris 3, des centres de recherche des universités Paris 1 et Paris 2, des bureaux de l'école pratique des hautes études (EPHE), de l'école nationale des chartes (ENC), de l'agence universitaire de la francophonie et de l'institut de recherche et d'histoire des textes du collège de France comme locaux tampons ; que la

²⁴ Annexe 1.

²⁵ Annexe 3.

²⁶ Outre l'EPHE et des services de Paris Sorbonne logés durant les travaux en Sorbonne, l'immeuble Le France est pris à bail par le rectorat dans le cadre des travaux de l'immeuble du 54 Boulevard Raspail pour y loger la maison des sciences de l'homme, l'école des hautes études en sciences sociales et des laboratoires du CNRS.

Conseil de l'immobilier de l'État

gestion administrative, technique et financière est assurée par la CUP qui répartit entre les différents établissements occupants les charges locatives; que le budget annuel de fonctionnement est de 1,2 M€ et que le bien est estimé 84,9 M€ par France Domaine ;

Que l'administration de ces locaux interuniversitaires assurée par la CUP permet une bonne coordination des opérations de travaux et de relogement ainsi qu'une mutualisation et une optimisation des locaux provisoires ;

C. Considérant qu'au-delà des biens indivis et gérés par la chancellerie (points A et B), la CUP a aussi présenté un inventaire de biens administrés par d'autres établissements que la Chancellerie :

- la cité universitaire de Paris (CiUP), 1-63, 42-48, boulevard Jourdan (75014 Paris) gérée par la fondation de la CiUP aux termes d'une convention de gestion passée entre la CUP et la fondation ;
- l'institut Henri Poincaré, sis au 11 (estimé 6,4 M€ en 1994) et 13 (estimé 11, 58 M€ en 1994), rue Pierre et Marie Curie (75005 Paris) géré par l'université Pierre et Marie Curie (UMPC) et qui devrait faire l'objet d'une convention d'utilisation à signer avec l'UPMC, selon l'analyse de France Domaine ;
- le terrain et le bâti sis 10, rue Boileau (75016 Paris) affecté par bail emphytéotique de 87 ans à la fondation Santé des étudiants de France, estimé 12,79 M€ en 2011 ;
- le foyer international des étudiantes, 93, boulevard Saint-Michel (75005 Paris) géré par une association loi de 1901, estimé 26,3 M€ en 2014 ;
- un appartement à Asnières administré par la fondation nationale de la cité internationale universitaire de Paris ;
- le domaine de l'île de Bréhat (Côtes d'Armor) administré par la fondation nationale de la cité internationale universitaire de Paris, estimé 0,625 M€ en 2000 ;
- la propriété « les Fourches » à Vence (Alpes maritimes) gérée par la fondation Santé des étudiants de France aux termes d'un bail emphytéotique de 99 ans ;
- une villa à Casablanca léguée en 1948 avec une entrée en jouissance en 1984 dont le titre de propriété est contesté par l'État marocain (procédure judiciaire en cours), estimée 98 944 € en 1995 ;

Sur la stratégie immobilière de la chancellerie des universités de paris.

Considérant qu'un premier SPSI rendu à France Domaine le 25 juillet 2011, n'a pas été approuvé²⁷ et été assorti de plusieurs recommandations : fournir des informations sur les sites occupés au titre de son activité propre en surfaces et en effectifs ; présenter un plan d'optimisation des surfaces tertiaires occupées au sein de la Sorbonne ; détailler les conventions d'occupation passées avec les opérateurs de l'État et les collectivités locales et autres entités en précisant leur durée, le montant des redevances ; étudier les cessions possibles des biens sans rapport avec l'activité de la chancellerie et des biens devenus inutiles

²⁷ Avis de France Domaine du 8 novembre 2011.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le rapport de la Cour des comptes de février 2014 dénonce plusieurs défaillances dans la gestion immobilière comme la faible rentabilité des immeubles locatifs par rapport aux montants des loyers perçus; l'absence de politique immobilière (ni axes stratégiques réels ni objectifs financiers); des incertitudes sur l'inventaire immobilier et recommande de traiter le sujet complexe de l'indivision des biens ;

Considérant que la stratégie immobilière de la CUP se caractérise depuis 2014 par :

- la création d'une commission des baux qui a pour mission d'examiner et statuer sur les propositions de baux et leur renouvellement et qui présente une restitution des mouvements du parc locatif au conseil d'administration une fois par an ;
- la mise en place de la commission du patrimoine en janvier 2014, composée de six membres²⁸ qui définit la stratégie immobilière pluriannuelle de la CUP, propose des pistes d'actions au conseil d'administration afin d'améliorer la stratégie de l'établissement, dresse un plan pluriannuel de travaux (2015-2017) pour les immeubles locatifs ;
- le lancement d'un programme de travaux de valorisation des espaces communs des immeubles de la rue Champollion, rue Jacob et rue Sainte-Anne ;
- l'actualisation de l'inventaire par une nouvelle évaluation des biens par France Domaine et une étude du statut juridique de certains biens par France Domaine et pour les cas les plus complexes par l'expertise d'un cabinet notarial ;
- un examen par l'avocate de la chancellerie des baux locatifs sous le régime de la loi de 1948 ;
- les études de faisabilité immobilière et économique sur les immeubles de la rue Jacob et du site de Richelieu ;

Considérant qu'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) sera déterminé le 1er septembre 2015, à l'issue de l'audit en cours de l'ensemble du patrimoine locatif et sera décliné en trois volets avec un état descriptif dans ses aspects techniques et juridiques, un diagnostic technique et thermique de chaque immeuble, un plan de travaux par immeuble ;

Considérant que la CUP présentera un SPSI actualisé fin 2015 avec un projet de stratégie immobilière bâti autour de trois axes : valorisation du patrimoine, optimisation de l'activité immobilière et soutenabilité du modèle économique, dans le respect des missions confiées à l'établissement ;

Sur la gestion locative de la chancellerie des universités de paris.

Considérant que la gestion locative des biens se caractérise par :

- un patrimoine locatif dont le poids économique est important et dont les recettes dégagées sont destinées à financer des prix à de jeunes chercheurs, des subventions à des laboratoires de recherche universitaire, des aides à des étudiants et aussi à des services mis à disposition de la communauté universitaire comme la bibliothèque Jacques Doucet, la villa Finaly, des locaux communs de prestige en Sorbonne, l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) ;

²⁸ Le recteur chancelier, trois présidents d'université, deux personnalités qualifiées.

Conseil de l'immobilier de l'État

- la recherche d'une amélioration de la rentabilité qui a conduit à confier la gestion locative à un professionnel privé, à avoir pour objectif de recourir systématiquement à la location au prix du marché, à assurer l'entretien et la valorisation des immeubles et appartements, à réduire le nombre de loyers « Loi de 1948 » ;
- un renforcement de la sécurité et de la transparence des processus d'attribution de logements qui est assuré par la mise en place par décision du conseil d'administration du 14 janvier 2014 d'une commission des baux ;
- de fortes marges de progression, notamment dans la gestion des baux commerciaux ;

Considérant que le parc locatif compte, au 1er mars 2015, 9 concessions de logement par nécessité absolue de service (NAS) et logements de gardiens couvrant 531 m² (soit 6% du nombre de baux), des conventions d'occupation précaire avec astreinte (COP/A) portant sur 62,5m² et produisant 6 229 € de redevances annuelles²⁹, 22 logements vacants (soit 13 % de la surface du parc) et 132 baux locatifs (soit 12 021 m² loués et 81 % du nombre de baux), le tout couvrant 14 664 m² dont 14 133 m² louables et 2112 m² vacants et produisant 3,135 M€ de loyers annuels estimés soit un prix moyen mensuel du m² loué de 21,73 € ;

Considérant que l'essentiel du parc locatif est situé dans les 5^{ème} et 6^{ème} arrondissements de Paris (à 58 % du nombre de baux, 38 % des surfaces louées et 40 % des loyers perçus) et dans le 16^{ème} arrondissement (31 % du nombre des baux, 48 % de la surface louée et 52 % des loyers perçus) le reste étant localisé dans les 2^{ème}, 14^{ème} et 17^{ème} arrondissements de Paris ;

Considérant qu'au 1er mars 2015, sur les 132 baux en cours :

- 83 sont relatifs à des baux d'habitations. Ils représentent 63 % du nombre de bail, couvrent 7 354 m² (60 % de la superficie louée) et rapportent 1,92 M€ (61 % des loyers perçus) ; soit un prix moyen mensuel du m² de 22,11 € (+ 9,24 % en trois ans) ;
- 30 baux sont des baux commerciaux. Ils représentent 23% du nombre des baux, couvrent 3 590 m² (30 % de la surface louée) et rapportent 1,1 M€ (35 % des loyers perçus) soit un prix moyen mensuel du m² de 25,68 € le m² (+20,74% en trois ans) ;
- 16 baux sont des baux de la loi de 1948. Ils représentent 12 % du nombre de baux, couvrent 985 m² (8% de la surface louée) et rapportent 45 000 € (1% des loyers perçus) soit un prix moyen mensuel du m² de 3,81 € ; leur nombre diminue depuis 2005 (- 43 %) et leur nombre est passé de 28 à 16 en 2014 grâce à un examen systématique des dossiers ;
- 3 « autres » baux représentent 2% du nombre de baux, couvrent 193 m² (soit 2% de la surface louée) et rapportent 58 757 € (soit 2% des loyers perçus), soit un prix moyen mensuel du m² de 25,34 € ;

Considérant que sur les 83 baux d'habitation :

²⁹ Le nombre de COP/A n'est pas précisé dans le document qui parle toujours de concession par utilité de service. La chancellerie n'a pas fait mention de l'arrêté ministériel prévu dans le cadre du décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime de concessions des logements de fonction.

Conseil de l'immobilier de l'État

- 26 ont été signés il y a moins de 5 ans (dont 5 renouvelés en 2014 et 2015 soit 6 % des baux d'habitation), 13 ont entre 5 et 10 ans, 22 de 10 à 15 ans, 11 de 15 à 20 ans, 4 datent de plus de 20 ans et 7 sont des sorties de la loi de 1948 ; ils produisent 160 414 € de revenus mensuels ;
- 11 baux sont relatifs à des F1 avec un prix moyen du m² de 28,17 €, 18 baux concernent des F2 avec un prix moyen du m² de 25,83 €, 17 baux portent sur des F3 avec un prix du m² de 21,06 € et 37 baux se rapportent à des F4 et plus avec un prix moyen du m² de 21,34 € ;
- les loyers perçus en 2014 s'élèvent à 3,76 M€ (contre 3,74 M€ en 2013), ont dégagé un résultat d'exploitation de 2,86 M€ (2,83 M€ en 2013) ;
- l'évolution des loyers encaissés est de + 21 % depuis 2007, de + 25 % entre 2007 et 2013 avec un tassement en 2014 suite à la décision de la CUP de procéder systématiquement à des travaux avant relocation pour valoriser les biens et augmenter régulièrement les loyers ;
- la CUP constate une progression régulière du prix/m² loué ; elle considère que les baux qu'elle signe correspondent aux prix du marché et que, sur les trois derniers exercices, les baux d'habitation signés se situent systématiquement dans la fourchette moyenne et haute des valeurs de marché de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)³⁰ ;

Considérant que l'examen fait par le SGCIE du tableau des baux par immeuble de l'annexe 2 fourni par la CUP fait apparaître que :

- seuls les prix au m² loué pour 4 baux renouvelés en 2014 et 2015³¹ sont dans la fourchette moyenne et haute des valeurs de marché de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne³² ;
- les autres prix au m² pour les autres baux signés avant 2014 étant le plus souvent inférieurs aux valeurs basses de marché, en notant cependant que les comparaisons entre les valeurs du marché en 2014 de l'OLAP et les chiffres correspondant à des baux conclus antérieurement doivent être prudentes (par exemple, le loyer mensuel d'un F4 sis 17, rue de l'Annonciation dans le 16^{ème} arrondissement dans le cadre d'un bail signé en septembre 1971 est de 1 985 € pour 108 m² soit un prix moyen du m² de 18,42 € alors que la valeur basse est de 21,1 € dans l'OLAP en 2014) ;
- des disparités importantes de loyer apparaissent en fonction de la date de signature du bail, du type d'appartement et de la localisation du bien loué :
 - par exemple le prix du m² pour un F4 duplex situé 13, rue Champollion sans ascenseur est de 30,9 €/m² pour un bail conclu en février 2014 à échéance de 2020 à rapprocher du loyer au prix de marché dans l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2014 de 21,6 €/m² en valeur basse, 26,2 €/m² en valeur médiane et 31 €/m² en valeur haute ;

³⁰ Exact pour le bail renouvelé en 2015 et pour 4 baux renouvelés en 2014.

³¹ La page 2 de l'annexe 2 signale cinq baux inférieurs à un an dont le prix au m² est dans la fourchette haute des loyers de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2014. Le dépouillement des baux site par site dans les pages suivantes de l'annexe 2 mentionne cinq baux renouvelés en 2014 et 2015.

³² Le prix du m² d'un F3 sis 33, rue Jacob est de 20,16 € pour un bail signé en 2014 alors que la valeur basse est de 26,9 € le m².

Conseil de l'immobilier de l'État

- le prix moyen du m² pour un F3 sis 33, rue Jacob, est de 18,78 €/m² alors que le prix du m² est de 17,69 € pour un bail signé en 1993, de 18,67 €/m² pour un bail signé en 1999 et de 20,16 € pour un bail signé en 2014 soit une augmentation de 7 % en 15 ans, ce qui apparaît comme un prix anormalement bas si on considère le prix de marché dans l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2014 qui est de 26,9 €/m² en valeur basse, 28,4 €/m² en valeur médiane et 32 €/m² en valeur haute ;
 - le prix moyen du m² d'un F2 sis 17, rue de l'Annonciation 75016 est de 30,52 €/m² et de 33,18 € le m² pour un bail signé en 2014 à rapprocher du loyer au prix de marché dans l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2014 de 25,3 €/m² en valeur basse, 27,7 €/m² en valeur médiane et 36,5 €/m² en valeur haute) ;
 - le loyer moyen d'un F4 sis 17, rue de l'Annonciation 75016 est de 20,15 €/m² et de 27,57 € pour un bail signé en décembre 2014 à rapprocher du loyer au prix de marché dans l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne en 2014 de 21,1 €/m² en valeur basse, 24,4 €/m² en valeur médiane et 28 €/m² en valeur haute ;
- la rentabilité moyenne du parc locatif est de 2,5 % ;

Considérant que les charges de fonctionnement du parc locatif concernent les dépenses liées à la gestion, à l'entretien courant, aux provisions pour amortissement et aux provisions pour grosses réparations ;

Considérant que la gestion des immeubles locatifs vise à conserver le parc en bon état et à accroître sa rentabilité par une actualisation régulière des loyers et la réalisation de travaux de réhabilitation lourde selon un plan étalé dans le temps et en autofinancement ; que le budget sur trois ans est de 13 M€ ;

Considérant que chaque année, les loyers perçus permettent à la CUP de distribuer 1,5 M€ en prix et subventions répartis en 0,24 M€ en faveur de jeunes chercheurs, 0,4 M€ pour le fonctionnement et le développement de la bibliothèque Jacques Doucet, 0,1 M€ pour la bibliothèque d'art et d'archéologie de l'INHA et 0,45 M€ pour le fonctionnement des locaux communs de prestige en Sorbonne.

Sur la gestion des opérations immobilières et notamment l'opération Campus.

Considérant que le chancelier des universités de Paris est chargé de la mise en œuvre et du suivi des opérations immobilières et des grands chantiers universitaires parisiens ; qu'il préside les conseils d'administration de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Ile-de-France (EPAURIF) et du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;

Considérant que la chancellerie des universités de Paris a été chargée, à la suite des recommandations de la mission Peylet, de la gestion mutualisée de la dotation relative à l'opération Campus Paris intra-muros pour le compte des six bénéficiaires initialement désignés³³ d'un montant de 700 M€, pour faciliter et accélérer les opérations Campus à Paris ;

³³ Quatre pôles de recherche et d'enseignement supérieur : Hautes études Sorbonne arts et métiers, Paris sciences et lettres, Sorbonne universités, Paris Cité ; le centre régional des œuvres universitaires de Paris et la cité internationale universitaire de Paris.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la dotation de 700 M€ (dotation non consommable)³⁴ est constituée de 250 M€ provenant du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État » et de 450 M€ relative au programme d'investissements d'avenir (PIA) et produit un montant annuel d'intérêts d'environ 28,5 M€ ;

Que le financement des projets assuré par les intérêts de la dotation Campus n'est pas suffisant et nécessite le recours à des emprunts auprès de la banque européenne d'investissement (BEI) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ; que ces emprunts ne sont prévus que sur la période 2016-2020 ; qu'ils seront remboursés par les revenus annuels futurs de la dotation Campus Paris ;

Que la mission confiée à la chancellerie s'étend tant à la négociation et à la mise au point des contrats de prêts qu'à la tenue du modèle financier permettant de s'assurer de la soutenabilité des emprunts envisagés vis à vis des revenus de la dotation Campus ; la gestion opérationnelle des projets immobiliers étant confiée en priorité à l'EPAURIF ;

Considérant que parmi les biens indivis gérés par la chancellerie des universités de Paris³⁵ ou des biens administrés par la chancellerie à la demande de l'État³⁶, figurent deux biens occupés par des établissements (site de Sainte Barbe et 96, boulevard Raspail) participant à de grands projets immobiliers universitaires parisiens (aménagement du site Picpus-Nation et campus Condorcet) ;

Considérant que lors des auditions relatives aux opérations Campus Condorcet et Picpus, il avait été indiqué au CIE que :

- s'agissant des locaux de Sainte Barbe sis 4, rue Valette, les locaux occupés par l'université de Paris 1 et l'école nationale des chartes devaient être conservés et ne participeraient pas à l'opération du campus Condorcet, alors que l'école pratique des hautes études a prévu de libérer les locaux qu'elle occupe sur ce site ; la bibliothèque Sainte Barbe rattachée à l'université de Paris Sorbonne Nouvelle-Paris 3 doit être maintenue à côté d'une grande bibliothèque universitaire de la Sorbonne Nouvelle de plus de 5 000 m² sur le site de Picpus et du grand équipement documentaire (GED) sur le campus Condorcet sans qu'il y ait « aucun doublon dans le décompte des collections ni dans la programmation des surfaces entre le GED et la future bibliothèque de la Sorbonne Nouvelle » selon l'USN-P3 ;
- s'agissant des locaux occupés au 96, boulevard Raspail par l'EHESS, ils doivent être rendus en 2019 dans le cadre de l'opération campus Condorcet ;

Considérant que dans la réponse au rapport de la Cour des comptes de février 2014, les ministères économiques et financiers signalent que la responsabilité confiée par l'État à la chancellerie dans le cadre de l'opération Campus Paris au titre de la gestion mutualisée de la dotation devrait, si cette évolution se

³⁴ Par avenants du 1er septembre 2011 (J.O du 2 septembre 2011), du 20 décembre 2013 (J.O du 16 janvier 2013) et du 18 mars 2014 (du 11 septembre 2014).

³⁵ Le bâtiment d'enseignement sis 96, boulevard Raspail, 75006 Paris est partagé entre les universités de Pierre et Marie Curie (UMPC) et Paris 4 et l'école des hautes en sciences sociales (EHESS).

³⁶ Le site Sainte Barbe sis 4, rue Valette 75005 Paris intègre la bibliothèque interuniversitaire Sainte-Barbe, rattachée administrativement et financièrement à l'université Paris Sorbonne nouvelle- Paris 3, des centres de recherche des universités Paris 1 et 2, des bureaux de l'EPHE et de l'école nationale des chartes.

Conseil de l'immobilier de l'État

confirmait, être conditionnée par une refonte de la gouvernance et de l'organisation de l'établissement ainsi que le recentrage des missions ;

Les représentants de la chancellerie des universités de Paris et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 16 septembre 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil observe que le document présenté lors de l'audition est un document provisoire dans l'attente des expertises en cours et que le SPSI actualisé sera présenté devant le conseil d'administration de la CUP à l'automne 2015. Il demande à être rendu destinataire du SPSI finalisé qui devrait comprendre un inventaire exhaustif du patrimoine et une réflexion stratégique immobilière pluriannuelle, dans le respect des missions confiées à la chancellerie des universités de Paris.
2. Le Conseil constate que la connaissance du parc immobilier, préalable indispensable à toute bonne gestion immobilière, n'est pas encore réalisée alors que l'établissement a été créé en 1971 précisément pour assurer la gestion des biens communs et indivis des universités parisiennes. Il remarque que le travail d'inventaire du patrimoine immobilier est toujours en cours, conduit avec l'appui d'un prestataire externe, que la liste des biens administrés par la chancellerie reste à compléter par l'indication des surfaces totales occupées par site et des nouvelles évaluations des actifs réalisées par France Domaine et que le statut juridique d'une dizaine de biens est encore à préciser.
3. S'agissant de la stratégie immobilière, le Conseil prend acte des travaux engagés par la chancellerie qui visent à corriger les défaillances dénoncées par le Parlement ainsi que la Cour des comptes. Ces efforts consistent à rechercher une meilleure rentabilité des immeubles locatifs en confiant leur gestion à un professionnel privé pour le suivi des baux, à augmenter systématiquement les loyers lors des renouvellements de baux, à faire disparaître les baux conclus sous le régime de la loi de 1948 et à mieux gérer les baux commerciaux. Cette stratégie organisée autour de la valorisation du patrimoine, l'optimisation de l'activité immobilière et la soutenabilité du modèle économique marque une évolution positive dont les résultats sont encore trop limités. Le Conseil observe néanmoins, que les effets de cette nouvelle stratégie doivent s'apprécier dans la durée. Il demande à être rendu destinataire d'un bilan à l'issue du nouvel SPSI. Cette démarche de valorisation doit être accompagnée par France Domaine qui peut utilement jouer un rôle de conseil dans le respect des attributions de la CUP.
4. Quant à la rentabilité du parc locatif, le Conseil relève que son faible rendement peut s'expliquer en partie par le poids des baux de la loi de 1948 (12 % du nombre total de baux) qui minimisent les revenus (1,5 % du total des loyers perçus) et par la faiblesse de rendement des baux commerciaux qui sont juridiquement complexes à gérer selon la chancellerie. Cette gestion pourrait utilement être confiée à un professionnel pour en améliorer le rendement.

S'agissant des immeubles locatifs (qui représentant 63 % du nombre des baux et 61,4 % du total des loyers perçus), ils sont situés dans des arrondissements parmi les plus onéreux de Paris ; toutefois, ils sont souvent vétustes, mal entretenus et sans ascenseurs, ce qui peut expliquer en partie le niveau des loyers. Le Conseil souligne que les loyers pratiqués se situent globalement en deçà des loyers médians du prix du marché et n'ont pas été suffisamment indexés à chaque renouvellement de bail.

Depuis le rapport de la cour des comptes en février 2014, le Conseil constate une très légère amélioration du rendement des baux renouvelés en 2014 et 2015 avec une évolution du prix moyen/m² loué en progression de 9,24 %. Même si la tendance à augmenter les loyers est généralisée lors des

Conseil de l'immobilier de l'État

renouvellements des baux depuis 2014, cette amélioration de la rentabilité des immeubles de rapport ne concerne encore que 8 % des baux, 3 % de la surface louée et 0,3 % des loyers perçus. Il existe encore d'importantes potentialités d'augmentation et il convient d'accélérer le rattrapage des loyers pour atteindre des niveaux de loyers comparables aux loyers du marché observés à Paris.

Le Conseil demande donc à la chancellerie d'améliorer la rentabilité du parc locatif en appliquant systématiquement une revalorisation des loyers dans la limite réglementaire alors que plus de soixante-dix baux seront à renouveler dans les cinq ans à venir. Cette amélioration aura pour conséquence directe une augmentation du financement de la vie étudiante et de la recherche, dans un contexte législatif et économique tendu et en respect des intentions des donateurs.

Pour améliorer la rentabilité patrimoniale, le Conseil s'étonne que les valeurs vénales et les taux de rendements qui constituent des indicateurs incontournables de la gestion immobilière ne soient pas identifiés par classe d'actifs. Il note que le rendement moyen est de 2,5 %, ce qui paraît faible, compte tenu de la localisation des biens loués.

Au-delà de ces observations, le Conseil se demande s'il y a lieu de maintenir dans le patrimoine locatif de la chancellerie une partie des biens non soumis à des dispositions de legs. Ceux-ci valorisés en 2014 à 49 M€³⁷ pourraient être cédés et leurs produits affectés au financement des universités. Le Conseil considère qu'il est indispensable qu'une étude circonstanciée soit menée sur ce sujet, à l'initiative du secrétaire d'État au budget, chargé du domaine.

5. En ce qui concerne le domaine de Richelieu, le Conseil constate la faible rentabilité de ce patrimoine historique malgré les efforts de la chancellerie pour y remédier en favorisant des partenariats locaux avec des collectivités territoriales. Il relève surtout que la recherche de rentabilité économique d'un tel bien prestigieux n'a été prise en compte que très récemment par la chancellerie. Pour ces raisons et compte-tenu de la dégradation de ce patrimoine le Conseil estime nécessaire de mener une analyse complète des solutions à mettre en œuvre pour améliorer la gestion, incluant l'hypothèse de la cession, laquelle est demandée par les collectivités locales. Le Conseil considère que cette étude devrait être conduite de façon conjointe par les services de la chancellerie des universités de Paris et France Domaine.
6. Quant à la question de l'indivision des biens, le Conseil invite la chancellerie et les treize universités concernées à s'interroger sur cette situation et à rechercher des solutions pour valoriser le patrimoine qui en dépend au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur.

Le constat fait par la Cour des comptes dans son rapport de février 2014 incitait déjà à un tel examen en raison de l'échec de l'organisation actuelle à assurer une exploitation efficace des biens indivis de l'ancienne université de Paris.

L'audition de la chancellerie n'a pas permis au Conseil d'identifier des pistes de réflexion de la part de ses représentants sur cette question.

Le Conseil demande donc qu'à l'échéance du nouveau projet de SPSI (2016-2020), une solution soit apportée à l'indivision. Cette période de cinq ans doit être l'occasion d'examiner les solutions juridiques

³⁷ Annexe 3 : 13 et 17 rue Champollion, 20 rue de la Sorbonne, 2, 4 et 6 rue St-Benoit, 35, 43 et 45 rue Jacob

Conseil de l'immobilier de l'État

appropriées pour modifier l'organisation de l'indivision dans le respect pour certains biens de la volonté des donateurs.

Ce sujet nécessite un travail conjoint entre la chancellerie et les universités parisiennes qui doit aboutir malgré sa complexité. Cette démarche doit être facilitée par le ministère de tutelle. Le Conseil considère qu'aucune hypothèse ne doit être écartée y compris la fin de l'indivision.

7. S'agissant de la mission de la chancellerie de piloter et coordonner l'opération Campus Paris intra-muros, le Conseil s'interroge sur la capacité de la chancellerie des universités de Paris d'exercer ce rôle, compte tenu notamment du statut juridique actuel de la chancellerie et de la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités permettant à chaque établissement de conduire sa propre stratégie immobilière.

Le Conseil regrette une nouvelle fois, que, au regard des opérations universitaires parisiennes actuelles, il n'existe pas de pilotage fort et stratégique du paysage universitaire parisien et francilien ni de la part de l'État ni des établissements qui agissent en ordre dispersé, malgré la constitution de quatre communautés d'universités et d'établissements (COMUE) parisiennes. Il recommande à nouveau qu'une stratégie immobilière des universités franciliennes soit définie par le ministère en charge de l'enseignement supérieur, dans le cadre de la politique de site promue par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

8. De façon plus générale, s'il n'appartient pas au CIE, contrairement à la Cour des comptes, de formuler des propositions sur la pertinence de l'organisation actuelle des universités franciliennes, le Conseil constate toutefois que le principal rôle de la CUP est, théoriquement, la gestion du patrimoine indivis de l'ancienne université de Paris et que, malgré le souhait d'améliorer cette gestion depuis quelques années, cette fonction semble secondaire dans l'activité de la CUP. En conséquence, le Conseil souhaite qu'une vraie priorité soit accordée à cette fonction, faute de quoi le fondement même de l'existence de cet opérateur peut être posé. Il appartient à la tutelle de prendre, désormais, cette question en considération.

*

Avis n° 2015-35 en date du 20 mai 2015**sur la stratégie immobilière du réseau CANOPÉ.**

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le rapport de la cour des comptes dans son rapport public de février 2014 relatif au centre national de documentation pédagogique (CNDP) et à son réseau : un modèle obsolète une réforme indispensable ;

Vu le décret n° 2014-1631 du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'établissement public de création et d'accompagnement pédagogiques dénommé « Réseau Canopé » ;

Vu la note de synthèse adressée avant l'audition présentant la stratégie immobilière du réseau et les éléments complémentaires communiqués lors de l'audition du 20 mai 2015 ;

Vu les observations de France Domaine sur la stratégie immobilière du réseau Canopé du 20 mai 2015 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 20 mai 2015, M. Gilles LASPLACETTES, directeur général adjoint, accompagné de Mme Nathalie DEPARDIEU, secrétaire générale et de M. Philippe GAUVIN, directeur de l'action immobilière du réseau Canopé, en présence de M. Christophe GEHIN, sous-directeur du pilotage et du dialogue de gestion et de Mme Stéphanie GUTTIERREZ, chef du bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et en présence de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau stratégie et expertise de la PIE au service France Domaine ;

Considérant que le Réseau Canopé issu de la refonte statutaire, territoriale et organisationnelle du centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des trente centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), a été créé le 1er janvier 2015 sous forme d'un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation ;

Considérant que cette refondation intervient à la suite du rapport de la Cour des comptes de février 2014 qui préconisait notamment de revoir les missions et les statuts du CNDP, d'unifier le réseau au sein d'un établissement public administratif unique et de réduire fortement le nombre d'implantations du réseau et qu'à défaut de repenser les missions et l'organisation, la question de la suppression du réseau formé par le CNDP et les CRDP pourrait à nouveau être d'actualité à brève échéance ;

Considérant que cette refondation vise à soutenir l'évolution de l'offre éditoriale, en adéquation avec les besoins de la communauté éducative et en application du plan ministériel du numérique à l'école qui a fait l'objet d'une communication en conseil des ministres le 19 mars 2015 ;

Considérant que le Réseau Canopé exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition de ressources pédagogiques et de services éducatifs sous forme imprimée et/ou numérique, à destination des enseignants, des communautés éducatives et universitaires, des écoles et des

Conseil de l'immobilier de l'État

établissements d'enseignement scolaire, basée sur un service de proximité sur tous les territoires de façon homogène au service de la réussite des élèves et sur des actions et dispositifs innovants ;

Considérant que le Réseau Canopé contribue, dans le domaine de l'usage des ressources éducatives :

- à la formation initiale et continue des personnels enseignants et d'éducation et des personnels d'encadrement, en complément notamment des missions académiques de formation et des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ;
- à l'accompagnement de tous les membres de la communauté éducative ;
- à l'animation des espaces documentaires des écoles et établissements d'enseignement ;

Sur le patrimoine immobilier du réseau

Considérant qu'au 31 décembre 2014, le réseau compte 175 implantations dont 6 pour l'ex- CNDP et 169 pour les 30 ex-CRDP, couvrant l'ensemble du territoire national ;

Considérant que les 175 implantations se répartissent en 6 sites nationaux, 30 sites académiques, 82 sites départementaux, 8 sites locaux, 36 antennes, 2 médiathèques, 11 sites divers (logements, relais, sites fermés) ;

Considérant que les six implantations nationales de l'ex-CNDP comprennent :

- le siège implanté à Chasseneuil du Poitou depuis 2002 ;
- deux sites à Rouen qui abritent le musée national de l'éducation, service du Réseau Canopé ;
- une librairie sise actuellement 37-41, rue Jacob 75006 Paris, louée à la Chancellerie des universités de Paris jusqu'en mars 2016 et implantée ensuite dans les locaux des services du rectorat dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, immeuble Visalto) ;
- le centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information sis 391 bis rue de Vaugirard 75015 Paris ;
- un site à Vanves occupé par le centre d'information et de ressources sur les médias pour l'enseignement supérieur (CERIMES) qui a cessé son activité fin 2014 et a intégré les services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche début 2015 ;

Considérant que les ex-CRDP disposaient tous d'un site au chef-lieu de l'académie soit 30 sites et de sites départementaux (soit 139 sites) ;

Considérant que, par nature juridique, les 175 sites se répartissent en 77 mises à disposition gratuites (44 %) 31 biens domaniaux (18 %), 31 biens en location (18 %), 11 biens mis à disposition (6%), 6 biens propres (3%), 3 biens occupés gratuitement sans titre (2%), 1 bien en dotation (1%) et 15 biens (soit 9 %) dont le statut juridique n'est pas renseigné ;

Considérant que France Domaine, à partir des données issues de Chorus RE-FX, recense un parc immobilier de 168 bâtiments répartis en 31 biens domaniaux (donnée identique à celle de l'opérateur), 25 prises à bail, 97 mises à disposition gratuites ; 4 mises à disposition contre paiement de redevance et 8 biens dont le statut juridique n'est pas communiqué ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que, compte tenu du nombre important de biens mis à disposition gratuite, il existe, selon l'opérateur, un risque de fragilisation du réseau si un loyer au prix du marché venait à être exigé ;

Considérant que le montant des loyers locatifs s'élève en 2014 à 2 M€ (dont 1,2 M€ de loyers et 0,8 M€ de charges) ;

Considérant que la connaissance du patrimoine est à parfaire avec des surfaces déclaratives à fiabiliser, présentant notamment des confusions évidentes entre les surfaces SUN et SUB ;

Considérant que les coûts d'exploitation et de maintenance s'élèvent à 3,45 M€ ; que les investissements en 2014 s'élèvent à 1,1 M€ et les amortissements à 1,8 M€ ;

Considérant que le réseau Canopé a prévu une fiabilisation des données du parc immobilier entre juin 2015 et juin 2016 avec des visites sur place pour vérifier les informations en utilisant un logiciel immobilier qui permettra une analyse de l'état des bâtiments et des coûts par implantations ; qu'il considère cet objectif annuel comme ambitieux ;

Considérant que, selon le représentant du Réseau Canopé, ce patrimoine ne correspond plus aux besoins futurs de l'opérateur compte tenu du service à rendre et des possibilités offertes par les outils numériques ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que le réseau Canopé définit une stratégie immobilière basée sur une rationalisation des implantations compatible avec un maillage territorial inscrit dans le cadre de la réforme territoriale et permettant une maîtrise des coûts immobiliers ;

Considérant que la rationalisation du parc vise à maintenir une offre de proximité dense et structurée sur l'ensemble du territoire tout en réduisant le nombre des implantations du réseau et en garantissant la mission de service public du Réseau Canopé, cette diminution du nombre de sites étant en lien avec la modernisation des espaces et les partenariats à nouer avec les services de l'État et les collectivités territoriales ;

Considérant que le Réseau Canopé a prévu une restructuration selon une organisation à trois niveaux : un niveau national, un niveau territorial (avec des directions territoriales et des zones académiques) et un niveau de proximité avec un atelier Canopé par département ;

Considérant que le conseil d'administration de Réseau Canopé a approuvé la création de 11 zones territoriales métropolitaines correspondant aux nouvelles régions (sauf pour les régions Bretagne et Pays de la Loire réunies dans une même zone territoriale), d'une zone territoriale ultramarine (qui correspond à l'agglomération des directions académiques de Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane), de 5 directions académiques (Corse, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane) ;

Considérant que l'objectif est de passer de 175 implantations à 112 implantations en 3 ans en corrélation avec une baisse des effectifs inscrite dans le triennal, soit l'abandon de 63 implantations sur trois ans ;

Considérant que les 112 implantations se répartiront en 5 sites nationaux (contre six en 2014), 13 directions territoriales (une par nouvelle région métropolitaine contre 30 en 2014), 94 sites départementaux (contre 139 en 2014) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les directions territoriales sont des espaces de bureaux pour les fonctions support (finances, ressources humaines, droit, logistique) avec une mission de coordination territoriale, de pilotage des ateliers départementaux et d'interface avec le siège ;

Considérant que la cible définie en accord avec le ministère est d'un atelier Canopé par département, coordonné par les directions territoriales ou les directions académiques ; d'une superficie de 300 à 400 m² (500 m² avec des services facultatifs) et animé par 5 à 7 personnes ;

Considérant que les ateliers présentent l'offre éducative, proposent des animations et des événements pédagogiques; forment à l'utilisation des médias numériques, à la culture et aux usages du numérique éducatif, expérimentent et développent des pratiques pédagogiques innovantes à destination de l'ensemble de la communauté éducative ; sont des espaces modulables, développés selon un modèle comprenant la classe du futur, l'espace kiosque, le point conseil, l'espace de documentation, la classe numérique, l'espace de jeux sérieux, les salles de formation et de réunion fermées, l'espace de créativité et le laboratoire des usages, les bureaux de la direction recherche et développement des usages du numérique éducatif ;

Considérant que les ateliers sont labellisés selon des indicateurs et des cibles de référence concernant les espaces, l'organisation et les populations accueillies définis dans une charte de labellisation ; que cette politique de labellisation contribue à la rationalisation du parc immobilière et de l'offre de service ; que 29 ateliers ont été labellisés en 2014 et 31 ont sollicité leur agrément en 2015 ;

Considérant que des implantations communes sont recherchées avec les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), les centres d'information et d'orientation (CIO) des établissements scolaires, les services des rectorats et des collectivités ;

Considérant que, selon l'opérateur, une sécurisation juridique des implantations est nécessaire notamment sur les mises à disposition afin d'assurer la pérennité des implantations sur une durée minimale de 10 ans ;

Considérant que la mise en œuvre de la stratégie immobilière dépend des ressources financières disponibles, notamment d'un budget d'investissement réparti entre dépenses liées à la programmation de l'Ad'AP, dépenses obligatoires (de sécurité, d'hygiène, d'accessibilité) et autres dépenses immobilières ;

Considérant qu'une maîtrise des coûts voire une diminution des coûts d'exploitation est nécessaire et devrait être facilitée par la mise en place de marchés nationaux, d'indicateurs de suivi et d'une programmation pluriannuelle d'investissement (permettant de solliciter des fonds complémentaires comme le FIPHP) ;

Considérant que pour piloter sa politique immobilière et rédiger un schéma stratégique immobilier qui sera présenté au conseil d'administration durant le second semestre 2015, l'opérateur s'est doté d'une organisation adéquate et a créé une direction du patrimoine qui a pour mission la fiabilisation des informations relatives au parc immobilier, l'établissement d'un plan d'investissement et de maintenance, la normalisation du parc au regard des obligations réglementaires et la mise en place d'un outil de suivi local et national du parc immobilier ;

Considérant qu'au 31 décembre 2014, les effectifs sont de 1 770 personnes réparties en 605 personnes dédiées aux fonctions support (soit 34 % des effectifs) et 1 165 (soit 66 %) exerçant des missions métiers (édition, documentation, formation) ; que France Domaine recense 1 756 collaborateurs ; qu'une baisse des effectifs est inscrite dans le triennal et devrait concerner principalement les fonctions support ;

Considérant que le budget 2015 de l'établissement est de 126,8 M€ en recettes dont 90,6 M€ de subvention pour charges de service public, 22 M€ de ressources propres (formation, ventes de ressources documentaires, services en ligne, prestations de service), de 9,5 M€ de subventions des collectivités locales

Conseil de l'immobilier de l'État

et organismes internationaux et de 4,7 M€ d'autres produits ; que les dépenses s'élèvent à 143,2 M€ dont 90,3 M€ de dépenses de personnel, 40,9 M€ de fonctionnement et de 12 M€ de dépenses d'investissement ; que le déficit constaté, autorisé par la tutelle et la direction du budget, est financé par le fonds de roulement de l'opérateur pour permettre la mise en œuvre de la restructuration du réseau ;

Considérant qu'en absence de comptabilité analytique, les ressources ne peuvent être réparties entre le numérique et l'imprimé ;

Considérant que les ressources propres sont destinées à augmenter avec le développement des services numériques, du nouveau site Internet, des ventes des productions numériques ;

Considérant que l'offre de ressources pédagogiques et de services numériques n'est pas en concurrence avec les éditeurs privés qui s'adressent aux élèves alors que les éditions du Réseau Canopé visent les enseignants, les pédagogues ; que des rapprochements ont lieu avec le réseau professionnel du CNED ;

Considérant que le ministère de l'éducation nationale accompagne l'opérateur dans sa recherche d'implantations pour en diminuer le coût, propose des localisations communes avec les services de l'État (rectorats ou centres d'information et d'orientation) ;

Les représentants du réseau Canopé, du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 20 mai 2015, fait les observations suivantes :

1. Malgré la création récente du réseau Canopé, le Conseil s'étonne que la connaissance du parc immobilier, préalable indispensable à toute bonne gestion immobilière, ne soit pas plus avancée alors que les opérateurs ont obligation depuis 2009 de rédiger un SPSI comprenant un inventaire exhaustif du parc immobilier et la définition d'une stratégie pluriannuelle. Il considère que l'inventaire du patrimoine immobilier, engagé en concertation avec France Domaine et le ministère, devrait être achevé avant le premier semestre 2016 car il s'agit de fiabiliser les données physiques, juridiques et financières issus des SPSI rendus par le CNDP et les CRDP en 2011 pour aboutir à la rédaction d'un référentiel de surfaces des espaces documentaires et permettre une mise en œuvre plus rapide de la stratégie de rationalisation et d'économies de l'opérateur.
2. Le Conseil salue la gouvernance mise en place pour améliorer la connaissance physique du parc immobilier et les coûts immobiliers avec la création d'une direction immobilière et la mise en place d'outils de gestion et de suivi de l'immobilier. Il s'interroge sur l'importance des personnels dédiés aux fonctions support et sur les secteurs d'activité affectés par les baisses d'effectifs prévues en fonction de la nouvelle organisation territoriale et des nouvelles missions.
3. S'agissant de la stratégie immobilière, le Conseil souligne le caractère vertueux des travaux engagés par le réseau Canopé qui visent à rationaliser le nombre des implantations et à en réduire le nombre en relation avec la mise en œuvre de la réforme territoriale et de la baisse des effectifs. Le Conseil relève que l'organisation pourrait être simplifiée, ce qui permettrait de mieux rationaliser l'occupation immobilière, d'améliorer la gestion patrimoniale et la soutenabilité du modèle économique en vue d'un meilleur autofinancement.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil souhaite que l'opérateur présente un bilan économique de la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle qui devrait inclure un plan d'abandon des biens inutiles et un plan d'investissement à 5 ans afin que soient mesurés les économies réalisées par la réduction d'implantations et le coût des nouvelles implantations. Il demande une vigilance quant aux choix patrimoniaux pour ne pas obérer une situation financière déjà fragile et compromettre la réussite de la réforme engagée.
5. Le Conseil regrette que l'opérateur n'ait pas présenté le poids économique de l'activité numérique et l'impact du développement des outils pédagogiques numériques et des nouvelles pratiques d'enseignement pour en apprécier l'importance et tenter de mesurer les conséquences immobilières de ces nouvelles pratiques.

À l'attention du ministère de l'éducation nationale

6. Le Conseil relève la qualité de l'exercice de tutelle conduit par le ministère. Il note le soutien apporté en termes de rationalisation et de mutualisation des implantations dans les services de l'État en vue d'une plus grande maîtrise des coûts.
7. S'il n'appartient pas au Conseil de s'exprimer sur les missions et l'organisation des opérateurs et des services centraux, le Conseil observe que le ministère qui a choisi de maintenir un opérateur en charge de l'édition des ressources pédagogiques numériques en application du plan numérique de l'éducation et du développement de nouvelles pratiques éducatives, devrait être en mesure d'apprécier le rôle et l'efficacité de cet opérateur sur un champ concurrentiel. Le Conseil souhaite que le ministère présente des résultats financiers et immobiliers de cette politique dans un contexte de décroissance des outils imprimés et de tension budgétaire.
8. Le Conseil invite aussi le ministère à poursuivre la concentration des opérateurs dédiés à l'édition et la publication de ressources pédagogiques tant à destination de la communauté enseignante que des élèves. Un regroupement des différentes structures dédiées à ses missions, notamment avec le CNED, pourrait être utilement étudié afin d'améliorer l'utilisation des moyens alloués, la rationalisation et la valorisation de l'immobilier.

*

7.3 LES OPÉRATEURS RELEVANT DES MINISTÈRES SOCIAUX

Le CIE a poursuivi en 2015 sa démarche d'évaluation de la politique immobilière de plusieurs opérateurs du domaine social.

Il a ainsi procédé aux auditions de la future agence « France santé publique », de Pôle emploi, de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Le Conseil a pu constater avec satisfaction que ces opérateurs avaient une bonne connaissance de leur immobilier. Pour la plupart d'entre eux, l'immobilier avait été pris en compte dès le début pour accompagner l'évolution de leur mission.

Il a également observé avec intérêt que des actions de mutualisation étaient engagées avec d'autres partenaires pour réduire les dépenses de fonctionnement.

Le CIE a salué tout particulièrement la professionnalisation de l'opérateur Pôle emploi qui a su de plus mettre en place une démarche dynamique de cessions d'actifs devenus inutiles en intégrant des biens sans potentiel de vente à un ensemble de biens plus rentables.

Cette expérience réussie gagnerait à être étudiée pour d'autres opérateurs, voire pour l'État.

À l'occasion de l'audition de l'INSEP qui a initié le premier contrat de partenariat public privé, le CIE a recommandé, compte tenu de la spécificité de ces contrats, de faire réaliser un bilan permettant de consolider les retours d'expérience de ce mode contractuel et d'en tirer des conséquences opérationnelles pour les contrats à venir afin de défendre ses intérêts.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2015-31 en date du 20 mai 2015

sur la stratégie immobilière de la future agence « France santé publique »

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des trois agences sanitaires : l'institut national de veille sanitaire (InVS), l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) qui constitueront la future agence France santé publique et la note de synthèse présentant les enjeux immobiliers de cette dernière, en date du 12 mai 2015 ;

Vu le rapport de préfiguration de l'Agence nationale de santé publique remis le 2 juin 2015 à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ;

Après avoir entendu M. François BOURDILLON, directeur général de l'Institut de veille sanitaire (InVS), directeur général par intérim de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), préfigurateur la future agence nationale de santé publique « France santé publique », accompagné de MM. Martial METTENDORFF, directeur général adjoint de l'InVS et de Pierre-Hugues GLARDON, directeur du service financier, logistique et économique de l'InVS, en présence de MM. Christian POIRET, secrétaire général et chef du service des politiques d'appui au pilotage et de soutien de la direction générale de la santé, accompagné de Mme Juliette MAURO, chef de division des agences de santé, du partenariat et de la concertation, de MM. Patrick LE GALL, chef de service adjoint au directeur des finances, des achats et des services (DFAS) des ministères en charge des affaires sociales et Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière, de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État, lors de sa séance du 20 mai 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la création d'un nouvel établissement public reprenant les missions de l'Institut national de Veille sanitaire (InVS), de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) a été annoncée le 19 juin 2014 lors de la présentation des grandes orientations de la loi santé par la Ministre de la santé ;

Considérant que la création juridique de la future agence interviendra le 1^{er} janvier 2016 ;

Considérant qu'il s'agit de doter la France d'un établissement regroupant les missions d'alerte et de surveillance, de prévention et de promotion de la santé, et d'intervention sanitaire afin d'améliorer la cohérence et la continuité de l'exercice de ces fonctions, de mieux coordonner l'exercice des différentes actions de santé publique au service de la stratégie nationale de santé, et de contribuer à l'efficacité des politiques ;

Considérant que le principe du regroupement des activités du futur établissement sur le site de l'InVS à Saint-Maurice (94) a été arrêté ;

Sur la situation immobilière de chacune des trois composantes du futur établissement,

Considérant que l'Institut national de veille sanitaire (InVS) occupe pour ses activités une parcelle sise dans la commune de Saint Maurice (94) sur laquelle se situent deux bâtiments tertiaires : le château de Vacassy et le bâtiment Villermé, dans l'enceinte des Hôpitaux de Saint-Maurice ;

Considérant que l'InVS dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière approuvé par France Domaine le 29 octobre 2010 ;

Considérant que l'occupation de l'InVS se fonde sur une délibération¹ de son conseil d'administration approuvée par arrêté du 25 mars 2005 du ministère des solidarités, de la santé et de la famille, relatif au transfert de gestion d'un ensemble immobilier ;

Qu'à l'origine l'ensemble était composé du bâtiment Vacassy et du bâtiment « Marronniers » détruit depuis et sur l'emprise duquel le bâtiment Villermé a été érigé ;

Considérant que le bâtiment Vacassy date de 1899, qu'il a fait l'objet de réhabilitations en 1996 lors de l'installation de l'école nationale de kinésithérapie et des premiers bureaux de l'InVS puis en 2005 lorsque la gestion en a été confiée à l'InVS ;

Que l'école nationale de kinésithérapie a depuis quitté le bâtiment, ce dernier étant exclusivement occupé par les personnels de l'InVS ;

Considérant que le bâtiment Villermé a été livré en juin 2012, conformément au SPSI afin de regrouper les équipes du siège national de l'InVS², lesquelles étaient dispersées depuis 2001 sur deux sites et sur deux bâtiments distants de 3 kilomètres. Selon l'InVS, ce bâtiment répond à ses besoins. Son coût et les délais ont été maîtrisés (montant réalisé 11,1M€ pour 11,4M€ estimé) ;

¹ Délibération n°05-003 du 7 février 2005

² En complément du bâtiment Vacassy

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'InVS occupe 8 698 m² de surface utile brute (SUB) et 4 233 m² de surface utile nette (SUN) pour un effectif physique de 380 personnes soit un ratio d'occupation des bureaux de 11,1 m² par agent ;

Considérant que le coût de fonctionnement du site de Saint-Maurice s'élève à 878 000 € en 2014, soit une baisse de 26.8% par rapport à 2010 ;

Que le coût d'investissement a augmenté de 14,28 % entre 2010 et 2014, passant de 105 000 € à 120 000 € ;

Considérant que les mesures de réduction budgétaire et du plafond d'emploi ont eu une incidence sur l'établissement depuis plusieurs années³ ;

Que son budget est passé de 63,721 M€ en 2010 à 57,599 M€ en 2015, soit une baisse de 10% ;

Que son plafond d'emploi est passé de 423,5 ETP en 2010 à 392 en 2015, soit une baisse de 9% ;

Considérant que l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) est implanté à Saint-Denis (93) depuis 2003, où il occupe une surface prise à bail (bail commercial). La prise à bail se justifiait par l'absence de fonds propres de l'INPES ;

Considérant que l'INPES dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière approuvé par France Domaine le 3 novembre 2010 ;

Considérant que l'INPES occupe 4 514 m² SUB (1 977 m² SUN) pour 143 agents soit un ratio d'occupation de 13,80 m² SUN par agent ;

Que les surfaces occupées intègrent des espaces de travail individuels (bureaux) et des espaces de travail collectifs spécifiques aux activités de l'INPES dont un centre de documentation ouvert au public et aux professionnels, des salles de réunions accueillant fréquemment des experts, un centre d'appel. L'INPES dispose en outre de 90 places de stationnement ;

Considérant que le choix de l'implantation répondait aux recommandations du ministère de la santé visant à regrouper en un « pôle santé » différentes agences sanitaires (AFSSAPS, Agence de Biomédecine, Établissement français du sang, Haute autorité de santé...) ;

Considérant qu'un bail ferme de 9 ans a été signé en mars 2003. En 2011, un nouveau bail de 9 ans à effet du 1er avril 2011 a été signé dans le cadre d'une renégociation à la baisse ;

Que l'échéance du bail est fixée au 31 mars 2020 mais que son article 27 prévoit la possibilité d'une résiliation unilatérale par le preneur, sans pénalités au bout de 6 ans, soit à partir du 31 mars 2017, en respectant un préavis de six mois ;

Que cette clause est assortie d'une obligation pour l'INPES de s'acquitter à son départ de travaux de remise en état estimés à 500 000 € (TTC), les locaux devant être rendus vides et sans cloison ;

³ Source : agence nationale de santé publique - rapport de préfiguration – avril 2015

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le coût annuel de location des espaces occupés est de 1 732 000 €, charges comprises (dont 1 273 000 € de loyer) en 2015 ;

Considérant que les mesures de réduction budgétaire et du plafond d'emploi ont également eu des incidences sur l'INPES depuis plusieurs années⁴ ;

Que son budget a connu une baisse de 33% de 2010 à 2015, passant de 113,82 M€ à 76,5 M€ ;

Que son plafond d'emploi a enregistré une baisse de 13% sur la même période, passant de 146 ETP à 127 en 2015 ;

Considérant que l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) a pour mission d'acquérir, de fabriquer, d'importer, de distribuer et d'exporter des produits et services nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires graves ;

Qu'il est responsable de la gestion des stocks de produits et traitements confiés par l'État ou acquis dans le cadre de ses missions et fournit une expertise logistique nécessaire à la préparation et à la mise en œuvre des plan de réponse aux menaces sanitaires ;

Considérant que l'EPRUS dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière approuvé par France Domaine dans son avis du 10 mai 2011, France Domaine recommandant toutefois une renégociation du loyer du site de Saint-Denis La Plaine (93) ;

Considérant que l'EPRUS occupe deux sites, des locaux de bureaux situés à Saint-Denis La Plaine (93), d'une part, et une plateforme de stockage située dans le département de la Marne, d'autre part ;

Considérant que les locaux de bureaux situés à Saint-Denis (93) ont été pris à bail le 6 novembre 2008 (bail de droit commun) pour une durée de 9 années entières et consécutives, pour finir le 30 novembre 2017. Le bail peut être résilié par période triennale sous condition du respect d'un délai de préavis de six mois ;

Considérant que l'EPRUS occupe 910 m² SUB (510 m² SUN) pour un effectif de 30 agents soit un ratio de 17 m² SUN par agent ;

Que le coût annuel de location s'élève à 358 000 € en 2015 charges comprises, soit un loyer de 334 000 € ;

Considérant que la plateforme logistique de 35 000 m² est un bien propre construit, après acceptation d'occupation temporaire sur un terrain du ministère de la défense (coût d'objectif de la construction 30 millions d'euros – chiffres décembre 2009) ;

Qu'elle permet depuis fin 2013 l'internalisation des prestations de stockage des produits de santé entrant dans le périmètre de l'EPRUS jusqu'alors externalisées, l'EPRUS s'étant acquitté en 2009 de 12,139 M€ de loyers pour le stockage externalisé ;

⁴ Source : agence nationale de santé publique - rapport de préfiguration – avril 2015

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la création de cette plateforme devrait permettre, après amortissement, de réaliser une économie annuelle de 3,9 à 5,1 M€ ;

Considérant que les mesures de réduction budgétaire et du plafond d'emploi ont eu des conséquences pour l'EPRUS⁵, comme pour l'InVS et l'INPES ;

Que son budget a enregistré une baisse de 43% entre 2011 et 2015, passant de 73,63 M€ à 41,69 M€ ;

Que son plafond d'emploi a baissé de 14% entre 2010 et 2015, passant de 35 ETP à 30 en 2015 ;

Sur la stratégie immobilière de la future agence « France santé publique »

Considérant que le regroupement des équipes sur le site de Saint-Maurice (94) a été envisagé très rapidement avec pour objectif de concourir à la stabilité et la performance de la future agence, selon le rapport de préfiguration de l'agence France Santé publique ;

Considérant que la stratégie immobilière du futur établissement est fondée sur une logique d'implantation durable sur un site unique et de rationalisation du fonctionnement par l'adoption de solutions techniques communes aux agences qui se regroupent, voire de synergies logistiques (chaufferie, assainissement...) avec l'établissement de santé voisin ;

Considérant que le projet immobilier repose sur les dates de fin des baux (INPES : mars 2017, EPRUS : novembre 2017) ; ces dates structurent la stratégie de regroupement des équipes ;

Considérant que l'opération se compose d'un scénario cible et d'une implantation intermédiaire s'appuyant sur des locaux libérables sur le site de l'hôpital d'Esquirol ;

Considérant que le scénario cible repose, d'une part, sur la construction d'une nouvelle aile du bâtiment Villermé et, d'autre part, sur la rénovation d'un plateau de 1 000 m² environ d'un bâtiment de l'hôpital d'Esquirol – hôpitaux de Saint-Maurice ;

Considérant que la construction de l'aile supplémentaire du bâtiment Villermé correspond à une surface de plancher de 3 000 m², pour un coût estimé à 7,5 M€ et une livraison prévue en mars 2019 ;

Que la faisabilité de l'opération de construction d'une nouvelle aile du bâtiment Villermé a d'ores et déjà été étudiée, cette option figurait dans le cadre du projet initial de construction de Villermé ;

Que l'estimation du coût de l'extension se base des coûts constatés pour la construction de Villermé (2 500 €/m²) et des contraintes propres au site ;

Que les dispositions du POS ne permettent pas à ce jour la construction de cette extension et nécessitent la révision de ce document par la commune de Saint-Maurice⁶ ;

⁵ Source : agence nationale de santé publique - rapport de préfiguration – avril 2015

⁶ Lors de sa séance du 16 décembre 2014, le Conseil municipal a décidé la mise en révision du POS valant élaboration du Plan Local d'Urbanisme sur l'ensemble du territoire de la commune.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la rénovation du plateau aujourd'hui vacant sur le site de l'hôpital psychiatrique d'Esquirol correspond à une surface de plancher de 1 000 m², pour un coût estimé de 2,2 M€ et une livraison prévue en janvier 2017 ;

Que l'étude de programmation et de faisabilité en cours permettra de préciser les contours du projet et de finaliser le programme technique de rénovation du plateau ;

Que la mise à disposition durable de cette partie d'un bâtiment se ferait sous forme de transfert de gestion permettant au nouvel établissement de disposer de droits réels et d'investir pour financer les travaux ;

Considérant qu'il s'agit de rassembler 450 personnels de l'InVS, 143 personnels de l'INPES et 30 agents de l'EPRUS, soit 623 personnes, dont 450 sont déjà installées sur site. Le raisonnement est mené à effectifs constants ;

Considérant que les besoins à satisfaire concernent, outre l'hébergement de 173 postes de travail (2 076 m²)⁷, l'implantation d'un centre de documentation et d'archives (200 m² SUB), d'une plateforme logistique (250 m² SUB) et, en option, d'un restaurant pour le personnel (400 m² SUB), soit un besoin total estimé en première approche par l'établissement à 2 926 m²⁸ SUB, option comprise ;

Considérant que les agences occupent à ce jour un total de 14 122 m² SUB et qu'à l'issue de projet immobilier, France santé publique occupera 11 224 m² SUB (hors option restaurant d'entreprise) soit un gain de 2 898 m² SUB, sous réserve de la vérification des ratios (cf. note de bas de page 6) ;

Considérant que le scénario cible impose de recourir à des solutions temporaires d'accueil pour les personnels et les activités entre la résiliation des baux et la livraison de l'extension de Villermé. Il s'agit d'accueillir, d'une part, la plateforme logistique et les postes de travail nécessaires aux activités de l'EPRUS et, d'autre part, 30 à 40 agents et 100 m² de salles de réunion ;

Considérant que l'hébergement temporaire de la plateforme logistique peut se faire au rez-de-chaussée d'un bâtiment désaffecté de l'hôpital (ancienne salle de spectacle) ;

Que cela suppose la mise en place d'une dalle de sol et l'aménagement à l'étage de bureaux correspondant aux activités de l'EPRUS ;

Que ces travaux, d'environ 12 mois, sont évalués à 0,5 M€ ;

Considérant, concernant l'hébergement temporaire de 30 à 40 postes et 100 m² de salles de réunion, que deux pistes sont explorées :

- soit une implantation sur le site des hôpitaux par la mise à disposition provisoire de 800 m². Cette opération nécessiterait une transformation de locaux hospitaliers en bureaux évaluée à 1M €. Ces

⁷ Calcul établi sur la base de 12 m² par agent, alors qu'il conviendrait d'utiliser le ratio cible SUB/poste de travail de 20 m² par agent, les autres superficies étant exprimées en SUB

⁸ Sous réserve du calcul de la superficie nécessaire pour l'accueil des postes de travail, cf. note 7

Conseil de l'immobilier de l'État

surfaces ne pourraient pas être intégrées de façon pérenne dans le patrimoine de la nouvelle agence du fait, notamment, des activités hospitalières qui sont toujours organisées sur Esquirol ;

- soit la location d'un bâtiment modulaire de 600 m² pour une durée de 4 ans (durée estimée de la construction) et un montant de 0,4 M€ à implanter dans l'enceinte de l'hôpital ;

Considérant que, selon l'option retenue pour l'hébergement temporaire des bureaux et salles de réunion, le montant total du projet immobilier est évalué, en première approche, entre 10,7 et 11,3 M€ ; ce montant pourra être consolidé pour la part de rénovation du plateau à l'issue de l'étude de faisabilité et de programmation en cours ;

Considérant que les dépenses d'investissement permettront d'économiser les baux de l'INPES et de l'EPRUS, soit près de 2,1 M€ de baux par an (1,63 M€ hors charges et hors taxe foncière et taxe de bureaux), et de rationaliser le fonctionnement de la nouvelle agence ;

Qu'en outre des diminutions des coûts d'exploitation sont attendues notamment sur le nettoyage (diminution des superficies) et les prestations d'accueil et de surveillance (mutualisation) ;

Considérant que le financement de l'opération est envisagé par la capitalisation de la suppression du coût des baux (1,63 M€). Cela impose le maintien de ce montant en base de la nouvelle agence sur au moins 7 années ;

Considérant enfin que l'accueil des nouveaux agents sur site est conditionné tant par les dates de résiliation des baux que par celles de mise à disposition des espaces d'accueil provisoires et pérennes ;

Les représentants de la future agence France Santé publique, des ministères en charge des affaires sociales et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 20 mai 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil entend la volonté de l'établissement de se regrouper rapidement sur le site de Saint-Maurice afin de rendre opérationnelle la nouvelle organisation. Il salue les réflexions menées qui ont permis d'élaborer un premier projet immobilier concret.
2. Le Conseil invite toutefois l'établissement et sa tutelle à s'assurer que le programme de l'ensemble du projet immobilier répond bien aux besoins de la future agence (superficie et nombre de postes à accueillir) et à vérifier qu'il n'y a pas de confusion dans le calcul des besoins (SUN – SUB).
3. Le Conseil s'étonne que le regroupement des trois structures sur un même site ne permette pas davantage de mutualisation en dehors des fonctions supports dans un contexte global de réduction des moyens.
4. Le Conseil entend les contraintes fortes de calendrier liées à la résiliation des baux à leur échéance et à la mise à disposition des espaces pérennes et, le cas échéant, temporaires permettant l'accueil des effectifs de l'agence.

Il s'interroge toutefois sur l'intérêt de conduire des opérations de rénovations d'espaces (surfaces hospitalières ou ancienne salle de spectacle) pour un usage non pérenne, au regard des coûts induits et de la capacité d'investissement de l'établissement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il demande que soient étudiées des solutions de maintien temporaire de l'EPRUS et/ou de l'INPES sur les sites qu'ils occupent par prolongation des baux afin d'assouplir les contraintes de gestion calendaire et de limiter les coûts de travaux.

5. Le Conseil incite l'établissement à une certaine vigilance quant aux délais induits par la révision des documents d'urbanisme ou le transfert de gestion de biens, et l'invite à prendre en compte les incidences qu'ils pourraient avoir sur le projet immobilier de l'agence.
6. Le Conseil note que l'investissement est estimé entre 10,7 et 11,3M €, selon les options retenues.

Il entend que l'établissement s'affranchira dès libération des baux, des coûts afférents, et compte sur leur capitalisation par le maintien de ce montant en base du budget de la nouvelle agence sur au moins 7 années.

Il s'interroge toutefois sur les garanties dont l'établissement dispose en la matière, celles-ci ayant une incidence directe et certaine sur sa capacité à financer l'opération et à la mener à son terme.

*

En conclusion, sous les réserves évoquées ci-dessus et sur la base des éléments fournis lors de l'audition, le Conseil émet un avis favorable de principe sur cette opération.

Il demande à être destinataire de l'étude de faisabilité du projet et souhaite être informé de la suite du projet.

*

Avis n°2015-36 en date du 17 juin 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi du 24 septembre 2010, complété au 1er mars 2012 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-01 relatif au schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de Pôle emploi, en date du 27 février 2013 ;

Vu les précisions apportées par Pôle emploi par courrier du 20 novembre 2013 ;

Vu le document relatif à l'état d'avancement du SPSI de Pôle emploi daté du 17 juin 2015 ;

Après avoir entendu Mme Carine ROUILLARD, directrice générale adjointe de Pôle emploi, accompagnée de Mme Alexandra LENORMAND, directrice de l'immobilier et des contrats nationaux et de M. Maxime ORUS, responsable du département immobilier, en présence de M. Smaïne SEDDIKI, chargé de mission au département pôle emploi au ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, accompagné de Mme Marie Laure AGAJAMELLE, stagiaire au département pôle emploi et en présence également de MM. Philippe BENOIST, adjoint au sous-directeur des services généraux et de l'immobilier des ministères en charge des affaires sociales, chargé de la politique immobilière accompagné de M. Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, lors de sa séance du 17 juin 2015,

Considérant que l'opérateur Pôle emploi résulte de la fusion en 2008 de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic) ;

Considérant que Pôle emploi s'inscrit dans un cadre juridique particulier pour la gestion de son parc immobilier. À ce titre ses biens immobiliers relèvent en totalité de son domaine privé ; toute cession de bien immobilier doit faire l'objet d'un avis conforme des ministères chargés de l'emploi et du budget. Par ailleurs, Pôle emploi n'est pas soumis à l'avis préalable de France Domaine pour les acquisitions et prises à bail ;

Sur le parc immobilier et l'optimisation des immeubles de bureaux

Considérant que Pôle emploi a élaboré son schéma d'implantation territoriale en 2010 ;

Considérant que nombre d'entités s'élevait à 1 890 bâtiments (projet de SPSI 2011) pour une surface totale de 1 281 654 m² SHON, dont 293 274 m² de bureaux et plateformes, avec une cible 2016 de 1 269 bâtiments et une SHON de 1 346 215 m² dont 313 771 m² de bureaux et plateformes ;

Que les agences de proximité et spécialisées représentaient à elles seules 1 499 sites en 2008 pour une cible 2016 de 997 ;

Considérant que, parmi l'ensemble des biens occupés au début du SPSI, 1% du parc avait un statut domanial, 17% étaient des biens propres et 82% des prises à bail ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant, concernant spécifiquement les agences, que la convention tripartite conclue en 2008 entre Pôle emploi, l'État et l'Unédic précisait que 80% des demandeurs d'emploi devaient pouvoir accéder à une unité polyvalente en moins de trente minutes ;

Considérant qu'en application de la convention pluriannuelle tripartite en cours (2015-2018), les choix d'implantations immobilières tiennent compte de la demande d'emploi, de son évolution à moyen terme sur le territoire considéré, de l'accessibilité des sites en transports en commun et de l'évolution des offres de service, notamment du développement d'une offre de service digital ;

Qu'il s'agit de maintenir un équilibre entre accessibilité du service à rendre et rationalisation des organisations ;

Que le réseau cible compte 1 045 agences conformément aux prescriptions de la convention (de 1 000 à 1 200 unités polyvalentes et spécialisées) alors qu'il en existait 1 600 à l'origine ;

Considérant que 86% des surfaces occupées sont des établissements recevant du public (ERP) avec nécessité d'une zone d'accueil en libre accès et de bureaux d'entretien, les agences étant de préférence de plain-pied ;

Qu'en outre, les agences sont soumises aux dispositions des Agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP). Un Ad'AP devra être déposé par le propriétaire ou le locataire (selon les clauses du bail) au plus tard le 27 septembre 2015 ;

Qu'au 30 avril 2015, 59% des sites de Pôle emploi sont considérés comme totalement accessibles aux personnes handicapées, 37% partiellement et 4% totalement inaccessibles ;

Considérant qu'entre la fusion et la situation prévisionnelle de fin du schéma d'implantation territoriale (fin 2016) la surface totale du parc immobilier de Pôle emploi se sera accrue de 5% quand les effectifs auront augmenté de 18,2%. En conséquence la surface hors œuvre nette par agent aura diminué dans le même temps de 11,4%, passant de 28,1 m² à 24,9 m² ¹ ;

Considérant que le nombre d'immeubles de bureaux était de 114 en mars 2012 pour 77 en avril 2015 ;

Que toute nouvelle opération intègre le strict respect de la norme plafond de 12m² SUN par poste de travail ;

Que des optimisations ont permis de diminuer la part des immeubles de bureaux dont le ratio est supérieur à 12 m². Il en résulte que 55% de ces sites ont un ratio d'occupation inférieur ou égal à 12m² SUN par agent en 2015, alors qu'ils ne représentaient que 37% des sites en 2012 ;

Que le relogement d'un certain nombre de structures a permis d'abandonner les sites qui n'offraient pas de possibilité d'optimisation. Toutefois, 45% des sites occupés en 2015 dépassent encore la norme plafond, dont 1,3% des sites affiche un ratio d'occupation supérieur à 25m² SUN par agent. Selon l'opérateur, la part ne respectant pas la norme plafond est composée majoritairement d'immeubles à faibles loyers ;

¹ Ces données intègrent les établissements recevant du public, disposant pour cela de zones d'accueil importantes, ce qui, selon l'opérateur, ne permet pas d'appliquer le ratio de 12m² SUN par poste de travail

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que Pôle emploi s'est, en outre, doté d'un référentiel d'aménagement pour ses établissements recevant du public. Cet outil contribue à l'optimisation des surfaces spécifiques de l'opérateur ;

Considérant que le taux d'avancement du schéma d'implantation territoriale est de 76% pour les seules agences de proximité et relais (au 31/05/2015) et de 78% toutes entités confondues ;

Que le taux cumulé de réalisations et de projets en cours de mise en œuvre est de 96% pour les agences et relais ;

Considérant que le coût global (investissement et fonctionnement sauf charges d'entretien courant) du schéma d'implantation s'élèvera à son échéance en 2016 à 535M€ pour l'intégralité du parc y compris la réhabilitation de l'immeuble Galilée (siège) de 12,3M€, pour une estimation initiale de 550M€ (septembre 2010) ;

Considérant également que Pôle emploi est attentif aux conséquences immobilières futures de la réforme territoriale en cours. Il a, à ce titre, engagé une démarche de collaboration avec certaines régions expérimentatrices des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;

Sur la gouvernance immobilière et la politique de maintenance

Considérant qu'en matière de gouvernance, chaque opération immobilière fait l'objet d'une validation a priori avant signature du bail et avant engagement de travaux sur la conformité au schéma d'implantation, la maîtrise budgétaire et le respect du référentiel d'aménagement ;

Qu'un accompagnement est proposé aux directions régionales notamment dans les domaines de la négociation des baux, l'estimation des coûts de travaux ;

Que des formations relatives à l'immobilier sont également mises en place afin d'accompagner les services dans la montée en compétence sur les enjeux immobiliers (négociation des baux, maîtrise des charges locatives, exploitation – maintenance des bâtiments, pilotage de la fonction immobilière...) ;

Que les équipes en charge de l'immobilier représentent 130 ETP ;

Considérant qu'en 2015, Pôle emploi s'est doté d'une politique de maintenance destinée à garantir le maintien en l'état de son parc ;

Que des règles ont été définies en matière de maintenance préventive, de maintenance corrective, d'entretien des aménagements intérieurs et de travaux sur le clos et couvert, par des plans pluriannuels sur les biens propres ;

Sur le respect de la norme de plafonnement des loyers

Considérant que les opérations immobilières prises à bail font l'objet de négociation avec les bailleurs, sur la base d'un bail type de Pôle emploi. Au titre des clauses contractualisées avec le bailleur figurent : la répartition stricte des charges et des répartitions locatives facturables au preneur, le maintien en conformité des locaux à la charge du bailleur, la non remise en l'état initial des locaux à résiliation du bail, l'extinction du bail à sa date d'échéance de sorte qu'il n'y ait pas reconduction sans négociation préalable ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'une étude réalisée entre 2011 et 2013 sur les loyers acquittés dans dix-sept départements fait apparaître que les loyers sont conformes à la norme plafond de la politique immobilière de l'État, hormis dans deux départements en 2013 contre sept départements en 2011 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la recherche de nouvelles modalités de financement des acquisitions immobilières

Considérant que, dans le cadre de la mise en œuvre de son schéma immobilier, Pôle emploi a fait le choix de privilégier la location, notamment en raison de son statut qui ne l'autorisait pas à avoir recours à l'emprunt lorsque le schéma territorial a été validé (2010) ;

Qu'il s'agissait de reloger un volume important de sites (plus de 700 000 m²) dans un délai contraint (fin de mise en œuvre du schéma d'implantation – 2016) ;

Qu'en outre, l'opérateur jugeait la prise à bail compatible avec la flexibilité des durées d'occupation et des dimensionnements d'agence rendus nécessaires par l'évolution de l'offre de service, l'évolution de la demande d'emploi et les vagues successives de renfort ;

Considérant que Pôle emploi fait également le choix de conserver en propriété des surfaces importantes après analyse du retour sur investissement de certaines opérations. À ce titre, l'ancien siège de l'ANPE à Noisy a été conservé afin d'y réaliser des travaux de rénovation et d'y reloger des services occupant actuellement des locaux pris à bail ;

Sur les cessions d'une partie du patrimoine de Pôle emploi

Considérant que, dans le cadre de son schéma d'implantation territoriale, Pôle emploi finalise la libération d'une partie de son patrimoine immobilier ne correspondant plus à ses besoins, 132 sites dont environ 20% des sites n'ont pas de potentiel de vente ;

Considérant que le principe d'une cession en bloc a été acté en 2012 afin de sécuriser le produit de cession et l'échéance de sa réalisation après avoir envisagé une cession par portefeuilles régionaux ;

Considérant que ce principe de cession a également pour objectif de garantir la vente de l'ensemble y compris des biens sans potentiel, de réduire les risques de dévalorisation des bâtiments vides et d'en économiser les coûts de détention (estimés à 2M€/an) ;

Considérant qu'une opération de cession en bloc a été conclue en mai 2015 pour 80% des sites, les autres cessions seront conclues à échéance des procédures d'urbanisme en cours (délais liés à la déclaration d'intention d'aliéner ou à la préemption de biens) ;

Sur la dématérialisation des relations avec les demandeurs d'emploi et son impact sur l'immobilier

Considérant que Pôle emploi développe plusieurs projets et services utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, dont un service 100% WEB mis en place dans chaque région ;

Qu'une plateforme numérique « Emploi store » sera mise à disposition des demandeurs d'emploi et de toutes personnes intéressées par la recherche d'emploi et l'évolution professionnelle dès juillet 2015. Celle-ci sera le point d'entrée unique pour l'ensemble des services et outils en ligne proposés par Pôle emploi ;

Que l'offre de service digital est trop récente pour que ses effets sur l'immobilier puissent être appréciés ;

Les représentants de Pôle emploi, des ministères en charge du travail et des affaires sociales et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 17 juin 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil prend acte de l'avancement de la mise en œuvre du schéma d'implantation et souligne la qualité du travail effectué par l'opérateur pour réaliser ce travail conformément aux engagements pris.

Il entend également les actions conduites en matière de rationalisation et d'optimisation, de respect des normes plafond qu'il s'agisse de superficie par agent ou de plafonnement de loyer. Il incite l'établissement à poursuivre cette démarche en les respectant fermement.

2. Le Conseil prend note des raisons pour lesquelles Pôle emploi privilégie la prise à bail pour ses implantations.

Il rappelle toutefois, que dans son avis 2013-01, il a invité la tutelle de l'opérateur et l'opérateur à étudier ensemble d'autres modalités de financement pour l'acquisition de sites pérennes afin de garantir la bonne gestion financière de sa politique immobilière et confirme son attente en la matière.

3. Le Conseil encourage également Pôle emploi à poursuivre le travail engagé de comparaison des loyers acquittés avec les loyers plafond fixés par France Domaine afin d'en tirer tous les enseignements utiles lors de la renégociation des baux. Cette démarche doit être réalisée pour chacun des baux et en tenant compte de l'état des locaux et des conditions du bail négocié.

4. S'agissant du recours aux nouvelles technologies de l'information et de l'évolution des pratiques d'accueil, le Conseil confirme que ses conséquences doivent transparaître dans la stratégie immobilière de l'opérateur.

5. Il salue l'engagement de l'opérateur dans le chantier de la réforme territoriale et son implication dans le processus d'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux.

Il invite l'opérateur à poursuivre son travail d'inventaire et à fiabiliser dans des délais aussi brefs que possible les données dans Chorus, la phase de diagnostic du parc étant un préalable à l'élaboration des SDIR.

6. Le Conseil salue la démarche dynamique de la cession en bloc arrêtée par Pôle-emploi pour se défaire de biens devenus inutiles. Cette stratégie a permis notamment à l'opérateur de céder plusieurs sites sans potentiel de vente mais qui intégrés à un ensemble de biens ont pu être vendus permettant, in fine, une opération rentable. Cette expérience réussie gagnerait à être étudiée pour d'autres opérateurs, voire pour l'État.

7. Il souligne la qualité et les principes de gouvernance mis en place par Pôle-emploi pour la gestion de son patrimoine. L'opérateur s'est attaché à professionnaliser du personnel, et chose peu fréquente qui mérite donc d'être soulignée, à mettre en place une politique de formation de ces agents.

8. Le Conseil souhaite disposer du bilan de mise en œuvre du schéma à son échéance en 2016 et qu'à cette occasion les grandes lignes du nouveau SPSI lui soient présentées.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2015-26 en date du 8 juillet 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2010-2013 de l'INSEP

Vu l'avis du service France Domaine relatif au SPSI de l'INSEP en date du 4 avril 2011 ;

Vu l'avis conjoint de la direction des sports et de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services des ministères en charge des affaires sociales, relatif au SPSI de l'INSEP en date du 15 novembre 2011 ;

Vu les notes de l'INSEP du 13 mars 2012, 13 mars 2013 et 17 avril 2014 relative au suivi des résultats du SPSI ;

Vu la note de l'INSEP du 1er avril 2015 présentant au CIE la synthèse des éléments de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;

Après avoir entendu Mme Catherine THEVES, directrice générale adjointe de l'INSEP accompagnée de Mme Véronique POINTET, responsable du service technique du patrimoine et de M. Fabien CLEMENT, responsable du service économique et financier, en présence de M. Alaric MALVES, chef du bureau des établissements publics de la direction des sports du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports accompagné de MM. Bernard VERNEAU, adjoint au chef du bureau des équipements sportifs et Alban GARILLON, chef du bureau des opérations immobilières des ministères en charge des affaires sociales, et Madame Sophie GIANNIERI, adjointe au chef du bureau stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, du service FRANCE DOMAINE, lors de sa séance du 1er avril 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'INSEP est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), créé par décret du 25 novembre 2009 placé sous la tutelle du ministère de la ville de la jeunesse et des sports ;

Que l'institut est notamment chargé d'offrir à l'élite sportive française des conditions optimales permettant de concilier entraînement et formation scolaire, universitaire ou professionnelle à près de 630 sportifs sélectionnés sur des critères de performance sportive par leurs fédérations ;

Que l'établissement a également pour mission de favoriser la diffusion des bonnes pratiques et contribuer au développement cohérent et à la mise en commun de ressources et d'activités au sein d'un réseau national consacré au sport de haut niveau ;

Que l'établissement emploie 300 agents et plus de 140 entraîneurs permanents ;

Considérant que l'INSEP est implanté dans le bois de Vincennes sur un terrain de 27,6 hectares appartenant à la commune de Paris et dont la mise à disposition donne lieu depuis 2011 au versement d'une redevance annuelle forfaitaire de 0,5 M€ telle qu'arrêtée en 2009 par convention entre la Ville de Paris et l'État ;

Considérant que l'État est propriétaire des vingt-huit bâtiments construits sur cette emprise et dont vingt-quatre relèvent de la catégorie des établissements recevant du public ; Que la valeur de ce parc immobilier d'une surface de 83 093 m² SHON a été estimée en 2009 par le service France Domaine à 161 M€ ;

Considérant que l'INSEP a engagé sur la base de la stratégie actée par le ministre chargé des Sports en avril 2004, la mise œuvre d'un très important et ambitieux plan de rénovation de l'intégralité de son parc immobilier ;

Que plusieurs constats ont présidé à l'établissement du plan de rénovation :

- la vétusté des bâtiments nuisait aux conditions d'entraînement et de vie des sportifs ainsi que la sécurité des occupants ;
- les installations vieillissantes, n'avaient pas suivi les évolutions technologiques et les nouveaux procédés et dispositifs d'entraînement ;
- le site ne présentait pas le minimum de cohérence nécessaire à un bon fonctionnement et une organisation efficace et efficiente des différents services et équipes de l'INSEP ;
- les structures étaient peu adaptées aux sportifs et personnes présentant un handicap, les normes environnementales n'étaient pas respectées et l'intégration dans l'environnement était insuffisante ;

Que le plan mis en œuvre a pour objectifs d'améliorer les performances sportives, notamment au travers des conditions d'entraînement, d'améliorer la qualité de vie des sportifs, et de prendre en compte le bilan écologique du site, son insertion paysagère et la mise en valeur du patrimoine immobilier et paysager existant ;

Que l'intégralité du site, espaces extérieurs compris, sera rénovée à l'horizon de 2018 ;

Que le coût des investissements réalisés dans le cadre de ce plan de rénovation s'élève à 215 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le site de l'INSEP est organisé en deux zones affectées à des fonctions distinctes et gérées selon des modalités différentes ;

Considérant que la zone Nord qui regroupe les espaces de vie et de formation s'étend sur un peu plus de neuf hectares ;

Que les vingt bâtiments qui hébergent des fonctions d'hébergement, de restauration, médicales, de formation, de recherche, de communication, de développement international et d'administration représentent une surface de 36 773 m² SHON ;

Que ces bâtiments, construits entre 1937 et 1952, ont été rénovés et les fonctions hébergées y ont été réorganisées dans le cadre d'un contrat de partenariat public privé (CPPP) d'une durée de 30 ans (2007-2036) ; que la zone Nord a été mise en exploitation en 2011, après trois ans de travaux ;

Que le coût total des investissements réalisés dans le cadre du contrat de partenariat s'élève à 93,5 M€ et se traduit par le paiement d'un loyer annuel intégrant le coût de leur financement de 4,3 M€ ;

Qu'un deuxième loyer annuel de 0,77 M€ (valeur 2014) sera versé pendant la durée du contrat pour la réalisation des travaux de gros entretien et renouvellement (GER) ;

Que le contrat de partenariat intègre également la fourniture de services aux bâtiments et aux occupants pour un loyer annuel de 7,6 M€ ; que les services d'accueil, d'hôtellerie, de lingerie et de ménage représentent plus du tiers de ce loyer et la seule restauration un peu moins d'un tiers ;

Que le coût global annuel du contrat de partenariat s'élève pour l'État à 12,7 M€ ;

Considérant que la zone Sud qui regroupe les espaces d'entraînement s'étend sur un peu plus de dix-huit hectares ; que huit bâtiments (46.320 m² SHON) et cinq terrains extérieur y sont implantés ;

Que deux complexes (Marie-Thérèse EYQUEM et Nelson PAILLOU) ont été rénovés entre 2011 et 2013 ; que trois complexes (Christian d'ORIOLA, stade aquatique, Sébastien FLUTE) et trois terrains (tennis en terre battue, grands jeux et hockey) ont été construits et livrés entre 2009 et 2014 ;

Que deux bâtiments (tir aux armes) et deux terrains (grands jeux et aires de lancer) demeurent à rénover ;

Que les opérations de réhabilitation et construction des bâtiments et terrains de la zone Sud sont conduites en maîtrise d'ouvrage déléguée par le Ministère en charge des Sports ;

Que le montant total des investissements réalisés sur la zone dans le cadre du plan de rénovation s'élève à 121,6 M€,

Que la maintenance et la gestion de la zone sud sont assurées par différents contrats de services dont le coût annuel s'élevait en 2014 à 0,86 M€ ;

Considérant que le coût annuel hors investissements de la fonction immobilière s'élève au global à 10,7 M€, soit un coût moyen de 128 € / m² SHON ;

Que ce coût comprend la redevance annuelle de 0,5 M€ pour l'occupation du terrain. le loyer du contrat de partenariat correspondant aux services aux bâtiments et aux occupants (7,6 M€), le montant des contrats de maintenance et de gestion de la zone Sud (0,86 M€) ainsi que 1,7 M€ de coûts des fluides et énergies ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les locaux de bureaux représentent 2 413 m² SUN ;

Que le ratio d'occupation de ces locaux était de en 2014 de 11,22 m² SUN PdT ;

Que l'INSEP a compensé partiellement la baisse de ses effectifs par la mise à disposition de surfaces de bureaux à la revue EPS qui verse un loyer à l'INSEP dans la cadre de la convention ;

Que l'INSEP travaille actuellement sur un projet de guichet unique du sport qui vise à accueillir d'autres organisations au sein de l'établissement ; que ce projet permettrait d'améliorer sensiblement le ratio global d'occupation des locaux tertiaires ;

Considérant que l'INSEP bénéficie de plusieurs types de recettes liées à l'exploitation de son patrimoine ;

Que les fédérations sportives versent une pension forfaitaire mensuelle de 410 € pour l'hébergement de chaque sportif permanent ; que la recette annuelle produite par l'occupation des 375 lits affectés s'élève à 1,7 M€ ;

Que l'INSEP met ses installations à disposition de fédérations ou de clubs sportifs pour qu'ils y organisent leurs stages sportifs, ou d'entreprises qui y tiennent différents événements ; que l'INSEP a perçu 1,7 M€ à ce titre en 2014, dont 1.25 M€ pour le seul hébergement des stagiaires ;

Que l'INSEP a procédé à une modification par avenant de son contrat de partenariat public privé afin de reprendre l'activité d'hébergement en gestion directe ; que cet avenant a donné lieu à une indemnisation de 1,45 M€ financée sur six ans par la réduction des dépenses, l'augmentation des recettes issues de la commercialisation et un prélèvement sur fond de roulement ; que la réintégration des chambres dans le patrimoine de l'État et la réalisation de travaux demandés par l'INSEP se traduisent depuis 2013 par une augmentation du loyer annuel du CPPP de 0,15 M€ ;

Considérant que l'INSEP a décidé de refondre sa comptabilité analytique le 1er janvier 2015 afin de répondre de façon efficiente aux objectifs attendus par l'établissement, pour le pilotage stratégique et le suivi des coûts.

Que les objectifs de cette nouvelle approche sont de donner une vision du coût réel et de la rentabilité des activités afin d'améliorer les prévisions budgétaires, de définir une tarification pertinente des services de l'INSEP et d'apporter à la direction générale des clés d'arbitrage sur les projets à engager ;

Considérant que le SPSI de l'INSEP fait l'objet d'une mise à jour annuelle et que ses résultats sont présentés au Conseil d'administration de l'établissement ;

Considérant que le CPPP de l'INSEP est le premier contrat de ce type signé par l'Etat ; que la Mission d'Appui aux partenariats public privé (MAPPP) a confirmé la pertinence des modalités de réalisation du projet au regard des critères de complexité, de coûts, de qualité et de maîtrise des risques ;

Que, s'agissant de la réalisation d'ouvrages, sept avenants au CPPP auront été nécessaires pendant la phase travaux pour modifier la localisation géographique de certains locaux, prévoir des aménagements complémentaires et pour adapter les délais de livraison ; que si la majorité des bâtiments a été réceptionnée en 2008, deux années auront été nécessaires à la levée des différentes réserves et la réception définitive des ouvrages n'aura été prononcée que le 17 mai 2010 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'exécution du contrat rédigé sans référence antérieure pour l'État, se révèle délicate en phase exploitation ; que de nombreuses difficultés non anticipées dans la rédaction initiale doivent être résolues dans le cadre de négociations entre l'Etat, le partenaire et l'INSEP , que les réponses apportées peuvent nécessiter de recourir à des avenants ; que depuis la réception définitive des ouvrages, l'État a conclu quatre avenants relatifs aux prestations (restauration et nettoyage notamment) ainsi qu'aux recettes de valorisation ;

Qu'un comité d'exploitation mensuel (CEM) réunit l'INSEP, la direction des sports, le partenaire et ses prestataires pour régler les questions de mises en œuvre opérationnelle et technique du contrat ; que des réunions sur des sujets plus stratégiques sont également organisées tous les semestres entre le partenaire et la direction des sports, en présence de la direction générale de l'INSEP ;

Que le contrat prévoit la réalisation d'une procédure de parangonnage tous les cinq ou sept ans selon le type de prestations ; que ces études comparatives ont pour objet de s'assurer que les conditions économiques des prestations réalisées sont toujours conformes au marché ; que les premières analyses seront effectuées en 2015 pour les prestations de restauration et d'hôtellerie-accueil-lingerie ;

Considérant que l'établissement tire plusieurs enseignements de l'expérience en cours ; que s'il constate que la zone Nord de l'INSEP a été rénovée dans des conditions qu'il estime globalement satisfaisantes, il observe que les différents services offerts aux usagers et utilisateurs de l'établissement sont diversement appréciés ;

Que la mise en œuvre du contrat s'avère complexe en phase d'exploitation du fait de la procédure des avenants et du positionnement de l'établissement qui dispose d'un statut d'associé au contrat ;

Que la prestation de service n'est pas toujours adaptée au besoin de réactivité de l'établissement dont la mission principale est la performance des sportifs de haut niveau.

Que l'exclusivité du partenaire pose la question de la maîtrise des coûts des prestations ;

Que l'externalisation de certains services considérés initialement comme périphériques au « cœur de métier » est actuellement reconsidérée ; que l'INSEP cherche notamment à se doter en interne de compétences relatives à l'entretien des installations sportives ;

Les représentants de l'INSEP, de la direction du sport, des ministères en charge des affaires sociales ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 1er avril et 8 juillet 2015, fait les observations suivantes :

Sur le SPSI de l'INSEP

1. Le Conseil souligne que d'importants moyens immobiliers sont mis à disposition de l'INSEP pour accomplir ses missions.

Il relève notamment que 215 M€ auront été engagés pour la rénovation de ce parc, soit rapporté au seul bâti, un coût moyen de 2 590 € / m² SHON.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il considère que l'effort substantiel consenti par l'État dans une période de difficultés budgétaires, confère à l'opérateur des obligations de réussite dans la réalisation de ses missions mais également d'exemplarité dans la gestion des ressources et moyens mis à disposition.

Le Conseil salue la qualité du travail des services de l'INSEP en charge de la gestion immobilière et leur volonté de progrès dont attestent les différents documents communiqués.

Il souligne notamment la mise à jour annuelle du SPSI et sa diffusion au Conseil d'administration de l'établissement qui dispose ainsi des éléments de diagnostic nécessaires à l'orientation de sa stratégie immobilière.

Il approuve également l'implication forte de la tutelle technique de l'établissement dans le suivi et la mise en œuvre du plan de rénovation.

2. Le Conseil note que la performance d'occupation des espaces de bureau de l'INSEP respecte la norme plafond de la politique immobilière de l'État.

Il encourage l'INSEP à rechercher des solutions innovantes permettant d'améliorer le ratio global d'occupation des locaux tertiaires. Il invite l'opérateur à s'assurer auprès du service France Domaine que les dispositifs envisagés respectent bien les dispositions prévues par la législation et que les loyers perçus pour la mise à disposition des biens domaniaux sont conformes aux prix du marché.

3. Le Conseil incite l'INSEP à poursuivre ses efforts pour progresser dans la maîtrise des coûts de fonctionnement de ses installations.

Il encourage la mise en place d'une comptabilité analytique et considérant le caractère atypique de l'établissement, il l'invite à construire son référentiel de façon à être en mesure d'établir des comparaisons par domaine : enseignement supérieur, hôtellerie, équipements sportifs.

Il engage l'INSEP à valoriser ses prestations au juste prix en intégrant le coût des investissements, aussi bien les loyers correspondants du contrat de partenariat que les amortissements des investissements réalisés en maîtrise d'ouvrage directe.

Le Conseil relève que le prix actuel des prestations est faible au regard de leur coût réel et que la différence constitue une aide indirecte aux fédérations. Il souligne que la reconstitution du coût immobilier complet est de nature à guider l'opérateur et sa tutelle dans la définition de la politique tarifaire de l'établissement, et à permettre de fixer en toute transparence, le niveau d'aide complémentaire applicable pour chaque prestation correspondant à la différence entre le prix payé pour la prestation et son prix de revient.

Il considère que cette démarche est un préalable indispensable à la conception d'une stratégie de développement de recettes complémentaires fondée sur l'exploitation des moyens immobiliers dont dispose l'INSEP.

Sur le contrat de partenariat public privé

4. Le Conseil marque son intérêt pour les observations formulées sur ce qui constitue pour l'État la première expérience de contrat de partenariat public privé.

Il note que l'opération immobilière cumulait des caractéristiques de complexité et de délais requis pour recourir à un tel contrat.

Conseil de l'immobilier de l'État

5. Il observe que les installations sportives, au cœur du métier de l'INSEP n'ont pas été intégrées dans ce contrat. Un tel choix permet à l'opérateur de conserver une plus grande liberté quant aux moyens d'adapter son offre de service aux sportifs de haut niveau dont l'évolution des besoins est trop imprévisible pour être intégrée dans un contrat de partenariat.

Pour autant, il relève que de multiples avenants auront été nécessaires pour parvenir à répondre aux autres besoins fonctionnels de l'Institut. Il note par ailleurs que l'externalisation de certains services considérés initialement comme périphériques au « cœur de métier » est reconsidérée.

Le Conseil engage les opérateurs et services de l'État qui envisagent de recourir à de tels contrats, à procéder à une analyse fine de leurs activités de façon à identifier les risques liés aux évolutions de leurs métiers et de leur environnement¹ ainsi qu'à la maîtrise de ceux-ci.

6. Le Conseil s'étonne du décalage important nécessaire entre la mise à disposition des ouvrages et leur réception définitive.

Il invite le représentant de l'État propriétaire à se rapprocher de la MAPPP pour en identifier les causes et mettre en place les éventuelles mesures correctives permettant d'éviter cet écueil.

7. Le Conseil prend note des remarques de l'utilisateur vis-à-vis de la qualité et du coût des prestations de services.

Il salue les dispositifs mis en œuvre afin d'opérer un suivi opérationnel et stratégique dans la mise en œuvre du contrat.

Il note la complexité induite par la double représentation de l'État et de l'opérateur. Il observe toutefois, que celle-ci est incontournable, l'Institut ne disposant pas des moyens en interne pour conduire une telle opération.

8. Le Conseil souligne les enjeux significatifs que représentent l'ensemble des contrats de partenariat contractés par l'État et ses opérateurs.

Il recommande à l'État, compte-tenu de la spécificité des contrats de faire réaliser un bilan permettant de consolider les retours d'expérience des différents CPPP passés et d'en tirer des conséquences opérationnelles pour les contrats à venir afin de mieux défendre ses intérêts.

Il observe que chacun des groupes privés susceptibles de répondre aux besoins de l'État dans le cadre de CPPP disposent en interne d'une structure spécialisée en charge de la conception et du suivi de ces contrats. Notant par ailleurs que la MAPPP n'a pas de vocation opérationnelle, le Conseil se demande si l'État n'aurait pas intérêt à s'inspirer de ce modèle et à regrouper les compétences aujourd'hui dispersées.

Il rappelle le souhait d'une professionnalisation renforcée des acteurs de la politique immobilière de l'État formulé par le ministre délégué chargé du Budget lors de la séance du CIE du 15 mai 2013², Le Conseil estime qu'il y a là une opportunité de mutualisation, au service de la professionnalisation.

¹ Cf. Avis CIE 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU)

Conseil de l'immobilier de l'État

*

Avis n° 2015-32 en date du 16 septembre 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis n°2012-16 du Conseil de l'immobilier de l'État sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), du 12 septembre 2012 ;

Vu le dossier de présentation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) de mai 2015 ;

Après avoir entendu Mme Caroline GARDETTE, directrice générale adjointe, accompagnée MM. Yves LETOURNEL, directeur en charge de l'immobilier, René MARY, directeur financier, en présence de Mme Nathalie COMMEAU du bureau de l'évaluation scientifique, de la recherche et des laboratoires du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, accompagnée de M. Philippe SCHONEMANN, chef du bureau du patrimoine immobilier et de Mme Sonia STIMMER du bureau du patrimoine immobilier, et également en présence de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine, lors de sa séance du 6 mai 2015 ;

² Discours de Bernard CAZENEUVE, ministre délégué chargé du Budget lors du Conseil Immobilier de l'État Bercy – Mercredi 15 mai 2013.

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la connaissance du parc existant,

Considérant que l'ANSES dispose désormais d'un inventaire complet de son parc immobilier et dispose pour chaque immeuble des informations relatives aux conditions juridiques d'occupation, aux surfaces occupées par nature d'activité, à l'état technique estimé à partir de vingt critères ainsi qu'au nombre de postes de travail implantés et aux ratios qui en résultent ;

Que l'ANSES dispose actuellement de 125 bâtiments dont 19 sont désaffectés.

Que les laboratoires et animaleries constituent l'essentiel du patrimoine, soit 74% des bâtiments et 71% des Surfaces Hors Œuvre Nette (SHON), alors que les bâtiments à usage tertiaire représentent 26 % des bâtiments (29% de la SHON)

Que les 70 812 m² SUB que représentent le parc immobilier de l'ANSES se décompose en 38 077 m² d'activité de laboratoires, de 16 376 m² SUN (dont 12 086 m² de bureaux) et de 16 359 m² de surfaces autres ;

Que 1447 postes de travail sont installés sur l'ensemble du parc ; qu'ils sont occupés par les 1371 agents de l'ANSES dont la plupart travaille en laboratoire, complétés d'une soixantaine de postes pour tenir compte des projections d'augmentation des effectifs, de l'accueil de stagiaires, de doctorants et de prestataires ;

Qu'il ressort de ces éléments un ratio global de 11,3 m² SUN / PdT ;

Que la valeur de ce patrimoine inscrit au bilan de l'ANSES au 31 décembre 2014 représentait 44,4 M€ dont 31,7 M€ pour le bâti et 12,7 M€ pour les terrains ;

Considérant que l'ANSES a entrepris un travail de consolidation de ses liens avec les collectivités locales et a anticipé le renouvellement des conventions de mise à disposition gratuite de terrains ou de locaux dans le but de pérenniser ses implantations dans les meilleures conditions économiques possibles ; que le service juridique de l'Agence a pour mission de régulariser la situation des sites, de piloter l'ensemble des (re)négociations des conventions et d'assurer la conservation des titres originaux ;

Considérant que l'ANSES précise toutefois qu'elle n'a pas été en mesure de mener une opération complète de réévaluation des surfaces et postes de travail et que cette opération sera menée lors de l'élaboration du prochain SPSI ;

Sur le respect des normes d'occupation des locaux tertiaires de la politique immobilière de l'État et la mise en place d'un référentiel immobilier pour les locaux spécifiques de l'ANSES

Considérant que l'ANSES a fait le choix d'une méthode de calcul prenant en compte dans la SUN les surfaces de bureaux, salles de réunions et annexes de travail des bâtiments dits « tertiaires » ainsi que les espaces de bureaux des immeubles scientifiques lorsque ceux-ci sont fonctionnellement et physiquement séparés des espaces de laboratoires et peuvent être affectés à des services non scientifiques ; que l'ANSES souligne cependant les limites de cette approche ;

Que l'ANSES présente des exemples concrets de sites constitués essentiellement de laboratoires où les modalités de calcul de la performance d'occupation en m² SUN / PdT telle que définies pour les immeubles tertiaires de l'État sont difficilement transposables ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que pris séparément, les immeubles tertiaires peuvent ainsi présenter des ratios théoriques d'occupation faibles, une part importante de la SUN pouvant être affectée à des fonctions support communes à l'ensemble du personnel d'un site ;

Sur la stratégie de rationalisation de l'ensemble de ce patrimoine

Considérant que dix-neuf bâtiments n'ont plus d'utilité pour l'agence et que leur devenir reste à préciser ;

Que l'essentiel du patrimoine de l'ANSES est difficilement valorisable du fait de son implantation dans des secteurs peu attractifs ; que la nature des activités conduites par l'ANSES nécessite souvent d'effectuer des opérations de dépollution préalablement à la libération des sites ;

Que les trois hectares de terres agricoles de la bergerie expérimentale de Sclos de Contes (06) ont été remis à France Domaine en juin 2011 pour être vendus ; que la commune ayant décliné l'offre de vente initiale, l'État a fait une offre d'achat à la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) locale qui n'a à ce jour pas fait connaître sa position ; que dans l'attente de sa cession, l'ANSES supporte la charge d'entretien du bien ;

Considérant que l'ANSES a arrêté un plan d'investissement de 12,7 M€ pour la période 2012-2017, afin de renforcer les implantations conservées et d'apporter les améliorations techniques, réglementaires et environnementales nécessaires à ce patrimoine ;

Que depuis 2012, l'ANSES a investi chaque année 2,4 M€ pour la mise à niveau des animaleries et installations d'élevage et d'expérimentation, la construction d'une plate-forme d'infectiologie et des travaux de d'hygiène et de sécurité ; que le plan pluriannuel prévoit un investissement de 2,6 M€/an pour la période 2015 à 2017 ;

Qu'une partie des opérations programmées font l'objet d'un co-financement par les collectivités territoriales.

Que l'agence a mis en œuvre un plan d'action pour maîtriser ses dépenses immobilières de fonctionnement qui permet de retrouver en 2015, à l'issue du regroupement du siège sur le site de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort, un niveau de dépense de 8,7 M€, inférieur à celui de 2012 (9 M€) ;

Considérant que l'ANSES précise que l'organisation géographique du réseau scientifique n'est pas remise en cause dans le cadre du SPSI actuel ;

Qu'il n'a pas été envisagé de procéder à des regroupements de laboratoires qui ne sont pas redondants et dont la répartition répond à des motifs scientifiques et au besoin de proximité des filières concernées ;

Que l'agence, dans le cadre de la préparation de son SPSI 2017-2022, et dans un contexte budgétairement tendu, proposera des scénarios permettant le maintien en état de son outil de production dont une partie demeure à adapter ; que la question se posera alors de la confirmation de la pertinence du maintien de la densité du maillage de ses implantations au regard de l'évolution des pratiques de fonctionnement de ses laboratoires ;

Sur la recherche et la mise en œuvre de solutions de mutualisation des espaces et des installations dans le cadre de partenariats avec d'autres entités scientifiques compatibles

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'agence mène une politique active de développement de partenariats avec l'université et la recherche dans le cadre des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) ;

Que l'ANSES bénéficie de recettes liées à des collaborations scientifiques avec d'autres organismes impliquant un partage des locaux et des frais de fonctionnement : Fédération Nationale des Groupements de Défense Sanitaire au laboratoire de Niort, Institut en Santé Agro-Environnement du département d'Ille-et-Vilaine (ISAE35) à Fougères, Université du Littoral et de la Côte d'Opale (ULCO) à Boulogne-sur-Mer ;

Que la mutualisation des locaux se développe avec d'autres organismes extérieurs à Nancy, Ploufragan, Lyon et Angers ;

Que la participation à des COMUE (l'ANSES est membre de la COMUE Université Bretagne Loire, associée à la COMUE Paris-Est et prévoit d'adhérer en qualité d'associé à d'autres COMUE) est de nature à favoriser la mutualisation de locaux spécifiques (animaleries et espaces confinés de l'ANSES) et permettre à l'ANSES d'utiliser les grands équipements universitaires pour aborder les technologies d'usage non encore courant dans le domaine de l'analyse microbiologique ou chimique

Que la mutualisation des équipements et le travail en réseau inter-laboratoires sont également fortement encouragés et mis en œuvre entre les différentes composantes de l'ANSES ;

Sur l'opération de relocalisation du siège

Considérant que l'opération d'optimisation des surfaces tertiaires de Maisons-Alfort est un élément majeur du SPSI de l'ANSES ; que l'implantation de son siège sur le campus de l'Ecole vétérinaire d'Alfort a permis de réduire de 22 à 20 le nombre de sites occupés par l'ANSES à partir de novembre 2014 ;

Que les services du siège de l'ANSES étaient installés jusqu'à cette date dans deux immeubles locatifs de Maisons-Alfort représentant 8 300 m² SUB pour un loyer annuel de 4,1 M€ et 0,4 M€ de coûts d'exploitation, soit un coût global immobilier de 4,5 M€ / an et unitaire de 543 € / m² ; que l'agence disposait de 414 postes de travail sur les 5 632 m² SUN de ces immeubles, soit une performance d'occupation de 13,6 m² SUN / PdT ;

Que les équipes du siège de l'ANSES ont été regroupées dans un bâtiment construit à cet effet sur l'emprise domaniale de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA), à l'exception de la direction générale adjointe qui partage deux autres bâtiments avec les laboratoires existants sur ce même site domanial ;

Que pour réaliser l'opération, les services locaux de France Domaine et l'ANSES ont signé une convention d'utilisation d'une durée de vingt-sept ans qui ne comporte pas de loyer à la charge pour l'ANSES ;

Que l'ANSES dispose également sur ce même campus d'une emprise de 14 150 m² sur laquelle sont implantés quatorze bâtiments représentant 11 000 m² SUB dont 1824 m² de bureaux et 8485 m² de laboratoires ; que l'État met gratuitement ces biens à disposition de l'opérateur dans le cadre d'une convention de neuf ans à compter de 2012.

Que l'État représenté par le préfet du Val-de-Marne assisté du directeur départemental des finances publiques et de l'ANSES a consenti une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à un opérateur privé pour réalisation de l'opération de construction et la mise à disposition de ce bâtiment à l'ANSES, sous forme de location ; que cette AOT accordée à titre précaire jusqu'au 28 septembre 2039 moyennant une redevance annuelle de 1 500 € ne pourra pas faire l'objet d'une prorogation ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'ANSES et l'opérateur privé ont signé une convention de bail d'une durée de vingt-six ans et demi, qui confie le terrain à ce dernier afin de financer ou de faire financer, concevoir, construire, mettre le bâtiment à disposition de l'ANSES en assurant les prestations de maintenance, y compris le gros entretien renouvellement du bâtiment ; que le contrat prévoit une valeur annuelle moyenne du loyer de 3,17 M€ intégrant le remboursement de l'investissement initial, son financement et le coût de l'exploitation-maintenance, soit 79,32 M€ pour la durée totale du contrat ; que du fait de la baisse des taux, le loyer moyen annuel est actuellement de 2,96 M€ . A ce montant, il convient de rajouter 0,8 M€ de charges et 0,2M€ de dépenses de GER.

Que l'ANSES indique que l'opération d'optimisation des surfaces tertiaires de Maisons-Alfort a permis de réduire ses coûts de fonctionnement de 0.5 M€/an ;

Que 468 postes de travail sont implantés dans le bâtiment neuf d'une surface de 9 351 m² SUB et 5 209 m² SUN, soit une densité d'occupation de 20 m² SUB / PdT et de 11,13 m² SUN / PdT ;

Que l'immeuble intègre également un restaurant de 1 000 m² partagé avec l'EnvA ;

Que l'ANSES dispose au total de 20 349 m² SUB sur le campus de Maisons-Alfort ; que 760 postes de travail sont installés sur les 8 814 m² SUN du site ; qu'il en ressort une performance globale d'occupation de 11,6 m² SUN PdT ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de l'ANSES, du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 18 mars et 16 septembre 2015, fait les observations suivantes :

Sur la connaissance du parc existant

1. Le Conseil salue les progrès réalisés dans la connaissance du parc immobilier de l'ANSES.

Il relève plus particulièrement la mise en œuvre d'un dispositif visant à consolider juridiquement et financièrement les conditions d'occupation des biens mis à disposition par les collectivités locales ;

Il note que la totalité du parc est désormais identifié, ses conditions d'occupation connues, son état technique diagnostiqué.

Il prend acte de l'engagement de l'ANSES à améliorer la qualité de ses données, notamment celles relatives aux surfaces et aux effectifs, dans le cadre de l'élaboration de son prochain SPSI ;

Il observe que l'ANSES ne dispose pas d'outils de gestion de son immobilier. Il l'invite à se rapprocher de France Domaine qui peut mettre à disposition une application de gestion de patrimoine susceptible de répondre aux besoins des opérateurs de l'État à la tête d'un réseau national.

Sur le respect des normes d'occupation des locaux tertiaires de la politique immobilière de l'État et la mise en place d'un référentiel immobilier pour les locaux spécifiques de l'ANSES

2. Le Conseil constate que l'ANSES respecte globalement la norme plafond de 12 m² SUN / PdT de la politique immobilière de l'État ;

Il prend acte des réserves formulées par l'ANSES relativement aux modalités de calcul de la performance d'occupation et aux difficultés soulevées par la transposition des règles définies pour les immeubles tertiaires de l'État à des ensembles immobiliers composés essentiellement de laboratoires.

3. Le Conseil rappelle que la référence à une norme d'occupation ne constitue pas une fin en soi mais doit être considérée comme un des outils pour la bonne gestion de l'immobilier.

Il souligne l'intérêt de disposer d'une charte d'aménagement adaptée aux spécificités de son domaine d'activité. Un tel référentiel facilite l'identification des marges de progrès pour chacun des sites gérés. Lorsque celui-ci est partagé avec d'autres entités dont l'activité est proche, ce référentiel permet de mesurer par un parangonnage l'impact de l'immobilier sur la réalisation des missions du cœur de métier.

Le Conseil invite l'opérateur à définir sa propre charte d'aménagement en fonction de ses spécificités de son domaine d'activité. Il l'engage à présenter le résultat de ses travaux à ses partenaires privilégiés dans le but de constituer ensemble un référentiel immobilier. Il remarque que le domaine de la recherche scientifique est également investi par des entités privées dont les directions immobilières ont développé des référentiels dont il pourrait être utile de prendre connaissance.

Sur la stratégie de rationalisation de l'ensemble de ce patrimoine

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil observe que l'ANSES a engagé une politique de rationalisation de son parc qui conduit aujourd'hui à la désaffectation de dix-neuf de ses bâtiments dont le devenir reste à préciser.

Il prend acte des difficultés liées à la valorisation de ces sites du fait de leur situation géographique, des conditions juridiques de leur détention, de leur nature et du coût de leur dépollution ;

Il s'étonne que la cession du site de Sclos de Contes de trois hectares dans l'arrière-pays niçois n'ait pas encore été conclue depuis quatre ans.

Il remarque que la cession d'actifs ne constitue pas le cœur d'activité de l'opérateur et que cette mission incombe au service France Domaine.

5. Le Conseil observe que l'ANSES a arrêté un plan d'investissement conséquent visant à apporter les améliorations techniques, réglementaires et environnementales nécessaires à son patrimoine et à la bonne réalisation de son activité.

Il note que les collectivités territoriales participent au financement de ces investissements. Il s'inquiète de l'accroissement de la dépendance de l'ANSES à ces financements dans un contexte où nombre de collectivités territoriales peinent à équilibrer leur budget.

Il remarque cependant que l'effort financier devra être poursuivi au-delà de 2017 pour maintenir en état l'outil de production de l'ANSES dont une partie demeure à adapter. Il observe que le chiffrage de ce besoin de financement reste à établir.

6. Le Conseil salue le plan d'action mis en œuvre pour maîtriser les dépenses immobilières de fonctionnement. Il observe toutefois que le tableau des dépenses présentées n'intègre pas les coûts supportés par les différentes entités publiques qui participent à leur financement.

Il invite l'ANSES à intégrer ces éléments dans son tableau de bord financier afin de mieux appréhender la réalité de son coût d'occupation ;

7. Le Conseil note que le SPSI en cours ne remet pas en question l'organisation spatiale du réseau scientifique qui répond à des motifs scientifiques et au besoin de proximité des filières concernées ; il considère néanmoins que cette question doit être au cœur de la stratégie immobilière de l'ANSES.

Il prend acte que l'agence proposera en 2016, dans le cadre de la préparation de son prochain SPSI, des scénarios qui devront être étudiés au regard de la pertinence du maintien de la densité du maillage de ses implantations ;

Sur la recherche et la mise en œuvre de solutions de mutualisation des espaces et des installations dans le cadre de partenariats avec d'autres entités scientifiques compatibles

8. Le Conseil salue les initiatives de l'ANSES conduisant à la mutualisation des espaces et des installations dans le cadre de collaborations avec d'autres entités scientifiques compatibles. Il encourage l'opérateur à poursuivre dans cette direction.

Il remarque toutefois que, pour être équilibrée, la gestion d'espaces partagés suppose une parfaite connaissance de chacune des composantes du coût immobilier. Il souligne que la mise en place d'outils de gestion adaptés tels que recommandés plus haut, sont indispensables au développement d'une politique de mutualisation partenariale.

Conseil de l'immobilier de l'État

Dans cette perspective, le Conseil rappelle que le coût immobilier doit intégrer les dépenses de fonctionnement mais également prendre en considération la valeur du patrimoine immobilisé, les investissements réalisés et le coût de leur financement.

Sur l'opération de relocalisation du siège

9. Le Conseil souligne l'intérêt de la démarche de rationalisation tendant au regroupement au sein d'un immeuble unique.

Il prend acte de l'annonce que l'opération d'optimisation des surfaces tertiaires de Maisons-Alfort a permis de réduire les coûts de fonctionnement de l'ANSES de 0.5 M€/an ;

Il remarque que cette opération a rendu possible la mutualisation d'espaces et de services entre les différentes équipes de l'ANSES mais également au partage de fonctions telle que la restauration, avec l'EnvA.

Il invite l'opérateur à établir un bilan financier de cette opération qui prenne en compte ses bénéfices collatéraux.

10. Le Conseil prend acte qu'au terme de l'opération, la performance globale d'occupation des implantations de l'ANSES sur le campus de Maisons-Alfort ressort à 11,6 m² SUN Pd ; et que celle-ci respecte la norme plafond de la politique immobilière de l'État.

Il observe toutefois que déduction faite des 1 000 m² du restaurant administratif partagé avec l'EnvA, la surface utile brute du nouveau bâtiment est sensiblement égale à la surface utile brute des deux sites locatifs (8 300 m²) initiaux et que l'amélioration sensible de la performance d'occupation ne résulte pas de la diminution des surfaces occupées mais d'une augmentation du nombre de postes de travail qui n'est que partiellement expliquée. Il observe que celle-ci est égale à cinquante-quatre postes correspondant à la différence entre la capacité initiale des deux locations et celle du nouveau bâtiment, auxquels il convient d'ajouter les postes créés par optimisation des immeubles existants du campus de Maisons-Alfort.

Le Conseil prend acte que les ressources immobilières actuelles permettent de répondre aux besoins complémentaires de l'ANSES liés à ses nouvelles missions liées aux autorisations relatives aux produits phytopharmaceutiques.

11. Le Conseil note que les conditions juridiques d'occupation du siège de l'ANSES sont définies à travers trois actes juridiques: une convention d'utilisation, une autorisation d'occupation temporaire (AOT) et une convention de bail.

Il observe les échéances différentes des actes. Il invite l'opérateur et le service France Domaine à s'assurer de leur compatibilité dans la perspective de la fin de situation locative.

12. Le Conseil remarque que l'ANSES bénéficie de la jouissance de biens domaniaux par deux conventions exemptes de loyer.

Il rappelle qu'il n'est pas favorable au principe de gratuité dans la mesure où celui-ci ne permet pas à l'occupant de prendre pleinement conscience du coût de son immobilier. Il recommande la mise en place d'un dispositif de loyer.

Conseil de l'immobilier de l'État

En l'espèce, il rappelle que l'EnvA¹ supporte les coûts d'entretien des infrastructures du campus et que l'école prévoit par exemple la réalisation prochaine d'une opération de la réhabilitation des réseaux primaires d'assainissement et d'eau potable pour un montant de 4,5 M€.

Le Conseil demande que le service France Domaine accompagne les deux opérateurs dans la mise en place d'une comptabilité analytique des charges d'exploitation du campus afin que l'ANSES prenne en charge la part des dépenses qui lui incombent et qui sont aujourd'hui supportées en totalité par l'EnvA.

13. Le Conseil regrette que sa demande exprimée dans son avis du 12 septembre 2012 sur la communication des éléments économiques justifiant le choix du mode d'occupation locatif n'ait pas reçu de réponse.

Il s'étonne des chiffres produits et notamment du montant élevé du loyer correspondant à l'exploitation de l'immeuble.

Il souhaite donc que lui soit communiquée une étude comparative telle que celle prévue par la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) dans le cadre du rapport d'évaluation préalable.

*

¹ Avis CIE n°2015-28 du 18 mars 2015 sur le SPSI de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnVA)

7.4 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE OU DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Plusieurs opérateurs du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) ont fait l'objet en 2015 d'une audition.

Cinq agences de l'eau : Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée Corse et Artois-Picardie ont été entendues en complément de l'agence de l'eau Adour-Garonne auditionnée en 2012.

À l'issue de ces auditions, le Conseil a incité la plupart des opérateurs à fiabiliser la connaissance qu'ils ont de leur patrimoine et à se rapprocher d'autres opérateurs et services déconcentrés, y compris hors champ des établissements et opérateurs ayant pour objet spécifique l'eau, afin d'envisager des opérations de densification des sites occupés.

Le Conseil a, en outre, invité le ministère de tutelle à une réflexion prospective quant aux futures missions des agences, notamment dans le contexte de la loi pour la reconquête de la biodiversité et de la création de l'Agence Française pour la biodiversité et aux conséquences qu'elles pourraient avoir sur les besoins immobiliers.

Le Conseil a également auditionné, en audition de suite, Voies navigables de France (VNF).

Il a pris acte que la définition de la future stratégie immobilière de l'établissement est renvoyée aux discussions relatives à l'élaboration du projet stratégique de VNF en cours d'élaboration et de négociation avec le ministère en charge de l'écologie, ministère de tutelle. Il a donc invité cette dernière à être particulièrement vigilante quant à l'adéquation des besoins fonctionnels aux missions futures de l'établissement.

S'agissant du ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) deux opérateurs ont fait l'objet d'une audition.

Pour l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA), le Conseil a considéré que la question d'une autre implantation de l'école ne pouvait être écartée sans procéder à une étude technico-financière d'un déménagement à comparer au projet immobilier actuel.

Enfin, au sujet de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ) le Conseil a relevé les efforts engagés par cet opérateur pour connaître son patrimoine et qui doivent être poursuivis afin de le mettre en conformité avec ses missions actuelles dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance (2014-2017).

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-24 en date du 8 juillet 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Seine-Normandie

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le protocole de coopération entre l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les six agences de l'eau signé en juillet 2010 et la décision du 5ème conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011 relative à la poursuite des mutualisations entre l'ONEMA et les agences de l'eau. Ces mutualisations concernent l'entrée en vigueur de référentiels communs sur la surveillance et l'évaluation de l'État des milieux aquatiques, la finalisation des modalités de recouvrement des redevances, le développement d'un logiciel commun de gestion de ressources humaines ;

Vu le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et notamment son article 9 portant création de l'Agence française de la biodiversité et son article 11 détaillant sa composition ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau du 23 septembre 2011, approuvé par France Domaine le 18 octobre 2011 et par le Conseil d'administration de l'agence le 27 octobre 2011, le point sur les actions réalisées et les perspectives d'évolution ;

Vu l'avis de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 23 novembre 2010 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 18 octobre 2011 ;

Vu les éléments relatifs à la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Seine-Normandie, transmis préalablement à l'audition du 1er avril 2015 et les éléments complémentaires transmis par courriel du 28 avril 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir procédé à l'audition de Madame Michèle ROUSSEAU, directrice générale de l'agence de l'eau Seine-Normandie, de Madame Catherine LACAZE, secrétaire générale et de Monsieur Thierry GAME, délégué à l'action juridique et logistique, en présence de Monsieur Didier SZMAROWSKI, chef du département de l'immobilier de la délégation de l'action foncière et immobilière (DAFI) du ministère de l'écologie et du développement durable et de Madame Sophie GIANNIERI, adjointe au chef du bureau stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, du service FRANCE DOMAINE, lors de sa séance du 1er avril 2015 ;

Considérant que l'agence de l'eau Seine-Normandie est un établissement public à caractère administratif créé par la loi sur l'eau de 1964, placé sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Considérant que l'agence de l'eau est administrée par un Conseil d'administration composé de 35 membres, nommés ou élus par et parmi les membres du comité de bassin dont des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des usagers de l'eau (agriculture, industrie, associations, ...). Elle est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière ;

Considérant que l'agence met en œuvre les objectifs prioritaires définis dans le cadre du document général de planification (SDAGE) et de programmes d'interventions pluriannuels ;

Considérant que le bassin Seine-Normandie est parcouru par 55 000 kilomètres de cours d'eau et se compose du fleuve de la Seine et de ses affluents, l'Oise, la Marne et l'Yonne ; qu'il comprend également une façade littorale s'étendant de la baie du mont Saint-Michel au Pays de Caux, soit environ 650 kilomètres de linéaire côtier ;

Considérant que le bassin couvre 1/5e du territoire français et concerne 8 654 communes, 29 départements (en entier ou en partie) et 10 régions¹ (en entier ou en partie) ;

Considérant que la mission de l'agence de l'eau est de financer les ouvrages et actions qui contribuent à préserver les ressources en eau et à lutter contre les pollutions, en respectant le développement des activités économiques ;

Qu'elle perçoit pour ce faire des redevances auprès de l'ensemble des usagers en fonction des pollutions rejetées et des prélèvements d'eau. Ces redevances sont redistribuées sous forme d'avances et de subventions aux collectivités locales, aux industriels, aux artisans, aux agriculteurs ou aux associations qui entreprennent des actions de protection du milieu naturel ;

Considérant que l'agence de l'eau Seine-Normandie a produit en 2010 un premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) présenté à son conseil d'administration de juillet 2010, s'appuyant sur un diagnostic portant sur les locaux à usage de bureaux des différents sites de l'agence traitant, d'une part, des caractéristiques générales et, d'autre part, de l'état des bâtiments ;

¹ Avant mise en œuvre de la loi du 16 janvier 2015

Conseil de l'immobilier de l'État

Que France Domaine a considéré que les sites occupés par l'agence étaient éloignés des ratios d'occupation imposés aux administrations et aux opérateurs de l'État, impliquant une redéfinition de la stratégie par l'établissement, dans une perspective pluriannuelle ;

Que le ministère chargé de l'écologie, ministère de tutelle, insistait pour sa part sur la nécessaire optimisation de l'occupation des locaux de l'agence, tant pour le siège que pour les directions territoriales, notamment par un rapprochement avec l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) en novembre 2010 ;

Qu'une version modifiée du SPSI de l'agence portant engagement dans des opérations d'accueil de services extérieurs, dont l'activité serait proche, visant à densifier les espaces sous occupés dont elle est propriétaire, a fait l'objet d'un accord de principe de France Domaine en octobre 2011 ;

Que le SPSI en cours s'étend sur la période 2011-2015 ; qu'il a vocation à être renouvelé pour cinq ans à compter de 2016 sur la base d'un diagnostic et d'orientations partagés avec France Domaine et le ministère chargé de l'écologie, ministère de tutelle ;

Considérant que l'agence confirme dans le dossier transmis en vue de la présente audition les axes d'évolution de son parc immobilier développés dans le cadre du SPSI initial (2011-2015) ; qu'à ce titre sont énoncés : le maintien des directions territoriales et du service littoral et mer dans des locaux rénovés, avec une maintenance adaptée de ces locaux, après réalisation d'audits énergétiques ; le maintien du siège et des directions territoriales d'Ile-de-France dans les locaux actuels ; la recherche de rationalisation des surfaces occupées au sein de certains sites et directions territoriales par le biais de locations de locaux ;

Considérant que l'agence Seine-Normandie est confrontée à des réductions d'effectifs, - 45,8 ETP entre 2013 et 2015, et que la baisse du plafond d'emploi pourrait se poursuivre. En 2015, l'effectif de l'agence est de 480 personnes ;

Considérant que le patrimoine de l'agence est composé de sept bâtiments en biens propres, occupés par le siège (Nanterre) et six délégations territoriales situées à Châlons-en-Champagne, Compiègne, Hérouville-Saint-Clair, Honfleur, Rouen et Sens ;

Que ces bâtiments ont été construits entre la fin des années 80 et le début des années 90, ou rénovés depuis ; qu'ils représentent, en 2014, 20 146 m² SHON et 9 181 m² SUN ;

Que le nombre total de postes de travail (occupés par l'agence, loués à des tiers et vacants) est de 628 soit un ratio 14,61 m² SUN par poste de travail. Pour mémoire, le ratio en 2010 était moindre puisqu'il s'élevait à 14,43 m² SUN par poste de travail ;

Que le patrimoine immobilier (siège et délégations territoriales) est estimé à 29M€ (valeur nette comptable) ;

Considérant que l'agence a perçu, en montants cumulés 2011-2014 et sur l'ensemble des sites accueillant des tiers 149 951 € au titre des redevances d'occupation (dont 63 439 € pour Nanterre) et 120 360 € au titre du remboursement des charges de fonctionnement.

Considérant que le siège de l'agence occupe un bâtiment situé à Nanterre (bien propre) présentant une superficie de 9 057 m² SHON, 8 232 m² SUB et 4 465 m² SUN pour 316 postes de travail, soit un ratio de 14,13 m² par poste de travail ;

Que les effectifs accueillis sont de 280 personnes incluant les effectifs de l'agence et les effectifs occupant les postes loués (associations hébergées) ; rapporté au nombre de postes de travail, il en

Conseil de l'immobilier de l'État

résulte 36 postes vacants en 2014 pour 18 postes vacants en 2010, cet accroissement étant dû principalement à la baisse des effectifs de l'agence ;

Que le siège héberge trois associations travaillant dans le domaine de l'eau depuis 2011, soit 22 postes de travail sur 344 m² SUN ; les trois conventions d'occupation temporaire des locaux arrivent à échéance en juillet 2016 ;

Que, confrontée à une baisse prévisible des effectifs, l'agence envisage de densifier les espaces qu'elle occupe afin de libérer un plateau complet du site de Nanterre ;

Que l'agence a procédé à un certain nombre de travaux à l'issue des diagnostics énergétiques de 2011, dont l'installation d'un outil de régulation du chauffage, le changement d'une centrale de traitement d'air, la réfection du complexe " étanchéité-isolation " de la toiture terrasse, la rénovation des ascenseurs et monte-charges, une étude préalable au remplacement des huisseries métalliques du bâtiment ;

Considérant que le site d'Honfleur est occupé par le service littoral et mer de l'agence de l'eau. Il s'agit d'une ancienne école acquise en 1995 et rénovée de 625 m² SHON, 539 m² SUB et 299 m² SUN. Le bâtiment dispose de 24 postes de travail dont 7 postes dédiés aux effectifs de l'agence, 6 postes pour des stagiaires, bureaux de passage et travail déporté et 11 postes loués, soit un ratio de 12,46 m² SUN par poste de travail en 2014 (ratio de 13,59 m² SUN par poste de travail en 2010) ;

Que les surfaces louées dans le cadre d'une convention d'occupation temporaire (152 m²) seront utilisées par la mission locale pour l'emploi de la Baie de Seine, jusqu'en novembre 2017 ;

Considérant que la direction territoriale Vallées de Marne occupe des locaux construits en 2004 situés à Châlons-en-Champagne. Il s'agit d'un bien propre de 2 820 m² SHON, 2 031 m² SUB et 1 171 m² ;

Que les 76 postes de travail dont le site est doté sont répartis comme suit : 44 postes occupés par des effectifs de l'agence, 4 postes dédiés aux stagiaires et bureaux de passage, 6 postes loués, soit 82m², et 22 postes vacants ; soit un ratio de 15,41 m² SUN par poste de travail en 2014, identique à celui de 2011. Le ratio est de 21,68 m² SUN par poste de travail si les 22 postes vacants sont exclus des postes de travail comptabilisés ;

Que les postes loués le sont au Conservatoire botanique Bassin parisien et au Conservatoire des espaces naturels Champagne-Ardenne par conventions d'occupation triennales à échéance décembre 2018 ;

Que le site a fait l'objet d'une étude énergétique préalable à la réalisation de travaux d'isolation et d'étanchéité des combles (travaux estimés en 2014 à 4 500 €) ;

Considérant que la direction territoriale Vallées d'Oise occupe un bâtiment en bien propre situé à Compiègne, d'une superficie de 1 390 m² SHON, 1 197 m² SUB et 622 m² SUN pour 44 postes de travail. Le ratio d'occupation est de 14,14 m² SUN par poste de travail en 2014 (ratio de 14,81 m² SUN par poste de travail en 2010) ;

Que le bâtiment, construit par l'agence de l'eau pour y abriter ses services, date de 1995 et a fait l'objet d'importants travaux d'extension / surélévation en 2005 permettant une augmentation d'un quart de sa superficie ;

Qu'en 2015 sont prévus le changement de la chaudière gaz et l'isolation de la terrasse pour 42 000 € ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que des échanges approfondis ont eu lieu avec la direction interrégionale de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) en vue de l'hébergement de ses services dans les locaux de l'agence conformément aux prévisions du SPSI 2010-2015. Toutefois, ces échanges n'ont pu aboutir, la superficie proposée par l'agence n'étant pas suffisante et compatible avec les besoins exprimés par l'ONEMA ;

Considérant que la délégation territoriale et maritime Seine-Aval occupe un bâtiment situé à Rouen, bien propre de l'agence ;

Que ce bâtiment a été construit en 2005-2006 par l'agence sur le domaine public du port autonome de Rouen avec une convention d'occupation temporaire conclue pour trente ans ;

Qu'il présente une superficie de 2 364 m² SHON, 1 521 m² SUB et 1 009 m² SUN pour 65 postes de travail soit un ratio de 15,52 m² SUN par poste de travail. Ce ratio n'a pas évolué depuis 2010 ;

Que ce bâtiment est conforme aux normes de haute qualité environnementale. La réalisation de travaux d'isolation thermique complémentaires est suspendue dans l'attente de la résolution d'un contentieux datant de la construction du bâtiment ;

Considérant que la délégation territoriale et maritime Rivières de Basse-Normandie est située à Hérouville Saint-Clair, où elle occupe un bien propre de l'agence ;

Que le bâtiment date de 1987 mais a fait l'objet d'une extension, accroissant d'un tiers sa surface en 1998, puis de travaux de rénovation des espaces intérieurs en 2005 ;

Qu'il présente une superficie de 1 662 m² SHON, 1 476 m² SUB et 762 m² SUN pour 50 postes de travail, soit un ratio de 15,24 m² SUN par poste de travail – ratio constant depuis 2010 ;

Que sa conception atypique (en rond autour d'un patio) le rend peu propice à l'accueil d'un tiers sans travaux conséquents. Pour cette raison aucune tentative de densification n'a été conduite ou envisagée ;

Que des travaux d'amélioration thermique du bâtiment portant sur le remplacement des menuiseries extérieures, l'isolation des parois, l'installation d'une VMC double flux, la centralisation de la production de chauffage, la pose de robinets thermostatiques pilotés ont été réalisés en 2014-2015 pour 0,4 M€ ;

Considérant que la direction territoriale Seine-Amont occupe à Sens, depuis 2012, un bâtiment en bien propre. Il s'agit d'un bâtiment libéré par la Banque de France, ayant fait l'objet d'une réhabilitation et d'une surélévation à l'initiative de l'agence ;

Que cette acquisition a été décidée fin 2005 pour accompagner la croissance des missions et des effectifs de l'agence qui avait connu un fort développement ;

Que l'implantation précédemment occupée à Sens se composait de trois bâtiments disjoints et quelques structures modulaires (type Algéco) pour 53 postes et un ratio de 12,83 m² SUN par poste de travail ;

Que ces anciens locaux sont libres depuis 2012, la cession n'ayant pu être réalisée. Le bien a été estimé alors à 1,190M€, les offres non confirmées quant à elles étaient de l'ordre de 0,9 M € ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le bâtiment actuel présente une superficie de 2 228 m² SHON, 1 508 m² SUB et 853 m² SUN pour 53 postes, soit un ratio de 16,09 m² SUN par poste de travail ;

Que la prise en compte des aspects énergétiques lors de la réhabilitation des nouveaux locaux avant emménagement n'impose pas la réalisation de travaux si ce n'est une réflexion en cours quant à l'amélioration du confort thermique dans une partie du bâtiment ;

Considérant que des alternatives de relocalisation des services ont été étudiées lors de l'élaboration du SPSI en 2010 pour tous les sites hors Sens (site en cours de construction à cette date) et Nanterre (siège) ;

Considérant que l'agence de l'eau a obtenu à la fin 2011 la certification ISO 9001/14001 concernant le système de management de la qualité et la qualité éco-environnementale ;

Qu'à ce titre elle a mis en place un certain nombre d'indicateurs de performance énergétique permettant de suivre la consommation des ressources en eau, gaz et électricité. Cette démarche de suivi a permis de constater une baisse des consommations sur la période 2010-2014 ;

Qu'elle s'est désengagée de la démarche de certification jugée trop lourde, mais poursuit ses efforts dans le cadre des plans d'actions issus du plan de réduction des gaz à effet de serre ;

Considérant que les perspectives d'évolution laissent prévoir la poursuite de la baisse du plafond d'emploi jusqu'en 2017, sans indication du nombre, et que l'agence est dans l'incertitude quant à la suite ;

Que l'agence prévoit de répartir les réductions d'effectifs de façon homogène sur les différents sites et réfléchit à la mise en œuvre du travail déporté. Elle précise, dans ce cas, que la création de bureaux de passage pourrait être nécessaire dans la plupart des sites.

Considérant, en outre, que la réduction des effectifs va conduire l'agence à renforcer la mise à disposition d'une partie de ses bureaux à des tiers dans l'objectif d'une densification des locaux et que les sites de Châlons-en-Champagne et Nanterre s'y prêtent ;

Considérant le peu d'attractivité des marchés immobiliers sur les sites de province et le potentiel de bureaux disponibles, l'agence entend concentrer ses efforts sur le site du siège de Nanterre où elle envisage de libérer, à partir de 2017, un étage complet afin d'y accueillir des tiers, dont ceux d'ores et déjà hébergés ;

Les représentants de l'agence de l'eau Seine-Normandie ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 1er avril 2015 et du 8 juillet 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Seine-Normandie :

À l'attention de l'agence de l'eau Seine-Normandie,

1. Le Conseil constate que l'agence a établi en 2011 un SPSI approuvé par France Domaine pour la période 2011-2015 conformément à la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.
2. Au terme de son SPSI, l'agence Seine-Normandie se fixait comme objectif de s'impliquer dans une démarche d'optimisation des surfaces occupées par l'accueil d'organismes tiers. A ce titre, le SPSI initial

Conseil de l'immobilier de l'État

prévoyait la mise à disposition de 48 postes de travail sur 703 m² SUN, tous sites confondus. Le Conseil relève qu'à ce jour, seuls 39 postes de travail ont trouvé preneurs pour 578 m² SUN.

Si le Conseil entend le souhait de l'agence de densifier les locaux dont elle est propriétaire, en privilégiant les regroupements avec le mouvement associatif lié à l'eau, il précise toutefois qu'il ne semble pas opportun de se limiter au domaine de l'eau vu les modestes succès enregistrés au cours du SPSI 2011-2015.

Le Conseil recommande à l'agence de se rapprocher des services immobiliers de son ministère de tutelle afin d'identifier les services et opérateurs potentiellement intéressés.

3. Le Conseil constate que le ratio SUN par poste de travail était de 14,43 m² en début de SPSI. Il est de 14,61 m² à l'issue du premier SPSI. Il ne peut être considéré comme satisfaisant au regard des critères de la politique immobilière définis par circulaire du Premier ministre. Le Conseil appelle donc l'agence au respect de la norme des 12 m² SUN/poste de travail sur les locaux tertiaires, pour son siège et ses délégations.
4. Le Conseil relève, concernant le site de Sens (16,09 m² SUN par poste de travail) et celui d'Hérouville-Saint-Clair (15,24 m² SUN par poste de travail), que l'agence n'envisage aucune démarche de densification alors que ces sites présentent des ratios notablement supérieurs à la valeur cible de 12m² SUN par poste de travail et s'interroge quant à cette position.
5. Le Conseil constate le nombre de postes vacants répertoriés sur l'ensemble des sites : 60 postes de travail vacants sur un total de 628 soit plus de 9% des postes (données 2014) auxquels s'ajoutent 49 postes dédiés soit à des prestataires, soit à des stagiaires, soit réservés pour des bureaux de passage. Au total, 17% des postes sont vacants ou sous utilisés en 2014, quand la baisse du plafond d'emploi laisse envisager une nouvelle augmentation du nombre de postes vacants.

Il regrette que les documents transmis ne permettent pas de comprendre la position adoptée par l'agence afin d'y remédier.

Il s'interroge sur la volonté de l'agence de se maintenir dans des sites, dont elle est certes propriétaire mais qui ne semblent plus être adaptés à ses besoins.

6. Concernant le siège de l'agence, le Conseil précise que sa proximité avec son ministère de tutelle ne saurait être une raison suffisante pour s'interdire toute réflexion en termes de valorisation du bien. Plus généralement, le Conseil regrette que les documents présentés ne comportent pas de réflexion en termes économiques, par exemple sur le coût du bâtiment vide à Sens, le bilan avantages – inconvénients à se maintenir dans le patrimoine actuel, tous sites confondus, ou à rechercher des sites plus performants. Ce constat est d'autant plus regrettable qu'un nouveau SPSI doit être élaboré prochainement pour les années à venir et qu'aucune stratégie immobilière ne semble avoir été élaborée.
7. Le Conseil retient que l'agence entend gérer la baisse des effectifs par une répartition homogène sur l'ensemble des sites et par le recours au travail déporté. Il appelle l'agence à une grande vigilance quant à une stratégie qui aboutirait à créer des postes de travail supplémentaires dédiés au travail déporté. En tout état de cause, il recommande vivement que des alternatives de relocalisation des services soient étudiées tenant compte de la baisse des effectifs et des conséquences sur l'occupation du patrimoine.
8. Plus généralement, le Conseil considère que les missions évoluant, les effectifs diminuant de façon sensible, de nouveaux modes de travail se développant (travail déporté), il serait souhaitable que l'établissement s'interroge quant à l'adéquation entre ses activités et son parc immobilier, en 2015 et pour les années à venir.

Conseil de l'immobilier de l'État**À l'attention du ministère de tutelle,**

9. Le Conseil rappelle qu'il est de la responsabilité de la tutelle de veiller à ce que l'immobilier demeure en adéquation avec les missions confiées et les besoins qui en découlent. En l'espèce, il regrette que l'orientation donnée par le ministère chargé de l'écologie lors de la définition du SPSI (densification des sites et rapprochement de l'ONEMA) n'ait pas permis de faire évoluer la situation immobilière de l'agence.

Il invite le ministère à une réflexion prospective quant aux futures missions des agences, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et aux besoins (personnels, immobiliers) nécessaires pour les mettre en œuvre.

Il suggère également au ministère d'encourager les rapprochements des agences avec d'autres organismes, services (y compris hors « périmètre » de l'eau) afin de poursuivre les densifications s'il est admis que l'agence reste dans les sites dont elle est propriétaire.

10. Le conseil déplore la non optimisation du patrimoine de l'agence que l'on peut apprécier de différentes façons (nombre de postes de travail vacants, ratios dépassant de loin les ratios cible de la performance du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs, volonté affichée de se maintenir dans un parc dont l'adéquation aux missions et besoins reste à démontrer en 2015...), alors même que le contexte impose à l'État et a fortiori au ministère chargé de l'environnement et de l'écologie et à ses opérateurs, d'être exemplaires dans la mise en œuvre des dispositions des lois Grenelle I et Grenelle II, notamment. Il résulte que cette observation a déjà été faite à propos d'autres opérateurs du ministère de l'écologie, tel l'ADEME.

À l'attention du service France-Domaine,

11. Le Conseil suggère qu'un regard particulièrement attentif soit porté sur la situation de l'ancien site de l'agence, sis à Sens, inoccupé et en vente depuis 2012.
12. S'agissant du futur SPSI, le Conseil demande, au regard des difficultés que l'agence rencontre pour densifier ses sites et s'inscrire dans les critères de la politique immobilière (notamment le respect du ratio de 12m² SUN/poste de travail) que des hypothèses d'accueil de services hors filière de l'eau ne soient pas exclues.

Si cela ne suffisait pas, le Conseil souhaite que le relogement des services de l'agence dans d'autres locaux puisse être envisagé.

13. En tout état de cause, le Conseil se félicite de la concomitance entre l'élaboration du futur SPSI de l'agence et l'expérimentation menée pour la mise en œuvre des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Il voit là une occasion d'inclure l'agence, dont la stratégie pluriannuelle immobilière est cloisonnée, dans une réflexion élargie et partagée avec les services de l'État et ses opérateurs à l'échelle de la région.

En conclusion, le Conseil demande à être informé du nouveau SPSI qui sera soumis au Conseil d'administration de l'agence.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-16 en date du 8 juillet 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le protocole de coopération entre l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les six agences de l'eau signé en juillet 2010 et la décision du 5ème conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011 relative à la poursuite des mutualisations entre l'ONEMA et les agences de l'eau. Ces mutualisations concernent l'entrée en vigueur de référentiels communs sur la surveillance et l'évaluation de l'État des milieux aquatiques, la finalisation des modalités de recouvrement des redevances, le développement d'un logiciel commun de gestion de ressources humaines ;

Vu le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et notamment son article 9 portant création de l'Agence française de la biodiversité et son article 11 détaillant sa composition ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau du 12 juillet 2010, sa version modifiée du 25 mars 2011, le point sur la situation à date et les orientations futures ;

Vu l'avis de la direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère de l'écologie et du développement durable du 23 novembre 2010 ;

Vu les avis du service France Domaine du 12 octobre 2010 et du 6 mai 2011 ;

Vu les éléments relatifs à la stratégie immobilière de l'Agence de l'eau Loire Bretagne, transmis préalablement à l'audition du 1^{er} avril 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir procédé à l'audition de Madame Mauricette STEINFELDER, présidente du conseil d'administration de l'agence de l'eau Loire-Bretagne et de MM. Martin GUTTON, directeur général et Alain GIGOT, directeur général adjoint, en présence de MM. Michel VERMEULEN, adjoint à la délégation de l'action foncière et immobilière (DAFI) du ministère de l'écologie et du développement durable, Didier SZMAROWSKI, chef du département de l'immobilier (DAFI) et de Madame Sophie GIANNIERI, adjointe au chef du bureau stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, du service FRANCE DOMAINE, lors de sa séance du 1er avril 2015 ;

Considérant que l'agence de l'eau Loire-Bretagne est un établissement public à caractère administratif créé par la loi sur l'eau de 1964, au même titre que cinq autres agences¹, et placé sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Que les agences de l'eau ont pour mission de contribuer à l'amélioration de la gestion de la ressource en eau, à la protection et à la restauration des milieux aquatiques naturels, à la reconquête de la qualité des eaux dans l'intérêt commun des bassins ;

Considérant que l'agence de l'eau est administrée par un Conseil d'Administration composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des usagers de l'eau (agriculture, industrie, associations, ...) ;

Considérant que l'agence de l'eau est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Qu'elle perçoit des redevances auprès des usagers de l'eau en fonction des pollutions rejetées et des prélèvements d'eau, que son budget annuel s'élève à 420M€.

Considérant que l'agence de l'eau Loire-Bretagne est certifiée ISO 9001 : 2008 –jusqu'en juillet 2016- et qu'à ce titre elle s'inscrit dans une démarche de management de la qualité ;

Considérant que l'établissement est chargé d'apporter aux élus et aux usagers du bassin Loire-Bretagne, en collaboration avec les services de l'État, une vue d'ensemble des problèmes de l'eau et des aides financières qui leur permettent d'entreprendre une politique cohérente pour lutter contre les pollutions, gérer la ressource en eau et préserver les milieux aquatiques ;

Considérant que l'agence met en œuvre les objectifs prioritaires définis par le Comité de Bassin dans le cadre d'un document général de planification (SDAGE) et de programmes d'interventions pluriannuels ;

Considérant que le bassin Loire-Bretagne s'étend sur 155 000km², soit 28% du territoire national métropolitain correspondant au bassin de la Loire et de ses affluents, au bassin de la Vilaine et aux bassins côtiers bretons et vendéens ;

Considérant que le territoire administratif couvert est composé de dix régions² : Bretagne, Pays-de-Loire, Basse-Normandie, Centre, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne, Bourgogne, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, soit 36 départements concernés pour tout ou partie ;

¹ Adour-Garonne, Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en cours s'étend sur la période 2011-2015 ; qu'il a vocation à être renouvelé pour cinq ans à compter de 2016 sur la base d'un diagnostic et d'orientations partagés avec France Domaine et le ministère chargé de l'écologie, ministère de tutelle ;

Considérant que le ministère de tutelle avait en réaction au SPSI initial, par courrier de novembre 2010, demandé à l'agence de privilégier le rapprochement de ses services avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en priorité, en application d'une mesure de mutualisation des services de police environnementale de ces deux établissements³ ; que cette recommandation ne semble pas avoir été suivie d'effets ;

Considérant que l'agence comprend, outre son siège situé à Orléans, six délégations régionales, Centre Loire (Orléans), Allier-Loire amont (Lempdes), Anjou Maine (Le Mans), Ouest Atlantique (Nantes), Poitou Limousin (Saint-Benoît), Armor Finistère (Ploufragan) ; les locaux qu'elle occupe sont des biens propres à l'exception de ceux de la délégation Armor Finistère, pris à bail ;

Considérant que l'agence de l'eau compte un effectif de 328 agents, soit 317 ETP, pour 415 postes de travail, répartis dans les délégations régionales et au siège à Orléans ;

Que l'agence a connu une réduction d'effectifs de 17 emplois entre 2011 et 2015 mais espère que la baisse n'ira pas au-delà, une étude conduite par le ministère de tutelle ayant montré un sous-effectif de l'agence ;

Considérant que le siège situé à Orléans est un bien propre de 10 482 m² SHON, 9 070 m² SUB et 4 359 m² SUN pour 295 postes de travail, soit un ratio de 14,77 m² par poste de travail ;

Que ce bâtiment a fait l'objet de lourds travaux de rénovation et d'amélioration de la qualité énergétique en 2007-2008, complétés par une extension respectueuse des normes de haute qualité environnementale en 2011 ;

Qu'il accueille depuis 2011, outre les effectifs propres au siège, ceux de la délégation Centre Loire, les anciens locaux de cette délégation ayant été cédés en 2011 (pour 800 000 €) ;

Qu'il héberge également depuis 2011, 18 personnels de la délégation interrégionale de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) (bail conclu en septembre 2011) ;

Qu'une étude montre que l'accueil de nouvelles structures pourrait être envisagé avec la réaffectation de certains espaces, l'agence étant soucieuse que les dépenses d'investissement nécessaires ne grèvent pas les recettes qui pourraient être générées ;

Que la salle de réunion du siège, d'une capacité de 80 personnes et équipée d'une technologie récente, est d'ores et déjà régulièrement mise à disposition de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) située à proximité, l'agence cherchant à capter d'autres publics à en développer le taux d'occupation ;

² Avant mise en œuvre de la loi du 16 janvier 2015

³ Mesure 148 / RGPP

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la délégation régionale « Allier-Loire amont » a quitté en 2012 les locaux situés en centre-ville de Clermont-Ferrand (Centre Onslow) dont elle était propriétaire pour s'implanter à Lempdes dans des locaux construits et réceptionnés en 2010, à proximité immédiate de services de l'État ;

Que les locaux du Centre Onslow présentaient une superficie de 659 m² (hors œuvre nette), une SUN de 363 m² pour 25 postes de travail, soit un ratio de 14,52 m² SUN par poste de travail ; que ces locaux ont été cédés, non sans difficulté, en 2014 ;

Qu'à l'issue de l'opération, la délégation Allier-Loire amont occupe à Lempdes 312,4 m² SUN, en bien propre, pour 24 postes de travail et un ratio de 13,01 m² SUN par poste de travail ; que le ratio étant supérieur à la norme plafond de 12 m², la densification par un rapprochement avec les services de l'ONEMA a été étudiée mais n'a pas abouti ;

Considérant que la délégation régionale « Anjou Maine », localisée au Mans, occupe 594 m² SHON en bien propre, soit 304 m² SUN⁴ pour 25 postes de travail ;

Que le ratio m² SUN par poste de travail est passé de 15,2 à 12,16 m² depuis le 1er janvier 2015, à l'occasion de l'accueil de 6 agents du Conservatoire des Espaces naturels de la Sarthe ;

Considérant que la délégation régionale « Ouest atlantique », située à Nantes, occupe un plateau de 678 m² SHON rénové fin 2009 dont l'agence est propriétaire, dans un immeuble de bureaux, pour 30 postes de travail sur 666 m² SUB, 449 m² SUN, soit un ratio de 14,97 m² par poste de travail ;

Qu'elle a accueilli, durant le premier semestre 2014, 4 agents de l'Agence des aires marines protégées, mais que ce n'est plus le cas, et que les contacts pris pour héberger quelques agents de l'ONEMA, organisme situé dans le même immeuble, n'ont pas abouti ;

Que les locaux sont situés à proximité de l'école de la marine marchande et du tramway desservant la gare, qu'à ce titre ils devraient être attractifs. L'agence envisage toute éventualité d'accueil qui pourrait lui être soumise par le préfet de région dans le cadre de l'expérimentation de la mise en œuvre du schéma directeur immobilier régional (SDIR) ;

Considérant que la délégation « Poitou Limousin », sise à Saint-Benoît, occupe des locaux construits en 2002, de 398 m² SHON, 224,6 m² SUN pour 19 postes de travail et un ratio de 11,82 m² SUN par poste de travail ;

Qu'il est envisagé de procéder à des travaux d'amélioration de la performance de ces locaux par l'isolation des combles, le changement du mode de chauffage et l'amélioration du dispositif d'éclairage ; qu'en revanche aucune densification n'est envisagée ;

Considérant que la délégation Armor Finistère occupe des locaux pris à bail, appartenant au Conseil général, d'une superficie de 562 m² SHON et SUN de 339 m² pour 22 postes de travail soit un ratio de 15,44 m² SUN par poste de travail ;

⁴ Les données en SUN de la plupart des délégations varient selon qu'on se réfère au SPSI produit en 2011 ou au tableau récapitulatif produit pour la présente audition sans explication.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'agence de l'eau, dans son SPSI en cours (validé en 2011), signalait que le bail arrivant à échéance, une solution définitive (sortie de bail) serait recherchée en 2011 ;

Que le conseil d'administration de l'agence a pris la décision de construire des locaux pour accueillir la délégation et qu'un terrain a été acquis sur la zone du Zoopôle de Saint-Brieuc-Ploufragan ; 1,4 M € a été budgété pour cette opération de construction ;

Que la définition du programme est en cours. Selon les dires de l'agence, il s'agirait d'un bâtiment de conception bioclimatique ; par ailleurs ce bâtiment intégrera les exigences en matière de surface par agent ;

Considérant que l'agence de l'eau indique avoir mis en place par ailleurs une politique d'entretien et de maintenance du patrimoine immobilier visant à améliorer les performances énergétiques des bâtiments par un pilotage plus adapté des installations techniques sur ses différents sites ; qu'il en est résulté une réduction des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 17% et une baisse des dépenses énergétiques (- 8% pour l'électricité, - 11% pour le gaz) entre 2010 et 2014 ;

Considérant que la stratégie immobilière de l'agence est envisagée à effectifs constants car de nouvelles missions pourraient être confiées aux agences de l'eau à parution de la loi relative à la biodiversité ;

Considérant que la stratégie immobilière de l'agence pour les années à venir se décline selon quatre axes : le premier vise à densifier les locaux du siège et ceux de la délégation Ouest atlantique ce qui permettra d'en améliorer le ratio d'occupation ; le deuxième consiste à construire les locaux de la délégation Armor Finistère ce qui permettra à l'agence de se libérer des locaux pris à bail ; le troisième consiste à poursuivre les améliorations thermiques notamment par l'installation d'un dispositif de surveillance des données de consommations et de fonctionnement des divers équipements sur l'ensemble des sites ; le quatrième vise à rechercher de nouvelles optimisations de fonctionnement ;

Considérant que l'agence prend en compte les obligations de mise en accessibilité de ses sites, notamment par la réalisation de travaux au siège (besoins estimés à environ 200 000 € - travaux partiellement réalisés) ;

Considérant enfin le travail inter-agences/ONEMA piloté par l'Agence de l'eau Loire Bretagne sur la question de l'archivage (mise en place d'un système d'archivage électronique ; recours à un tiers archiver pour les dossiers de redevance et de marchés publics) ;

Les représentants de l'agence de l'eau Loire-Bretagne ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 1er avril 2015 et du 8 juillet 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne :

1. Le Conseil constate que l'agence de l'eau Loire-Bretagne a établi en 2011 un SPSI approuvé par France Domaine pour la période 2011-2015 conformément à la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.
2. Le Conseil rappelle l'importance de disposer de données fiables relatives au patrimoine pour l'élaboration du SPSI afin que des objectifs puissent être fixés, leur réalisation objectivement quantifiée et les évolutions précisément considérées et appréciées ; à ce titre les différences constatées entre effectifs physiques et nombre de poste de travail par site suscitent des interrogations. De même les données relatives à la SUN pour le SPSI de 2011 et dans le document présenté pour la séance

Conseil de l'immobilier de l'État

comportent des différences non expliquées. Le Conseil demande que ces données factuelles soient clarifiées.

3. Au terme de son SPSI, l'agence Loire-Bretagne se fixait comme objectif à cinq ans d'atteindre un ratio de 13,9 m² SUN par agent, soit un objectif supérieur de 16% à la norme de l'État, et cela alors même qu'aucune précision n'est apportée sur la proportion des effectifs ayant des fonctions non sédentaires. Si des actions de densification de son siège par regroupement avec la délégation Centre Loire et l'accueil de personnels de l'ONEMA dès 2011 ont été menées, le Conseil relève toutefois que ces efforts ne suffisent pas à atteindre les objectifs fixés par l'agence et encore moins à satisfaire les critères de la politique immobilière définis par circulaire du Premier ministre. Le Conseil appelle l'agence au respect de la norme des 12 m² SUN/poste de travail sur les locaux tertiaires, pour son siège et ses délégations, hors Poitou Limousin ce dernier présentant un ratio inférieur à la norme plafond. Le ratio moyen, siège et délégations confondus, est passé de 15,14 m² SUN par poste de travail en 2011 à 14,43 m² en 2015.
4. Le Conseil regrette que les documents présentés ne reflètent pas davantage une réflexion concrète sur la stratégie immobilière de l'agence pour les cinq ans à venir, le dossier transmis correspondant à un état des lieux à date et à l'indication de pistes de réflexion sans objectif quantifié alors que l'échéance du SPSI en cours est proche.
5. Le Conseil entend la préoccupation de l'agence de privilégier les regroupements avec des opérateurs sous tutelle du ministère en charge de l'écologie et précise qu'à minima, l'agence gagnerait à se rapprocher des services immobiliers de son ministère de tutelle afin d'identifier les services et opérateurs potentiellement intéressés. Le Conseil considère cependant qu'il n'est en aucun cas justifié de s'y limiter considérant la contrainte induite et les faibles marges dans les délégations, tout comme le maintien d'une délégation dans un bien propre ne peut être une fin en soi.
6. Le Conseil précise, concernant la délégation Armor Finistère, que le scénario d'un hébergement du service par une autre structure doit impérativement être exploré ; si, toutefois, l'option de la construction d'un futur site de la délégation Armor Finistère est maintenue, le projet doit être conduit dans le plus strict respect des normes de la politique immobilière de l'État et des exigences actuelles en matière environnementale.
7. Le Conseil constate que l'agence n'a pas présenté un budget de fonctionnement et lui demande de fournir ce document ainsi qu'un dossier relatif au projet de construction du siège de la délégation Armor Finistère (programme, budget et performances attendues de ce nouveau bâtiment). Il souhaite également disposer de l'indication de la SHON et de la SUB des différents sites et de la valeur des biens portés au bilan de l'Agence.
8. Le Conseil demande enfin à être informé du nouveau SPSI qui sera soumis au Conseil d'administration de l'agence.
9. En conclusion, le Conseil invite le ministère de tutelle à une réflexion prospective quant aux futures missions des agences, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et aux besoins (personnels, immobiliers) nécessaires pour les mettre en œuvre.

Il lui suggère également d'encourager les rapprochements des agences avec d'autres organismes, services (y compris hors « périmètre » de l'eau) afin de poursuivre les densifications.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-27 en date du 8 juillet 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhin-Meuse

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le protocole de coopération entre l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les six agences de l'eau signé en juillet 2010 et la décision du 5ème conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011 relative à la poursuite des mutualisations entre l'ONEMA et les agences de l'eau. Ces mutualisations concernent l'entrée en vigueur de référentiels communs sur la surveillance et l'évaluation de l'État des milieux aquatiques, la finalisation des modalités de recouvrement des redevances, le développement d'un logiciel commun de gestion de ressources humaines ;

Vu le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et notamment son article 9 portant création de l'Agence française de la biodiversité et son article 11 détaillant sa composition ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau adopté en Conseil d'administration du 24 juin 2010 ;

Vu l'avis de la direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère de l'écologie et du développement durable du 23 novembre 2010 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 17 janvier 2011 ;

Vu les éléments relatifs à l'évolution de la stratégie immobilière de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, transmis préalablement à l'audition du 6 mai 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir procédé à l'audition M. Paul MICHELET, directeur général accompagné de M. Franck-Richard KIEFFER, secrétaire général adjoint, en présence de MM. Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière, du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (DAFI) et Didier SZMAROWSKI, chef du département de l'immobilier (DAFI) et de Monsieur Didier PETITJEAN, chef du bureau stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État, du service FRANCE DOMAINE, lors de sa séance du 6 mai 2015 ;

Considérant que l'agence de l'eau Rhin-Meuse est l'une des 6 agences créées par la loi sur l'eau de 1964. Il s'agit d'un établissement public à caractère administratif, placé sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Considérant que la stratégie de mise en œuvre de la politique française de l'eau est définie dans les grands bassins hydrographiques par les comités de bassin dont les agences de l'eau assurent le secrétariat ;

Que les comités de bassin sont des instances délibératives qui rassemblent, par grand bassin versant hydrographique (sept en métropole et cinq dans les bassins d'outre-mer), toutes les parties prenantes de la gestion des ressources en eau (collectivités locales, industries, agriculteurs, État, consommateurs, ONG) ;

Que le comité de bassin fixe la stratégie en faveur de la protection de l'eau et des milieux aquatiques par des plans de gestion ou schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin (SDAGE). Il donne un avis conforme sur le programme de l'agence de l'eau et sur le taux des redevances destinées à le financer (recettes fiscales environnementales) ;

Que le comité de bassin Rhin-Meuse est composé de cent membres (quarante représentants des collectivités, quarante représentants des usagers de l'eau et vingt représentants de l'État) ;

Considérant que l'agence de l'eau Rhin-Meuse est administrée par un Conseil d'administration composé de 22 administrateurs désignés parmi les membres du comité de bassin (11 représentants des collectivités et 11 représentants des usagers), de 11 représentants de l'État et d'1 représentant du personnel de l'agence ;

Considérant que l'agence est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle perçoit des redevances auprès des consommateurs en fonction des pollutions rejetées et des prélèvements d'eau. Son budget annuel s'élève à 180M€, dont les recettes proviennent à 90% des taxes perçues ;

Considérant que l'agence assure une mission d'intérêt général. Elle contribue à réduire les pollutions de l'eau de toutes origines et à protéger les ressources en eau et les milieux aquatiques grâce à des interventions financières (soutien à des investissements), par la construction et le développement d'outils de planification, par la production et l'exploitation de données sur l'eau pour la connaissance, la gestion et l'évaluation ;

Qu'à cela s'ajoutent des missions de concertation, de coopération internationale avec les pays riverains, d'information et d'éducation du citoyen pour soutenir les politiques de l'eau ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la zone de compétence de l'agence de l'eau couvre trois régions¹ et huit départements (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle, Meurthe-et-Moselle dans leur totalité ; Ardennes, Haute-Marne, Meuse, Vosges en partie) ;

Considérant que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en cours s'étend sur la période 2011-2015 ; qu'il a vocation à être renouvelé pour cinq ans à compter de 2016 sur la base d'un diagnostic et d'orientations partagés avec France Domaine et le ministère chargé de l'écologie, ministère de tutelle ;

Que la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie – ministère de tutelle- a donné en novembre 2010 un avis favorable à ce projet, recommandant, compte tenu des effectifs de l'agence de l'établissement à horizon 2013 et des possibilités d'hébergement sur le site, que des possibilités de regroupement avec les délégations interrégionales de Office national de la Chasse et de la Faune Sauvage (ONCFS) ou de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) soient étudiées ;

Que France domaine a approuvé le schéma en janvier 2011 en précisant que toute modification ultérieure du schéma devrait être approuvée et que toutes les opérations réalisées devront respecter les critères de la performance immobilière, être budgétairement soutenables et compatibles avec les missions et engagements financiers de l'opérateur ;

Que le contrôleur financier a pour sa part appelé l'attention de l'agence sur le fait qu'il convenait de prendre en compte l'effectif ETP/ETPT autorisé pour 2011, et non un « effectif physique » supérieur, pour le calcul du ratio d'occupation le plus exact possible ;

Considérant que l'agence de l'eau est propriétaire de son patrimoine immobilier, que ce dernier se situe en un lieu unique sur le territoire de la commune de Rozérieulles (Moselle) où sont installés tous les personnels de l'agence. Il s'agit là d'une particularité par rapport aux autres agences, qui sont dotées d'un siège et de délégations territoriales ;

Considérant qu'il ressort du diagnostic établi en 2010 que le bien est composé d'un ensemble de quatre bâtiments à usage de bureaux dénommés Rhin, Meuse, Moselle, Longeau, d'un bâtiment de service (Sarre), d'un garage souterrain et d'un stationnement sur deux niveaux. La première parcelle de terrain a été acquise en 1968 ;

Que les premiers bâtiments (« Rhin » et « Sarre ») ont été achevés en 1971. Les autres constructions « Moselle » (1983), « Meuse » (1995) et « Longeau » (2009) ont été édifiées au gré de l'évolution des besoins ;

Que la valeur vénale du parc immobilier a été estimée à 10 269 486 € au 31 décembre 2009 (soit 8 507 886 € pour le bâti et 1 761 600 € pour le nonbâti) ;

Que la surface hors œuvre nette (SHON) représente 7 813 m² et la surface utile brute (SUB) 6 624 m². La surface utile nette (SUN) est de 3 270 m² ;

Considérant que l'agence a connu une forte période d'expansion au début des années 1990 et le doublement de ses effectifs (de 100 à 200 personnes environ) suite à l'accident survenu dans les

¹ Avant mise en œuvre de la loi du 16 janvier 2015

Conseil de l'immobilier de l'État

établissements Sandoz près de Bâle (octobre 1986). Ce dernier a eu de graves conséquences écologiques sur l'ensemble du bassin rhénan en raison du déversement d'eaux polluées dans les Rhin. Ce grand incident a conduit à un accroissement des effectifs de l'agence de l'eau et explique pour partie les constructions successives et l'accroissement des superficies constatées jusqu'en 2009 ;

Considérant que le bâtiment « Longeau », dont la construction a été décidée en 2004 et qui a été livré en 2009, se compose : d'une salle de réunion d'une capacité de 120 personnes, d'une salle de conservation des archives conforme aux normes de la direction des archives de France, d'un étage de bureau pour une vingtaine d'agents, d'un second étage constitué d'un plateau non équipé. Dès sa livraison, le bâtiment Longeau était trop vaste au regard de l'effectif de l'agence. Pour cette raison le dernier étage n'a pas été aménagé ;

Considérant que le diagnostic réalisé en 2010 a permis de conclure à une bonne adéquation entre l'activité de l'établissement et le parc immobilier dont elle dispose. Quelques faiblesses en termes de performance énergétique ont été relevées et un plan d'action adopté pour y remédier ;

Que l'agence a procédé à des travaux visant à améliorer le classement de consommation énergétique du bâti, sur la période 2010-2013, dont l'isolation du rez-de-chaussée du bâtiment « Rhin », l'étanchéité de la toiture du bâtiment « Meuse » modification du système de chauffage dans les bâtiments « Meuse » et « Moselle » et des travaux d'isolation du garage du bâtiment « Moselle » ;

Que l'agence s'est inscrite par ailleurs dans le « plan administration exemplaire » avec une priorité sur la question des déplacements et du bilan carbone ;

Considérant que la bonne adéquation du parc et son état physique satisfaisant, d'une part, et l'absence relative d'informations quant à l'évolution prévisionnelle du plafond d'emploi, d'autre part, n'ont pas conduit l'agence à identifier de nouvelles pistes de rationalisation du parc dans le cadre du SPSI initial ;

Considérant que l'agence comptait 208 ETPT en 2009, pour un plafond d'emploi autorisé de 219, et 206 ETPT en 2010 pour un plafond d'emploi autorisé de 216 ;

Que l'agence n'a pas anticipé de baisse de son plafond d'emploi lors de l'élaboration du SPSI en 2010, estimant qu'il était difficile d'en prévoir l'évolution. Elle a élaboré son SPSI initial sur la base d'un plafond de 216 et le maintien de 260 postes de travail, « à titre conservatoire » selon ses termes ;

Que l'agence a, cependant, connu entre 2008 et 2015, une réduction d'effectifs d'environ 2,5% par an, soit 5 ETPT en moyenne chaque année ;

Considérant qu'à ce jour, l'agence de l'eau a un plafond d'emploi en Equivalent temps plein travaillé (ETPT) de 192 ETPT², pour 210 agents résidents sur site (auxquels s'ajoutent 7 à 8 prestataires) et 235 postes de travail ;

Que 160 agents sont considérés comme étant sédentaires, les 50 autres correspondent à des chargés d'affaires, présents à 60% de leur temps sur le site ;

² Source : procès-verbal du conseil d'administration du 4 décembre 2014

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le ratio SUN par poste de travail est de 13,91 m² en 2015 ;

Considérant que l'agence a présenté à son conseil d'administration en novembre 2013 un point d'étape de la mise en œuvre du SPSI et des perspectives d'évolution. Différentes hypothèses de reconfiguration de l'agence et de distribution des postes de travail dans les bâtiments existants ont été envisagées avec pour double objectif de rationaliser l'usage du patrimoine immobilier et d'optimiser les méthodes de travail ;

Que les scenarii ont fait l'objet d'études technico-financières qui seront présentées au conseil d'administration de juillet 2015, après avoir été évoqués une première fois au CA de mars 2015 ;

Que ces scenarii prennent en compte les orientations de la direction de l'eau et de la biodiversité de 2010 visant à densifier le patrimoine de l'agence par l'accueil des services des délégations interrégionales de l'ONEMA et de l'ONCFS ;

Considérant que le premier scenario consiste pour l'agence à resserrer les bureaux sur les bâtiments « Meuse », « Longeau », « Rhin », tout en conservant « Sarre » (bâtiment technique) ;

Que l'intégralité du bâtiment « Moselle » pourrait être louée ; sa valeur locative étant évaluée par France domaine à 113 500 € HT (pour les trois niveaux de bureaux et réserves, atelier technique – valeur mai 2014) ;

Que le coût annuel de fonctionnement de « Moselle » est estimé à 65 000 €/an (dont 20 000 € pour l'eau, l'électricité, les assurances, l'entretien courant, 23 000 € pour le nettoyage et 22 000 € de gardiennage et d'accueil) ; le gain en charges de fonctionnement serait donc de 65 000 €/an au bénéfice de l'agence de l'eau, hors produits de location ;

Que cette hypothèse permet à l'agence de conserver une surface utile de 2 298 m² de bureaux, soit de quoi couvrir difficilement les besoins de l'agence sur la base d'un besoin en postes de travail de 227 postes, soit un ratio de 10,12 m² (base fin 2016) ; la prévision en ETPT est de 187 pour l'année 2015 (année 2016 non communiquée) ;

Considérant que le second scenario consiste pour l'agence à libérer l'intégralité du bâtiment « Moselle » (hypothèse 1) et à investir le second étage du bâtiment « Longeau » (espace inoccupé depuis sa création, conservé en réserve) ;

Que la surface utile serait portée à 2 650 m² pour 227 postes de travail (estimation base fin 2016), soit un ratio de 11,67 m² ;

Que les produits de location et charges de fonctionnement de « Moselle » sont identiques au premier scenario évoqué ;

Considérant que ces orientations représentent les prémices de la stratégie immobilière de l'agence pour les années à venir ; les deux scenarii ont fait l'objet d'une étude d'un programmiste (livrée fin 2014) et qu'un marché de maîtrise d'œuvre pour la réorganisation des bâtiments principaux de l'agence Rhin-Meuse est en cours de passation ;

Les représentants de l'agence de l'eau Rhin-Meuse ayant été entendus en leurs explications,

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 1er avril 2015 et du 8 juillet 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhin-Meuse :

1. Le Conseil constate que l'Agence de l'eau Rhin-Meuse a établi en 2011 un SPSI approuvé par France Domaine pour la période 2011-2015 conformément à la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.
2. Considérant l'adéquation du parc aux missions et aux besoins, son bon état général et le ratio de 12,98 m² SUN par poste de travail en 2011 estimé proche de la cible de 12 m², l'agence s'est fixé pour seul objectif sur la période l'optimisation de la performance énergétique du patrimoine. Le Conseil relève qu'à défaut d'une anticipation des baisses d'effectifs et d'un programme d'actions adapté, le ratio SUN par poste de travail s'est accru, passant de 12,98 m² en 2011 à 13,91 m² en 2015.
3. Le Conseil relève que l'agence établit un ratio sur la base du nombre de postes de travail. Or comme l'avait souligné le contrôleur financier en décembre 2010, il convient de calculer le ratio sur la base du nombre d'ETPT soit 192. Ce calcul aboutit à un ratio de 17,03 m², bien au-delà de la norme de 12 m². De plus, l'agence emploie 50 agents non sédentaires. Le Conseil s'étonne que l'aménagement des surfaces ne tienne pas compte de cette catégorie de personnels.
4. Il recommande que le titulaire du marché de maîtrise d'œuvre étudie particulièrement ce point dans le cadre des travaux futurs.
5. Si l'on rapproche, en outre, le nombre de postes de travail de celui du nombre de postes occupés par des résidents, soit respectivement 235 postes de travail et 218 résidents selon les déclarations de l'agence, il semble que plus de 10% des postes de travail soient vacants (non attribués). Le Conseil demande à l'agence de clarifier ses besoins en termes de postes de travail, en fonction des effectifs actuels et à venir.
6. Le Conseil prend acte de l'engagement récent de l'agence dans une démarche de rationalisation du parc (par densification et accueil d'autres structures) et d'optimisation des méthodes de travail ; démarche que le Conseil soutient et encourage.
7. Le Conseil entend l'intérêt d'un rapprochement physique de l'agence de l'eau avec l'ONEMA en termes de partage des méthodes de travail, des outils et des fonctions supports. Il appelle néanmoins l'attention de l'établissement et du ministère de tutelle sur l'évolution potentielle des missions et des effectifs de l'un et de l'autre dans le cadre de la création de la future agence française de la biodiversité. Il insiste pour que les conséquences en soient tirées en termes d'organisation du travail et des espaces dans les études en cours ou à venir, notamment de maîtrise d'œuvre.
8. Il alerte enfin l'agence sur le montage et le cadrage d'une future convention entre l'agence, l'ONEMA et éventuellement l'ONCFS préalablement à la signature des marchés de travaux pour l'aménagement des bâtiments « Moselle » et de « Longeau ».
9. Le Conseil a bien noté que la venue de l'ONEMA reposait pour ce dernier sur sa capacité à prendre à bail des locaux appartenant à l'agence. Il retient que cela suppose la cession par l'ONEMA de son bien propre qu'il occupe jusqu'alors et appelle l'attention de France Domaine sur ce point particulier.
10. En conclusion, le Conseil invite le ministère de tutelle à une réflexion prospective quant aux futures missions des agences, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et aux besoins (personnels, immobiliers) nécessaires pour les mettre en œuvre.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il lui suggère également d'encourager les rapprochements des agences avec d'autres organismes, services (y compris hors « périmètre » de l'eau) afin de poursuivre les densifications. La mise en œuvre des schémas immobiliers directeurs régionaux (SDIR) doit être l'occasion pour les agences de s'intégrer dans des réflexions élargies et partagées avec les services de l'État et ses opérateurs à l'échelle des régions.

*

Avis n° 2015-42 en date du 16 décembre 2015

sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le protocole de coopération entre l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les six agences de l'eau signé en juillet 2010 et la décision du 5ème conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011 relative à la poursuite des mutualisations entre l'ONEMA et les agences de l'eau. Ces mutualisations concernent l'entrée en vigueur de référentiels communs sur la surveillance et l'évaluation de l'État des milieux aquatiques, la finalisation des modalités de recouvrement des redevances, le développement d'un logiciel commun de gestion de ressources humaines ;

Vu le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et notamment son article 9 portant création de l'Agence française de la biodiversité et son article 11 détaillant sa composition ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau de juin 2010, les évolutions et actions mises en œuvre en application des orientations du SPSI et les orientations envisagées ;

Vu l'avis de la direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère de l'écologie et du développement durable du 23 novembre 2010 ;

Vu les avis du service France Domaine de novembre 2010, janvier 2011 et janvier 2012 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu les éléments relatifs à la stratégie immobilière de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, transmis préalablement à l'audition du 30 septembre 2015 et notamment la version révisée du SPSI datée de septembre 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Laurent ROY, directeur général, en présence de M. Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie accompagné de M. Didier SZMAROWSKI, chef du département de l'immobilier, et de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur « stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État » du service France Domaine, lors de sa séance du 30 septembre 2015 ;

Considérant que l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse est un établissement public à caractère administratif créé par la loi sur l'eau de 1964, au même titre que cinq autres agences¹, et placé sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Que les agences de l'eau sont dédiées à la mise en œuvre de la politique de l'eau. Elles ont pour mission de contribuer à l'amélioration de la gestion de la ressource en eau, à la protection et à la restauration des milieux aquatiques naturels, à la reconquête de la qualité des eaux dans l'intérêt commun des bassins ;

Considérant que l'agence réalise ses missions sur deux bassins hydrographiques Rhône-Méditerranée et Corse ;

Que les bassins Rhône-Méditerranée et Corse correspondent à l'ensemble des fleuves français et de leurs affluents qui se déversent en Méditerranée. Ces bassins couvrent en tout ou partie, 9 régions et 30 départements, et s'étendent sur 136 000 km², soit près de 25 % du territoire national ;

Considérant que la stratégie de mise en œuvre de la politique de l'eau s'élabore à l'échelle des bassins hydrographiques à travers les comités de bassin, dans le cadre d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), document général de planification adopté par le comité de bassin, et de programmes d'interventions pluriannuels (10e programme 2013-2018) ;

Que les agences de l'eau assurent le secrétariat des comités de bassin et animent la concertation au travers des instances de bassin, permettant d'en assurer le bon fonctionnement ;

Que l'agence ayant dans son champ de compétence deux bassins hydrographiques, elle assure le secrétariat des deux comités de bassin Rhône-Méditerranée et de Corse ;

Considérant que l'agence de l'eau perçoit des redevances auprès des usagers de l'eau en fonction des pollutions rejetées et des prélèvements d'eau ;

Que les recettes de redevances se sont inscrites à 530 M€ en 2014 (pour 491 M€ en 2013) ;

¹ Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse et Seine-Normandie

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en cours s'étend sur la période 2011-2015 ; qu'il a été élaboré en 2010 et révisé en 2011 ;

Considérant que le ministère de tutelle et le service France Domaine avaient, en réaction au SPSI initial, demandé que soit explicitement examinée la situation des deux sites occupés à Lyon et d'un site occupé à Montpellier ; qu'il soit également procédé à une optimisation des surfaces occupées ;

Considérant que l'agence emploie 460 agents en 2014 (plafond d'emploi de 366 ETPT, source Rapport d'activité 2014) et dispose dans la globalité du parc de bureaux occupé de 508 postes de travail ;

Considérant que l'évolution des effectifs pour les années à venir est incertaine. Elle pourrait être adaptée à de nouvelles missions qui seraient confiées aux agences dans le cadre de la loi sur la biodiversité. En tout état de cause, elle s'inscrira dans la trajectoire déterminée dans le triennal pour l'ensemble des agences ;

Considérant que le parc immobilier de bureaux occupé par l'agence se compose de 5 sites, dont le siège situé à Lyon et quatre délégations régionales : Rhône-Alpes (Lyon), Besançon, PACA et Corse, Montpellier ;

Considérant que le siège situé à Lyon est un bien propre (valeur vénale inconnue) ; qu'il se compose de 8 937 m² SHON, 7 907 m² SUB, dont 3 761 m² SUN ;

Que le nombre de poste de travail en 2014 est de 293, pour un effectif de 264 agents. Le ratio d'occupation est de 12,8 m² SUN par poste de travail pour une valeur « plafond » cible de 12 m². Le ratio SUB par poste de travail est de 26,98 pour une valeur cible de 20 ;

Que les charges de fonctionnement s'élèvent à 230 319 € ;

Considérant que la délégation Rhône-Alpes est également située à Lyon dans des locaux pris à bail. Elle occupe 1 731 m² SHON pour 902 m² SUN ;

Que le nombre de poste de travail en 2014 est de 63, pour un effectif de 58 agents. Le ratio d'occupation est 14,3 m² SUN par poste de travail (valeur cible : 12) ;

Que le loyer annuel s'élève à 444 043 € ;

Considérant que la délégation de Besançon est un bien propre (valeur vénale inconnue) d'une superficie de 1 233 m² SHON pour 751 m² SUN ;

Que le nombre de postes de travail en 2014 est de 51, pour un effectif de 39 agents. Le ratio d'occupation est de 14,7 m² SUN par poste de travail (valeur cible : 12) ;

Que les charges de fonctionnement s'élèvent à 18 005 € ;

Considérant que la délégation régionale de Montpellier occupe, en 2014, 1 095 m² SHON pour 672 m² SUN dans des locaux pris à bail ;

Qu'elle a en juillet 2011 procédé à une opération de resserrement en libérant les locaux du rez-de-chaussée du site, soit environ 200m² SUB (150 m² SUN). Entre 2011 et 2014, le ratio d'occupation est passé de 17,4 à de 15,6 m² SUN par poste de travail, ce qui n'a pas permis d'atteindre la valeur cible de 12 m² ;

Que le nombre de postes de travail en 2014 est de 43, pour un effectif de 42 personnes ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le loyer annuel s'élève à 228 678 € et les charges de fonctionnement à 17 160 € ;

Considérant que la délégation PACA – Corse, située à Marseille, est installée sur une surface prise à bail de 970 m² SHON pour 624 m² SUN (218 m² à l'entresol ont été abandonnés en 2009 lors du renouvellement du bail) ;

Que le nombre de poste de travail en 2014 est de 58, pour un effectif de 57 agents. Le ratio d'occupation est de 10,8 m² SUN par poste de travail ;

Que le loyer annuel s'élève à 279 573 €, les charges de fonctionnement à 17 002 € ;

Considérant que le bassin Corse n'est pas doté d'une implantation. Seul un agent de la délégation PACA-Corse est implanté sur l'île et hébergé par la DREAL ;

Considérant que l'ensemble du parc immobilier de bureaux occupé par l'agence de l'eau représente 13 966 m² SHON, dont 6 710 m² SUN, pour un effectif de 460 agents (366 ETPT²) et 508 postes de travail ;

Qu'il en résulte en 2014 un ratio d'occupation moyen sur l'ensemble des sites de 13,2 m² SUN par poste de travail, pour 13,7 m² SUN par poste de travail en 2011, soit une baisse insuffisante pour atteindre la cible plafond de 12 m² ;

Que le ratio d'optimisation de l'occupation des postes de travail (quant à lui calculé sur le nombre de postes de travail divisé par les résidents ETPT) est de 1,38³ en 2014 pour 1,29 en 2011. Ce ratio ne fait pas l'objet d'une valeur cible mais doit être observé dans son évolution. Il s'agit en l'occurrence d'une hausse ;

Considérant que l'agence a inscrit en 2011, dans son schéma pluriannuel de stratégie immobilière, les orientations suivantes :

- l'optimisation et la mutualisation des surfaces, notamment en accueillant des personnels de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;
- la réduction des coûts de fonctionnement par la renégociation des baux, la réduction des consommations énergétiques sur la base des bilans énergétiques réalisés en 2010, l'optimisation fiscale par la demande d'exonération de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur les sites en location, la réduction des surfaces par mutualisation, sous-location, abandon de certains locaux... ;
- l'anticipation quant aux devenir des sites notamment les sites pris à bail au moins 18 mois avant échéance des baux, la renégociation des baux, d'éventuelles cessions ;

Considérant que, depuis le début du SPSI, l'agence a porté une attention particulière à l'optimisation des baux ;

² Donnée issue du rapport d'activité 2014

³ Pour mémoire, et conformément à la circulaire du 19 février 2010 sus visée, nous retiendrons que « la mutualisation des postes pour les temps partiels et les itinérants permet d'atteindre un ratio inférieur à 1 en tenant compte des postes vacants ».

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le bail de la délégation Rhône-Alpes (Lyon) a été reconduit en 2012 dans des conditions plus favorables permettant une économie annuelle de 97 000 € HT HC, contre un engagement ferme d'occupation de 6 années minimum ;

Que le bail du site de Montpellier révisé en 2011 après l'abandon de surfaces, puis renégocié en 2013, permet une économie annuelle de 72 817 € HT et HC (loyer annuel de 190 000 € HT HC contre un loyer annuel –hors surloyer- de 262 817 € HT HC précédemment soit une baisse de plus de 27%). Le nouveau bail est résiliable tous les 3 ans contrairement au précédent ;

Que le bail de Marseille était, lors de l'audition, en cours de renégociation contre un engagement ferme d'occupation de 6 ans (économie annuelle attendue : 28 680 € HT et HC) ;

Considérant que l'agence a également opéré diverses démarches en vue d'accueillir des services de l'ONEMA et de densifier son siège par la location d'une partie des locaux. Les démarches n'ont pas pu se concrétiser, l'office ayant privilégié une autre solution ;

Que l'agence a, en remplacement, finalement loué 205 m² SUN et 4 stationnements à une société privée (SINTEC). Le bail signé le 1er décembre 2014 arrive à échéance en 2020. Il représente un revenu annuel pour l'agence de 44 850 € ;

Considérant que le projet d'accueil de l'ONEMA dans les locaux de Besançon (pris à bail) a été abandonné ;

Considérant que les diagnostics énergétiques de l'ensemble des locaux réalisés en 2010 ont permis de chiffrer à 4,5 M€ HT un programme d'amélioration global ;

Que les travaux concernant les biens propres de l'agence ont été estimés à 3,2 M€ (siège : 2,6 M€, Besançon : 0,6 M€). Ceux du siège ont été réalisés en priorité ;

Que les investissements listés pour les locaux pris à bail ont été évalués globalement à 1,366 M€ (dont délégation Rhône-Alpes : 954 300 €, délégation PACA-Corse : 204 600 €, délégation de Montpellier : 207 900 €) ;

Considérant que des baisses de consommation de fluide sont annoncées à hauteur de 12% pour le gaz et 15% pour l'électricité ;

Considérant que l'agence entend maintenir ses implantations locales car elles sont en nombre limité (4 délégations régionales pour 6 régions) et nécessaires à la conduite des missions sur un territoire étendu ;

Les représentants de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 30 septembre et du 16 décembre 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse :

1. Le Conseil constate que l'agence de l'eau a établi en 2010 un SPSI, révisé en 2011, ce schéma ayant fait l'objet de remarques explicites de la part de la tutelle et du service France Domaine, d'une part, quant à la situation des deux sites occupés à Lyon et d'un site occupé à Montpellier et, d'autre part, quant à la nécessaire optimisation des surfaces occupées. Il s'étonne toutefois que la valorisation du patrimoine de l'agence soit inconnue.

Conseil de l'immobilier de l'État

2. Le Conseil regrette que la préconisation initiale de regroupement des deux sites de Lyon n'ait pas d'ores et déjà été mise en œuvre et qu'un bail à échéance de 2020 ait été signé pour accueillir une société privée renvoyant à une date incertaine la mise en œuvre de sa demande. Il incite donc l'agence à réfléchir dès maintenant aux conditions nécessaires à la réalisation du regroupement eu égard notamment aux lourds investissements réalisés au siège de l'agence.
3. Le Conseil déplore que la libération d'une partie des surfaces prises à bail sur le site Montpellier (réalisation juillet 2011) n'ait pas été l'occasion d'une opération immobilière plus ambitieuse pour l'Agence.
4. Le Conseil remarque les démarches conduites par l'agence afin de densifier les sites par le rapprochement avec l'ONEMA. Toutefois le Conseil, devant le résultat mitigé de la démarche, ne peut qu'encourager l'agence à se rapprocher d'autres opérateurs ou services de l'État considérant les ratios d'occupation actuels pour au moins 3 des 5 sites occupés.
5. Le conseil prend acte des opérations menées pour la renégociation des baux conformément aux dispositions du SPSI et des résultats obtenus.
6. Le Conseil entend que les perspectives d'évolutions immobilières sont étroitement liées à l'occupation des bâtiments, à l'organisation administrative de l'État, à l'évolution des missions qui seront confiées à l'agence.

Il appelle le ministère de tutelle à une réflexion prospective quant aux futures missions des agences, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et aux besoins (personnels, immobiliers) nécessaires pour les mettre en œuvre. Cette démarche, dont les conclusions conditionneront la stratégie immobilière des agences de l'eau, est indispensable.

Le Conseil suggère également à la tutelle d'encourager les rapprochements des agences avec d'autres organismes, services (y compris hors « périmètre » de l'eau) afin de poursuivre les densifications, et cela particulièrement dans le cadre des SDIR.

7. Le Conseil demande enfin à être informé du nouveau SPSI qui sera soumis au Conseil d'administration de l'agence.

*

Avis n° 2015-41 en date du 16 décembre 2015**sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Artois Picardie**

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le protocole de coopération entre l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les six agences de l'eau signé en juillet 2010 et la décision du 5ème conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011 relative à la poursuite des mutualisations entre l'ONEMA et les agences de l'eau. Ces mutualisations concernent l'entrée en vigueur de référentiels communs sur la surveillance et l'évaluation de l'État des milieux aquatiques, la finalisation des modalités de recouvrement des redevances, le développement d'un logiciel commun de gestion de ressources humaines ;

Vu le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et notamment son article 9 portant création de l'Agence française de la biodiversité et son article 11 détaillant sa composition ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Artois-Picardie de juin 2010, les évolutions et actions mises en œuvre en application des orientations du SPSI et les orientations envisagées ;

Vu l'avis de la direction de l'eau et de la biodiversité du Ministère de l'écologie et du développement durable du 23 novembre 2010 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 16 novembre 2010 ;

Vu les évaluations du parc immobilier de l'agence de l'eau Artois Picardie établies par France Domaine les 5 mai et 3 novembre 2010 ;

Vu les éléments relatifs à la stratégie immobilière de l'Agence de l'eau Artois Picardie, transmis préalablement à l'audition du 30 septembre 2015 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Olivier THIBAUT, directeur général, accompagné de M. Jérôme DESCAMPS, secrétaire général, en présence de M. Philippe BAUCHOT, délégué à l'action foncière du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie accompagné de M. Didier SZMAROWSKI, chef du département de l'immobilier, et de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur « stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État » du service France Domaine, lors de sa séance du 30 septembre 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'agence de l'eau Artois-Picardie est un établissement public à caractère administratif créé par la loi sur l'eau de 1964, au même titre que cinq autres agences¹, et placé sous tutelle du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Que les agences de l'eau ont pour mission de contribuer à l'amélioration de la gestion de la ressource en eau, à la protection et à la restauration des milieux aquatiques naturels, à la reconquête de la qualité des eaux dans l'intérêt commun des bassins ;

Considérant que l'agence de l'eau est administrée par un Conseil d'Administration composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des usagers de l'eau (agriculture, industrie, associations, ...) ;

Considérant que l'agence de l'eau est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière ;

Considérant que le bassin Artois-Picardie est le plus petit des bassins gérés par les agences de l'eau, par sa superficie (19 700 km²) et par son linéaire de cours d'eau (6 700 km) ;

Que le territoire de compétence de l'agence couvre l'intégralité des départements du Nord et du Pas-de-Calais, et partiellement celui de la Somme, de l'Aisne et de l'Oise et que ce bassin présente une forte densité en population (4,7 M d'habitants) ;

Considérant que l'agence de l'eau Artois-Picardie assure une mission d'intérêt général ;

Considérant qu'à ce titre, l'agence contribue à réduire les pollutions de l'eau de toutes origines et à protéger et gérer les ressources en eau et les milieux aquatiques grâce à des interventions financières (soutien à l'investissement ou au fonctionnement performant) ; par la construction et le développement de stratégies et d'outils de planification ; par la production et l'exploitation de données sur l'eau pour la connaissance, la gestion et l'évaluation ;

Qu'elle met en œuvre les objectifs prioritaires fixés dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), document général de planification adopté par le comité de bassin, et de programmes d'interventions pluriannuels (10e programme 2013-2018) ;

Considérant que l'agence de l'eau perçoit des redevances auprès des usagers de l'eau en fonction des pollutions rejetées et des prélèvements d'eau, le total des redevances attendues en 2015 s'élève à 134,330M€ ;

Considérant que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en cours s'étend sur la période 2011-2015 ; qu'il a été élaboré en 2010, présenté au Conseil d'administration et validé le 3 décembre 2010 ;

Considérant que le ministère de tutelle avait en réaction au SPSI initial, par courrier de novembre 2010, souligné la qualité du travail réalisé et la politique de rationalisation déjà lancée pour valoriser le patrimoine historique de l'agence constitué de biens immobiliers bâtis (bureaux, maisons) et non bâtis (terrains agricoles...) ;

¹ Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse, Seine-Normandie

Conseil de l'immobilier de l'État

Que depuis 2012, le SPSI a fait l'objet d'un suivi particulier et d'un point de présentation lors de chaque premier Conseil d'administration de l'agence de l'eau de l'année ;

Concernant le patrimoine immobilier non bâti :

Considérant que l'agence de l'eau a mené entre les années 1970 et 2000 une politique d'intervention active par acquisition de terrains dans le but de faciliter la création d'infrastructures dans le domaine de l'alimentation en eau potable en faveur des collectivités ;

Considérant que cette politique n'a pas été poursuivie au-delà des années 2000, les projets de création d'infrastructure n'ayant pas abouti ;

Considérant qu'à partir de 2010, la politique foncière de l'agence a connu des orientations différentes en raison de ses modalités d'intervention ;

Considérant qu'en septembre 2015, le parc immobilier autre que de bureaux représente 556 hectares, répartis sur 9 sites. Il est composé pour 84,5% de terres agricoles (terres, prairies, cressonnières, sites d'astaciculture²), 10,8% de boisements, 1,8% de zones humides issues d'anciennes cressonnières ; le reste étant constitué d'anciennes huttes de chasse, berges de cours d'eau, frayères... (près de 3%) ;

Considérant qu'en 2010 ce parc a fait l'objet d'une évaluation d'ensemble. Il était alors valorisé à 6,659 M€ pour 556 hectares. Il n'a pas été évalué globalement depuis ;

Considérant, concernant les usages et la valorisation économique de ces biens, que les terres agricoles font l'objet de contrats locatifs avec des exploitants agricoles (baux ruraux) ou avec la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) ;

Que ces baux sont, en 2014, au nombre de 89 (hors SAFER) couvrant une superficie de 180 hectares ;

Que les baux ruraux intègrent, de manière progressive depuis 2011, des clauses environnementales dont le respect est assuré par un suivi des conditions d'exploitation. Ces clauses environnementales fortes (interdiction de pesticides par exemple) ont permis de faire évoluer les pratiques agricoles ;

Qu'en concertation avec les exploitants agricoles, l'agence envisage des actions telles la plantation de haies et d'arbres isolés afin de protéger la faune ;

Considérant que les recettes de location des terres agricoles s'élèvent environ à 35 000 € par an et les dépenses liées aux impôts fonciers à 15 000 € annuels ;

Considérant que l'agence mène également des opérations de boisement sur certains terrains afin de favoriser l'absorption des nitrates par le couvert forestier et de préserver la ressource en eau ;

² Élevage des écrevisses

Conseil de l'immobilier de l'État

Que des parcelles boisées sont, en outre, valorisées et exploitées en fonction de leur maturité. Elles sont replantées d'essences locales afin de contribuer à la biodiversité. Les dépenses annuelles d'entretien à ce titre sur les 5 dernières années ont été en moyenne de 24 800 € ;

Considérant que la politique de maîtrise foncière développée par l'agence et la constitution d'un important patrimoine immobilier non bâti s'inscrit pleinement dans la politique d'intervention fixée par le contrat d'objectifs de l'établissement et dans le SPSI ;

Que l'agence, depuis 2014, a décidé de rationaliser ses propriétés, l'objectif étant de se dessaisir des parcelles ne présentant pas d'intérêt particulier du point de vue environnemental ;

Que, pour ce faire, l'agence envisage de les échanger contre des parcelles présentant un intérêt écologique avéré. Un travail fin d'identification des parcelles importantes pour la préservation de la faune ou de la flore ou du point de vue agricole et économique doit être achevé en 2016 préalablement à toute négociation avec les propriétaires et exploitants ;

Concernant le parc immobilier bâti, hors bureaux :

Considérant que la politique de maîtrise foncière de l'agence (années 1970 à 2000) l'a également conduite à acquérir six maisons situées sur des emprises agricoles localisées dans les boucles de la Lys et le Parc de la Deûle ;

Que ces habitations ont été mises en location. Seuls des investissements limités ont été réalisés ;

Qu'elles ont par la suite été répertoriées comme des biens non utiles au service dans le SPSI 2011-2015 et estimées alors à environ 1,420 M €. Elles ont été cédées depuis pour un montant total de 1,275 M € ;

Concernant le parc immobilier de bureaux :

Considérant que, outre son siège situé à Douai, l'agence comprend deux autres implantations l'une à Amiens, dite Mission Picardie, l'autre à Boulogne-sur-Mer dite Mission littoral, ces trois implantations ayant pour objectif de conserver une proximité avec les acteurs de terrain. L'agence comptait quatre implantations administratives en début de SPSI, l'agence comptable située à Douai ayant été intégrée au siège en 2011 ;

Considérant que l'agence de l'eau compte un effectif de 174 personnes physiques en 2014 pour 205 agents en 2008. Cela correspond à une baisse de 12,6 ETPT sur cette même période (de 182,77 à 170,15 ETPT) ;

Que se cumulent à ces effectifs les apprentis et stagiaires accueillis au sein de l'agence (5 en 2014) ;

Que l'évolution des effectifs pour les années à venir est peu prévisible, les conséquences de la loi sur la biodiversité sur les missions des agences de l'eau n'étant pas précisées ;

Que le ratio SUN par poste de travail sur l'ensemble des sites est de 12,99 m² ;

Considérant que le siège situé à Douai est un bien propre de 6 895 m² SHON, 4 457 m² SUB et 2 517 m² SUN pour un effectif de 164 personnes et 200 postes de travail, soit un ratio de 12,59 m² par poste de travail. Le ratio SUN sur effectif s'élève quant à lui à plus de 15 m² ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'agence est propriétaire de son siège, construit en 1995 à l'issue d'un concours d'architecte. Selon l'estimation réalisée en 2010, la valeur des bâtiments et terrains pour cette propriété s'élève à 12 290 639 € ;

Que l'implantation de l'immeuble le rend accessible en voiture, tramway et train ;

Que la conception du siège permet de disposer d'espaces d'accueil et de réunion nécessaires au fonctionnement des instances décisionnelles de la politique de l'eau (comité de bassin, comité d'administration). Le bâtiment s'organise autour d'un large atrium couvert, les bureaux étant disposés en couronne, en périphérie ;

Que la conception des locaux (qualités intrinsèques du bâtiment) induit un ratio d'optimisation de la conception (SUB/SHON) de 64,6 % pour un ratio cible supérieur à 85 % ;

Considérant que le service de l'agence comptable, initialement localisé à Douai dans des locaux pris à bail, a intégré le siège depuis 2011. L'économie qui en résulte est de 20 270 € par an (location et charges sur la base du coût 2011) ;

Considérant que le siège a fait en 2014 l'objet de lourdes dépenses de travaux de réparation de désordres sur la façade ;

Considérant qu'entre 2010 et 2013, des actions ont été mises en œuvre au siège de l'agence conformément aux orientations du SPSI, dont :

- un programme de réfection de 142 bureaux du siège privilégiant des matériaux écologiques et d'entretien aisé permettant de réduire les coûts d'exploitation ;
- le remplacement des luminaires des bureaux rénovés et des stationnements du siège par des modèles à basse consommation d'énergie ;
- la mise en place d'un marché de fourniture de gaz, conduite et entretien des installations de chauffage avec intéressement aux économies réalisées ;
- des travaux d'amélioration du confort thermique et de la performance énergétique ;
- l'installation de sous compteurs permettant de connaître plus précisément les consommations électriques ;
- des travaux de mise en accessibilité des issues de secours notamment ;

Considérant que les économies d'énergie réalisées par rapport à la campagne de chauffe 2011-2012 s'élèvent à 9,5% en 2012-2013 et 2% en 2013-2014 ;

Considérant que la mission Littoral est localisée à Boulogne-sur-Mer, dans des locaux pris à bail, dans des conditions financières qualifiées d'avantageuses par l'agence ;

Que le loyer, renouvelé en 2013, s'élève à 17 496 € et le fonctionnement (dont charges) à 18 296 € en 2014 ;

Que les locaux représentent 200 m² SUB pour 130 m² SUN (dont 105 m² de bureaux) et 6 postes de travail. Le ratio SUN par poste de travail est de 21,66 m² ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'agence a procédé à des travaux dans les locaux de la mission Littoral, dont :

- des aménagements en matière de sécurité incendie et d'évacuation des locaux ;
- l'installation d'un vidéophone à l'entrée des locaux ;
- des travaux de renforcement du confort thermique des locaux ;

Considérant que la mission Picardie est localisée à Amiens, dans des locaux pris à bail ;

Que le loyer s'élève à 27 180 € et le fonctionnement (dont charges) à 15 997 € en 2014 ;

Que lors du renouvellement du bail, le 1er janvier 2014, l'agence a renégocié les conditions financières de location des locaux et l'attribution d'une place de stationnement extérieure supplémentaire. Le loyer hors charges est ainsi passé de 36 956 € par an à 27 180 €, soit une économie de 9 776 € ;

Que les locaux se composent de 160 m² SUB pour 108 m² SUN (dont 88 m² de bureaux) et 6 postes de travail. Le ratio SUN par poste de travail est de 18 m² ;

Considérant que des travaux ont été réalisés par le propriétaire dans les locaux de la mission Picardie, dont le remplacement de l'ensemble des fenêtres de toit vétustes ;

Considérant que l'agence s'est également employée à réaliser des économies de différents ordres dont le recalibrage de ses marchés de nettoyage en août 2013 (économie annuelle de 43 139 € sur 145 000 €), la baisse du coût de prestations de maintenance et entretien des ascenseurs et monte-charge et système de détection et sécurité-incendie (environ 3 000 € par an) ;

Considérant que les économies immobilières cumulées réalisées par l'agence de l'eau Artois-Picardie entre 2011 et 2014, s'élèvent à 156 385 €, dont 68 554 € d'économies sur les baux ;

Considérant enfin que l'agence entend maintenir ses efforts d'optimisation et d'économies dans les années à venir. À ce titre, elle propose de :

- poursuivre ses efforts d'entretien et de maintien en bon état de ses locaux ;
- créer un local de stockage spécifique externalisé de sauvegarde des données permettant de garantir la sécurité informatique et de garantir la continuité de l'activité en cas de sinistre ;
- poursuivre la collecte et l'analyse des données relatives aux consommations d'énergies afin de déterminer des axes de progression ;
- poursuivre l'optimisation de la performance énergétique des locaux via les marchés d'entretien, travaux et exploitation, procéder au remplacement du système de gestion technique du bâtiment du siège (devenu obsolète) ;

Les représentants de l'agence de l'eau Artois-Picardie ayant été entendus en leurs explications,

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 30 septembre et du 16 décembre 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Artois-Picardie :

1. Le Conseil constate que l'agence de l'eau Artois-Picardie a établi en 2011 un SPSI approuvé par France Domaine pour la période 2011-2015 conformément à la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État et que ce schéma a fait l'objet d'un suivi annuel en Conseil d'administration.
2. Le Conseil prend note de la qualité des données contenues dans le SPSI et de la connaissance que l'agence a de son patrimoine. Le Conseil rappelle l'importance de disposer de données fiables relatives au patrimoine pour l'élaboration du SPSI afin que des objectifs puissent être fixés, leur réalisation objectivement quantifiée et les évolutions précisément considérées et appréciées. Le Conseil encourage l'agence à poursuivre l'actualisation de ces données.
3. Le Conseil entend avec intérêt la politique immobilière conduite par l'agence concernant la gestion des terres agricoles dont l'agence est propriétaire et les orientations énoncées en termes de stratégie immobilière (échanges de parcelles, maintien de la capacité d'investissement sur des parcelles à enjeux) dans un objectif de contribution à la biodiversité et à la protection de la ressource en eau.
4. Le Conseil invite l'agence à poursuivre le travail de détermination à la parcelle des biens immobiliers non bâtis utiles et inutiles au service dans une perspective de rationalisation du patrimoine par cession, ou échange de biens.
5. Le Conseil note la préoccupation de l'agence de privilégier le maintien des trois implantations dans un souci de proximité avec les territoires concernés. Il invite néanmoins l'agence à veiller aux conditions dans lesquelles les baux sont établis, notamment quant à la répartition des charges entre bailleur et preneur.
6. Le Conseil relève l'écart conséquent entre l'effectif accueilli au siège et le nombre de postes de travail disponibles (+25% soit environ 40 postes). Il demande à l'agence d'en tirer les conséquences et d'inscrire cette préoccupation dans son futur schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Concernant la densification du siège, l'agence gagnerait à se rapprocher des services immobiliers de son ministère de tutelle afin d'identifier les services et opérateurs potentiellement intéressés.

7. Le Conseil recommande, concernant les deux implantations prises à bail, que des solutions de relogement sont étudiées, notamment dans le cadre des Schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Les faibles effectifs accueillis dans chacun des sites (5 personnes et 6 postes de travail pour des ratios SUN par poste de travail de 21,6 et 18 m²) ne permettent pas d'explorer in situ de pistes de rationalisation. L'analyse des besoins préalablement à la recherche de solutions devra prendre en compte les espaces annexes existants, mutualisés et utiles aux missions de l'agence (salle de réunion par exemple) qu'il serait nécessaire de retrouver par ailleurs.

Cette démarche s'inscrit légitimement dans le cadre de la généralisation des SDIR.

8. Le Conseil demande enfin à être informé du nouveau SPSI qui sera soumis au Conseil d'administration de l'agence.
9. En conclusion, le Conseil invite le ministère de tutelle, comme pour les agences précédemment auditionnées à une réflexion prospective quant aux futures missions des agences, telles qu'elles pourraient évoluer avec la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et aux besoins (personnels, immobiliers) nécessaires pour les mettre en œuvre.

Conseil de l'immobilier de l'État

Ce point est essentiel car il conditionne très largement la stratégie immobilière des agences qui, comme l'agence Artois Picardie, sont en attente de directives précises sur leur devenir.

Le Conseil suggère également à la tutelle d'encourager les rapprochements des agences avec d'autres organismes, services (y compris hors « périmètre » de l'eau) afin de poursuivre les densifications.

*

Avis n° 2015-25 en date du 18 mars 2015

sur la stratégie immobilière de Voies navigables de France (VNF)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France ;

Vu la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport ;

Vu le décret n°2012-1083 du 25 septembre 2012 portant modification du décret n°91-796 du 20 août 1991 relatif au domaine confié à Voies navigables de France ;

Vu l'avis de France Domaine du 20 juin 2011 sur le projet schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de VNF ;

Vu l'avis n°2013-19 du Conseil de l'Immobilier de l'État, en date du 29 mai 2013 ;

Vu le courrier de Voies navigables de France au Conseil de l'immobilier de l'État en date du 23 avril 2014 ;

Vu le dossier de présentation du 11 mars 2015 sur l'avancement de la stratégie immobilière de Voies navigables de France transmis en vue de l'audition devant le Conseil de l'immobilier de l'État, les éléments complémentaires du 10 juillet 2015 et les éléments d'analyse du dossier transmis par France Domaine ;

Après avoir entendu M. Marc PAPINUTTI, directeur général des voies navigables de France (VNF), accompagné de Mme Corinne de LA PERSONNE, directrice des ressources humaines et de moyens, de MM. Pascal GIRARDOT, directeur général délégué, Olivier MATRAT, chef du service des moyens et fonctionnement, en présence de Madame Anne-Sophie VETRO, chef du bureau des voies navigables au MEDDE et de M. Didier SZMAROWSKI, chef du département immobilier à la délégation à l'action foncière au MEDDE-MLETR et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME.

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la base du dossier fourni et des explications données lors de l'audition du 18 mars 2015 :

Considérant que, depuis le 1er janvier 2013, Voies navigables de France (VNF) est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;

Qu'au 31 janvier 2015, VNF comptait plus de 4500 employés répartis entre le siège et les sept directions territoriales, dont 90% relèvent d'un statut de droit public ;

Que le contrôle de ses effectifs est encadré par les plafonds d'emplois et masses salariales notifiés à l'établissement dans le cadre du dialogue budgétaire mené avec ses tutelles ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a auditionné les responsables de VNF le 29 mai 2013 à propos de la stratégie immobilière de l'établissement ;

Que, dans son avis n°2013-19, il a souhaité revoir les éléments de la stratégie de VNF à horizon rapproché afin de vérifier, notamment, que la logique du décret du 25 septembre 2012 était bien mise en œuvre. Ce décret élargit le domaine de l'État confié à VNF et intègre dans son périmètre, outre les locaux administratifs, près de 1 200 maisons de services, les immeubles concernés devant faire l'objet d'une convention entre l'État et l'établissement afin d'en déterminer les conditions d'utilisation ;

Que le Conseil précisait que la situation nouvelle ne devait pas se traduire par une augmentation des dépenses prévisionnelles sans accroissement équivalent des recettes tirées de l'exploitation du parc ;

Que le Conseil relevait que la définition des rôles entre l'État-proprétaire du patrimoine et VNF-gestionnaire du domaine de l'État nécessaire à l'exercice de ses missions n'était pas claire quant à l'identification du responsable de la stratégie du propriétaire. Il précisait que ce manque de lisibilité diluait la répartition des responsabilités et des obligations des deux protagonistes sur ce patrimoine ;

Que le Conseil prenait acte de l'effort de rationalisation engagé par VNF dont la stratégie immobilière devait conduire à terme au regroupement de ses implantations et à la cession des biens inutiles à son activité. Toutefois, le Conseil souhaitait voir apparaître plus clairement dans la stratégie de VNF les gains attendus des opérations immobilières envisagées en termes de ratio d'occupation et de performance (coûts de fonctionnement, gains énergétiques notamment ;

Que, s'agissant des maisons éclésiastiques, le Conseil regrettait l'absence de politique d'affectation de ces logements, ce qui conduisait l'établissement à programmer d'importants travaux dans des locaux dont le maintien dans le parc n'est pas assuré ;

Que le Conseil observait que les projets immobiliers envisagés n'étaient pas tous financés et que le changement de statut juridique de VNF pouvait contribuer à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement, d'autant que le coût des charges locatives était fortement à la hausse, que les produits de cessions semblaient a contrario limités et que les investissements prévus étaient importants ;

Que le Conseil demandait des précisions quant à la valeur du patrimoine confié en gestion à VNF dans les six mois suivant l'audition afin de pouvoir juger de l'opportunité des opérations envisagées et de s'assurer de la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le Conseil regrettait que le reversement financier des produits de cession ne soit pas opérationnel alors qu'il appartenait simplement, d'après France Domaine, au ministère de tutelle de VNF d'orienter en conséquence l'emploi des produits versés sur le BOP dont il est responsable ;

Considérant que, par courrier du 23 avril 2014, VNF apportait des compléments d'information visant à éclairer l'avis du Conseil n°2013-19, notamment sur l'inscription à l'actif de l'établissement des biens qui lui sont confiés avant même la signature des conventions fixant les responsabilités Etat / établissement, la prise en compte des ratios d'occupation dans l'ensemble des nouveaux projets, la politique d'intervention sur les maisons éclésiastiques (état du parc et incidence sur les charges de VNF, le contrôle de la soutenabilité budgétaire des opérations de construction, rénovation engagées), la valeur du patrimoine confié à VNF (estimée à 207 millions d'euros en valeur nette comptable au 31/12/2013) ;

Que le Conseil a souhaité entendre l'établissement en 2015 pour une nouvelle présentation de son SPSI ;

Considérant que VNF a engagé la révision de son projet stratégique d'établissement et qu'il est en cours de négociation de son contrat de performance à venir avec ses tutelles ;

Que, d'ores et déjà, l'un des éléments majeurs du contrat de performance sera la conduite de vingt-trois chantiers stratégiques qui redessineront, à terme, l'action de l'établissement, son organisation territoriale, et préciseront le service rendu par l'établissement sur l'ensemble du réseau navigable ;

Que l'établissement considère dorénavant la gestion hydraulique comme une mission à part entière et que cela induit une modification de la cible d'affectation territoriale des effectifs significativement différente des projections antérieures ;

Considérant que les actions conduites en matière d'optimisation de l'immobilier depuis le dernier avis du CIE correspondent à la déclinaison des orientations du SPSI 2010-2014 qui ne seraient pas opposées au futur projet stratégique ;

Que l'orientation retenue, en termes d'organisation, a été d'imposer le principe d'un siège par direction de façon à opérer une séparation claire entre les fonctions (décroisement des fonctions et des installations pour chaque site) ;

Que des opérations ont également été conduites sur le patrimoine tertiaire, telles : le regroupement des implantations administratives à Lille, la création d'un nouveau site à Nancy, la libération de biens obsolètes, l'optimisation des surfaces à l'occasion de transferts ;

Que le futur SPSI résultera des nouvelles organisations qui seront mises en place. La mise à jour du schéma pluriannuel sera donc l'un des chantiers du plan stratégique de l'établissement, qui sera conduit tout au long de l'année 2015 ;

Qu'il est prévu que le futur SPSI soit plus complet que le précédent, prenant en compte les bâtiments techniques, un meilleur chiffrage des projets, davantage de précisions sur les programmes des opérations envisagées ;

Sur les rôles respectifs de l'État, de l'opérateur et leurs responsabilités :

Considérant que le décret du 25 septembre 2012 a permis de clarifier la responsabilité de l'établissement en matière de moyens immobiliers : VNF est occupant et non propriétaire de biens qui restent la propriété de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que des conventions tripartites État (France Domaine) / MEDDE / VNF précisant les conditions de ces affectations sont en cours d'élaboration à l'issue de discussions tenues tout au long de 2014 ;

Qu'il s'agit dorénavant de finaliser ces conventions, dont le principe est stabilisé, en vérifiant la cohérence des données relatives au patrimoine avec les données figurant dans Chorus Re-Fx ;

Considérant, en outre, que VNF s'est doté depuis 2013 d'une structure dédiée à la fonction immobilière, intégrée au siège de l'établissement. Cette « mission immobilier » a vocation à animer le réseau des correspondants en direction territoriale, à favoriser la montée en compétences de ceux-ci, à prendre en charge certaines phases de projet au côté des directions territoriales et à contrôler les projets élaborés par les directions territoriales, pour le compte de la direction générale ;

Sur la connaissance du patrimoine, son optimisation et la maîtrise des charges d'exploitation :

Considérant que le parc immobilier géré par VNF est particulièrement hétérogène et, pour une part, dégradé. Il est constitué de 170 000 m² SUB de logements de fonction, de 41 000 m² SUB de bureaux ainsi que de bâtiments techniques (près de 500 bâtiments) et de nombreuses emprises foncières ;

Que pour améliorer la connaissance patrimoniale, VNF s'est associé début janvier 2015 les services d'une société de conseil afin d'estimer jusqu'à 200 biens par an sur l'ensemble du territoire, sur la période 2015-2018 ;

Qu'il s'agit notamment d'estimer les valeurs vénales et locatives de marché des maisons éclésières mais également des bâtiments tertiaires et techniques. En revanche, VNF n'est pas doté des outils de mesure de la performance intrinsèque des bâtiments, même si l'établissement fait part de sa volonté de progresser en ce sens ;

Considérant que, pour le secteur tertiaire seul, le nombre d'implantations est passé de 104 en 2010 à 98 implantations en 2014 ;

Que, sur la même période, la surface utile brute a diminué de 5 178 m² (de 51 119 m² à 45 941 m²) ; la surface utile nette a quant à elle diminué de 2 883 m² (de 36 467 à 33 584 m²) ;

Que les dépenses de fonctionnement se sont en revanche accrues de plus de 50% passant de 2,5M€ à 3,8M€. Cette augmentation résulte principalement de la réintégration dans le patrimoine de VNF des canaux de Bourgogne sortis du périmètre en 2010 et de la prise à bail de locaux aux fins d'héberger des services auparavant logés gratuitement, ce qui met en évidence des coûts jusqu'alors masqués ;

Sur les maisons éclésières et la réforme des concessions de logement de service :

Considérant que VNF dispose d'un parc de 2 350 maisons éclésières. Qu'il convient de distinguer, d'une part les maisons utiles au service, soit 1 100 logements de service, et, d'autre part, les maisons non utiles au service, soit plus de 1 200 maisons ;

Considérant, concernant les maisons utiles au service, que 900 logements de fonction relèvent du régime de logements en nécessité absolue (NAS) et 200 de l'utilité de service (US), soit au moins 170 000 m² de logements atypiques (pour environ 31 000 m² de bâtiments tertiaires) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que depuis le décret n°2012-1083, VNF peut assurer directement la gestion et l'attribution des concessions de logement de service. Le dispositif de perception des redevances correspondantes, en lieu et place des DDFIP, est opérationnel depuis le 1er janvier 2014.

Que les ressources procurées par les redevances des maisons éclusières de service ont atteint 570 000 € en 2014. Les ressources attendues en 2015 devraient être de 590 000 €, selon les documents reçus pour la présente audition ;

Que ces maisons sont dans le champ de la réforme des concessions de logement prévue par le décret n°2012-752 du 9 mai 2012, VNF bénéficiant d'un moratoire pour sa mise en œuvre jusqu'au 31/12/2015 ;

Que la mise en œuvre de la réforme impose une double évolution sur le périmètre (critères d'attribution) et les tarifs (détermination des redevances) ;

Que cela nécessite une validation, par le ministère de tutelle et France Domaine, des critères d'attribution des logements sous forme d'un arrêté. Ce dernier n'avait pas encore été soumis au dialogue social à la date de l'audition. Le Conseil rappelle que cet arrêté, qui aurait dû être pris au plus tard le 1er septembre 2013, date reportée jusqu'au 1er septembre 2015, devrait l'être en tout état de cause avant le 31 décembre 2015 ;

Que la mise en œuvre de la réforme impose en outre l'estimation des valeurs locatives des biens concernés et la détermination de la tarification des conventions d'occupation précaire (COP) ;

Qu'un plan d'actions a été arrêté en début d'année 2015 conjointement par l'établissement, France Domaine et le ministère de tutelle –MEDDE- afin de déterminer les tarifs de redevance dans les meilleurs délais ;

Qu'il apparait clairement qu'au terme du moratoire les évaluations nécessaires n'auront pu être réalisées ;

Considérant que les maisons éclusières non utiles au service ont vocation à être valorisées. Toutefois cela implique que les biens disposent d'accès routiers et suscitent des redevances annuelles suffisantes pour assurer un rendement minimum permettant de couvrir les éventuels travaux de remise en état nécessaires ;

Que lorsque la valorisation n'est pas envisageable et que le bien est inutile sa démolition est envisagée. Soixante maisons éclusières devraient ainsi être démolies à horizon fin 2015, pour un coût unitaire estimé à 20 000€, sans que l'économie de gestion liée ait été précisée au Conseil ;

Que les recettes des redevances domaniales s'établissent pour les occupations temporaires des maisons éclusières (COT)¹ à 1,6M € en 2012, à 2,2M € en 2013 selon le rapport financier 2013 de VNF (variation de + 34,1%) et à 2,3M € en 2014 ;

Sur l'identification des gains attendus des opérations immobilières envisagées (ratio d'occupation et performance) et les opérations de valorisation :

¹ Occupation de maisons par des agents hors cadre de leurs fonctions essentiellement

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que VNF prend en compte, dans l'ensemble des projets de réhabilitation ou d'emménagement sur de nouveaux sites, l'objectif de rationalisation des surfaces par poste de travail fixé par l'État. Cela se fait sous le contrôle des services de France Domaine, consultés pour les projets d'occupations nouvelles ;

Que VNF envisage de se préparer à la transition énergétique en mettant en place des indicateurs permettant de mesurer la performance énergétique des bâtiments qu'il occupe ;

Que l'opération de regroupement des sites de Nancy se fait dans un bâtiment conforme à la RT 2012, ce qui devrait permettre une réduction de près de 25% des frais de fonctionnement, d'entretien, d'énergie et de fluides ;

Que VNF ne fixe toutefois pas d'objectifs de performance sur le parc existant ;

Considérant que la loi n°2012-77 du 24 janvier 2012 prévoit que VNF a notamment pour mission de valoriser le domaine de l'État qui lui est confié ainsi que son domaine privé, en procédant à des opérations d'aménagement ou de développement connexes à ses missions ou complémentaires de celles-ci ;

Considérant que la loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003, article 101, a permis le déclassement de parcelles du domaine public fluvial de l'État confiées à VNF, situées à Lyon, et leur apport en pleine propriété à l'établissement ;

Que la loi a également ouvert la possibilité pour l'établissement de créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes pour la valorisation de ces parcelles. Qu'étant dans l'impossibilité de recourir à l'emprunt ou aux contrats de partenariats, VNF s'est associée à la Caisse des dépôts et consignation afin de conduire des opérations de valorisation sur ces biens fonciers, dans le cadre de montages innovants (opération Lyon Confluence) ;

Considérant que la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 a permis que huit sites du domaine public de l'État puissent être apportés, après leur déclassement, au domaine privé de VNF, dans l'objectif d'assurer leur valorisation. Il s'agit des sites de Valenciennes, Rouen, Saint-Dizier, Huingue, sur le secteur nord du port de Lille, Toulouse (deux sites : les Amidonniers et le Château), et Agde ;

Que, lorsqu'un potentiel touristique existe, l'établissement précise que les partenariats avec les collectivités locales constituent une piste privilégiée. Toutefois le montage de ces opérations nécessite des moyens qui, souvent, font défaut ;

Considérant que, VNF réalise une vaste opération de clarification immobilière et de décroisement de ses services avec Port autonome de Paris (PAP) ; cette opération pourrait se conclure à terme par l'affectation de deux bâtiments de PAP au bénéfice de VNF dans le cadre d'un transfert de biens, lorsque les conditions juridiques de ce transfert seront établies ;

Considérant que VNF a perçu en 2013 des recettes de redevances domaniales à hauteur de 26,3 M €, soit une progression d'1 M€ par rapport à 2012 ;

Sur le retour des produits de cession :

Considérant que les produits des premières cessions opérées n'ont pas bénéficié à l'établissement. Ils ont été utilisés, pour partie, afin de financer des opérations de la RéATE à hauteur de 2,3 M€, le SGMAP ayant donné en juillet 2014 un avis défavorable sur le remboursement des produits de cession affectés à la RéATE ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que France Domaine et le MEDDE ont indiqué à VNF en juillet 2014 que le mécanisme de retour des produits de cessions des biens gérés par VNF était désormais transparent et opérationnel pour les cessions à venir ;

Que VNF n'a pu constater la mise en œuvre réelle de ce circuit budgétaire ; qu'il semble que cela provienne de difficultés avec le ministère de tutelle ;

Que la capacité de l'établissement à conduire des projets immobiliers est étroitement liée au retour des produits de cession étant entendu qu'il ne peut pas avoir recours à l'emprunt , aux contrats de partenariat , aux autorisations d'occupation temporaire, aux baux emphytéotiques, ni au crédit-bail, pour la réalisation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété ;

Les représentants de Voies navigables de France ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, sur la base des documents présentés et après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 mars 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil constate, concernant la répartition des rôles et responsabilités, que les discussions entre l'établissement et l'État ont permis d'identifier les spécificités, de préciser le cadre juridique et de stabiliser le principe de conventions relatives aux conditions d'affectation des biens immobiliers. Il invite les différentes parties à une finalisation rapide de ces conventions.
2. Le Conseil prend note de la volonté de l'établissement de professionnaliser la fonction immobilière, par la création de la « mission immobilier », et l'encourage à poursuivre et accélérer le travail de fiabilisation de la connaissance de son patrimoine, avec l'appui de France Domaine.
3. Le Conseil entend que seules les orientations du SPSI 2010-2014 qui ne seraient pas opposées au futur projet stratégique ont été déclinées. Il regrette cependant qu'aucun bilan précis et synthétique ne permette de mesurer le bénéfice des opérations réalisées.

Il s'étonne de l'accroissement des dépenses immobilières (fonctionnement et investissement) consacrées aux bâtiments tertiaires sur la même période.

4. Le Conseil prend acte que la définition de la future stratégie immobilière de l'établissement est renvoyée aux discussions relatives à l'élaboration du projet stratégique de VNF en cours d'élaboration et de négociation avec le ministère en charge de l'écologie, ministère de tutelle.

Il note que le futur SPSI portera sur un périmètre élargi comprenant l'ensemble du patrimoine (bâtiments administratifs, logements, bâtiments techniques, locaux et terrains à usage autre). Ce SPSI comportera un état des lieux, une réflexion sur les besoins / contraintes (ratios cibles d'occupation, capacité budgétaire pluriannuelle de VNF) / exigences, le recensement des projets et des modes de réalisation possibles, la définition de scénarios et leur projection, ainsi qu'un scénario central guidant la politique de l'établissement.

5. Le Conseil déplore que les dispositions n'aient pas été prises afin que la réforme des concessions de logement soit mise en œuvre malgré le moratoire dont VNF bénéficie.

Si le Conseil entend que les effets de l'évolution tarifaire sont difficilement mesurables avec précision et que le passage d'une situation en NAS à une situation de COP-A risque de constituer pour les

Conseil de l'immobilier de l'État

personnes concernées une perte de revenus sèche, non compensée par la rémunération des astreintes, il s'interroge néanmoins sur le fait que VNF ne soit pas en capacité de rendre compte de l'impact de cette réforme, fût-ce en formulant des hypothèses.

À l'attention du ministère de tutelle,

6. Le Conseil invite la tutelle, dans le cadre des négociations du contrat de performance à venir à être particulièrement vigilante quant aux missions futures de l'établissement et aux besoins structurels et fonctionnels nécessaires à leur réalisation.
7. Le Conseil demande au ministère de s'assurer de la mise en œuvre de la réforme des concessions de logement de service à l'issue du moratoire, notamment par la détermination des critères d'attribution de ces logements. Si l'arrêté doit pouvoir être pris concernant la liste des fonctions bénéficiaires de logement de fonction au 31 décembre 2015, la détermination des redevances en COP nécessite l'évaluation préalable du parc de logement, dont il est manifeste qu'elle ne sera pas réalisée dans les temps impartis.
8. Le Conseil se félicite que le mécanisme de reversement au bénéfice de VNF des produits de cessions récentes et à venir soit opérationnel, sous réserve d'une vérification sur les cessions réalisées récemment. En revanche, la question des retours de cession des biens cédés antérieurement doit impérativement être tranchée car elle conditionne, pour partie, la capacité de l'établissement à financer d'autres opérations.

À l'attention du service France-Domaine,

9. Le Conseil s'inquiète du retard pris dans la détermination des tarifs de redevance en COP des maisons éclusières et aux conséquences que cela aura sur la mise en œuvre de la réforme des concessions de logement de service. Il est surpris que cette réforme n'ait apparemment pas fait l'objet d'une réflexion préalable sur les impacts notamment sociaux qu'elle pouvait engendrer à l'égard de certaines catégories de personnel, comme cela semble être le cas pour VNF. Toutefois, le Conseil souligne que ce dossier, jugé prioritaire par l'Etat depuis au moins quatre ans, a laissé suffisamment de temps aux différents acteurs pour conduire un processus de concertation.
10. Le Conseil a bien noté que France Domaine inscrirait les réflexions immobilières de VNF dans le cadre de l'expérimentation puis de la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

En conclusion, le Conseil souhaite disposer du SPSI 2016-2020 dans sa forme définitive dès sa présentation et sa validation par France Domaine.

*

Avis n° 2015-28 en date du 18 mars 2015**sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA)**

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

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA) et sa note de synthèse du 12 mars 2015 ;

Après avoir entendu M. Marc GOGNY, directeur de l'école nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA), accompagné de MM. Christophe DEGUEURCE, directeur adjoint et Bernard ANACHE, directeur du patrimoine immobilier en présence de Mmes Valérie BADUEL, chef de service de l'enseignement supérieur, de Mme Sonia STIMMER, chef du pôle de pilotage de la politique immobilière des opérateurs et de MM. Jérôme COPPALLE, sous-directeur de l'enseignement supérieur, Philippe SIMON, sous-directeur de la logistique et du patrimoine du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État, lors de sa séance du 18 mars 2015 ;

Considérant que l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA) est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) ;

Que l'établissement créé comme école royale par Louis XV en 1765, constitue la plus ancienne des quatre grandes écoles assurant la formation des vétérinaires en France (Maisons-Alfort, Lyon, Nantes et Toulouse) ;

Que l'EnvA est un élément essentiel du dispositif national de formation vétérinaire, donc de la protection de la santé publique et de la sécurité alimentaire ;

Que sa mission de production et de recherche scientifiques dans le domaine des sciences vétérinaires s'intègre aux pôles « Santé-Société » de l'Université Paris-Est¹ et « Sciences et

¹ « Le pôle Santé & Société de l'Université Paris-Est, comprenant 400 chercheurs et enseignants-chercheurs permanents, associe étroitement les sciences du vivant, les sciences humaines et sociales, et les sciences de l'ingénieur. Les actions de recherche, d'enseignement et d'expertise du pôle tirent parti de la diversité des compétences mobilisables : l'alliance soins/enseignement/recherche sur le site Henri-Mondor (UPEC, AP-HP, Inserm, EFS) labellisée

Conseil de l'immobilier de l'État

technologies du vivant et de l'environnement » du MAAF² ; que les unités de recherche de l'EnvA sont développées en partenariat avec l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), l'Université Paris-Est Créteil Val de Marne (UPEC), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de Jouy-en-Josas (Yvelines) ;

Que l'EnvA rassemble un effectif de 1 170 personnes dont 785 étudiants (31 internes), 77 enseignants-chercheurs, 15 doctorants et 293 salariés ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et personnel de service ;

Que le nombre d'étudiants formés en France est jugé insuffisant et qu'il est demandé aux écoles d'augmenter de 10 % leur capacité d'accueil à moyens constants ; que dans le cadre de la réflexion sur la création d'un pôle vétérinaire national, l'objectif serait d'enrichir dans les prochaines années l'offre de formation vétérinaire, d'adapter les cursus aux nouveaux besoins, de mettre le dispositif national de formation en conformité avec les référentiels internationaux ;

Considérant que le campus principal de l'EnvA est toujours implanté à Maisons-Alfort (94) sur son site d'origine, un terrain domanial de 11,9 ha organisé selon un modèle architectural pavillonnaire ;

Que ce site urbain est un parc arboré qui héberge de multiples fonctions : bâtiments tertiaires, musée, bibliothèque, laboratoires, immeubles de logements, carrière, étables, jardin botanique, etc.

Que cinq autres établissements sont également implantés sur ce site domanial :

- l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), opérateur de l'État qui a transféré son siège sur le site en novembre 2014 ;
- la Société hippique de l'école vétérinaire d'Alfort (SHEVA), association de la ville de Maisons-Alfort, occupe 1 160 m²,
- l'Institut du porc (IFIP), organisme français de recherche et de développement qui a pour mission d'accompagner les organisations professionnelles de la filière porcine et bénéficie de la mise à disposition de 680 m² ;
- la société canine d'Île-de-France (SCIF) qui est une association loi de 1901 occupe un local de 50 m² ;
- la société à responsabilité limitée (SARL) AlForme occupe des locaux d'une surface de 190 m² dans lesquels a été installé un centre de rééducation fonctionnelle pour animaux ;

au sein de trois départements hospitalo-universitaires (DHU) franciliens ; un centre hospitalier universitaire à l'ENVA(...) et des laboratoires de recherche et de référence en biologie (EFS) et en santé animale et sécurité sanitaire des aliments (Anses). » In site internet UPE : <http://www.univ-paris-est.fr/fr/sante-et-societe>

² « Le Pôle STVE, organisé en Groupement d'intérêt scientifique, résulte de l'ambition partagée par ses six établissements fondateurs (AgroParisTech, ANSES, INRA, EnvA, IRSTEA, École nationale supérieure du paysage) de créer en Ile-de-France un ensemble significatif, apte à affronter la concurrence internationale en matière de formation et de recherche dans leurs domaines de compétence ». In site internet pôle STVE : <http://www.pole-stve-idf.fr/>

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le musée de l'EnvA qui est resté fermé pendant une grande partie du vingtième siècle est rouvert au public depuis 1991 ;

Considérant que le cursus pour devenir vétérinaire comporte sept années d'études après le baccalauréat : deux ans avant le concours d'entrée (national), quatre ans de formation de base (formation initiale) et un an d'approfondissement ;

Que les classes préparatoires de l'EnvA sont délocalisées et que seul le cursus vétérinaire est dispensé sur le site de Maisons-Alfort ;

Que l'école met à disposition des étudiants deux cités universitaires (492 chambres) une restauration collective (centre régional des œuvres universitaires et scolaires), des installations sportives et un local de 470 m² géré par le cercle des étudiants ;

Considérant que l'école dispose également de deux centres thématiques consacrés au grands herbivores, implantés à distance de son site principal, en concertation avec les régions d'accueil :

- le domaine de Champignelles (Yonne) (acquis en 1975), centre d'application pour les animaux de ferme, outil au service des propriétaires de chevaux, des vétérinaires et des étudiants qui peuvent y suivre une formation par petits groupes ;
- le Centre de recherche et d'imagerie des affections locomotrices équine (CIRALE) de Goustranville (Calvados), créé par la région Basse-Normandie en 1999, devenu un centre de référence de niveau mondial.

Considérant que le bâti du campus de l'EnvA est constitué en grande partie d'immeubles vétustes du XIXème siècle et début du XXème et de constructions plus récentes datant des années soixante-dix et quatre-vingts qui, faute d'un entretien adapté, ont mal vieilli ;

Que huit des vingt-neuf bâtiments dont dispose l'EnvA sont inscrits au titre des monuments historiques ;

Que ce bâti représente une surface de 56 612 m² SHON dont 32 712 m² sont affectés à l'enseignement et au logement d'étudiants, 5 967 m² à la recherche, 3 125 m² à des activités tertiaires et 6 211 m² affectés à des activités techniques, administratives et de logement ; que 2 710 m² sont occupés par des tiers et que 5 887 m² correspondent à des locaux désaffectés ou inoccupés ;

Que l'EnvA doit faire face à des problèmes de mise aux normes sanitaires et de sécurité, d'accessibilité ainsi que de performance énergétique ;

Que les coûts de fonctionnement de l'école sont élevés et augmentent d'année en année ; que les dépenses annuelles de chauffage s'élèvent à 0,8 M€ ;

Considérant que l'état de ses bâtiments a fait perdre l'accréditation de l'Association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire (AEEEV) à l'ENVA ;

Que l'absence d'accréditation nuit à la réputation de l'établissement en termes de positionnement par rapport aux autres grandes écoles vétérinaires européennes et, plus généralement, à celle de l'enseignement supérieur et de la recherche vétérinaires français ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'obtention de l'accréditation de l'AEEEEV est une priorité pour l'EnvA ;

Considérant que l'EnvA et sa tutelle ont depuis longtemps partagé le constat que les locaux n'étaient plus adaptés aux activités d'enseignement, de soins et de recherche, que l'immobilier constituait le premier facteur de risque de perte de l'accréditation de l'AEEEEV et de soutenabilité du budget de fonctionnement de l'école ;

Que le ministre de l'agriculture et de la pêche avait annoncé en janvier 2008 sa volonté d'engager un programme prioritaire de rénovation immobilière du site qui s'inscrivait dans le cadre de la modernisation des établissements d'enseignement supérieur et de la constitution de pôles d'excellence ;

Que ce projet, baptisé « Grand Projet Alfort » (GPA), a donné lieu à un schéma directeur d'aménagement du site qui visait à restructurer le site afin d'atteindre les exigences minimales requises par la réglementation française et les autorités européennes en matière d'enseignement vétérinaire et intégrait en outre l'installation du siège de l'ANSES ;

Que la mise en œuvre du projet dont le coût était estimé à 200 M€, était envisagé sur 15 ans ; qu'il prévoyait le remplacement sans travaux de 32 550 m² et la réalisation de travaux sur 41 500 m² à construire (dont 9 680 m² pour l'ANSES), 16 900 m² à réhabiliter (dont 15 357 m² pour l'ENVA), et 15 500 m² à démolir.

Que France Domaine avait approuvé le SPSI de l'EnvA en décembre 2011, sous réserve de sa soutenabilité financière ;

Que le projet n'a pas été conduit à son terme ; qu'à ce jour, 53,6 M€ de travaux ont été réalisés dans le cadre des opérations suivantes :

- 14,6 M€ pour le pôle à risques biologiques baptisé bâtiment Camille Guérin - BCG qui devrait être livré prochainement.
- 2 M€ pour le ravalement du bâtiment Blin (musée) réalisé en 2012.
- 29 M€ pour le siège de l'ANSES (bâtiment construit et livré en novembre 2014) ;
- 8 M€ pour le laboratoire Pôle infectiologie P3 de l'ANSES (en cours de construction).

Considérant que la direction de l'EnvA estime que son patrimoine est actuellement constitué pour moitié d'immeubles obsolètes et pour moitié de constructions d'un très bon niveau ; qu'outre le bâtiment qui sera livré prochainement, le site compte deux autres constructions récentes :

- le Centre de Recherche Biomédicale d'Alfort (CRBM) mis en service en 2008 ;
- le Centre Hospitalier Universitaire Vétérinaire d'Alfort (CHUVA) financé par la Région Ile-de-France et remis à l'EnvA en 2009. Cet hôpital pour animaux de compagnie qui est la plus grosse consultation d'Europe fournit un matériel d'exception aux étudiants vétérinaires.

Considérant que les services du MAAF, en collaboration avec l'EnvA, ont procédé en 2015 à la révision en profondeur du schéma directeur afin d'aboutir à un projet moins coûteux et recentré sur trois priorités :

- retrouver l'accréditation européenne de l'établissement et prétendre à une accréditation internationale ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- assurer un redressement financier pérenne, grâce aux économies de fonctionnement qu'il doit susciter à terme en densifiant et en rationalisant l'usage des bâtiments, notamment par la destruction de plusieurs d'entre eux ;
- garantir des conditions de travail et de sécurité conformes aux normes en vigueur.

Que par rapport au projet initial, le schéma directeur envisagé réduit de 70 % les surfaces à construire (8 210 m²), de 28 % celles à réhabiliter (10 680 m²) et de moitié celles à démolir (6 680 m²) ; que le coût prévisionnel toutes dépenses confondues de ce nouveau schéma est estimé à 75 M€ (valeur 2014) ; que le projet intègre par ailleurs les démolitions et la réhabilitation des réseaux du site ;

Considérant qu'au terme du projet présenté, l'EnvA disposerait de 50 449 m² dont 20 965 m² affectés à l'enseignement, 6 527 m² affectés à la recherche, 850 m² affectés à l'administration et aux services généraux, 1 300 m² de locaux techniques et archives, 14 430 m² de logements et lieux de vie pour les étudiants, 682 m² de logements de fonction, 650 m² correspondant à l'emprise du musée, 2 080 m² alloués à d'autres organismes (IFIP, SHEVA, ALFORME, SCIF) et 2 965 m² réservés dans l'objectif d'une mise en valeur de la clinique ;

Que le projet a pour cible un ratio de 11,38 m² SUN / PdT pour sa partie bureaux et que les locaux d'enseignement sont conçus selon les critères définis dans le cadre du dispositif européen d'accréditation ;

Que le financement de ce nouveau schéma directeur immobilier est envisagé à hauteur de 45 M€ dans le cadre contrat de projets État-Région Ile-de-France (CPER) 2015-2020 (30 M€ État, 15 M€ Région) et à hauteur de 30 M€ par un apport en crédits de l'État correspondant aux recettes liées à la valorisation d'une partie du foncier du site actuel d'Alfort ; qu'au-delà des crédits État, il est également envisagé d'obtenir des financements de la part des collectivités territoriales concernées et/ou des financements européens tels que ceux du fonds européen de développement régional (FEDER) ;

Que le schéma est envisagé en deux phases correspondant aux modalités de financement ; qu'il prévoit la réalisation de quatre opérations financées dans le cadre du CPER 2015-2020 :

- la réhabilitation des réseaux primaires d'assainissement et d'eau potable (4,5 M€),
- des travaux destinés à retrouver l'accréditation européenne (construction d'un pôle d'enseignement clinique sur les animaux de production de 2 000 m² (8,8 M€), réhabilitation d'un bâtiment de 820 m² (1,7 M€) et d'un autre de 2400 m² (9,2 M€)) ;
- la structuration un pôle recherche autour du Centre de recherches biomédicales (CRBM) par la démolition de deux immeubles inutiles (0,8 M€) et la construction d'un nouveau bâtiment de 3060 m² (10 M€)
- la construction à l'emplacement actuel du bâtiment Lagneau ou du bâtiment Brion de l'Agora d'un bâtiment de 3150 m² SHON (10 M€) destiné à regrouper les activités d'enseignement général, et l'administration ;

Que la seconde phase regroupe trois autres opérations à réaliser en fonction des possibilités de financement hors CPER :

- la réhabilitation du bâtiment Blin (3200 m²) pour un coût de 10,8 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- la réhabilitation du bâtiment Bressou (2480 m²) pour un coût de 11,8 M€ ;
- la dernière opération porte sur les réhabilitations (6 M€) et démolitions (1,4 M€) nécessaires pour rationaliser l'occupation du site et réduire les coûts de fonctionnement ;

Considérant que les services du MAAF ont indiqué travailler en étroite collaboration avec France Domaine à l'identification de pistes de valorisation du foncier libéré par la rationalisation de l'implantation de l'opérateur ;

Que les dispositions actuelles du PLU sont cependant restrictives et ne sont pas de nature à permettre une valorisation optimale ;

Que les services envisagent la concrétisation de cette option dans le cadre d'une concertation étroite avec la municipalité destinée à valider un scénario optimal à partir d'études de faisabilité (en cours) prenant en compte plusieurs scénarios, pour mettre en œuvre une dérogation au PLU ou une modification de ce dernier.

Qu'ils estiment que la valorisation pourrait être facilitée par l'installation sur le site d'autres opérateurs ou organismes liés à l'État pouvant justifier d'un lien potentiel avec l'activité de l'EnvA et sous réserve que ces opérateurs ou organismes puissent acquérir les droits à construire.

Qu'un cabinet spécialisé a conduit une première étude de valorisation portant sur quatre emprises représentant au total 2,5 ha et la réalisation d'un programme immobilier comprenant des commerces, des logements, des résidences d'accueil, des bureaux et un hôtel ; que les scénarios les plus réalistes identifiaient une valeur compatible avec les besoins en financement de l'EnvA, mais que seulement 50 % des produits de cette valorisation reviendraient au MAAF selon les règles de gestion du compte d'affectation spéciale immobilier.

Qu'une seconde étude a été confiée à un groupement de cabinets spécialisés dans le but d'explorer les différentes options et modalités de contractualisation et de financement envisageables permettant à un tiers de construire un immeuble pour son compte et incluant à titre de contrepartie la réalisation de travaux pour l'EnvA ; que les résultats de l'étude, ont mis en évidence l'intérêt de montages de type crédit-bail ou de conventions de bail adossées à un titre constitutif de droits réels ;

Considérant que la direction de l'EnvA a indiqué que la question de la délocalisation de l'école avait déjà été évoquée à plusieurs reprises ; que la décision du maintien de son implantation à Maisons-Alfort a été prise par le Gouvernement dans les années quatre-vingt-dix et confirmée en 2008 ; qu'elle estime que la décision de délocaliser aurait pu être prise dans les années soixante-dix, au moment où l'école de Nantes a été créée et les écoles de Lyon et Toulouse reconstruites, mais que celle-ci n'est plus envisageable pour quatre raisons :

- le tissu scientifique est-parisien, de même que la proximité avec plusieurs institutions intramuros sont devenus indispensables à l'écosystème de l'EnvA ;
- le Centre hospitalier universitaire vétérinaire d'Alfort (CHUVA) offre un vivier considérable pour le recrutement de cas cliniques qui alimentent aussi bien la formation des vétérinaires que les activités de recherche, y compris la recherche en santé humaine par l'étude des maladies animales spontanées ;
- les bâtiments très techniques et coûteux du projet de l'EnvA ayant déjà été construits, la délocalisation reviendrait beaucoup plus cher que le plan de réhabilitation proposé ; la construction d'une école neuve est estimée à plus de 130 M€, en excluant les coûts d'un déménagement et les coûts sociaux induits ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- l'EnvA recèle en son sein un vaste patrimoine scientifique et culturel, protégé au titre des Monuments historiques ou des collections de son Musée de France, protections qui limitent fortement les mouvements ou le réemploi des éléments protégés ;

Les représentants de l'EnvA, du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 mars 2015, fait les observations suivantes :

Sur la question du maintien de l'école sur le campus de Maisons-Alfort :

1. Le Conseil déplore que le campus principal de Maisons-Alfort ne soit pas adapté aux missions de l'EnvA dont le rôle est pourtant déterminant dans le système de protection de la santé publique et de la sécurité alimentaire.

Il relève que l'état du patrimoine bâti lui a fait perdre son accréditation européenne et qu'il est prioritaire d'obtenir à nouveau celle-ci pour que l'établissement, et avec lui l'enseignement supérieur et la recherche vétérinaires français, recouvrent leur réputation d'excellence.

Il note que l'école doit faire face à de multiples problèmes de mise aux normes et que la question de la soutenabilité budgétaire de la fonction immobilière est également posée.

Il observe que les difficultés rencontrées sont essentiellement liées aux qualités intrinsèques d'un immobilier d'une grande valeur patrimoniale mais obsolète au regard des critères d'une école vétérinaire du vingt-et-unième siècle.

Le Conseil regrette que le défaut d'entretien et l'absence de stratégie immobilière soutenable aient contribué à la dégradation de la situation immobilière de l'opérateur.

2. Le Conseil rappelle les multiples difficultés posées par le maintien d'opérateurs du secteur de la santé³ au sein d'un patrimoine historique, a fortiori lorsque celui-ci est classé.

Il s'interroge sur les choix opérés par l'EnvA et sa tutelle qui conduisent à une opération de transformation en site occupé d'un ensemble immobilier dont la protection au titre des monuments historiques fait peser sur l'établissement des charges d'entretien importantes et contraint fortement les possibilités futures d'adaptation aux besoins d'un centre de formation, de soins et de recherche contemporain.

Il prend acte des objections formulées par la direction de l'EnvA à un déplacement de l'école. Il déplore que cette hypothèse n'ait pas été prise en compte au début des années deux-mille dans la réflexion préalable à la construction du centre hospitalier universitaire vétérinaire d'Alfort (ChuvA) et au lancement du Grand Projet Alfort.

³ Avis CIE 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU)

Conseil de l'immobilier de l'État

Pour autant, le Conseil considère que la question d'une autre implantation ne peut être écartée sans une étude technico-financière et engage l'école, sa tutelle et le service France Domaine à instruire l'alternative d'un déménagement afin de s'assurer des avantages comparatifs du projet immobilier présenté.

S'agissant des lieux à privilégier pour l'implantation de l'école, il note que les activités de recherche de l'établissement sont liées aux acteurs scientifiques de l'est parisien mais que plusieurs de ses partenaires privilégiés (INRA, Agroparistech) ont fait le choix développer leurs activités au sein du pôle scientifique et technologique de Paris-Saclay.

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur la stratégie proposée et dans l'hypothèse où le maintien de l'école sur le site de Maisons-Alfort devait être confirmé :**

3. Le Conseil prend acte que le schéma directeur présenté est recentré sur la résolution des difficultés actuelles relatives à conformité des locaux d'activité, à l'équilibre budgétaire et à la reconnaissance internationale de l'école.

Il note qu'il était envisagé de réaliser pour 200 M€ de travaux dans le cadre du projet de rénovation du site lancé en 2008. Il relève qu'à ce jour, seul le quart de cette somme a été investi et que l'EnvA a bénéficié directement de moins d'un tiers de ces investissements.

Il constate que l'estimation du coût du nouveau projet proposé est inférieure de 36 % au budget initial projeté. Il note que cette diminution du coût global du projet est obtenue en renonçant à plus de la moitié du programme de travaux de l'EnvA.

Le Conseil s'étonne qu'il soit envisageable de procéder à une révision à la baisse du programme d'une opération dans de telles proportions. Il souhaite confirmation expresse que cette enveloppe est bien comprise comme maximale par les promoteurs du projet pour éviter que ne se renouvelle l'expérience des grands projets (notamment dans le domaine culturel : rénovation de la Maison de la radio, Philharmonique de Paris) où une première estimation, base de la décision d'investir, a été rapidement, régulièrement et fortement réévaluée.

Il précise que la stratégie immobilière de l'établissement doit s'inscrire dans une perspective anticipant les évolutions du secteur.

Le Conseil invite l'opérateur et sa tutelle à s'assurer que le programme de l'opération répond bien aux besoins futurs de l'EnvA et ne nécessitera pas d'être complété en cours d'opération ou de relancer une nouvelle opération à l'issue de la période contractuelle du plan État-Région pour compenser d'éventuelles impasses.

4. Le Conseil recommande de tenir compte de l'exploitation future des immeubles existants ou à construire lors de la conception de toute stratégie immobilière notamment par une approche du coût global des opérations immobilières projetées.

Il rappelle qu'il est a priori moins onéreux d'entretenir régulièrement un parc immobilier que de procéder par grandes opérations de travaux de rénovation dont les chantiers contraignent fortement l'activité hébergée. Il invite l'établissement à renforcer la qualité de l'entretien de ses installations immobilières en se dotant d'un plan stratégique de maintenance et en arrêtant un plan de financement ad hoc qui ne doit pas, comme il est trop souvent constaté, devenir, avec le temps, une variable d'ajustement budgétaire.

5. Le Conseil invite l'opérateur à enrichir la présentation des volets diagnostic et stratégie de son SPSI en procédant à une analyse segmentée selon une typologie d'usage des immeubles. Dans cette perspective, il recommande à l'opérateur d'utiliser des référentiels de coût et de surface adaptés à chacun des types d'immeuble.

Il relève que la performance d'occupation des locaux de bureau est conforme à la norme plafond de la politique immobilière de l'État, et invite toutefois l'opérateur à vérifier que sa méthode de calcul correspond à celle arrêtée par le service France Domaine.

Il prend acte que le dimensionnement et la configuration des locaux dédiés à l'enseignement et à la recherche doivent être conçus selon des normes répondant aux critères d'une accréditation internationale. Il engage l'opérateur à se rapprocher des écoles et établissements de recherche français

Conseil de l'immobilier de l'État

confrontés à des problématiques semblables pour identifier les solutions les plus adaptées et les moins onéreuses permettant de répondre aux exigences des organismes d'accréditation. Il suggère également la mise en place d'un dispositif de veille permettant de s'assurer que les évolutions des exigences des organismes demeurent compatibles avec le cahier des charges du projet.

Le Conseil relève les surfaces affectées à des logements de fonction et invite l'opérateur à vérifier que sa politique de logement est bien conforme au régime des concessions de logement (décret n° 2012-752 du 9 mai 2012) ;

Le Conseil note la présence de deux résidences construites sur le campus en partenariat avec l'office HLM d'Alfort . Il invite l'opérateur à réaliser un diagnostic complet de ces actifs afin de s'assurer que les modalités actuelles de détention et de gestion de ce parc demeurent adaptées dans le cadre de la nouvelle stratégie de l'école.

Le Conseil observe que des investissements ont été réalisés à plusieurs reprises depuis dix ans sur les locaux et l'immeuble où est hébergé le musée « Fragonard ». Il invite à vérifier que la fréquentation du musée est bien à la hauteur de ces investissements. Compte-tenu de la situation financière fortement dégradée de l'école, il invite l'établissement et sa tutelle à mesurer les avantages d'une externalisation de la gestion de cette fonction muséale périphérique à son cœur de mission.

6. Le Conseil salue l'investissement de l'équipe de direction de l'école et des services immobiliers du MAAF dans l'élaboration d'une stratégie immobilière guidée par la volonté de rationaliser la gestion immobilière de l'EnvA.

Il relève que la mise en œuvre du plan d'action projeté nécessite des compétences multiples relevant de domaines distincts de l'immobilier. Il encourage les acteurs publics à se faire accompagner de professionnels du secteur privé chaque fois que les enjeux le justifient.

Il recommande notamment à l'EnvA de renforcer ses compétences de maître d'ouvrage pour garantir un pilotage efficient des multiples opérations projetées.

7. Le Conseil prend acte du fait que l'école a obtenu toutes les garanties relatives au financement de la première phase du projet dans le cadre du CPER 2015-2020 et à la réservation des 15 M€ crédits de la Région et des 30 M€ de l'État.

Il s'inquiète que le financement de la seconde partie du projet repose essentiellement sur un schéma de valorisation du parc domanial dont la faisabilité demeure à démontrer.

Sur la stratégie de valorisation du l'emprise domaniale de Maisons-Alfort :

8. Le Conseil rappelle que la valorisation du potentiel des emprises existantes est une composante essentielle de toute stratégie immobilière, et que s'agissant d'un bien domanial, cette mission relève de la compétence du représentant de l'État propriétaire.

Au regard de la complexité du dossier, le Conseil recommande que l'élaboration et la mise en œuvre de l'opération de valorisation soit pilotée par le service France Domaine, l'opérateur et sa tutelle devant être étroitement associés.

9. Le Conseil formulera ses observations particulières sur les conditions avantageuses d'occupation du Domaine de l'État dont bénéficie l'ANSES dans un avis (CIE n°2015-32) qu'il rendra prochainement sur le SPSI de cet opérateur.

Conseil de l'immobilier de l'État

10. Le Conseil observe que des opérateurs ne relevant pas de la sphère publique sont implantés sur le site domanial de Maisons-Alfort. Il invite le service France Domaine à vérifier que les conditions d'occupation du domaine public sont bien respectées.

Il remarque qu'une société développe une activité à but lucratif au sein même des locaux gérés par l'école. Il engage cette dernière à s'assurer que cette situation immobilière ne conduit pas à une confusion entre les activités de l'opérateur public et celles de la Sarl.

Dans le cadre de la stratégie de valorisation du l'emprise domaniale de Maisons-Alfort, il recommande de procéder à une analyse de la rentabilité de chacune des occupations actuelles du domaine.

11. Le Conseil observe que les règles d'urbanisme actuelles ne permettent pas de réaliser le schéma tel qu'envisagé. Il souligne que les processus de modification de ces règles sont longs et complexes et que le rôle des collectivités territoriales y est déterminant.

Il recommande aux acteurs en charge de la valorisation, d'entreprendre des démarches auprès des collectivités locales préalablement au lancement de toute procédure et de les associer au projet tout au long de l'opération de reconversion.

Pour autant, Il souligne que le développement de bonnes relations avec les collectivités locales n'exclut pas de solliciter en tant que de besoin, des experts en valorisation et en négociation pour garantir la conclusion de chaque opération de valorisation aux meilleures conditions.

12. Le Conseil recommande, dans l'hypothèse où l'école serait maintenue sur le site de Maisons-Alfort, de concevoir le plan de valorisation en prenant en compte les recettes perçues en contrepartie de la mise à disposition des surfaces et installations mais également les retombées indirectes pour l'école liées à la nature des occupants.

Il rappelle que la valorisation peut prendre d'autres formes que la cession, notamment lorsque le bien est à proximité d'un établissement intervenant dans le champ de la santé et dont les besoins immobiliers sont appelés à évoluer régulièrement en fonction de paramètres extérieurs.

Le Conseil suggère d'explorer des solutions impliquant des partenaires dont l'offre de service est un complément de l'activité de l'opérateur. Dans de tels cas, la mise à disposition d'un bien domanial peut, par exemple, s'envisager dans le cadre de d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), d'un bail emphytéotique administratif (BEA) ou d'un bail à construction.

Le Conseil souhaite être tenu informé des hypothèses de valorisation qui seraient retenues.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-34 en date du 16 septembre 2015

sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis n°2013-08 du Conseil de l'immobilier de l'État sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ), du 24 avril 2013 ;

Vu le contrat d'objectifs et de performance 2014-2017 entre l'État et l'Institut français du cheval et de l'équitation ;

Vu le dossier de présentation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ) de mai 2015 ;

Après avoir entendu M Philippe CHANTEUR, secrétaire général, accompagné de MM. Pascal GUIMARD, directeur du patrimoine, M. Franck BARLET, adjoint au directeur général du transfert immobilier, en présence de M. Olivier NORE du bureau du patrimoine immobilier du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, de MM. Christian MOISAN, chargé de mission au bureau des tutelles, Alaric MALVES, chef du bureau de la tutelle des établissements publics du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports., et également en présence de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine, lors de sa séance du 6 mai 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur le cadrage de la stratégie immobilière de l'opérateur,

Considérant que le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2014-2017 signé en décembre 2014 entre l'État et l'IFCÉ inclut un volet immobilier précisant les objectifs et les modalités d'action ;

Que le contrat entérine le fait que l'IFCÉ ne peut plus à lui seul détenir le patrimoine immobilier actuel ;

Que l'opérateur devra procéder à la révision de son SPSI à partir de juin 2015 ;

Qu'il sera préalablement mis en œuvre deux actions :

- Au cours du premier semestre 2015, mener les discussions avec les collectivités territoriales ou, le cas échéant, des partenaires privés en vue de conclure avec eux, avant le 31 décembre 2015, des projets de sites reposant sur une valorisation économique raisonnable de ces transferts et en particulier des moyens humains et immobiliers ; un premier bilan doit être présenté mi-2015 ;
- Implanter les équipes de l'IFCÉ dans des lieux qui, idéalement, regroupent les acteurs de la filière et des équipements sportifs, constituant des pôles régionaux ; ces lieux pourront être les haras actuels ;

Que le contrat prévoit que, faute d'accord ou de partenariat le 31 décembre 2015, les sites qui ne sont pas à vocation nationale devront être vendus et que pour les ceux d'entre eux dont l'IFCÉ n'est pas propriétaire, l'établissement devra procéder à la rationalisation des conditions matérielles et financières en cohérence avec ses activités, de façon à susciter des économies de fonctionnement significatives ;

Que l'opérateur devra, pour atteindre ses objectifs, rechercher l'appui de compétences extérieures disposant des savoir-faire en matière d'ingénierie immobilière et patrimoniale ;

Sur la mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'opérateur,

Considérant que l'établissement réalise depuis le début de l'année, un inventaire immobilier complet site par site qui, couplé aux évaluations de France Domaine, doit lui permettre d'inscrire l'ensemble de ses biens à son actif ;

Considérant que les représentants de l'IFCÉ ont confirmé qu'un travail intense et méthodique est actuellement conduit avec les collectivités territoriales pour répondre aux objectifs du COP 2014-2017 ;

Considérant que l'IFCÉ a confié ce programme à un personnel interne spécialisé ;

Considérant que l'opérateur bénéficie également d'un suivi renforcé de la part du service France Domaine ;

Considérant que l'IFCÉ a cessé en 2014 l'exploitation directe des quatre-vingts centres techniques, supports des activités concurrentielles de reproduction et services techniques à l'élevage ;

Qu'à cet effet, l'IFCÉ a résilié soixante locations et mises à dispositions de biens propriétés de collectivités territoriales ;

Que les centres dont l'IFCÉ était propriétaire ont été désaffectés en vue de leur cession ; que le centre de Couzeix (87), objet d'un mandat au bénéfice de la Société d'aménagement foncier et

Conseil de l'immobilier de l'État

d'établissement rural (SAFER) Limousin a été cédé en 2014, ainsi que celui d'Orléat (63) ; que les centres de Carras (47), et Gramat (46) sont inscrits au plan de cession 2015 ;

Que les centres techniques intégrés aux sites ont été repris par des opérateurs privés individuels ou collectifs lorsque leur exploitation était conciliable avec les projets de site, sous AOT, initiant ainsi une forme de rationalisation de l'occupation immobilière des sites partagés avec le secteur privé ;

Sur les cessions programmées des sites d'Annecy, Blois et Compiègne,

Considérant que l'IFCÉ a mené à bien entre 2013 et 2014, deux cessions engagées depuis plusieurs années ;

Que le haras national d'Annecy (74) a été acheté par la Ville au prix de 7,4 M€ plus un complément de prix de 1 M€ en cas de modification du PLU dans le délai de 5 ans ;

Que le haras de Blois (41) a été vendu 2,2 M€ à un opérateur immobilier privé local ;

Considérant que la cession du site de Compiègne(60) est bloquée depuis 2011 à la suite d'une initiative du ministère de la culture et de la communication ;

Que le ministère de la Culture revendique pour ce site, la création d'un projet muséal de mise en valeur d'une collection de véhicules hippomobiles ; que ce projet a fait l'objet du lancement d'une étude et d'un appel à financement par le mécénat (1ère tranche à 20 M€) ;

Sur la cession des propriétés agricoles

Considérant que l'IFCÉ a indiqué avoir engagé un programme de cession des propriétés agricoles qui ne présentaient pas d'intérêt en tant que réserve foncière ou pour le maintien d'une activité cohérente avec les missions de l'établissement ;

Que le domaine des Monts, exploitation agricole du Domaine de Pompadour (19) a été cédé pour 0,6 M€ ;

Que la SAFER Marche-Limousin a été mandatée pour réaliser la cession d'une deuxième exploitation agricole du Domaine de Pompadour ;

Sur la création de pôles hippiques en partenariat avec des collectivités locales

Considérant que cinq sites étaient initialement retenus dans le SPSI de l'IFCÉ pour y créer de pôles hippiques en partenariat avec les collectivités locales ; que trois types d'opérations ont été conduites suscitant une nette diminution des charges d'entretien ;

Que les sites de Lamballe (22), d'Hennebont (56) et de Saint-Lô (50) ont fait l'objet d'un transfert vers des syndicats mixtes intercommunaux ;

Que le site du Haras du Pin est devenu le support d'un nouvel établissement public et que l'IFCÉ n'en sera plus propriétaire ;

Qu'un projet de groupement d'intérêt public (GIP) majoritairement porté par le département de Saône-et-Loire (71) devrait se concrétiser en 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur le développement d'activités économiques annexes en lien avec le cheval dans le cadre de partenariats avec le secteur privé**

Considérant que l'IFCÉ cherche à développer des partenariats avec des entreprises du secteur marchand ou du secteur social dans le but de diminuer l'emprise propre de l'IFCÉ et les charges afférentes ;

Qu'une maison de santé comprenant des activités d'équithérapie a été créée dans ce cadre sur le site de Villeneuve sur Lot ;

Que des petites et moyennes entreprises du secteur du cheval ayant répondu à un appel à candidatures sont également accueillies sur d'autres sites (Tarbes, Saintes, Compiègne) ;

Sur la rationalisation des sites administratifs

Considérant que l'IFCÉ a procédé au regroupement des médiathèques sur le site du Pin et à la densification de l'occupation des surfaces de bureaux de l'antenne parisienne d'Auriol ;

Que les 640 m² libérés ont été proposés à la sous-location ; que deux opérateurs institutionnels de la filière occupent 170 m² depuis la fin 2014 ;

Sur la rationalisation du parc de logements de fonction,

Considérant que l'IFCÉ a mis en œuvre une politique de rationalisation de son parc de logements de fonction ;

Que l'objectif fixé pour septembre 2015 d'une réduction du nombre de conventions d'occupation précaire avec astreintes à quarante-trois, est atteint depuis le 1er janvier 2015 ;

Que les autres logements font l'objet d'une redevance à coût de marché aménagé ;

Que les logements imbriqués dans l'ensemble des bâtiments des sites seront liés aux arbitrages réalisés pour chacun des sites ;

Que le nombre de conventions concernant les agents est désormais inférieur à cent ;

Considérant que deux logements de direction hors sites sont en cours de cession ;

Que dans un contexte de marché immobilier local dégradé la vente du bien situé à Saumur n'est à ce jour pas réalisée et ce, malgré le recours à des réseaux professionnels spécialisés et une large communication ;

Que la cession d'un logement à Compiègne est rendue complexe par son classement au PLU dont l'IFCÉ a initié la révision ;

Que l'IFCÉ s'est rapproché d'opérateurs professionnels pour concrétiser ces deux cessions en 2015.

Les représentants de l'IFCÉ, du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 18 mars et 16 septembre 2015, fait les observations suivantes :

Sur le cadrage de la stratégie immobilière de l'opérateur,

1. Le Conseil prend acte du constat de l'impossibilité du maintien en l'état du patrimoine de l'opérateur et du plan global arrêté en concertation avec sa tutelle pour le rationaliser.

Il relève la déclinaison de ce plan en objectifs et la volonté de s'appuyer sur des compétences extérieures disposant des savoir-faire en matière d'ingénierie immobilière et patrimoniale.

Le Conseil note que l'IFCÉ a fait le choix de s'appuyer sur des ressources internes pour mettre en œuvre ce plan.

Il engage les acteurs de ce plan à opérer un bilan économique détaillé à chacune de ses étapes clés de façon à procéder à d'éventuels ajustements.

Sur la mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'opérateur,

2. Le Conseil encourage l'opérateur à poursuivre ses travaux d'inventaire.

Il rappelle que l'IFCÉ fait l'objet d'un suivi renforcé de la part de France Domaine qui doit diffuser à l'ensemble des opérateurs de l'État une note de service sur les modalités pratiques de rédaction et de suivi des nouveaux SPSI.

Observant que l'IFCÉ ne dispose pas d'outils de gestion de son immobilier, il l'invite à se rapprocher de France Domaine qui peut mettre à disposition une application de gestion de patrimoine susceptible de répondre aux besoins des opérateurs de l'État à la tête d'un réseau national.

3. Le Conseil prend acte de l'information selon laquelle l'IFCÉ n'occupe plus les quatre-vingt centres techniques et que seule la cession des centres de Carras (47), et Gramat (46) demeure à réaliser.

Sur les cessions programmées des sites d'Annecy, Blois et Compiègne,

4. Le Conseil observe que les cessions des haras d'Annecy et de Blois sont bien intervenues depuis 2013 mais s'étonne qu'une initiative du ministère de la culture et de la communication puisse faire obstacle à la vente du site de Compiègne programmée depuis des années.

Le Conseil demande donc que le service France Domaine et le ministère de la culture et de la communication lui communiquent le dossier de présentation de ce projet.

Sans mésestimer l'intérêt d'un musée consacré aux voitures anciennes à Compiègne, il rappelle que l'état des finances publiques implique un minimum de sens des responsabilités : dès lors, ce projet étant évoqué depuis plusieurs années, soit il a une certaine consistance qui doit se traduire par des engagements financiers concrets soit il n'est qu'un projet hypothétique et il n'est pas raisonnable d'empêcher de façon arbitraire un opérateur de valoriser son patrimoine.

Sur la cession des propriétés agricoles,

5. Le Conseil prend acte du programme de cession des propriétés agricoles qui ne présentaient pas d'intérêt en tant que réserve foncière ou pour le maintien d'une activité cohérente avec les missions de l'établissement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il invite la tutelle à s'assurer que le périmètre de ce programme est correctement dimensionné et que l'IFCÉ n'envisage pas de constituer des réserves foncières dépassant les possibilités d'extension future de ses activités.

Sur la création de pôles hippiques en partenariat avec des collectivités locales,

6. Le Conseil note que les partenariats envisagés sur cinq sites se sont concrétisés ou sont en bonne voie de l'être et que ces opérations se traduisent par une diminution des charges de fonctionnement de l'opérateur.

Il invite l'IFCÉ et sa tutelle à établir le bilan économique détaillé de ces opérations à court, moyen et long terme et selon les modalités de partenariat retenues. Il les invite à partager ces éléments avec le service France Domaine dans la perspective du développement de ces dispositifs pour d'autres réseaux nationaux.

Sur le développement d'activités économiques annexes en lien avec le cheval dans le cadre de partenariats avec le secteur privé,

7. Le Conseil souligne l'intérêt des initiatives de l'IFCÉ en faveur du développement de partenariats privés. Il observe cependant leur faible succès actuel.

Il invite les tutelles de l'opérateur à définir un plan national de développement de tels partenariats et à coordonner leurs actions afin de valoriser pleinement le patrimoine immobilier de l'IFCÉ.

Sur la rationalisation des sites administratifs,

8. Le Conseil considère que les mesures prises ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Il confirme que le maintien d'une antenne parisienne ne lui apparaît plus justifié.

Il renouvelle sa recommandation de procéder au regroupement de l'ensemble de l'administration sur le site de Saumur et considère que le maintien de l'antenne de Pompadour doit être reconsidéré en vue d'un regroupement des services programmé par étapes, à la faveur de la forte réduction des personnels.

Sur la rationalisation du parc de logements de fonction,

9. Le Conseil relève, sur la base des éléments transmis pour l'audition, que la politique de rationalisation du parc de logements de fonction semble permettre à l'IFCÉ de se conformer aux objectifs de la loi.

Il note que l'opérateur rencontre des difficultés pour vendre deux biens remarquables qui constituaient des logements de direction.

Observant que les biens ne trouvent pas acquéreur aux prix estimés par les services locaux de France Domaine, il invite ceux-ci à s'assurer que leurs estimations tiennent compte à la fois des caractéristiques du bien, des règles d'urbanismes et de l'état du marché immobilier local.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

En conclusion, le Conseil salue les efforts engagés par l'IFCÉ pour connaître son patrimoine et le mettre en adéquation avec ses missions actuelles dans un souci partagé avec la tutelle, au travers du contrat d'objectifs et de performance, de réduire les dépenses de fonctionnement de manière significative.

Il demande à être destinataire du bilan des actions menées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance (2014-2017) sur l'immobilier.

*

7.5 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT D'AUTRES MINISTÈRES

À la demande du secrétaire d'État chargé du budget, le CIE a auditionné l'agence française d'expertise technique internationale (AFETI) sur l'implantation de son futur siège suite au regroupement des opérateurs fusionnés au sien de cette nouvelle structure.

Il a relevé que les règles de la politique immobilière étaient respectées et que le temps de trajet des agents avait été pris en compte pour le choix de la future implantation. Il a noté qu'une implantation proche d'un aéroport ne paraissait pas opportune aux responsables de la structure.

Enfin le CIE a entendu en audition de suite l'école nationale de la magistrature (ENM). Il a pu faire le constat de l'absence d'avancée de la stratégie immobilière de cet établissement qui est conditionnée par la remise de l'étude de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) sur l'avenir du Palais de justice et noté que son précédent avis n'avait pas semblé pris en compte par le ministère de la justice (cf. également sur ce point supra § 6).

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2015-07 en date du 11 février 2015

sur le projet de regroupement sur un site unique à Paris (73, rue de Vaugirard) des opérateurs fusionnés au sein de l'agence française d'expertise technique internationale (AFETI)

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ;

Vu la note de présentation de l'agence française d'expertise technique internationale (AFETI) dénommée Expertise France du 11 février 2015 sur le projet de regroupement des six opérateurs fusionnés sur un site unique, en vue de l'audition devant le CIE ;

Après avoir entendu M. Jean-Christophe DONNELIER, Président du Conseil d'administration de l'AFETI, accompagné de MM. Sébastien MOSNERON DUPIN, Directeur général et Bertrand BARBÉ, Directeur général délégué, en présence de M. Emmanuel LEBRUN-DAMIENS, conseiller des affaires étrangères au cabinet du Ministre des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), de M. François-Xavier LEGER, Directeur adjoint des immeubles et de la logistique du MAEDI et de Mme Clémentine HUGOT, Chargée de mission et en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Didier PETITJEAN.

Sur la base du dossier fourni et des explications données lors de l'audition :

Considérant que l'agence française d'expertise technique internationale (AFETI) est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, placé sous tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère chargé de l'économie ;

Considérant que l'AFETI concourt à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale publique françaises à l'étranger ;

Considérant que l'AFETI se substitue à l'établissement public à caractère industriel et commerciale « France expertise internationale » (FEI sous tutelle du ministère des affaires étrangères), au groupement d'intérêt public « assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières » (ADETEF sous tutelle du ministère de l'économie) , au groupement d'intérêt public « ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau » (GIP Esther sous tutelle du ministère des affaires sociales et des affaires étrangères), au groupement d'intérêt public « International » (GIP Inter sous tutelle des ministères des affaires sociales et des affaires étrangères) ; au groupement d'intérêt public « santé

Conseil de l'immobilier de l'État

protection sociale internationale » (GIP SPSI sous tutelle du ministère des affaires sociales) et à l'association « agence pour le développement et la coordination des relations internationales (ADECRI sous tutelle du ministère des affaires sociales) ;

Considérant que l'AFETI reprend l'ensemble des droits et des obligations des opérateurs fusionnés ;

Considérant qu'il est créé un délégué interministériel à la coopération technique internationale, nommé pour trois ans renouvelables, sur proposition du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'économie ; qu'il est chargé de la mise en place effective au 1er janvier 2015 de l'AFETI qui a vocation à rapprocher l'ensemble des opérateurs spécialisés de coopération technique selon des modalités adaptées à leurs missions et statuts au 1er janvier 2016;

Considérant que cette création se réalise dans une logique d'augmentation des capacités d'influence et de diplomatie économique de la France mais aussi dans un contexte d'économies budgétaires et de diminution des subventions d'équilibre et la recherche accrue de financements multilatéraux ;

Considérant que pour atteindre ces objectifs et rendre plus efficace l'agence, il est nécessaire de créer au plus vite la synergie des personnels en optimisant les coûts immobiliers par le regroupement de l'ensemble de l'agence sur un seul site, avant la fin du premier semestre 2015 (avant le 1er juillet 2015), délai voulu par le législateur ;

Considérant que, dans ce calendrier, l'AFETI a pris contact avec France Domaine en août 2014 et a lancé une recherche active de sites à l'automne 2014 ;

Considérant que les six organismes occupent actuellement 3 458 m² SUBL et 2 911 m² SUN pour 248 ETP et 280 postes de travail, soit un ratio de 12,3 m² SUN par ETP, que le loyer chargé est de 2,09 M€ par an et que les charges d'entretien lourd sont de 0,34 M€ soit un coût global et de 2,43 M€ ; que ces occupations comprennent des locaux loués dans le parc privé mais aussi des locaux mis à disposition par des ministères ;

Considérant que le regroupement de l'ensemble des personnels sur un même site est une nécessité pour concrétiser la fusion, assurer la cohésion des équipes et l'adhésion au projet d'entreprise qui reste à construire ;

Considérant que le choix de la localisation s'est fait en associant les salariés, notamment à travers une enquête sur les conditions de travail souhaitées, la participation à un comité immobilier chargé de la définition et de la mise en œuvre des travaux d'aménagement dans le respect du budget immobilier arrêté ;

Considérant que la recherche immobilière a été accompagnée par des cabinets immobiliers extérieurs (BNP Real Estate et CBRE) ;

Considérant que les critères de recherche ont privilégié la qualité des transports en commun, la proximité des tutelles avec des recherches dans les 12ème ,13ème 14ème 15ème arrondissements, une capacité d'accueil pour 250 postes de travail, une surface de 3 500 m², un coût économique maîtrisé avec un loyer inférieur à 400 € le m² HT, la prise en charge financière et la conduite des travaux d'aménagement des locaux par le bailleur compte tenu du délai d'installation ;

Considérant qu'une localisation à Paris est considérée nécessaire par l'AFETI, compte tenu d'un dialogue constant avec les délégations étrangères (dans un lieu vitrine de l'expertise technique de la France et symbolisant l'importance de la coopération et de l'agence) avec les directions et fonctionnaires susceptibles d'effectuer des missions pour l'agence et avec les tutelles ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'immeuble doit être situé sur les grands axes de RER permettant de rallier les aéroports par les experts et les chefs de projets ;

Considérant qu'une localisation au-delà du périphérique n'a pas été recherchée compte tenu de la situation actuelle des six opérateurs, tous logés dans Paris et l'implantation à Paris d'autres organismes dédiés à la coopération internationale comme l'agence française de développement (AFD 12ème) ou voués au rayonnement de la France à l'étranger comme ATOUT France (9ème) ou Campus France (10ème) ; qu'une installation hors de Paris pourrait susciter des réactions sociales et fragiliser le processus de fusion ;

Considérant que huit sites répondant aux critères ont été identifiés et que quatre ont été visités et ont fait l'objet d'une comparaison des solutions immobilières ;

Considérant que la localisation retenue est un immeuble, sis 73, rue de Vaugirard (Paris 6ème), appartenant à Groupama qui louait l'immeuble en son entier, ne souhaitant pas diviser par plateau, que cette solution apparaît compétitive en termes financier et très efficiente au regard des ratios préconisés par France Domaine ;

Considérant que les principales caractéristiques de la location sont les suivantes :

- un bail ferme de 6 ans ;
- le loyer économique est de 328 € HT et HC le m² pendant 6 ans puis de 370 € HT et HC le m² ensuite ;
- la prise en charge des travaux d'aménagement par le bailleur à concurrence de 558 000 € ;
- la réduction du nombre d'emplacement de parkings associés au plateau loué (27 contre 56 soit une économie de 58 000 €) ;
- une franchise de loyer de 3 mois représentant 321 465 € ;
- une prise d'effet du bail au jour de l'emménagement, soit le 1er juillet 2015 ;
- des charges limitées à 33 € le m², à comparer à 70 à 90 € dans ce secteur parisien.

Considérant que les caractéristiques de l'immeuble sont les suivantes :

- un immeuble indépendant, en excellent état, avec tous les travaux de curage faits et des travaux d'embellissement en cours ;
- une capacité d'accueil de 250 postes ;
- une surface SUN de 2 376 m² soit un ratio de 9,50 m² par poste pour 250 postes de travail, de 10,7 m² pour 221 ETP ;
- une surface utile brute locative de 3 475 m² soit un ratio de 13,95 m² par poste ;
- le rapport entre la SUN /SUB est de 68 %, à comparer à la cible de France Domaine de 67 % ;

Considérant que de la comparaison entre la situation future et actuelle, il apparaît les éléments suivants : la surface SUN louée diminue de 535 m², les ETP baissent de 27 ETP, le nombre de poste de travail baisse de 30 unités, le ratio d'occupation de 2 m² par ETP, le loyer baisse de 219 000 €, la fiscalité augmente

Conseil de l'immobilier de l'État

fortement (plus de 10 000 €), le coût annuel global (charges, maintenance, fiscalité) baisse de 400 000 € soit une économie de 20 % ;

Considérant que l'AFETI comprend au 1er janvier 2014, 221 collaborateurs dont 70 relèvent des fonctions support (logistique, comptabilité, secrétariat, finances, droit et informatique) pour une capacité de 250 postes de travail, soit 29 postes disponibles destinés soit à des salariés des opérateurs concernés par la seconde vague de rapprochement soit par de nouveaux collaborateurs appartenant aux opérateurs non fusionnés ; ce réservoir de postes pourrait être augmenté par densification du rez-de-chaussée (suppression des salles de réunion et utilisation des infrastructures des ministères de tutelle) et par optimisation des modalités de travail adaptées à l'activité de l'AFETI (bureaux nomades pour la catégorie des experts techniques, possibilité de télétravail à étudier) ;

Considérant qu'une étude comparative des temps de transport des salariés entre leur domicile, l'actuelle et la future implantation fait apparaître un temps moyen de transport actuel de 36 minutes et de 38 minutes pour le 73, rue de Vaugirard ; 90 salariés améliorent leur temps de transport et 82 collaborateurs l'augmentent faiblement (moins de 15 minutes) ;

Considérant que des surcoûts ponctuels ont été estimés à 1,1 M€ dont 310 000 € correspondant à la reprise du montant des travaux d'aménagement des locaux du 1, quai de Grenelle non amortis au 31 décembre 2014 et 780 000 € à des frais engagés par l'AFETI (560 000 € de charges - 421 000 € pour la recherche de successeurs pour les immeubles 1, quai de Grenelle et 62, boulevard Garibaldi -, 79 000 € de frais de déménagement et de 60 000 € de frais de prestation de CBRE) et 220 000 € d'investissements (mobiliers) ;

Considérant que la libération des espaces au profit des ministères concernés (économie et affaires sociales) représente 1 900 m² et des économies de loyer valorisées à hauteur de 1,4 M€ ;

Considérant que l'AFETI dispose de 115 M€ de ressources dont 100 M€ proviennent des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux et 15 M€ de subventions pour charges de service public, que le financement du loyer sera assuré par les revenus commerciaux de l'agence ;

Considérant que le regroupement des salariés en un site unique aura pour conséquence de supprimer les avantages en nature immobiliers consentis par les ministères, non compensés par une subvention d'exploitation ;

Considérant que le calendrier de l'opération est très serré avec une délibération du conseil d'administration autorisant la signature du bail devant intervenir fin février, avec un mandat d'exclusivité de Groupama au profit de l'AFETI reporté au 1er mars 2015, des avis du CIE et de France Domaine local attendus fin février 2015, la finalisation du cahier des charges des travaux d'aménagement au 15 mars pour un début des travaux entre le 15 mars et le 15 juin et un emménagement fin juin ;

Les représentants de l'agence française d'expertise technique internationale et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, sur la base du document présenté et après en avoir délibéré lors de sa séance du 11 février 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil prend acte de la qualité du dossier relatif au projet de bail d'un immeuble sis 73, rue de Vaugirard présenté devant le CIE pour avis avant signature, examiné à la demande du ministre en charge du domaine afin de vérifier le respect des normes de la politique immobilière de l'État et alors

Conseil de l'immobilier de l'État

même que le calendrier de l'opération est très tendu. Il constate aussi la qualité de la démarche engagée avec l'appui de cabinets immobiliers extérieurs et de l'analyse économique de plusieurs sites.

2. Le Conseil regrette que le cahier des charges de recherche de localisation ait privilégié une localisation dans Paris, sans que des solutions alternatives en périphérie n'aient été explorées. S'il comprend l'argument social dans le cadre de la fusion, il n'est pas convaincu de la justification d'une localisation dans Paris intra-muros à moyen terme. Dans ce cadre fixé par l'établissement et agréé par les autorités de tutelle, il note que la solution retenue paraît une opportunité avec l'effort louable de comparaison et d'analyse économique de plusieurs sites.
3. Le Conseil relève que les normes de la politique immobilière sont respectées tant sur le ratio d'occupation, la capacité d'accueil de l'immeuble, le prix du loyer, les charges d'exploitation. Il s'étonne cependant que le rapprochement de six organismes n'engendre pas des évolutions des effectifs plus significatives, notamment sur les fonctions support, permettant de réaliser des économies de fonctionnement et une plus grande rationalisation des espaces avec l'usage de bureaux nomades évoqué mais non mis en œuvre dans l'actuel dossier et le développement de nouvelles méthodes de travail comme le télétravail.
4. Le Conseil note la qualité de la négociation avec un loyer intéressant pour une durée ferme de six ans, pour un immeuble présentant selon le dossier qui lui a été présenté d'importants avantages comme son excellent état, un curage fait, des travaux d'embellissement et d'aménagement pris en compte par le bailleur qui souhaitait un seul locataire, sans lotir l'immeuble.
5. Le Conseil constate que le financement de l'opération est assuré par les ressources commerciales de l'établissement qui sont destinées à croître compte tenu du regroupement des services et de la mutualisation des moyens.
6. Le Conseil donne un avis favorable à cette opération sous réserve d'auditionner l'établissement dans trois ans afin de mesurer les évolutions des effectifs et la rationalisation des locaux, notamment après la réalisation de la seconde vague de rapprochement d'une douzaine d'organismes techniques prévue au 1^{er} janvier 2016 ainsi qu'une réappréciation de la localisation.

*

Avis n° 2015-38 en date du 16 septembre 2015**sur la stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature (ENM)**

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu l'avis du CIE n°2013-09 du 24 avril 2012 sur le SPSI de l'école nationale de la magistrature ;

Vu la note du directeur de l'ENM en vue de l'audition devant le CIE le 17 juin 2015 accompagnée d'une comparaison du coût du transport et d'hébergement des magistrats participants selon la localisation de la formation continue nationale à Paris ou à Bordeaux ;

Vu les observations de France Domaine sur la stratégie immobilière de l'ENM du 17 juin 2015 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 17 juin 2015, M. Xavier RONSIN, directeur de l'ENM, accompagné de M. Daniel CHASLES, secrétaire général de l'ENM en présence de M. Éric LUCAS, secrétaire général du ministère de la justice, accompagné de M. Philippe MONNOT, sous-directeur adjoint de l'immobilier et en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE en charge des opérations immobilières des administrations centrales ;

S'agissant du SPSI 2010-2013 approuvé par France Domaine en 2010 :

Considérant que l'ENM dispose de deux implantations, l'une à Bordeaux et l'autre à Paris ;

Considérant, s'agissant du site de Bordeaux

Que c'est le site historique de l'ENM ;

Qu'il est réservé à la formation initiale des magistrats, est adapté aux besoins mais relativement saturé, notamment à cause de l'augmentation des promotions d'auditeurs de justice et des récentes dispositions antiterroristes qui devraient avoir pour effet d'augmenter les besoins en formation initiale ;

Que la convention d'utilisation signée avec France Domaine prévoit une occupation jusque fin 2019 ;

Que le ratio moyen d'occupation des surfaces tertiaires s'établit à 13,27 m²SUN/PdT ;

Que le projet d'acquisition d'un bien pour pallier le déficit de surfaces et la location de salles de cours, est abandonné ;

Considérant, s'agissant le site de Paris (3ter, quai des fleurs 75004) ;

Qu'il est consacré à la formation continue nationale, à la formation des magistrats étrangers et aux formations dites spécialisées des magistrats non professionnels (juges de proximité, juges

Conseil de l'immobilier de l'État

consulaires, juges des prud'hommes) et de certaines professions en lien direct avec la justice (délégués de procureur, conciliateurs de justice) ;

Que ce site, bien domanial, n'est pas adapté aux besoins de l'activité ; que l'ENM doit recourir à des locations extérieures, compte tenu de l'insuffisance de sa surface ;

Que la formation continue est obligatoire à raison de cinq jours par an pour les magistrats en exercice et plus pour les magistrats nommés à de nouvelles fonctions ;

Qu'un projet partagé avec le ministère de la justice vise à réimplanter les services de la formation continue au sein du Palais de justice de Paris, après le transfert du TGI à Batignolles en 2017 ; que le produit de cession du site parisien servirait à financer les travaux de rénovation des locaux occupés au sein du Palais de justice ;

Que l'ENM est en attente de l'étude confiée à l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) par le ministère de la justice et de l'arbitrage ministériel ;

Que la convention d'utilisation signée avec France Domaine prévoit une occupation du site jusque fin 2021 ;

S'agissant du prochain SPSI de l'ENM et de la stratégie immobilière.

Considérant que l'ENM bénéficie d'un suivi renforcé de la part du service France Domaine pour l'élaboration de son nouvel SPSI ; suite à la décision du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 ;

Considérant que le nouveau SPSI sera produit début 2016, compte tenu du rendu de l'étude de l'APIJ fin 2015 ;

Considérant que l'ENM expertisera une solution immobilière parisienne et en petite couronne, répondant aux besoins du périmètre actuel ou d'un périmètre étendu aux besoins complémentaires liés à la réforme des prud'hommes ;

Considérant qu'une localisation à Paris ou en proche banlieue s'impose selon le représentant du ministère de la justice pour des raisons pratiques ;

Considérant qu'une hypothèse d'implantation sur le quartier des Batignolles sera étudiée ;

Considérant que l'option d'une implantation de l'ENM au sein du palais de justice constitue une des options étudiées par l'APIJ ;

Considérant que France Domaine prend acte de la nécessité de maintenir une implantation en région parisienne de l'opérateur, qui doit préciser son besoin ;

Considérant que l'hypothèse d'une réimplantation de l'antenne parisienne sur le site de Bordeaux ou hors de Paris serait difficilement réalisable car le département international nécessite une proximité avec les cabinets des ministres de la justice et des affaires étrangères ; que la formation continue faisant appel à des intervenants parisiens (magistrats et universitaires) pourrait souffrir de cette délocalisation ; que l'ENM a des difficultés à évaluer le volume des promotions d'auditeurs sur le site de Bordeaux ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les hypothèses d'implantation géographiques concernant soit un regroupement à Bordeaux soit une implantation en petite couronne, seront étudiées par un prestataire désigné par l'ENM ; que le maintien d'une antenne de l'ENM à Paris intra-muros serait de toute façon nécessaire pour son activité internationale ;

Considérant que dans l'optique d'un regroupement à Bordeaux, l'ENM a chiffré le coût de transport et d'hébergement des magistrats participants selon la localisation de la formation à Paris ou à Bordeaux et a estimé à 1,5 M€ le surcoût résultant d'une telle formule ;

Considérant qu'une délocalisation de la formation continue dans les cours d'appel est déjà pratiquée pour certaines formations récurrentes et disposant de formateurs présents sur tout le territoire (langues, bureautique) mais que la spécialisation accrue des fonctions, la technicité croissante de la profession, les évolutions législatives obligent les magistrats à suivre des formations continues de très haut niveau, dispensées par les meilleurs spécialistes et centralisées ; que la dispersion géographique de la formation continue dans les cours d'appel conduirait à multiplier les moyens humains (magistrats et administratifs) pour leur organisation ;

Les représentants de l'ENM, du ministère de la justice et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 16 septembre 2015, fait les observations suivantes :

Sur la première recommandation de l'avis du 24 avril 2013 relative aux choix stratégiques de l'ENM sur les cinq années à venir et notamment le choix d'une seconde implantation,

1. Le Conseil note que le prochain SPSI ne sera préparé que début 2016, après le rendu de l'étude de l'APIJ sur l'utilisation et l'optimisation des surfaces inoccupées du Palais de justice de Paris.

S'agissant du regroupement de l'ensemble des formations sur le site de Bordeaux suggéré par le Conseil, le Conseil relève que l'ENM n'est pas favorable à cette proposition qui entraîne un surcoût de la solution bordelaise comparée à celle de Paris, suite à des coûts d'hébergement et de transport plus élevés. Il prend acte de ce calcul mais observe que l'ENM n'envisage pas le développement de la formation à distance qui diminuerait considérablement le coût des formations en supprimant les frais de transport et d'hébergement et en permettant une diffusion plus large des formations. Il demande à l'ENM d'étudier et de chiffrer la mise en œuvre de ces nouvelles pratiques pédagogiques.

Quant à la possibilité de développer les formations en province dans les cours d'appel, le Conseil constate le surcoût important de cette délocalisation de la formation continue dans les cours d'appel calculé par l'ENM et la nécessaire réorganisation des services qui n'est pas de la compétence de l'ENM.

Sur la recherche d'une seconde implantation à Paris et en périphérie de Paris, le Conseil observe que l'implantation à Paris du second site de l'ENM a clairement la préférence de l'ENM et du ministère de la justice. Le Conseil insiste pour que les études d'occupation soient étendues à des sites situés hors Paris et accessibles de province.

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la seconde recommandation relative à la cession du site parisien de l'ENM,

2. Le Conseil constate que l'ENM, le ministère de la justice et France Domaine n'ont pas mis en œuvre la cession du site parisien, invoquant l'attente des résultats de l'étude de l'APIJ et des décisions relatives à un second site de l'ENM.

Le Conseil confirme sa recommandation de vendre l'actif immobilier parisien et de privilégier une implantation hors Paris, dans la petite et la grande couronne (notamment le site d'Orly ou de Roissy).

Sur la troisième recommandation relative au projet d'occupation du Palais de justice de Paris et aux positions de l'État propriétaire (cf. avis n°2015-37 du 17 juin 2015 sur le devenir du palais de justice de Paris),

3. Le Conseil observe qu'il avait préconisé une réflexion anticipatrice pilotée par France Domaine sur le devenir du Palais de justice de Paris dès avril 2013 avec remise d'une étude fin juin 2013. Il regrette que ces travaux n'aient pas été conduits dans ces échéances, que l'étude aujourd'hui lancée ait été décidée par le principal ministère occupant (ministère de la justice) qui choisit le prestataire et fixe les critères d'étude, en dehors de l'État propriétaire qui ne pilote pas cette opération d'envergure.

Le Conseil souhaite être rendu destinataire de l'étude de l'APIJ et auditionnera l'APIJ, le ministère de la justice et France Domaine début 2016 pour une présentation des résultats de l'étude au stade des pré-études de faisabilité avant que les décisions ne soient prises.

*

7.6 LES CHAMBRES CONSULAIRES

Débuté en 2013, le cycle d'auditions consacrées à la gestion immobilière des réseaux consulaires (Agriculture, Métiers et Artisanat, Commerce et Industrie) s'est achevé en 2015.

À la suite de ces auditions, un avis général a été rendu par le CIE sur chacun des réseaux et leur tête de réseau (cf. § 3 supra).

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-03 en date du 14 janvier 2015

sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-651 du 11 juin 2010 relatif à la composition des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat et à l'élection de leurs membres ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu le dossier adressé avant l'audition présentant la politique immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Dominique KLEIN, secrétaire général de la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle et directeur général des services, accompagné de M. Guy WINTER, directeur de l'administration générale, lors de la séance restreinte du 26 novembre 2014 ;

Considérant que la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle, rattachée en 1898 à la chambre de métiers d'Alsace et de Lorraine, est devenue indépendante et exerce son autorité sur le département de la Moselle depuis l'arrêté du 11 avril 1923 ;

Considérant que le décret n°2010-1356 du 11 novembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de métiers et d'artisanat mentionne la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, maintenant en vigueur le code professionnel local notamment dans son article 7 ;

Considérant que l'artisanat dans le département de la Moselle concerne 18 000 entreprises, 100 000 artisans actifs, 71 000 salariés, 2 600 apprentis dont près de la moitié formée dans les CFA de la chambre de métiers et de l'artisanat, sur quatre territoires du sud au nord : Sarrebourg avec une forte densité artisanale, Forbach, bassin de la sous-traitance industrielle, Thionville et la vallée de la sidérurgie, le bassin de Metz ;

Considérant que la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle compte 26 membres titulaires et 26 membres suppléants élus pour 5 ans plus 6 membres compagnons et 6 membres suppléants ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la mandature 2011-2015 repose sur six engagements dont quatre visent l'accompagnement et la réussite des entreprises artisanales, le cinquième est relatif à la promotion des comportements responsables (avec notamment la mise en œuvre d'un plan d'actions pour une CMA écoresponsable) et le dernier a pour objectif le renforcement des liens avec les artisans, les partenaires publics et les territoires avec une orientation immobilière ;

Considérant que les missions de la chambre de métiers de Moselle sont la représentation et la défense des intérêts généraux de l'artisanat ; l'accueil, l'information et le conseil des artisans ; la promotion du secteur artisanal et de ses entreprises ; la formation initiale avec l'apprentissage et la formation continue des chefs d'entreprises et de leurs collaborateurs ;

Considérant que la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle est organisée autour de l'assemblée générale, du comité directeur, de commissions spécialisées (comme la commission des bâtiments chargée d'examiner la stratégie immobilière de la chambre ou la commission d'appel d'offres), du secrétariat général et de la direction générale des services et des services fonctionnels et administratifs ;

Considérant que le budget 2015 de la chambre, d'un montant de 14,7 M€, financera les charges de personnel (8,9 M€) et les charges de fonctionnement (5,8 M€) ; les recettes d'un montant de 14,7 M€ se répartissent en 7,6 M€ de taxes, 3,3 M€ de subventions, 3,05 M€ de ressources propres et 0,69 M€ d'autres recettes ;

Considérant que dans le cadre de sa politique d'appui aux entreprises artisanales et de ses activités de formation initiale et continue, la CMA de Moselle a toujours privilégié la proximité et l'aménagement équilibré du territoire, la formation (1 203 apprentis et 2 018 stagiaires accueillis) et l'information, ce qui a eu pour conséquence l'amélioration de l'image générale de l'artisanat et son attractivité notamment auprès des jeunes ;

Considérant que la CMA Moselle a opté pour la pleine propriété de l'intégralité de son patrimoine immobilier ;

Considérant qu'avant 1990, la CMA de Moselle détenait par le biais de structures associatives, des immeubles non directement liés à son activité (dont des résidences de vacances) ; que, étant en état de cessation de paiement, elle les a vendus ainsi que les immeubles vieillissant, ne conservant que des immeubles utiles, construits, rénovés ou acquis après 1994 sur cinq sites ;

Considérant que dans le cadre de sa politique immobilière, à partir de 1994, la CMA de Moselle a choisi deux types d'organisation : des pôles d'activité et des espaces conseils ; les pôles d'activités regroupant en un seul lieu les services aux artisans et apprentis avec les services de formalités, de conseil et d'accompagnement, de formation continue, un centre de formation d'apprentis, des partenaires (Fongecif, centres de gestion agréé, association de gestion comptable, organisations artisanales professionnelles) ; les espaces conseils offrant moins de services et ne comptant pas de CFA ;

Considérant que le patrimoine immobilier de la chambre comprend cinq sites dont trois pôles des métiers (à Metz, Thionville, Forbach) et deux espaces conseils (à Sarreguemines et Sarrebourg), couvrant 30 732 m² SHOB de bâti et 75 126 m² de terrains pour 222 collaborateurs ;

Considérant que le pôle des métiers de Metz, 5, Boulevard de la défense, construit entre 1992 et 1994, agrandi en 1998 et 2000 puis en 2010 avec la construction d'un nouveau bâtiment BBC comprenant un espace conférence, six salles de formation et un premier étage dédié aux organismes partenaires (centre lorrain de gestion, centre de gestion des métiers) s'étend sur une surface totale de 14 961 m² SHOB pour

Conseil de l'immobilier de l'État

152 collaborateurs dont 1 216 m² occupés par 84 administratifs soit une surface moyenne de 14,48 m² par agent ;

Considérant que le pôle des métiers de Forbach, construit en 1975 et 1978, rénové en 2000/2001 avec la construction d'un pôle alimentaire, d'un pôle automobile et d'un amphithéâtre, et en 2011 et 2012 avec des travaux de rénovation du système de chauffage pour réduire les consommations d'énergie, a une surface totale de 9 234 m² SHOB pour 36 occupants dont 14 agents administratifs occupant 183 m² de bureau soit une surface moyenne de 13,06 m² ; accueille 32 apprentis et 394 stagiaires de la formation continue ; que ces constructions d'un coût total de 8,8 M€ dont 3,125 M€ financés par l'UE, l'État et les collectivités territoriales, s'inscrivent dans le cadre de la revalorisation du bassin houiller soutenue par la région et l'union européenne afin d'améliorer le niveau de qualification des hommes, de promouvoir l'artisanat, de développer les échanges transfrontaliers et de favoriser le rééquilibrage entre les régions ;

Considérant que le pôle des métiers de Thionville, construit en 1997 et 1998, s'étend sur une surface totale de 5 776 m² SHOB pour 26 agents dont 11 agents administratifs occupent 153 m² soit une surface moyenne de 13,97 m², pour un coût total de 4,84 M€ dont 1,6 M€ financés par l'UE, l'État, la région Lorraine, la ville de Thionville, EDF ; qu'il accueille 237 apprentis (boucherie/charcuterie, boulangerie/pâtisserie, électrotechnique) et 585 stagiaires de la formation continue ;

Considérant que l'espace conseil de Sarrebourg, construit en 1989 et 1990 pour un coût de 0,36 M€, en cours d'agrandissement, s'étend sur 435 m² SHOB pour six agents administratifs occupant 58,10 m² soit une surface moyenne de 9,68 m² ;

Considérant que l'espace conseil de Sarreguemines a été acquis en 2013 dans un immeuble BBC d'un centre d'affaires pour un montant de 0,68 M€ financés par la CMA de Moselle pour permettre les activités de conseil et de formation en créant des salles de réunion et de formation (sur 296 m²) ; qu'il abrite deux agents administratifs occupant 34,11 m² soit une surface moyenne de 17,06 m² et six salariés partenaires ;

Considérant que ce patrimoine est récent, fait l'objet d'une maintenance et d'investissements réguliers pour en garantir la longévité, est adapté à ses activités et à la stratégie de proximité et de qualité, représente une valeur nette comptable de 22,82 M€ ; qu'une politique d'amortissement adaptée est mise en œuvre depuis 1994 et permet la constitution des moyens nécessaires au maintien et renouvellement des équipements ;

Considérant que les charges d'exploitation des bâtiments s'élèvent à 0,99 M€, les amortissements à 0,90 M€ soit un coût brut des bâtiments de 1,89 M€ diminués de 0,15 M€ de recettes dues à des locations de salles et participation aux frais des partenaires soit un coût net des bâtiments de 1,74 M€ ;

Considérant que les investissements ont représenté plus de 33 M€ depuis 1994 dont 11 M€ financés par des financements publics européens et nationaux (État, région Lorraine, conseil général de Moselle), le reste étant autofinancé sans recours à l'emprunt ;

Considérant que cette politique immobilière a été rendue possible par la vente des immeubles vétustes, inadaptés, par la mise en place d'une politique d'amortissement, par une gestion rigoureuse basée sur le développement de services marchands (formation) et de ressources complémentaires (locations et participation des occupants aux charges de fonctionnement des bâtiments) permettant la reconstitution de capacités d'investissement, par la cohérence des investissements et des actions visant le développement de l'artisanat et de l'emploi artisanal en vue de mobiliser le co-financement ;

Considérant que la fonction immobilière est assurée par le service des moyens généraux intégré à la direction de l'administration générale, sous le contrôle du secrétaire général et avec l'appui de la commission des bâtiments composée de dix élus dont sept sont des artisans du bâtiment ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'un plan pluriannuel des dépenses d'entretien, de réparation et d'amélioration et un plan d'économie responsable permettent d'optimiser la gestion du patrimoine ;

Considérant que cette stratégie immobilière s'articule autour de quatre axes : maintenance régulière pour allonger la vie des équipements, investissements pour réduire les coûts énergétiques et d'exploitation, investissements en label BBC ou HQE pour les acquisitions ou constructions nouvelles, réduction des surfaces des espaces de travail administratif ;

Considérant que la stratégie immobilière est dictée par la volonté de valoriser l'image de l'artisanat, par l'évolution des activités et par l'obligation de respecter les normes de sécurité ;

Considérant que des travaux lourds, inscrits au plan pluriannuel d'investissement avec pour objectif de réduire de 20 à 30 % les charges de fonctionnement d'ici 2017 (soit de l'ordre de 200 000 € par an), sont prévus dans les trois prochaines années : 500 000 € pour des travaux d'accessibilité de l'ensemble des immeubles ; 500 000 € pour le ravalement du pôle des métiers de Metz ; 300 000 € pour des travaux d'économies d'énergie (notamment électrique), 1,75 M€ pour l'isolation et la rénovation du système de chauffage du pôle de Forbach ;

Considérant, s'agissant des deux projets d'investissement portés par la CMA Moselle :

Que la construction de locaux BBC à Sarrebourg sur 400 à 500 m² pour implanter l'espace conseil dans un réseau d'entreprises, le doter d'une fonction de formation continue et adapter les locaux aux activités de conseil et de formation, débutera en 2015 et sera livrée fin 2016 pour un montant de 1,5 M€ financés par la cession des locaux actuels (0,4 M€) des fonds propres (0,9 M€) et une subvention de 0,15 M€ ;

Que la construction d'un pôle d'excellence métiers de bouche sur le pôle des métiers de Metz, s'inscrivant dans le cadre de la stratégie de création des pôles d'excellence du conseil régional de Lorraine et en complémentarité avec le lycée hôtelier et le CFA hôtelier voisins en vue d'une formation à échelle régionale et non départementale, intégrant une salle de formation modulable et une salle de sports pour les apprentis, coûte 4 M€ financés pour 2,5 M€ par fonds propres et 1,5 M€ par le conseil régional de Lorraine, avec des travaux en 2015 et une livraison fin 2016 ;

Considérant que le développement durable est pris en compte lors de toutes les opérations, tant acquisitions que travaux lourds (isolation des murs et des toitures) ou travaux d'entretien pour réduire les consommations d'énergie ;

Considérant que la CMA de Moselle participe au Conseil interrégional des chambres de métiers Saar-Lor-Lux (CICM) qui réunit douze chambres des métiers des länder allemands de Sarre et Rhénanie-Palatinat¹, du Luxembourg², de Belgique³ et de l'est de la France⁴, concernées par une mobilité des personnels et un

¹ Cinq chambres allemandes.

² La chambre des métiers du Grand-duché de Luxembourg.

³ Fédération nationale des Unions des classes moyennes.

⁴ Les CMA de Meurthe-et-Moselle, de Meuse, de Moselle, des Vosges et la CRMA de Lorraine.

Conseil de l'immobilier de l'État

travail transfrontalier importants sur la grande région couvrant la Lorraine, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, le Luxembourg et la province de Luxembourg en Belgique; conduisant des réflexions communes sur l'artisanat et ses contraintes, l'accompagnement des entreprises et la formation ;

Considérant que dans le cadre de cette coopération, la CMA, le rectorat et le conseil régional de Lorraine vont signer avec le ministre de la formation du Land de Sarre une convention pour favoriser les échanges d'apprentis entre entreprises et centres de formation et éviter ainsi des investissements coûteux et des doublons en termes de formation et d'investissements ;

Les représentants de la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 26 novembre 2014 et du 14 janvier 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle :

1. Le Conseil salue la qualité du dossier et des informations fournies tant sur la connaissance du patrimoine immobilier, l'organisation de sa gestion et l'importance de l'apprentissage.
2. Le Conseil observe la bonne gestion financière de la CMA qui après un risque de cessation de paiement, a su prendre des décisions rationnelles, mettre en place des outils de gestion, faire des choix immobiliers judicieux et développer ses ressources propres par une offre de location de salles et d'ateliers disponibles.
3. Le Conseil constate la rigueur des choix stratégiques immobiliers de la CMA arbitrés par les élus, souvent des professionnels de l'immobilier, basés sur une optimisation de l'occupation, la réduction des coûts d'exploitation des immeubles avec la mise en place d'actions éco-responsables, l'apport de ressources complémentaires et la participation des partenaires aux frais d'exploitation. Il note le choix de projets d'investissements raisonnables, inscrits dans les objectifs de la mandature, correspondant aux besoins du territoire, financés essentiellement sur fonds propres, sans recours à l'emprunt, complétés par des subventions publiques.
4. Le Conseil souligne l'importance de la coopération transfrontalière dans laquelle la CMA de Moselle et d'autres chambres de l'Est de la France sont engagées avec les chambres des métiers allemandes, luxembourgeoises et belges en faveur de l'apprentissage et de la formation alliant une réflexion pédagogique à une rationalisation immobilière des établissements.

*

Avis n° 2015-04 en date du 11 février 2015

sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie Tarbes Hautes Pyrénées (CCI THP).

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

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu l'article 34 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ;

Vu le dossier adressé avant l'audition présentant la politique immobilière de la chambre de commerce et d'industrie et les informations complémentaires après l'audition ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Camille DENAGISCARDE, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie Tarbes, accompagné de Mme Ghislaine SIPIÉ, directrice des affaires financières et des ressources humaines, en présence de Mme Sylvie THIVEL, adjointe au chef du bureau de la tutelle des CCI à la direction générale des entreprises (DGE) au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, lors de la séance restreinte du 26 novembre 2014 ;

Considérant que la chambre de commerce et d'industrie créée par décret du 17 juillet 1899, est un établissement public administratif, avec comme circonscription territoriale le département des Hautes Pyrénées ;

Considérant que l'activité économique du département des Hautes Pyrénées se caractérise par le tourisme, une agriculture dominée par les productions agroalimentaires et une industrie tournée vers l'aéronautique et l'électronique dans la plaine de Tarbes, Lourdes et Bagnères-de-Bigorre ;

Considérant que la CCI THP est un partenaire de proximité des entreprises et un promoteur du territoire ;

Considérant que le patrimoine immobilier de la CCI THP compte sept sites dont deux sont dédiés à la formation :

Que l'hôtel consulaire, construit en 1990 sur un boulevard périphérique sud de la ville de Tarbes, s'étend sur 2 246 m² de surface couverte dont 706 m² de bureaux pour 48 personnes , abrite les services de la CCI (services administratifs de l'institution et services d'appui aux entreprises), dispose d'un centre de congrès intégré (avec auditorium de 260 personnes et plusieurs salles) et d'un parking suffisant ; financé par un emprunt remboursé fin 2008 et amorti fin 2015 , que l'ancien siège a été cédé après le déménagement à la ville de Tarbes ; que les coûts d'exploitation sont de 290 588 € et les locations ponctuelles rapportent 28 006 € ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le centre Kennedy de 787 m² de surface couverte, accueillait une partie des formations en alternance, rapatriée en 1996 sur un autre site, est actuellement loué à la Société Veolia pour un loyer de 56 305 € et proposé à la vente car inutile à la CCI avec des charges de fonctionnement de 19 524 € ;

Que dans le cadre d'une mission d'intérêt général, la CCI a créé en 1997 un centre routier de 1 376 m² de surface couverte pour faciliter l'activité des transporteurs en regroupant des services à proximité immédiate (structure d'accueil des transporteurs, services des douanes et des mines, syndicat des transporteurs) et pour soulager l'agglomération de ses problèmes de circulation et de stationnement ; ce projet n'ayant pas connu le développement escompté car non rattaché à la voie autoroutière voisine, la CCI voudrait céder ces locaux aux occupants qui ne souhaitent pas les acheter ; les loyers perçus rapportent 93 337 €, les charges sont de 24 444 €, des travaux de rénovation sont à engager pour un montant prévisionnel de 350 à 400 000 € HT ;

Que l'aérodrome de Tarbes Laloubère ouvert en 1936 sur un terrain de 27 hectares, acheté en commun avec la ville de Tarbes et le conseil général des Hautes Pyrénées, est exploité par la CCI puis depuis 1991 par un comité de gestion, regroupant les utilisateurs (associations aéronautiques et sportives), compte deux pistes, des hangars avec six bâtiments dont un restaurant en gestion directe ; que les loyers perçus sont de 13 793 €, les charges de 11 594 €, que le terrain représente une réserve foncière vouée à connaître une destination nouvelle ;

Que l'immeuble Res Bonnard de 210 m² de surface couverte, sis cours Gambetta à Tarbes, est à rénover, a des charges de fonctionnement de 9 269 € et rapporte un revenu de 3 387 € ;

Considérant s'agissant du pôle de formation :

Que le site à Lourdes installé 30, place du champ commun depuis 2012 est une antenne de la CCI avec un accueil, un bureau, une salle de cours/réunion et un laboratoire de langues de 66 m² de surface couverte ;

Que le site de Tarbes sis 78, avenue d'Azereix, dédié aux formations en hôtellerie et au tourisme, compte trois bâtiments sur 2 233 m² de surface couverte construits en 1970, rénovés plusieurs fois : le premier bâtiment avec accueil (à moderniser), un amphithéâtre de 100 places, des chambres d'hôtel d'application et un logement de concierge ; le second dispose de 15 salles de cours (à agrandir) ; le troisième, atelier de maintenance hôtelière pour l'organisation des formations techniques, n'est plus utilisé depuis 1999 ; les revenus sont de 130 334 € et les charges de fonctionnement de 339 626 € (pour les deux implantations tarbaises) ;

Que le site de Tarbes sis zone Bastillac, propriété de la CCI, compte deux bâtiments dont l'un est dédié aux formations en aéronautique et en thermalisme et l'autre accueille l'école de gestion et de commerce, les revenus sont de 28 024 € ;

Considérant que le bâtiment industriel 312 d'une superficie de 4070 m² sur le site de l'Arsenal qui représente 20 hectares, a été acquis par la CCI à la ville de Tarbes en 2013 pour 0,4 M€ en vue d'aménager dans ces locaux un hôtel d'entreprises et un centre d'affaires pour un montant total de 5,5 M€ engagés en plusieurs phases ; une enveloppe de 2,45 M€ HT a été dégagée pour la réalisation d'une première tranche de travaux en 2014 mais ce projet a été abandonné du fait du prélèvement de 2,7 M€ sur le fonds de roulement de la CCI dans le cadre du plan d'économies du gouvernement ; que les charges de fonctionnement s'élèvent à 6 964 € ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que, outre les instances décisionnelles (AG, Bureau, Comité directeur) la gouvernance de la fonction immobilière est assurée par le comité de direction constitué du directeur général, du secrétaire général, du directeur du pôle formation et de la directrice administrative et financière ; que l'exécution et le suivi des décisions sont confiés au secrétaire général avec gestion des achats, suivi des appels d'offre, programmation des travaux et suivi des chantiers et de la maintenance

Considérant que la stratégie de la CCI THP s'inscrit dans le cadre de ses missions dont la mise en œuvre est affectée par la baisse de la ressource fiscale ;

Que l'activité de formation s'inscrit dans le tissu économique avec une forte orientation vers le tourisme et l'hôtellerie, dépend fortement des subventions régionales dans un milieu très concurrentiel ;

Que l'activité d'équipements est exercée en partie par délégation de l'État et des villes de Tarbes et Lourdes dans le cas de l'aéroport, de la ville de Tarbes pour le parc des expositions,

Que le budget exécuté 2013 de la chambre est de 11,8 M€ répartis en 10,69 M€ de charges d'exploitation (dont 4,3 M€ de dépenses de personnel) et 1,11 M€ de charges financières et impôts; que les recettes sont de 11,51 M€ dont 5,18 M€ de ressources fiscales, 3,96 M€ de ressources propres et 2,37 M€ de subventions ;

Que, s'agissant des relations entre chambres consulaires, les CCI et les CMA exercent les mêmes missions dans le domaine de l'accueil des entreprises, de la formation ; que la fusion des deux réseaux est impossible dans le cadre réglementaire actuel, que la réflexion relative à une fusion des deux réseaux doit porter sur des critères simples (tel que par exemple une seule chambre quand le département subsiste) et que des économies dans le domaine de l'immobilier, des fonctions supports seraient réalisables dans le cadre de fusion ; que le simple rapprochement ne crée pas d'économies suffisantes comparé à une fusion ;

Que la carte consulaire repose sur une organisation départementale et régionale ; que l'évolution de la carte doit s'inscrire dans le cadre de la réforme territoriale en cours,

Que les relations avec les chambres d'agriculture sont des contacts de proximité car les deux réseaux présentent des similitudes (chambre élue, délibérante, percevant des taxes, exerçant le même métier) mais interviennent sur des périmètres différents ; des actions ponctuelles existent, essentiellement dans le secteur agro-alimentaire ;

Considérant que la politique immobilière de la CCI est dépendante des autres stratégies (politique, économique) et repose sur l'adéquation des surfaces aux besoins de la chambre pour remplir ses missions ; que l'optimisation est recherchée notamment par une implantation du siège social hors du centre-ville et la volonté d'une valorisation patrimoniale, délicate compte tenu de l'état du marché immobilier ;

Que le patrimoine est un outil de rapport qui procure des ressources complémentaires d'un montant annuel d'environ 0,24 M€ ;

Que les bâtiments devenus inutiles sont proposés à la vente ;

Que le patrimoine immobilier est estimé à 15,25 M€ (valeur brute comptable) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de la chambre de commerce et d'industrie de THP ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 26 novembre 2014 et du 11 février 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie Tarbes Hautes Pyrénées :

1. Le Conseil constate que la stratégie de la CCI de Tarbes, marquée par les caractéristiques de l'économie départementale basées sur le tourisme et la gestion d'équipements, repose sur la rationalisation des implantations au service des entreprises, dans un contexte de contrainte budgétaire.
2. Le Conseil observe que la CCI dispose d'un immobilier en adéquation avec l'environnement économique local concentré sur les bassins d'emplois de Tarbes et Lourdes. La politique immobilière repose sur un inventaire exhaustif des bâtiments et le début d'une réflexion stratégique basée sur la mise en vente de biens inutiles. Cependant face à un marché immobilier local atone, la CCI a des difficultés à rationaliser son patrimoine immobilier et à valoriser les bâtiments inutiles.
3. Le Conseil invite la CCI à définir une stratégie immobilière pluriannuelle sur la base d'un plan d'investissement à trois ans à élaborer en prenant en compte le contexte économique local, la réforme territoriale en cours et les contraintes budgétaires afin de rationaliser les occupations, réduire le nombre de bâtiments et de mieux valoriser les actifs et ainsi contribuer à l'équilibre budgétaire en vue d'un meilleur autofinancement.
4. Plus globalement, le Conseil constate que les critères d'occupation des bureaux dans les établissements publics ne sont pas soumis à l'application des règles fixées pour les services de l'État. Le Conseil, qui relève que les ratios des bureaux des bâtiments de la CCI THP sont proches des 12 m² par poste de travail, se félicite de cette situation et recommande que les critères de la politique immobilière s'appliquent aussi aux établissements publics soutenus par des financements publics et chargés de mission de services publics, ce qui supposera un changement législatif.
5. Comme lors d'autres auditions, le Conseil s'interroge sur la carte consulaire et notamment sur la présence de CCI territoriales au plan départemental alors que la réforme territoriale envisage la suppression de certains départements et la création de grandes régions. Il invite l'ensemble des CCI territoriales et les CCIR à engager d'ores et déjà des réflexions dans le cadre soit d'une fusion soit d'un regroupement en vue d'une rationalisation des structures et une plus grande efficacité de l'administration consulaire. Le Conseil demande à être tenu informé des suites de ce dossier par la tutelle ministérielle.

*

Avis n° 2015-05 en date du 11 février 2015

sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de région Languedoc-Roussillon (CCIR LR).

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu le décret n° 2014-1434 du 1er décembre 2014 portant transfert du siège social de la chambre de commerce et d'industrie de région Languedoc-Roussillon

Vu l'article 34 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ;

Vu le dossier adressé avant l'audition présentant la politique immobilière de la chambre de commerce et d'industrie et les informations complémentaires après l'audition ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Pierre BATOCHE, directeur général de la chambre de commerce et d'industrie, accompagné de M. Guillaume HAMEREL, directeur général adjoint aux finances, en présence de Mme Sylvie THIVEL, adjointe au chef du bureau de la tutelle des CCI à la direction générale des entreprises (DGE) au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, lors de la séance restreinte du 26 novembre 2014 ;

Considérant, s'agissant de la carte consulaire :

Que la chambre de commerce et d'industrie de région Languedoc-Roussillon, créée par décret n°64-1199 du 4 décembre 1964, est un établissement public administratif; avec la région Languedoc-Roussillon comme circonscription territoriale ;

Que le siège social est fixé à Pérols par décret n°2014-1434 du 1er décembre 2014 ;

Que la CCI de région Languedoc-Roussillon est un organe fédérateur des neuf CCI territoriales de la région qui sont la CCIT de Narbonne –Lézignan-Corbières et Port-la-Nouvelle ; la CCIT de Carcassonne-Limoux-Castelnaudary ; la CCIT de Nîmes-Bagnols-Uzès-Le Vigan ; la CCIT de Montpellier ; la CCIT de la Lozère ; la CCIT de Béziers-Saint-Pons ; la CCIT de Sète-Frontignan-Mèze ; la CCIT de Perpignan et des Pyrénées orientales ; que certaines CCIT sont petites avec un immobilier ancien, coûteux et mal occupé ;

Que la carte consulaire n'a pas évolué malgré la loi du 2 août 2005 en faveur des PME et la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Que la réforme territoriale en cours aura des conséquences sur la place des CCI dans la politique économique locale face au développement des métropoles et de la capitale régionale ; qu'une réflexion régionale sera à conduire pour déterminer le maillage d'implantation ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la CCI compte 48 collaborateurs, 649 personnels mis à disposition des territoires et 253 personnes dédiées à la formation ;

Considérant que le budget 2014 de la CCIR LR s'élève en recettes à 105,11 M€ et en dépenses à 107,65 M€ dont 54,83 M€ de frais de personnel et 6,18 M€ d'investissements, que la CCIR est exonérée du prélèvement sur fonds de roulement inscrit dans la LFI 2015 ;

Considérant que la stratégie de la CCI est de contribuer au développement économique des entreprises et des territoires ;

Que s'agissant du développement économique des entreprises, cinq axes ont été définis : favoriser la création et la transmission des entreprises, aider les entreprises à innover, faciliter la formation de personnels qualifiés, développer les exportations, placer les entreprises dans un contexte favorable ;

Que la formation en apprentissage, portée historiquement par les CCIT, est aujourd'hui transférée à la CCIR conformément à la stratégie définie par l'assemblée générale de la CCIR et au schéma sectoriel emploi validé le 12 juin 2012 ; qu'un CFA régional a été créé au 1er janvier 2013 prenant la place des 6 CFA locaux (Alès, Béziers, Carcassonne, Montpellier, Nîmes et Perpignan) et permettant le développement de l'apprentissage au sein des trois CCI où l'apprentissage n'était pas déployé (Mende, Narbonne et Sète) la CCIR devenant ainsi le seul interlocuteur de la région et du rectorat ;

Que le statut juridique de l'entité ainsi créée n'a pas précisé lors de l'audition ; qu'il n'y a pas eu d'arrêté relatif au transfert du patrimoine ; que des conventions d'occupation sont signées entre les CCIT propriétaires et la CCIR gestionnaire

Que le service de tutelle a diligenté une mission du CGEFI relative à la création du CFA régional ;

Considérant, s'agissant du patrimoine immobilier de la CCIR LR en 2014 :

Qu'un inventaire patrimonial immobilier exhaustif est fourni par la CCIR ;

Que le patrimoine de la CCI est composé de douze bâtiments ;

Que le siège social de la CCIR a été transféré en 2013 à Pérols, dans l'agglomération de Montpellier près de l'aéroport, sur 2012 m² SHON avec 30 places de parkings en sous-sol et 36 places de stationnement extérieures, que l'opération a coûté 4,8 M€ financés par fonds propres des CCIT pour 2 M€, par la CCIR pour 0,8 M€ et par un emprunt de 2 M€, que ce bâtiment appartient à une SCI consulaire composée par les dix CCI qui loue le bien à la CCIR contre un loyer de marché de 135 € le m² annuel soit 0,27 M€ de loyer

Que les anciens locaux ont été cédés pour 1,925 M€ ;

Que le ratio d'occupation des bureaux s'établit à 11,62 m² de SU par poste de travail ;

Que les onze autres bâtiments sont des CFA, propriétés des CCIT, loués par la CCIR contre loyer sous différents types de contrats (cinq conventions de mise à disposition de locaux dans le cas d'un transfert d'activité, une convention de mise à disposition, une convention d'occupation domaniale temporaire, un bail locatif et un bail commercial) au sein d'un CFA régional ;

Que la CCIR est gestionnaire du CFA régional et responsable de tous les projets de construction et de réhabilitation des bâtiments dédiés à l'apprentissage ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que deux programmes d'investissement ont été réalisés, l'un relatif à la rénovation du bâtiment de Narbonne pour un montant de 2,5 M€ financé par 1,5 M€ par la région, le reste par emprunt ; l'autre relatif à la construction à Perpignan d'un bâtiment d'accueil (salles de sport, détente, déjeuner et lien social) pour un montant de 1,236 M€ financé par 0,6 M€ par la région et le reste par emprunt,

Considérant, s'agissant de la stratégie immobilière de la CCI :

Qu'elle repose sur le déploiement des outils nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie régionale en matière d'apprentissage ;

Que la stratégie à 5 ans est très fortement impactée par la révision de la carte consulaire et la réforme territoriale en cours qui pourraient conduire le réseau consulaire à revoir ses implantations ;

Que le contexte budgétaire contraint et les prélèvements sur les fonds de roulement des CCI dans le cadre du budget 2015 conduisent la CCIR à s'interroger sur les investissements structurants et leur périmètre ;

Que le plan d'investissement court terme de la CCIR comprend deux projets structurants initiés dès 2012 ; le premier relatif à un nouveau CFA à Carcassonne pour remplacer l'actuel centre obsolète, d'un montant de 24,5 M€ financés pour 12 M€ par la CCIR et par l'emprunt, le reste étant financé par la région, le département de l'Aude et la ville de Carcassonne avec une ouverture prévue en 2016 ; le second relatif à l'extension de l'établissement de formation à Nîmes destiné à accueillir les apprentis dans un concept d'entreprise école pour un montant de 10,022 M€ financés par des subventions de l'Europe (FEDER pour 2,2 M€), de l'État (PIA pour 2,7 M€), de la région (2,44 M€) et du département du Gard (0,8 M€), le solde financé par emprunt avec une ouverture prévue en 2016 ;

Que deux autres projets sont à l'étude : la rénovation des bâtiments du CFA de Béziers en cours d'évaluation et l'extension de l'école de commerce de Montpellier, propriété de la CCI de Montpellier, intégrant des surfaces pour les CCI et la formation continue pour un montant estimé de 100 M€ ;

Que les investissements sont à envisager tant du point de vue de l'aménagement du territoire que de la vie économique locale ;

Considérant que la valorisation de l'immobilier n'est indiquée que pour trois bâtiments ; le siège estimé 4,6 M€, le bâtiment du CFA de Narbonne pour 2,09 M€ et le bâtiment du CFA de Perpignan pour 1,03 M€ ;

Considérant que la fonction immobilière est assurée par un chargé du patrimoine avec mutualisation des compétences au service des autres CCIT ;

Les représentants de la chambre de commerce et d'industrie de région Languedoc-Roussillon ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 26 novembre 2014 et du 11 février 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie :

1. Le Conseil note que la carte consulaire évoluera tant au niveau départemental que régional et la réforme territoriale en cours aura pour conséquence la présence d'un seul établissement consulaire par région et une rationalisation des entités départementales pour une plus grande efficacité de l'administration

Conseil de l'immobilier de l'État

consulaire. Le Conseil demande à être tenu informé des suites de ce dossier, notamment sur les conséquences immobilières de ce regroupement.

2. À l'exception de la réalisation d'un inventaire exhaustif des bâtiments et compte tenu de la composition du patrimoine immobilier et de la nouvelle implantation du siège de la CCIR, le Conseil observe que la réflexion stratégique immobilière de la CCIR ne porte que sur les bâtiments dédiés à l'apprentissage, comprend un plan d'investissement à trois ans avec mises aux normes, rénovation ou construction de biens utiles à l'activité, sans pouvoir décider de cessions de biens éventuellement inutiles détenues par les CCIT.
3. Le Conseil invite la CCIR et les CCIT à définir une stratégie immobilière pluriannuelle intégrant les contraintes budgétaires et les conséquences de la réforme territoriale afin d'améliorer le rendement moyen du patrimoine immobilier.
4. S'agissant de la stratégie de la CCIR en matière d'apprentissage, le Conseil comprend la volonté de simplifier la gestion de l'apprentissage au niveau régional en créant un interlocuteur unique pour le financeur qu'est la région. Faute d'informations, le Conseil s'interroge sur le statut juridique choisi et sur l'organisation retenue pour le CFA régional alors qu'aucun transfert de patrimoines immobiliers des CCIT vers la CCIR n'a eu lieu, que les propriétés des CCIT sont louées à la CCIR sous forme de baux ou conventions et que des conventions de transfert relatives aux équipements et aux mobiliers pédagogiques ont été signées. Le Conseil attend du service de tutelle les précisions relatives au statut juridique du CFA régional, seul établissement de ce type en France à ce jour et souhaite connaître sa position sur ce dossier.

*

Avis n° 2015-08 en date du 14 janvier 2015

sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile de France.

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

Vu le décret n°2012-595 du 27 avril 2012 portant création de la chambre de commerce et d'industrie de région CCIR Paris-Ile-de-France ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu l'article 33 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 portant les montants des prélèvements sur fonds de roulement ;

Vu l'avis du CIE n°2014-09 du 12 février 2014 relative à la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Seine-et-Marne ;

Vu le dossier adressé avant l'audition présentant la politique immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de région CCIR Paris-Ile-de-France ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 14 janvier 2015, M Etienne GUYOT, directeur général de la CCIR Paris-Ile-de-France, accompagné de MM. Jean-Marie NEYRAUT, directeur général adjoint et Richard BENAYOUN, directeur du patrimoine et de l'immobilier, en présence de Mme Sylvie THIVEL, adjointe au chef de bureau de la tutelle des CCI du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Considérant que la chambre de commerce et d'industrie de région CCIR Paris-Ile-de-France, créée par décret du 27 avril 2012 entré en vigueur au 1er janvier 2013, est un établissement public à caractère administratif dont le siège est situé à Paris ; son champ d'intervention est l'ensemble de la région Ile-de-France ;

Considérant que la CCIR Paris-Ile-de-France est composée de deux chambres autonomes, assemblées délibérantes, votant le budget; recevant leurs moyens financiers et humains de la CCIR Ile-de-France - la chambre de commerce et d'industrie territoriale de l'Essonne, la chambre de commerce et d'industrie territoriale de Seine-et-Marne – et de six chambres départementales sans personnalité morale - les chambres de commerce et d'industrie des Hauts-de-Seine, de Paris, de Seine-Saint-Denis, du Val de Marne, du Val d'Oise et de Versailles-Yvelines - ;

Considérant que les services gérés par la chambre régionale de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France et par les chambres de commerce et d'industrie de Paris et de Versailles-Val d'Oise-Yvelines sont pris en charge par la CCIR Paris-Ile-de-France ;

Considérant que les biens immobiliers et mobiliers, les contrats, les créances et les droits et obligations de la chambre régionale de commerce et d'industrie Paris-Ile-de-France et des chambres de commerce et d'industrie de Paris et de Versailles-Val d'Oise-Yvelines sont transférés à la CCIR Paris-Ile-de-France ;

Considérant que l'assemblée générale de la CCIR Paris-Ile-de-France, organisme décisionnel, compte 98 élus pour 5 ans ;

Considérant que les missions principales de la CCIR Paris-Ile-de-France consistent à représenter les entreprises industrielles, commerciales et de services (800 000 entreprises sur l'Ile-de-France), à être consultée par les pouvoirs publics (gouvernement, région) sur tous les projets relatifs à l'activité économique, à conduire des actions d'enseignement et de formation (32 000 étudiants formés par la CCIR dont 17 000 apprentis), à appuyer et accompagner les entreprises,

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la CCIR Paris-Ile-de-France est un acteur historique dans le domaine des foires, salons et congrès et détient 50 % des deux leaders européens du secteur, VIPARIS (en charge de la gestion des dix parcs d'expositions et palais des congrès) et COMEXPOSIUM (organisation des grandes manifestations) ;

Considérant que la CCIR Paris-Ile-de-France a conduit une réflexion stratégique sur son patrimoine immobilier comprenant un inventaire exhaustif des biens et une stratégie à 5 ans ;

Considérant que le diagnostic immobilier est établi à l'aide d'une fiche par site qui mentionne l'adresse, le statut, le type d'utilisation, les surfaces et effectifs, la description du bien, la valeur nette comptable, la conformité réglementaire et la maîtrise énergétique, les coûts d'exploitation, d'entretien et d'investissements, le ratio m² SUN/personne ;

Considérant que l'inventaire de la CCIR Paris-Ile-de-France ne comprend pas les actifs du pôle congrès et salons dont la CCIR Paris-Ile-de-France n'a pas le contrôle ;

Considérant que le patrimoine¹ de la CCIR Paris-Ile-de-France se caractérise par :

- Une surface bâtie de 436 568 m² sur 70 sites (hors parkings) ;
- 58 sites (soit 82 % des sites) sont détenus en propriété sur 375 475 m² SUB (soit 86 %), 8 sites (soit 12 %) en location sur 16 125 m² SUB et 4 sites sous divers statuts sur 44 968 m² SUB ;
- 36 sites (soit 49 %) sont dédiés à des activités d'enseignement sur 328 143 m² SUB (soit 75 % des surfaces totales), 7 sites à des services centraux (sur 28 383 m² SUB), 21 sites à des services aux entreprises (sur 75 548 m² SUB) et 6 à d'autres activités (sur 4 494 m² SUB)
- Les biens sont localisés majoritairement à Paris et en Ile de France sauf trois implantations à l'étranger (ESCP localisées à Londres, Madrid et Berlin) ;

Considérant, s'agissant de l'activité de formation :

Que la CCIR Paris-Ile-de-France occupe trente-six sites voués à l'enseignement dont vingt-quatre grandes écoles (HEC, ESSEC, ESCP Europe, Novancia et ESIEE, etc), des centres de formation d'apprentis (CFA) d'enseignement supérieur, des écoles spécialisées (comme la Fabrique, école de la création, de la mode et du design), dispersées sur tout le territoire francilien, intégrant les évolutions des formations (en s'adaptant aux demandes des entreprises) et du territoire (Grand Paris notamment avec l'exemple d'HEC implanté depuis 1964 sur le plateau de Saclay, visant à attirer les meilleurs étudiants et professeurs par sa conformité à des standards internationaux ;

Que ces biens sont estimés en valeur nette comptable à 291,97 M€,

Que la CCIR Paris-Ile-de-France reçoit le soutien de la région sur des projets relatifs à la formation continue comme l'école de développeurs d'affaires, Novancia ;

Considérant que les vingt-et-un sites dédiés à l'appui aux entreprises, estimés en valeur nette comptable à 26,24 M€, s'étendent sur tout le territoire francilien, qu'ils font l'objet d'opérations de rationalisation comme

¹ Les surfaces et le nombre des sites relatifs au patrimoine sont tous exprimés hors parkings.

Conseil de l'immobilier de l'État

par exemple, le regroupement de la délégation des Hauts-de-Seine au sein d'un seul immeuble (Viaverde à Nanterre avec abandon de deux sites en location et la vente d'un immeuble ,6, rue des Trois Fontenot à Nanterre), la fusion des sites en Val d'Oise en 2013 à Cergy, le regroupement des services du Val de Marne sur un seul site à Créteil et le regroupement des services parisiens sur le site de la Bourse à Paris ;

Considérant que les six sites centraux concernent des sites administratifs localisés principalement à Paris (rue Balzac, rue Lord Byron, rue Beaujon et Avenue de Friedland avec l'hôtel Potocki, siège de la CCIR, 8^{ème} arrondissement), qu'ils ont aussi fait l'objet d'une optimisation des occupations, avec le regroupement des services des fonctions support sur le site de Tocqueville² (17^{ème}) entraînant la cession de trois sites (rue d'Aboukir, rue Balzac et rue Chateaubriand) et sur le site de Guyancourt³, que ces biens sont estimés en valeur nette comptable à 17 M€, que la location de certains locaux de prestige fournit des ressources complémentaires (800 000 € en 2013 pour la location des salons du Palais Potocki par exemple) ;

Considérant que les sept autres sites concernent un centre de montagne à Lajoux (Jura) en cours de cession, estimés 124 565 € ; des locaux (bureaux et logements) rue Ferrandi (75006 Paris) à céder, estimés 3 517 €, des terrains, ateliers et parkings à Pantin qui pourraient être cédés, le port de Cergy, port de plaisance de 70 anneaux ;

Considérant que les principaux axes stratégiques de la politique immobilière de la CCIR Paris-Ile-de-France consistent à optimiser et rationaliser les occupations, à garantir la sécurité des biens et des personnes, à rendre les sites accessibles et à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments ;

Considérant, s'agissant de l'optimisation et la rationalisation des occupations :

Que des cessions sont réalisées depuis 2008, que 6 316 m² (appartements, bureaux, locaux d'enseignement) ont été cédés entre 2008 et 2014, que 19 600 m² sont en cours de cession (principalement des terrains à Pantin, un appartement à Versailles, des locaux d'enseignement à Saint-Ouen l'Aumône et Poissy), que 12 349 m² seront vendus entre 2015 et 2017 (comme les locaux de l'ancienne CCID 95 à Pontoise et de l'ancienne CCID 92 à Antony, des locaux d'enseignement à Saint-Germain-en-Laye et à Mantes) ;

Que des locations sont abandonnées à l'échéance des baux, que 6 900 m² ont été rendus entre 2009 et 2014 et qu'il est prévu de restituer 7 200 m² entre 2015 et 2017, notamment des bureaux à Guyancourt, Roissy et Cergy ;

Que d'importantes opérations ont été livrées ces dernières années comme la réhabilitation et l'extension de l'école Novancia rue Armand Moisant (15^{ème}) en 2010, la construction en 2014 des locaux de l'INHAC à Saint Gratien (95) ;

Que le plan pluriannuel d'investissements (PPI) 2015 prévoit plusieurs grandes opérations comme le déménagement de l'école Ferrandi (enseignement des métiers de la gastronomie) de la rue de l'Abbé

² Ce site abrite la direction des finances et du contrôle de gestion, la direction informatique, la direction du patrimoine et de l'immobilier, la direction juridique et la direction des achats, etc.

³ Ce site est occupé par des personnels de la direction des formalités et de la collecte de la taxe d'apprentissage, de la direction des achats, de la direction des services généraux, de la direction des ressources humaines, de la direction de la communication, de la direction du pilotage du système d'information de la direction de l'enseignement, de la recherche et de la formation.

Conseil de l'immobilier de l'État

Gregoire (6^{ème}) sur le site Jouhaux (10^{ème}) ou l'établissement d'enseignement spécialisé dans la restauration, l'hôtellerie, l'école de l'image rue de Gobelins (13^{ème}) fera l'objet d'un schéma immobilier en vue d'anticiper les besoins en travaux et investissements à long terme ;

Que l'immeuble rue Lord Byron sert de logement tampons pour les services dans le cadre des travaux de restructuration, a vocation à terme à être libéré des services relogés à Friedland et à être loué à des tiers pour devenir un immeuble de rapport ;

Considérant que pour assurer la sécurité des biens et des personnes, des outils spécifiques sont développés comme le plan pluriannuel d'investissement (PPI) mis à jour deux fois par an, le plan pluriannuel d'entretien (PPE), un contrat de maintenance multi technique ;

Considérant que s'agissant de l'accessibilité des sites, une campagne d'audits sera achevée en 2015 avec dix sites conformes et trente-et-un sites concernés par des mises en conformité , que des travaux de mise aux normes sont prévus sur six ans pour un montant de 40 M€, qu'un Ad'AP est en cours de rédaction et sera déposé en septembre 2015 ;

Considérant que s'agissant de l'efficacité énergétique des bâtiments, des audits énergétiques ont été conduits, un plan pluriannuel d'investissement sur les aspects environnementaux et la rénovation énergétique est en cours d'élaboration, un contrat de garantie énergétique sera mis en œuvre en juillet 2015 pour réduire de 15 % en trois ans la consommation actuelle de 14 sites représentant environ 80 % des consommations ;

Considérant que la CCIR Paris-Ile-de-France s'est dotée pour piloter sa politique immobilière d'une organisation adéquate avec

- une direction du patrimoine et de l'immobilier (80 collaborateurs) qui assure l'ensemble des fonctions immobilières (gestion domaniale, politique de cessions, acquisitions, maîtrise d'ouvrage des projets d'investissement, gros entretiens, maintenance) ;
- un comité immobilier (composé de 4 membres élus, du directeur général, des directeurs généraux adjoints, du directeur des finances et du contrôle de gestion, du directeur du patrimoine et de l'immobilier) qui se réunit 4 fois par an pour procéder sur proposition de la direction du patrimoine et de l'immobilier aux arbitrages et prioriser les projets immobiliers, les dossiers étant ensuite présentés au bureau, à la commission des finances et à l'assemblée générale pour décision finale et mise en œuvre ;

Considérant que la CCIR Paris-Ile-de-France dispose d'une base de plans et des plusieurs bases de données des différentes chambres fusionnées et qu'elle cherche à disposer d'un système d'informations immobilier unique ;

Considérant que la CCIR Paris-Ile-de-France n'a pas présenté d'indications relatives à la valorisation de ses actifs parisiens de très grande valeur ;

Considérant que le budget de la CCIR Paris-Ile-de-France est de 650 M€ dont des recettes constituées essentiellement par des ressources fiscales (taxes d'apprentissage), des ressources propres (formation, locations), des subventions ; les dépenses concernent les dépenses de personnel (386 M€) et les charges de fonctionnement (240 M€ dont 49 M€ d'investissement, 8 M€ de charges immobilières et 7 M€ de fluides) ;

Considérant que la CCIR Paris-Ile-de-France a contribué à hauteur de 70,3 M€ au titre du prélèvement sur fonds de roulement des CCI dans le cadre de la LFI 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Ile-de-France ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 14 janvier 2015, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil observe l'importance du patrimoine immobilier détenu par la CCIR Paris-Ile-de-France depuis sa création et la fusion des CCI départementales. Comme le prévoit la loi de 2010, il prend acte de la volonté de deux chambres territoriales (Essonne et Seine-et-Marne) de garder une certaine autonomie dans le cadre de la région francilienne, d'autant que lors de l'audition de la CCIT Seine-et-Marne, le Conseil avait relevé la qualité de la gestion et de la stratégie patrimoniale de cette institution.

Il note que des changements interviendront avec la création de la métropole du Grand Paris en 2016. Il aurait souhaité disposer d'une situation immobilière avant 2013 et en 2015 afin d'apprécier l'évolution du parc et de mesurer les effets de la réforme de la loi de 2010. Il demande à la CCIR Paris-Ile-de-France de bien vouloir lui communiquer ces éléments d'information.

2. Comme pour les têtes des réseaux consulaires, le Conseil constate que l'immobilier des sites centraux détenu par la CCIR Paris-Ile-de-France, principalement localisé dans des quartiers d'affaires de Paris, représente un actif de très grande valeur. Il s'interroge sur la valorisation potentielle de ce patrimoine et demande à la CCIR Paris-Ile-de-France de lui préciser les réflexions stratégiques conduites sur ces actifs parisiens et de fournir des données financières de valorisation
3. Le Conseil salue la gouvernance mise en place, le sérieux de la gestion avec un entretien régulier et la mise en place d'outils de gestion pluriannuels. Pour parfaire l'analyse, il lui paraît indispensable de disposer d'informations plus précises sur l'immobilier lié à l'activité congrès/salons et de ses filiales, sur les immeubles de rapport et leur rentabilité, sur la stratégie relative aux sites d'enseignement et d'appui aux entreprises. Il souhaiterait aussi que des précisions soient apportées sur les modalités de transfert des biens dans le cadre de la fusion des chambres et sur la politique de portage de l'immobilier. Plus généralement il relève que le dossier présente une situation par secteurs d'activité et non une réflexion stratégique globale à moyen et long terme à l'échelle de la région.
4. Le Conseil relève que la stratégie définie depuis 2013, tend à mettre en œuvre la réforme portant création de la CCIR Paris-Ile-de-France et fusion des chambres départementales mais en constate les faibles résultats actuels. Depuis 2013, les cessions en cours et à venir ne représentent que 7% du patrimoine total et les résiliations de baux 1% du patrimoine total, les extensions ne pouvant être mesurées. Le Conseil invite la CCIR Paris-Ile-de-France à intensifier ces travaux de rationalisation du parc immobilier avec la cession des sites devenus inutiles, la densification de sites en établissant un plan pluriannuel de cessions et de résiliation de baux dans le cadre de la loi de 2010.
5. Compte tenu des compléments d'informations sollicités et alors que des évolutions d'organisations territoriales sont prévues dans les prochains mois, le Conseil organisera une audition de suite de la CCIR Paris-Ile-de-France au premier semestre 2016.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-09 en date du 18 mars 2015

sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Caen Normandie.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu le dossier adressé avant l'audition présentant la politique immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de la CCI de Caen ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Antoine de GOUVILLE, Directeur des équipements portuaires de la CCI en présence de Mme Christèle AMAR du bureau de la tutelle des CCI à la DGE, lors de la séance restreinte du 28 janvier 2015 ;

Considérant que la chambre de commerce et d'industrie, créée par décret du 23 mai 1881, est un établissement public administratif, avec comme circonscription territoriale la majeure partie du département du Calvados (département qu'elle partage avec la CCI du Pays-d'Auge) ;

Considérant que le territoire de la CCI Caen Normandie compte environ 17 000 entreprises industrielles, commerciales et de services ;

Considérant que la CCI intervient pour accroître la compétence des entreprises et de leurs collaborateurs au travers d'actions collectives et de conseils individuels, de la diffusion d'information et d'études ;

Considérant que la CCI est gérée par une assemblée générale de 34 membres titulaires élus par leurs pairs pour 5 ans ; les services sont dirigés par un directeur général et comptent 244 personnes ;

Considérant que la CCI présente un budget global annuel de fonctionnement d'environ 40 M€ ;

Considérant que le patrimoine immobilier, dont la CCI Caen Normandie est propriétaire, compte quatre sites dont l'hôtel consulaire, l'Ecole de management de Normandie, l'institut consulaire d'enseignement professionnel ICEP-CFA et le centre de formation du transport et de la logistique l'ex-AFT IFTIM ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'hôtel consulaire construit en 2002 à Saint-Contest, commune limitrophe au nord-ouest de Caen (communauté d'agglomération Caen la Mer), s'étend sur 4 230 m² SHON dont 2 127 m² de bureaux pour 68 personnes au titre des effectifs administratifs de la CCI (soit 31 m²/pers.) ;

Qu'il abrite les services de la CCI (services administratifs) et la Maison des entreprises et des territoires. Cette dernière accueille des organismes ou associations en lien avec le développement économique territorial ; elle est dotée d'espaces dédiés à la location pour des séminaires et conférences et de zones de stationnement conséquentes (300 places) ;

Que l'hôtel consulaire a été financé pour 6 301 135 € HT sur fonds propres et subventions ; que les coûts annuels sont de 228 661 € et les ressources de 105 309 € ;

Considérant que l'Institut consulaire d'enseignement professionnel – Centre de formation des apprentis (ICEP-CFA), implanté sur le plateau Nord de Caen, date de 1977 avec des opérations d'extensions conduites en 1996, 1999 et 2008 ;

Que l'ICEP-CFA s'étend sur 5 038 m² SHON, dont 350 m² de bureaux pour un effectif de 29 personnels administratifs (soit 12 m²/pers.) ; le coût annuel est de 243 877 € ;

Que l'ICEP-CFA est inclus dans le périmètre d'une étude conjointe Conseil général / communauté d'agglomération, visant à regrouper différents CFA sur un site unique (campus) à l'emplacement d'une ancienne base militaire ;

Considérant que le site de l'ex AFT IFTIM représente 1 869 m² de SHON, dont 100 m² de bureaux, lesquels ne sont pas occupés par des personnels de la CCI ;

Que son coût annuel est de 23 563 € hors amortissement, les ressources étant de 71 732 € ;

Que le site est conservé à titre de réserve foncière pour une éventuelle extension de l'ICEP-CFA si le projet de campus n'aboutit pas ; qu'en revanche le site serait cédé si le projet campus voit le jour ;

Considérant que l'École de management de Normandie (EMN), créée initialement par la CCI de Caen occupe un bâtiment de 9 062 m² SHON dont 650 m² de bureaux pour 104 personnels occupants sous statut associatif ; l'école dispose de salles de classe, d'amphithéâtres et de lieux collectifs) ; le bâtiment, construit par la CCI, date de 1986 ; il a été rénové et agrandi en 1992, 1996 et 2004 ; un projet d'extension est en cours pour environ 1 800 m² développés sur 3 niveaux et un montant total d'environ 4 M€ ;

Que l'EMN, telle qu'elle existe à ce jour sous forme d'association, résulte de la fusion en 2007 de l'école de commerce de la CCI Caen avec celle de la CCI du Havre (ESC Le Havre) ;

Que l'Association EMN bénéficie de deux principaux campus distincts, l'un à Caen, l'autre au Havre, dont les CCI sont propriétaires (chacune pour leur site) ;

Que la CCI Caen n'exclut pas de vendre le bâtiment si cela constituait une opportunité de développement pour l'école elle-même ;

Considérant qu'une part importante des activités de la CCI Caen Normandie concerne la gestion d'équipements structurants en concession ou contrats assimilés dont le port de commerce de Caen-Ouistreham, les ports de pêche de Port-en-Bessin et Grandcamp-Maisy, le bassin de plaisance de Ouistreham, le bassin de plaisance de Caen ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le port de commerce de Caen-Ouistreham est régi par une concession d'outillage public accordée jusqu'en 2045 ; qu'il comprend au total 158 392 m² de SHON dont 7 381 m² de bureau par un effectif de 132 personnels dont 50 personnels de la CCI ; l'ensemble de l'immobilier du port de Caen-Ouistreham représente 1,693 M€ de coût annuel et 6,822 M€ de ressources ;

Que les ports de pêche de Port-en-Bessin et Grandcamp-Maisy, également en concession, correspondent en cumulé à 14 300 m² SHON dont 299 m² de bureaux pour un effectif de 5 agents de la CCI ; les deux sites cumulés représentent 222 995 € de coût annuel et 176 270 € de ressources ; la concession du port de pêche de Port-en-Bessin prend fin en 2017 ; d'importants travaux d'investissements et de renouvellement de matériels frigorifiques (2 M€) sont à conduire et à la charge de la CCI ;

Que le bassin de plaisance de Ouistreham, géré sous forme de concession d'outillage public dont le terme est fixé en 2024, comprend 336 m² SHON dont 76 m² de bureaux pour un effectif de 4 personnes (soit 19 m²/ occupant) ; son coût annuel est de 61 173 € et les ressources de 56 833€ ; le bassin est en outre doté de 650 anneaux dont le chiffre d'affaire est estimé à 1M€/an ;

Que le bassin de plaisance de Caen – bassin Saint-Pierre -, 92 anneaux, fait l'objet d'un marché de prestations de gestion attribué pour 3 ans, jusqu'en 2015 ;

Considérant que la CCI fait part de sa volonté d'être à nouveau candidate, à échéance des contrats de concession de gestion d'équipements portuaires ;

Considérant, s'agissant de la carte consulaire, qu'elle repose sur une organisation départementale ; que l'évolution de la carte doit s'inscrire dans le cadre de la réforme territoriale en cours ; que la politique immobilière de la CCI est dépendante de ses autres stratégies dont celle relative au développement économique du territoire ;

Considérant qu'il existe par ailleurs des initiatives de regroupement de chambres consulaires conduites depuis quelques années dans la perspective de la réforme du réseau des Chambres consulaires, telle l'Association des CCI de l'Estuaire (création en 2010) visant à préparer un regroupement à terme des CCI du Pays d'Auge, du Havre et de Fécamp-Bolbec ; ce rapprochement au niveau de l'estuaire de la Seine, vise à donner une cohérence juridique et administrative à une réalité économique pour consolider les projets de développement économique de chacun des territoires et les rassembler, de manière cohérente ;

Le représentant de la chambre de commerce et d'industrie de Caen Normandie ayant été entendu en ses explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 28 janvier 2015 et du 18 mars 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie Caen Normandie :

1. Le Conseil constate que la stratégie de la CCI de Caen repose sur la rationalisation des implantations des sites dédiés à la formation et encourage la CCI à participer aux réflexions en cours concernant le regroupement des CFA sur un site unique et les mutualisations de certains services qui pourraient en découler.

Si les établissements publics exerçant des activités économiques ne sont pas soumis au respect de la norme d'occupation de la politique immobilière de l'État, 12m²/sun par poste de travail, le Conseil invite

Conseil de l'immobilier de l'État

néanmoins la CCI de Caen Normandie dans le cadre de ses projets immobiliers en cours et à venir à se rapprocher de celle-ci.

2. Le Conseil observe que la CCI dispose d'un immobilier en concession en adéquation avec l'environnement économique local concentré sur les activités portuaires de pêche, de plaisance et de commerce.
3. Comme le Conseil a déjà eu l'occasion de le préciser lors de précédentes auditions, il s'interroge sur la carte consulaire et notamment sur la présence de CCI territoriales alors que la délimitation des régions vient d'être redéfinie par la loi du 16 janvier 2015. Il invite les CCI territoriales et les CCIR normandes à engager d'ores et déjà des réflexions dans le cadre de la création de la région Normandie en vue d'une rationalisation des structures et d'une plus grande efficacité de l'administration consulaire à l'instar des initiatives prises par l'Association des CCI de l'Estuaire.

*

Avis n° 2015-10 en date du 18 mars 2015

sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Hérault.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-651 du 11 juin 2010 relatif à la composition des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat et à l'élection de leurs membres ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu le dossier adressé avant l'audition présentant la politique immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) de l'Hérault et les documents complémentaires adressés après l'audition ;

Après avoir auditionné M. Claude LOPEZ, président de la CMA, accompagné de M Bernard SANCHEZ, secrétaire général, en présence de M Pierre REBEYROL, chef du bureau de tutelle des CMA à la DGE, lors de la séance restreinte du 28 janvier 2015 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Hérault (CMA) est un établissement public créé en mars 1931, ayant pour circonscription consulaire le département de l'Hérault ;

Considérant que le département de l'Hérault est peu doté en industrie ; que l'artisanat y concerne 28 157 entreprises immatriculées au Répertoire des Métiers de l'Hérault (chiffre au 1er/01/2015), dont 46 % dans le bâtiment, 29 % dans les services, 13 % dans l'alimentation et 12 % dans la fabrication ;

Considérant que la CMA de l'Hérault a notamment pour vocation de représenter les intérêts généraux de l'artisanat dans diverses instances de consultation ou de décision du département sur des sujets d'ordre économique, administratif ou social ;

Considérant que la CMA est dotée d'une assemblée générale constituée de 36 administrateurs élus ;

Considérant que la CMA de l'Hérault gère le circuit d'enregistrement des contrats d'apprentissage, qu'elle organise la formation professionnelle et assure la formation continue des artisans ; qu'elle a également vocation à tenir le répertoire des métiers ;

Considérant que la CMA de l'Hérault ne dispose pas de centre de formation en propre mais souhaite développer cette activité, particulièrement dans le secteur alimentaire, en complément des centres de formation situés dans le département ; qu'elle a obtenu l'accord du Conseil régional sous condition qu'il n'y ait pas concurrence entre les CFA ; que le CFA sera dédié aux métiers de bouche, à l'hygiène et au nettoyage ;

Considérant que la CMA de l'Hérault est actuellement implantée sur 5 sites dont deux en pleine propriété (44, avenue Saint-Lazare à Montpellier et 218, rue Max Jacob à Béziers) :

Que le site de l'avenue Saint-Lazare comprend trois bâtiments pour un total de 2 400 m² construits : un bâtiment dénommé Château Levat, datant de la fin du 18^e siècle, inscrit à l'inventaire des monuments historiques, dédié à l'accueil et à une partie des services administratifs dont la direction générale ; l'Orangerie consacrée aux espaces de réception et à des espaces d'enseignement ; un troisième bâtiment accueillant le reste des services administratifs ;

Que les bâtiments ne sont pas conformes à la réglementation en vigueur en matière d'accessibilité ;

Que les locaux sont considérés comme peu fonctionnels tant par leur éclatement sur trois bâtiments que par leur caractéristiques propres ;

Que le site accueille actuellement 59 personnes sur 2 400 m² ;

Que les charges d'exploitation du site de l'avenue Saint-Lazare s'élèvent à 143 627 €, que l'amortissement est de 53 423 € soit un coût total des bâtiments de 197 050 €, que le montant des recettes est de 18 495 € ;

Considérant que le site de Béziers s'étend sur 335 m² dont 185 m² de bureaux pour 9 personnes, 120 m² pour trois salles de réunion et 30 m² pour le hall d'accueil ; que les charges d'exploitation s'élèvent à 30 462 €, l'amortissement à 8 201 € soit un coût total de 38 663 € ;

Considérant que les trois autres implantations sont des antennes de la CMA, en location :

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'antenne de la rue d'Oxford à Montpellier (118 m²) sera fermée car son maintien ne se justifie plus vu sa proximité avec le futur siège (pour mémoire une antenne située à Sète – 33 m²- a été fermée fin 2014) ;

Que l'antenne de Clermont-L'Hérault (221 m²) devrait être transférée dans des locaux de la mairie de Lodève (en cours de négociation) ;

Que l'antenne de Lunel (129 m²) créée en 2000 avec l'appui du conseil général de l'Hérault (subvention de 100 000 €) pourrait être fermée à court ou moyen terme ;

Que les charges annuelles des antennes (avec le site de Sète) étaient de 93 114 € en 2013 ;

Considérant le projet immobilier de la CMA de l'Hérault de créer un site regroupant le futur siège de la CMA, l'Institut régional de formation des métiers de l'artisanat (IRFMA) et une pépinière à Montpellier sur la ZAC des Pierres vives, est porté par le président depuis deux mandats (soit depuis 2006) ; que la CMA a opté pour la pleine propriété du site localisé dans la ZAC de Pierres vives ;

Considérant que le projet immobilier de la CMA de l'Hérault est inscrit dans l'opération « Université régionale des métiers et de l'artisanat » (URMA) décidée le 21 décembre 2009 par l'assemblée générale de la chambre régionale de métiers et de l'artisanat du Languedoc-Roussillon, labellisée le 19 avril 2010 par l'APCMA, ayant pour objectif de moderniser et de développer les centres de formation d'apprentis (CFA) aux métiers de l'artisanat et de l'entrepreneuriat ; que ce projet de la CMA de l'Hérault n'a pu bénéficier des financements de la région et du conseil régional car le dossier n'était pas finalisé au moment de l'attribution des subventions ;

Considérant que le projet URMA consiste en la mise en place de cinq pôles d'excellence déclinés en plusieurs opérations immobilières portées par chacune des CMA (CMA de l'Aude avec les pôles d'excellence des métiers de l'automobile et de la gastronomie, la CMA du Gard avec le pôle d'excellence des soins et des services à la personne, la CMA des Pyrénées-Orientales avec le pôle d'excellence de l'alimentation) ; que quatre pôles concernent des CFA existants, que le cinquième, projeté à Montpellier, relatif au futur pôle d'excellence de l'entrepreneuriat des métiers en émergence est porté par la CMA d'Hérault ;

Considérant que le projet URMA est financé à hauteur de 55 M€ dont 13,7 M€ par l'État (dans le cadre de l'appel à projets du programme des investissements d'avenir (PIA) « Investir dans la formation en alternance ») répartis en 7,5 M€ dédiés à la formation et 6,2 M€ à l'hébergement, 26,7 M€ par l'État et la région dans le cadre du contrat régional d'objectifs et moyens, 2 M€ par les départements de l'Aude, du Gard et des Pyrénées-Orientales et 12,8 M€ par les chambres de métiers et de l'artisanat ;

Considérant que le programme technique détaillé de l'opération de la CMA de l'Hérault a été établi en avril 2011, le projet voté par l'assemblée générale de la CMA d'Hérault en mai 2012, que les travaux ont débuté au second semestre 2013, que la livraison est prévue en 2015 pour une ouverture au public en septembre 2015 ;

Considérant que le coût de l'opération est estimé dans un bilan financier de la CMA du 28 mars 2012 présenté lors de l'audition à 15 680 000 € TTC (18,05 M€ avec le foncier) puis à 15,88 M€ HT soit 19 M€ TTC dans le dossier de presse du 27 juin 2013 avec un financement en cours de négociation et une valeur inscrite au bilan 2013 de 17 M€ ; qu'en décembre 2014 le coût a finalement été évalué à 16,72 M€ TTC dont 1,41 M€ pour l'achat du terrain, 14,44 M€ pour la construction et des frais annexes et 0,87 M€ pour les frais d'aménagement et de mobilier ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'opération d'un montant de 16,72 M€ est financée par 9,32 M€ de fonds propres (4,4 M€ sur la réserve de la CMA et 4,92 M€ de plus-value de cession de l'ancien siège), 4 M€ d'emprunts, 0,9 M€ de subvention du conseil général de l'Hérault et 2,5 M€ de subvention du conseil régional ;

Considérant que le futur siège de la CMA34 et l'IRFMA seront installés à côté du bâtiment des Archives départementales au nord-ouest de Montpellier, bien desservi par les transports en commun (lignes 1 et 3 du tramway), à l'entrée de l'A75, reliée à l'A9 et à la rocade Est de Montpellier et dans un triangle de trois axes routiers ;

Considérant que la CMA a confié la maîtrise d'ouvrage déléguée et la réalisation du programme de construction du nouvel équipement au groupement Hérault aménagement – SCET – BCC ;

Considérant que les 4 490 m² (SU)¹ du futur site se répartiront ainsi : 1 875 m² (SU) pour les services administratifs (dont 443 m² de locaux communs), 2 310 m² (SU) pour la formation, 165 m² (SU) pour la pépinière d'entreprises et 140 m² pour le hall d'accueil selon programme technique détaillé ; que l'effectif attendu pour le siège reste de 59 personnes ;

Les représentants de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Hérault ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 28 janvier et du 18 mars 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Hérault :

1. Le Conseil observe que la CMA de l'Hérault a construit toute sa stratégie immobilière sur le déménagement de son siège et la construction d'un nouveau bâtiment administratif et pédagogique dédié aux formations initiales et continues, ce qui permettra à la CMA de l'Hérault de remplir des missions en termes de formation. Le Conseil approuve la localisation et la rationalisation permise par cette opération.
2. Le conseil regrette que ce projet de la ZAC des Pierres vives n'ait pu être finalisé à temps pour solliciter les financements proposés par l'État et par le Conseil régional en 2012 et 2013, ce qui a contraint la CMA de l'Hérault à rechercher un autre mode de financement.
3. Le conseil constate que le financement de cette opération est assuré à plus de 80 % par des ressources de la CMA dont 56 % de fonds propres (réserve et produit de cession) et 24 % d'emprunt et complété par des financements publics (conseils régional et départemental) à hauteur de 20%.
4. Le Conseil relève que cette opération s'inscrit dans le processus de régionalisation de la formation et de l'apprentissage. À la demande de la région, les CFA des CMA travaillent en réseau sous coordination de la chambre régionale de métiers et de l'artisanat de Languedoc-Roussillon pour aboutir à la mise en place d'un CFA régional dirigé par la chambre régionale selon le même schéma que celui présenté par la CRCI de Languedoc-Roussillon pour ses propres CFA. Cette organisation vise à garantir la qualité des établissements, assurer la diversification de l'offre de formation par apprentissage axée sur de nouveaux métiers et moderniser l'immobilier des locaux de formation et des hébergements afférents.

¹ Approximativement 5 817 m² SHON.

Conseil de l'immobilier de l'État

5. A l'instar de cette opération relative à la formation, le Conseil recommande le renforcement de l'action consulaire au niveau régional afin de la rendre plus efficace et plus économe dans un cadre contraint des finances publiques. Cette évolution favorisera l'application de la réforme consulaire de 2010 et de la réforme territoriale en cours.

*

8 Les commissions CTQ et CIME

Conformément au décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011, les présidents de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) et de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) rendent compte au CIE de l'activité de leur instance au moins une fois par an.

Sur le rapport d'activité 2014 de la CTQ, le CIE, après avoir auditionné son président le 16 décembre 2015 a formulé plusieurs observations.

Le Conseil a rappelé une nouvelle fois que la procédure de mise en concurrence est la règle. En cas d'appel d'offres infructueux la mise en concurrence doit être poursuivie par le recours à une agence de commercialisation qui donne souvent de bons résultats. Comme le souligne la CTQ, il recommande de prévoir cette procédure dans le cahier des charges initial afin de lui donner une assise juridique.

S'agissant du recours à la procédure de vente notariale interactive (VNI), le Conseil partage le constat de la CTQ selon lequel son utilisation est davantage justifiée par France domaine par un souci de se décharger de certaines tâches plutôt que par un objectif de disposer d'une nouvelle méthode de vente plus moderne qui respecte, de plus, les dispositions du CG3P.

Il confirme la position de la CTQ qui a déploré à nouveau l'absence ou l'insuffisante rédaction des clauses de sauvegarde ou de complément de prix. Le CIE a déjà relevé ce point et souhaite que France Domaine, comme le recommande la CTQ, établisse des normes sur les clauses de complément de prix plus précises notamment dans le cadre de l'exercice du droit de priorité dont disposent les collectivités locales. La possibilité qu'elles ont d'utiliser le droit de l'urbanisme pour faire pression sur le prix de cession a été à plusieurs reprises soulignée par le CIE dans la mesure où cela compromet le respect des intérêts financiers de l'État, ce que la CTQ confirme dans son rapport.

Sur le rapport d'activité 2014 de la CIME, et après avoir entendu son président le 18 mars 2015, le CIE a relevé plusieurs points.

Le Conseil a noté avec satisfaction la prise en compte par la CIME dans son rapport annuel des observations formulées par le CIE en 2014 notamment l'introduction de tableaux comparatifs en valeur et en surface des achats, cessions et prises à bail, l'examen des opérations immobilières des opérateurs de l'État à l'étranger (principalement UBIFRANCE et AEFE).

Le rapport de la CIME permet de constater les évolutions positives d'année en année d'une politique immobilière active de la part du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

Le Conseil a noté que l'appel d'offres demeure la règle en matière de procédures de cessions, mais que celles-ci s'adaptent néanmoins aux pratiques locales avec le recours plus fréquent à des agences privées comme l'avait préconisé la Cour des comptes pour une plus grande efficacité.

Le Conseil a constaté que si un grand nombre d'opérations présentées à la CIME concerne le ministère des affaires étrangères il a relevé avec satisfaction que les ministères financiers et le ministère de la défense ont également soumis des dossiers à l'examen de cette commission. Il a observé toutefois l'absence d'opérations relevant de certains opérateurs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le CIE a réitéré sa demande d'une généralisation des SPSI intégrant tous les biens occupés par les services de l'État et ses opérateurs à l'étranger.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-15 en date du 18 mars 2015

sur le rapport d'activité 2014 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME)

Vu les articles D 1221-3 à 1221-6 du code général de la propriété des personnes publiques relatif à la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) ;

Vu l'article 1 du décret n°2011-1388 du 28 novembre 2011 modifiant le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État prévoyant que le président de la CIME rend compte de son activité au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu l'avis n°2014-08 du 12 février 2014 du CIE sur le rapport d'activité 2013 de la CIME ;

Vu l'avis n°2015-02 du 14 janvier 2015 du CIE relatif au SPSI du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) ;

Vu le rapport d'activité pour 2014 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, en date de janvier 2015 ;

Après avoir entendu M. Alain HESPEL, président de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger accompagné de M. Antoine GOSSET, secrétaire permanent de la CIME et Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État, lors de sa séance du 18 mars 2015 ;

Le Conseil de l'immobilier de l'État prend note des opérations réalisées et décrites dans le rapport d'activité 2014 et souligne particulièrement les points suivants :

1. Le Conseil note avec satisfaction la prise en compte par la CIME dans son rapport annuel des observations formulées par le CIE dans son avis n° 2014-08 du 12 février 2014, notamment l'introduction de tableaux comparatifs en valeur et en surface des achats, cessions et prises à bail, l'examen des opérations immobilières des opérateurs de l'État à l'étranger (principalement UBIFRANCE et AEFÉ).
2. Le Conseil souligne le bon fonctionnement de la commission avec une participation active des services des ministères concernés et de France Domaine et salue la qualité du travail accompli par la CIME en 2014. Il constate que ce rapport permet de mesurer les évolutions positives d'année en année d'une politique immobilière active de la part du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) avec la volonté affichée d'une rationalisation du patrimoine de l'État et des opérateurs à l'étranger.

Alors que le nombre de dossiers baisse passant de 258 dossiers en 2013 à 238 en 2014 (soit une diminution de 7,8 % du nombre de dossiers), le Conseil souligne la prédominance des dossiers présentés par le MAEDI (77 % contre 92 % en 2013) et la progression, en part relative de ceux des

Conseil de l'immobilier de l'État

ministères financiers (13 % au lieu de 6% en 2013), des opérateurs (5 %) et du ministère de la défense (3 % contre 2 % en 2013). Le Conseil observe avec satisfaction la présentation de dossiers par certains opérateurs (Ubifrance et AEFE) comme l'avait demandé le Conseil mais il relève l'absence de dossiers présentés par d'autres opérateurs, notamment les écoles françaises à l'étranger. Cet examen des dossiers relatifs aux opérateurs représente une innovation dans les compétences de la CIME, compétence introduite à titre expérimental dans le règlement intérieur adopté le 19 novembre 2013 pour l'AEFE et Ubifrance, qui reste à transcrire dans le code général de la propriété des personnes publiques.

Le Conseil remarque la même répartition des dossiers par catégories entre 2013 et 2014 avec une majorité de dossiers relatifs à des baux locatifs (malgré une baisse de 67 % en 2013 à 60 % en 2014), puis les dossiers relatifs à des ventes effectives (15 % contre 12 % en 2013), les dossiers de principes de ventes (14 % comme en 2013), les acquisitions (5% contre 1% en 2013), les demandes d'avance du Trésor (5% contre 7% en 2013) et les changements d'utilisateurs (nouvelle catégorie avec 1%).

S'agissant des opérations relatives aux baux locatifs, le Conseil note qu'elles représentent encore la principale catégorie des dossiers examinés (soit 60 %) malgré une baisse significative de 17,4 % par rapport à 2013. Aucun dossier relatif à de nouvelle prise à bail de logement en faveur des agents n'a été examiné en 2014. Les dossiers concernent à 34 % des renouvellements de baux, à 14 % des prises à bail de nouveaux locaux, à 39 % des conventions d'occupation précaire et 13 % des conventions de sous-occupation.

Le Conseil constate que le nombre de cessions effectives est identique à celui de 2013 (vente effective de 31 biens domaniaux) mais que le produit de cessions a augmenté de plus de 146 % passant de 51 M€ en 2013 à 126 M€ en 2014. Ces ventes concernent le MAEDI à 75 % en nombre et à 94 % en valeur, avec quelques opérations significatives. Quant aux procédures de cession, le Conseil prend note que l'appel d'offres est la règle mais que les procédures de cessions s'adaptent aux pratiques locales avec le recours plus fréquent à des agences privées comme l'avait préconisé la Cour des comptes pour une plus grande efficacité.

Le Conseil observe que les dossiers relatifs aux principes de vente (33 contre 35 en 2013) suivent la même évolution que les cessions, avec une diminution de 5,7% du nombre de dossiers et une augmentation de 40 % du montant prévisionnel estimé (passant de 133 M€ en 2013 à 186 M€ en 2014). Les dossiers présentés par le MAEDI sont majoritaires tant en nombre (67 %) qu'en valeur (91 %), suivis par les dossiers de la direction générale du trésor (24 % en nombre et 4 % en valeur).

S'agissant des acquisitions, le Conseil remarque que les dossiers concernent essentiellement le MAEDI (à 92 %), traduisent une rationalisation des implantations du MAEDI à l'étranger et une mise en conformité avec les normes de la politique immobilière pour les résidences diplomatiques et consulaires. Ces acquisitions entrent dans la procédure vente /acquisition avec réalisation d'économies importantes et de réductions des occupations.

Enfin, le Conseil note que la CIME a simplifié les demandes d'avances du Trésor pour le paiement de caution ou de loyers anticipés dès la prise à bail de logements des agents en poste à l'étranger en demandant une instruction préalable de l'administration dont relève l'agent et en établissant un barème d'attribution.

Le Conseil conclut que l'activité de la CIME contribue à la rationalisation de la gestion immobilière des biens à l'étranger qui se traduit notamment par la réalisation de cessions importantes et avantageuses financièrement, le regroupement des implantations tant de l'État que des opérateurs, compte tenu de la réduction des effectifs et des moyens.

Conseil de l'immobilier de l'État

Pour le rapport d'activité 2015, le Conseil suggère à la CIME de présenter le nombre de dossiers par catégories sur trois ans afin d'en mesurer l'évolution comme elle le fait déjà pour l'origine administrative des dossiers.

3. Le Conseil se félicite de la mise en œuvre de la rédaction de programmes stratégiques immobiliers à l'étranger (SPSI simplifiés) et de leur examen par la CIME. Il a bien noté que ces documents portent d'une part sur le recensement des biens toutes catégories détenus et occupés par l'État et ses opérateurs dans 21 pays représentant 70 % de la valeur du parc et 50 % de l'ensemble de ses bâtiments et d'autre part sur la présentation d'une stratégie immobilière à moyen et long terme.

Le Conseil relève que cette opération a été lancée à l'initiative du MAEDI, sans concertation avec France Domaine qui regrette de n'avoir pu agir sur le cadrage méthodologique et sur le calendrier de cet exercice. Le Conseil partage cette opinion et incite le représentant de l'État propriétaire à faire part de toutes ses observations quand le SPSI lui est soumis afin d'améliorer les dossiers avant validation par le ministre des affaires étrangères et d'affirmer ainsi son rôle de propriétaire pour les biens situés à l'étranger.

Le Conseil note que les quatre premiers SPSI présentés à la CIME sont hétérogènes, révélant un patrimoine d'une très grande diversité, intégrant des objectifs de rationalisation des occupations avec des réductions de superficie en fonction des réductions d'effectifs et des stratégies de regroupement des services ainsi que la mise en œuvre de normes immobilières des résidences diplomatiques et consulaires.

Le Conseil demande, comme il l'a déjà recommandé dans son avis n° 2015- 02 du 14 janvier 2015 relatif au SPSI du MAEDI, la généralisation des SPSI à l'étranger afin de disposer d'une connaissance exhaustive du parc immobilier à l'étranger et de voir appliquer de façon cohérente la politique immobilière de l'État en France et à l'étranger.

Le Conseil propose à la CIME d'inclure dans son rapport 2015 les premiers résultats tirés des SPSI présentés en 2014 et 2015 tant en termes de connaissance du parc qu'en termes de performances immobilières (ratios d'occupation des surfaces, évolution des effectifs, coûts d'exploitation). Il serait aussi pertinent de présenter les principales difficultés rencontrées dans la rédaction de ces documents (statut juridique des biens, données domaniales, valorisation des actifs).

4. S'agissant des évaluations des biens à l'étranger, le Conseil prend note du travail en cours et de la distinction apportée par France Domaine entre la valeur comptable portée dans Chorus correspondant à une valeur de marché en poursuite d'usage (application de la norme comptable n° 6 relative aux immobilisations corporelles) et la valeur vénale déterminée dans le cadre d'une cession, à la suite d'évaluations spécifiques pratiquées par des agences privées qui peut varier de la valeur comptable.
5. Bien que les données budgétaires ne soient pas une compétence de la CIME, le Conseil note l'évolution du régime relatif au CAS puisque, si la dérogation autorisant un retour de cent pour cent des produits de cession sur les biens à l'étranger est accordée au MAEDI jusqu'au 31 décembre 2017, accompagnée d'une suppression des crédits d'entretien sur le programme 309, le MAEDI participe au désendettement par une contribution volontaire et forfaitaire de 25 M€ par an inscrit dans la projection triennale 2015-2017. Le Conseil reste favorable à un retour au régime commun qui oblige à une dotation en conséquence du programme 309 destiné à l'entretien lourd de l'immobilier du propriétaire, même s'il note la position de France Domaine, favorable à une dotation du programme 105 pour les travaux à l'étranger, faute de service du domaine sur place.
6. Le Conseil avait déjà constaté que l'ensemble des opérations citées concernent quasi-exclusivement le ministère des affaires étrangères et relève avec satisfaction que les ministères financiers et le ministère

Conseil de l'immobilier de l'État

de la défense ont présenté en 2014 des dossiers à l'examen de la CIME. Il s'étonne encore de l'absence d'opérations relevant de certains opérateurs. Le Conseil invitera les responsables des ministères et opérateurs, non membres permanents de la commission, à venir présenter devant la CIME la stratégie immobilière sur leurs biens situés à l'étranger et disposer ainsi d'une vision patrimoniale de l'ensemble des ministères.

*

9 Conclusion

Les auditions du CIE en 2015 lui ont permis de constater les progrès réalisés par l'État et ses opérateurs en matière de prise en compte des objectifs à atteindre en matière de politique immobilière même si les résultats sont perfectibles.

Il invite les différents acteurs de cette politique, au-delà des objectifs de performance, à davantage l'utiliser comme vecteur d'amélioration des conditions de travail des agents dans le cadre des réformes territoriales en cours.

En 2016, le CIE poursuivra sa mission auprès du secrétaire d'État au budget, en charge du domaine, en élargissant encore le champ de ses auditions et en s'intéressant à d'autres types d'immobilier que le bureau.

Il organisera, comme il l'a fait cette année, de nouvelles séances thématiques de manière à mieux mettre en exergue la finalité de la fonction immobilière.

*

Table des avis du Conseil de l'Immobilier de l'État

(dans l'ordre de parution dans le présent document)

Avis n°2015-06 en date du 11 février 2015 sur la mise en place des outils de gestion de l'immobilier de l'État	17
Avis n° 2015-11 en date du 14 janvier 2015 sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)	24
Avis n°2015-29 en date du 24 juin 2015 sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)	29
Avis n°2015-39 en date du 21 octobre 2015 sur le projet de protocole d'accord cadre entre l'État et la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)	38
Avis n°2015-19 en date du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière du réseau des chambres d'agriculture.	45
Avis n°2015-20 en date du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.	52
Avis n°2015-21 en date du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI).	58
Avis n°2015-22 en date du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière des structures de têtes des trois réseaux consulaires (assemblée permanente des chambres d'agriculture –APCA-, assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat –APCMA- et CCI France).	64
Avis n°2015-43 en date du 16 décembre 2015 sur l'opération Campus Condorcet.	76
Avis n°2014-35 en date du 10 décembre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales	91
Avis n°2014-37 en date du 10 décembre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère des finances et des comptes publics et du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique (dénommés ministères économiques et financiers).	100
Avis n°2015-01 en date du 11 février 2015 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre (SPM)	105
Avis n°2015-02 en date du 14 janvier 2015 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international et sur les programmes stratégiques immobiliers à l'étranger.	112
Avis n°2015-18 en date du 20 mai 2015 sur le projet de SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication	119
Avis n° 2015-23 en date du 8 juillet 2015 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la défense	125

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-37 en date du 16 septembre 2015 sur le devenir du Palais de justice de Paris.....	139
Avis n°2014-36 en date du 10 décembre 2014 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des arts plastiques (CNAP).....	149
Avis n° 2014-38 en date du 10 décembre 2014 sur le projet d'acquisition de l'immeuble 291, boulevard Raspail Paris 14ème en vue du regroupement des services parisiens du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	152
Avis n° 2015-13 en date du 11 février 2015 sur la stratégie immobilière du musée du Louvre.....	156
Avis n° 2015-12 en date du 15 avril 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des études à distance (CNED)	164
Avis n° 2015-14 en date du 15 avril 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).....	170
Avis n° 2015-30 en date du 16 septembre 2015 sur la situation immobilière de la chancellerie des universités de Paris (CUP)	176
Avis n° 2015-35 en date du 20 mai 2015 sur la stratégie immobilière du réseau CANOPÉ.....	190
Avis n°2015-31 en date du 20 mai 2015 sur la stratégie immobilière de la future agence « France santé publique »	198
Avis n°2015-36 en date du 17 juin 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi .	205
Avis n°2015-26 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)	212
Avis n° 2015-32 en date du 16 septembre 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	219
Avis n° 2015-24 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Seine-Normandie	229
Avis n° 2015-16 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Loire-Bretagne	237
Avis n° 2015-27 en date du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhin-Meuse	243
Avis n° 2015-42 en date du 16 décembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée Corse.....	249
Avis n° 2015-41 en date du 16 décembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'agence de l'eau Artois Picardie	254
Avis n° 2015-25 en date du 18 mars 2015 sur la stratégie immobilière de Voies navigables de France (VNF) ..	262

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n° 2015-28 en date du 18 mars 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA)	269
Avis n° 2015-34 en date du 16 septembre 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCÉ)	281
Avis n°2015-07 en date du 11 février 2015 sur le projet de regroupement sur un site unique à Paris (73, rue de Vaugirard) des opérateurs fusionnés au sein de l'agence française d'expertise technique internationale (AFETI)	289
Avis n° 2015-38 en date du 16 septembre 2015 sur la stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature (ENM)	293
Avis n° 2015-03 en date du 14 janvier 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de Moselle.	299
Avis n° 2015-04 en date du 11 février 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie Tarbes Hautes Pyrénées (CCI THP).	303
Avis n° 2015-05 en date du 11 février 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de région Languedoc-Roussillon (CCIR LR).	307
Avis n° 2015-08 en date du 14 janvier 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile de France.	311
Avis n° 2015-09 en date du 18 mars 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Caen Normandie.....	317
Avis n° 2015-10 en date du 18 mars 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Hérault.	320
Avis n° 2015-15 en date du 18 mars 2015 sur le rapport d'activité 2014 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME)	327

Conseil de l'immobilier de l'État

Annexe : Fiches thématiques

Conseil de l'immobilier de l'État



Responsabilisation de l'occupant sur la base du coût à l'occupant ou au service

CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service

Dans le cadre de ses missions, le Conseil de l'immobilier de l'État a décidé d'organiser des séances thématiques transversales destinées à mieux accompagner la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État par ses différents acteurs.

Le choix du premier thème abordé en 2015, « Responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service » correspond à une double préoccupation.

1. L'augmentation constatée des dépenses d'occupation

Un des éléments socle de la nouvelle politique immobilière a été la fixation d'un objectif simple : le respect d'une norme d'occupation de 12m² SUN/pdt ¹.

Cette norme aurait dû s'accompagner d'une réduction des dépenses d'occupation.

Or, aujourd'hui le constat est fait à travers les auditions du CIE, mais également du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » que non seulement ce ratio plafond est dépassé : 14,33 m² au lieu de 12 m² même, si des progrès ont été réalisés par rapport à la situation initiale. Néanmoins, le coût d'occupation a augmenté (6,7 Mds d'euros constatés en 2013 et 7,3 Mds prévus en 2015 en autorisations d'engagement – AE) et risque même de poursuivre son augmentation sur le court terme si aucun choix stratégique n'est fait et ne trouve de traduction concrète.

2. L'absence d'outil d'information fiable

Il n'existe pas à ce jour de système d'informations permettant d'analyser finement par bâtiment les dépenses consacrées à l'immobilier et de permettre l'exploitation d'une comptabilité analytique. De plus, les indicateurs transversaux mis en place ne répondent pour le moment qu'imparfaitement à l'identification de la dépense immobilière et de ses composantes, même si des travaux sont en cours.

Face à ce constat et prenant acte qu'aucun système d'informations ni indicateurs transversaux ne permettront à brève échéance de mesurer les coûts exacts de l'immobilier, il paraît nécessaire de mettre en place une démarche « complète » visant à responsabiliser l'occupant sur la base d'un « coût à l'occupant », au service.

*



Les membres du Conseil ont souhaité aborder cette thématique en trois temps :

1. La compréhension de ce qu'est « un coût d'occupation »

Identifier tous les éléments constructifs du coût d'occupation de l'immobilier à travers l'examen « attentif » des outils et référentiels existants.

2. La méthode à mettre en place pour définir un référentiel

Quels paramètres doivent être pris en compte ? À quel(s) moment(s) ? Qui élabore le référentiel ? Comment ? Comment l'actualiser dans le temps ?

Quelles bases de comparaisons ? Différenciées ou non ? et suivant quels objectifs ?

3. La responsabilisation de l'occupant ou du service

Quels outils mettre en place pour permettre à l'occupant de s'approprier le référentiel et de devenir acteur de la démarche ? Comment introduire cette culture dans les circuits administratifs de façon simple et efficace afin de ne pas surcharger les services et permettre des échanges ?

Durant une séance spécifique du Conseil, ces thèmes ont fait l'objet de tables rondes auxquelles participaient des experts dans les domaines considérés et des directeurs immobiliers en présence des représentants de France domaine et de la direction du budget.

La teneur des échanges fait l'objet de fiches établies de manière pragmatique et objective visant à permettre aux différents acteurs de la politique immobilière de l'État (ministères occupants, service France Domaine) de s'approprier les outils ou concepts facilitant l'exercice de leur fonction au quotidien suivant les intérêts prédéterminés par l'État pour chacun des sujets examinés par le Conseil.

Les six fiches jointes récapitulent les constats et préconisations du Conseil de l'immobilier de l'État sur le thème de la responsabilisation de l'occupant au coût d'occupation.

- La fiche 1 porte sur l'amélioration de la connaissance des coûts du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs ;
- La fiche 2 précise les composants des coûts d'occupation ;
- La fiche 3 vise à déterminer l'unité de surface et de personnel pour établir des normes d'occupation ou ratios ;
- La fiche 4 s'intéresse à la gouvernance ;
- La fiche 5 cherche à fixer la méthodologie de collecte des données pour déterminer un coût d'occupation ;
- La fiche 6 énonce les conséquences d'une démarche de coût d'occupation.

Cette première séance thématique a été préparée sous la responsabilité de M. Pascal PLOTEGHER, membre du Conseil de l'immobilier de l'État, ancien président de la RICS. Les membres du CIE tiennent à remercier les participants aux trois tables rondes :

A la première table ronde :

- Mme Latifa HAKKOU, secrétaire général de l'ARSEG et M Olivier GICQUEL des Touches, responsable du pôle Prospectives à ARSEG,
- M. Philippe PIXEL, directeur général adjoint d'IPD.

A la seconde table ronde :

- M. Roger-Marc GAUDIOT, directeur général adjoint de NEXITY,
- M. Michel GROSSI, responsable de la gestion du patrimoine BNP Paribas.

A la troisième table ronde :

- Mme Nathalie CHARLES, directeur de l'asset management et transactions Europe du sud chez AXA Real Estate,
- M. Joël MARIAS, consultant.

¹ SUN = surface utile nette permet d'établir la surface effectivement réservée aux espaces de travail (bureaux, ateliers, laboratoires, salles de réunion, etc.). Elle est obtenue en déduisant de la surface utile brute la quote-part pour les parties communes, les locaux techniques non partagés, les circulations horizontales (couloirs, paliers d'ascenseur et d'escalier, sas de sécurité) ainsi que les locaux sociaux et les sanitaires.
PdT = poste de travail est défini fiche 3. Le poste de travail est le lieu regroupant l'ensemble des moyens mis à disposition dans l'immeuble (bureau, classement, mobilier et connexion). Il peut être vide et non affecté.

Contact :

Conseil de l'immobilier de l'État — Secrétariat général

Tél : 01.53.18.96.27

www.economie.gouv.fr/CIE

Améliorer la connaissance des coûts du patrimoine immobilier de l'État et de ses opérateurs pour mieux agir sur les dépenses

Constat

En termes financiers, l'immobilier est la première fonction support de l'État (hors ressources humaines). Dans un contexte contraint des finances publiques, une meilleure connaissance du coût de l'immobilier est indispensable, tant pour l'État propriétaire que pour l'occupant qui doivent pouvoir calculer un coût soit au m², soit par agent, pour identifier les leviers à mettre en œuvre afin d'assurer de réelles économies.

Actuellement pour connaître et estimer le coût de son immobilier, l'État dispose des informations comptables établies principalement à partir de l'outil Chorus RE-FX et Fi-AA ; lequel est renseigné par les ministères de manière déclarative. La connaissance des coûts de personnels associés à la fonction immobilière est fragmentaire.

1. Les surfaces :

Par type de composant, le patrimoine de l'État compte majoritairement des immeubles à usage professionnel spécifique (52 %) puis des bureaux (27 %) et des logements (16 %).

État Composant	Surfaces		Valorisation	
	m ² SUB	%	Montant en €	%
Bureau	18 206 908	27,08%	23 599 219 794	40,33%
Logement	10 728 372	15,95%	9 326 807 057	15,94%
Local d'activité	34 876 212	51,87%	6 502 073 750	11,11%
Bâtiment culturel	1 029 656	1,53%	670 708 920	1,15%
Culte et monu- ment	610 724	0,91%	78 255 569	1,04%
Infrastructure	1 790 417	2,66%	1 062 284 999	1,82%
Terrains			1 970 865 373	3,37%
Site militaire			8 424 744 065	14,40%
Établissement pénitentiaire			6 271 322 485	10,72%
Autre			609 188 100	1,04%
Total	67 242 289	100%	58 515 470 112	100 %

Opérateurs Composant	Surfaces	
	m ² SUB	%
Bureau	4 357 034	13%
Logement	1 482 897	4%
Local d'activité	24 771 244	73%
Bâtiment culturel	2 048 066	6%
Culte et monument	420 576	1%
Infrastructure	877 064	3%
Total	33 956 881	100%

La part des biens situés en France représente 96,02 % des surfaces dont 91,66 % en France métropolitaine et 4,36% en outre-mer.

La région Ile-de-France et la région PACA concentrent respectivement 17,93 % et 9,73 % du parc immobilier occupé par l'État.

Les opérateurs de l'État occupent, quant à eux, 33,95 millions de m² SUB, présentés par ministère, par région et par type de composant : 73 % concernent des locaux d'activités (dont plus de 18 M de m² de locaux d'enseignement supérieur), 13 % des bureaux et 6 % des bâtiments culturels.

2. Valorisation :

Le parc immobilier contrôlé par l'État est valorisé à 58 515 M€ (source DPT 2015). La répartition par type de composant montre que la part des bâtiments à usage de bureaux représente 40,33 %, les logements 15,94 %, les sites militaires 14,40 % et les locaux d'activité 11,11 % de la valorisation totale.

La part des biens dont l'État est propriétaire est de 90 % de la valeur totale du parc immobilier contrôlé par l'État (soit 52 523 M€).

Les deux principales zones en termes de valeur sont l'Île-de-France (38,45 % de la valeur totale) et l'étranger (8,41 %).

Le compte général de l'État (CGE) 2013 établit une autre présentation des actifs de l'État selon les principes des normes comptables de l'État n° 6 et 17 ; selon cette méthodologie, les terrains sont valorisés à 2 358 M€ et les constructions à 60 729 M€ soit un total de 63 087 M€.

Le montant des constructions se décompose en un parc immobilier non spécifique évalué à la valeur de marché à 48 303 M€, un parc immobilier spécifique à 10 211 M€ et un parc immobilier historique et culturel à 2 215 M€.

Le « parc non spécifique » de l'État est constitué pour près de la moitié d'immeubles de bureau, de moins d'un tiers de locaux d'activité et à 19 % de locaux résidentiels.

Le « parc spécifique » concerne principalement les établissements pénitentiaires évalués au coût de remplacement déprécié (égal au coût de reconstruction à neuf diminué du coût de la remise en état) pour 9 927 M€ et les biens du ministère de la défense constituant une catégorie sui generis (arsenaux, base aériennes à vocation nucléaire et dépôts pétroliers) pour 2010 M€.

Le parc historique et culturel se compose des monuments historiques classés ou inscrits et de monuments naturels et sites classés ou inscrits. Ces biens, incessibles, sont valorisés à l'€ symbolique (cf. la norme n° 17 relative aux biens historiques et culturelles).

3. Les dépenses immobilières :

Selon le document de politique transversale (DPT) 2015, l'État évalue les crédits consacrés à l'immobilier par programme et par nature (fonctionnement et investissement) à 6 645 M€. Il faut rajouter à ce chiffre 3 078 M€ de dépenses immobilières de la part des opérateurs soit un total de 9 723 M€ en 2013. De plus, l'État consacre 460 M€ pour 9 202 ETPT de dépenses de personnel pour la fonction immobilière.

Le montant de 6 645 M€ (tous ministères confondus) se répartit entre le propriétaire et l'occupant selon des grandes natures de dépenses et le premier poste de dépenses est représenté par les loyers (internes et externes soit 2 600 M€).

<i>Origine de la dépense</i>	<i>Nature de dépense</i>	<i>CP en € (2013)</i>
Propriétaire	Acquisitions / constructions	713 456 091
Propriétaire	Travaux structurants	842 638 593
Propriétaire	Entretien lourd	570 853 946
	Total propriétaire	2 126 948 630
Occupant	Entretien courant	586 880 412
Occupant	Énergies et fluides	689 338 283
Occupant	Loyers budgétaires	1 100 372 496
Occupant	Loyers non budgétaires	1 531 135 503
Occupant	Autres dépenses	610 586 944
	Total occupant	4 518 313 638
	TOTAL	6 645 262 268

A noter que la comparaison des données issues du DPT est rendue difficile d'une année sur l'autre en raison des évolutions de périmètre et de présentation.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

- Il ressort des chiffres ci-dessus que plus des deux tiers du patrimoine de l'État (en valeur et hors opérateurs) correspond à un usage non spécifique, comparable à celui du secteur privé. Ce patrimoine se prête, comme le fait le secteur privé, à la mesure de la performance immobilière.
- Les chiffres issus du DPT, même s'ils relèvent encore d'estimations et d'évaluation, permettent d'appréhender de manière globale le coût de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs.
- Or, si l'on souhaite agir sur l'immobilier pour en diminuer le coût, il faut pouvoir cerner les dépenses par la mise en œuvre de coût d'occupation au plus près et non de manière globale. Il faut donc retenir une approche beaucoup plus fine et retenir la maille du bâtiment.

À défaut d'un outil (en cours de construction) permettant de disposer d'un coût par bâtiment, il est recommandé de mettre en place un coût d'occupation non pas pour l'ensemble du patrimoine, mais pour un ou plusieurs bâtiments par ministère présentant un enjeu pour la politique concernée, un enjeu financier important (location externe ou un enjeu stratégique (surfaces) ou un enjeu de dépenses (ex. bâtiment énergivore) ou un enjeu métier (ex. établissements pénitentiaires).

Une fois les sites identifiés, il faut les étudier et comparer les coûts d'occupation sur plusieurs années afin de disposer de séries continues et homogènes.

- Les loyers (internes ou externes) sont le poste de dépense le plus important et doivent donc être au cœur des réflexions des responsables immobiliers.
- Procéder à l'analyse des baux afin de mieux déterminer les marges d'économie en vue d'une éventuelle renégociation (par exemple article 145-39 du code du commerce).

Conseils méthodologiques

- 1- Choisir un nombre significatif de bâtiments à enjeu sur un périmètre déterminé.
- 2- Étudier les coûts d'occupation sur 3 ans (2013-2015).
- 3- Prendre en compte le coût des loyers (internes et externes) comme premier poste de coût immobilier.

Les composantes des coûts d'occupation

Constat

La connaissance des coûts globaux immobiliers (en coût total ou en coût d'exploitation) doit être une préoccupation première de bonne gestion, particulièrement dans un contexte de contrainte budgétaire. Pour connaître les coûts immobiliers, il faut avoir une idée claire de toutes leurs composantes

Actuellement l'État distingue les coûts immobiliers par nature de dépenses conformément à son plan comptable avec des comptes de classe 6 (fonctionnement) et de classe 2 (investissement hors amortissement).

Pour l'élaboration du document de politique transversale (DPT) « Politique immobilière de l'État », il n'est retenu par souci de cohérence que douze natures de dépenses et au final celles-ci ne sont présentées par ministère qu'au travers de huit natures en raison de la difficulté à rassembler les données des quatre autres.

Ces informations, en l'état actuel, ne permettent pas une exploitation des données à la maille du bâtiment qui paraît (cf. fiche 1) la bonne référence à utiliser pour connaître et maîtriser les coûts immobiliers.

Il existe plusieurs standards de performance immobilière avec le calcul de coûts immobiliers utilisés par le secteur privé. On peut en citer deux.

1. **Le standard IPD¹** fournit un cadre de collecte, de mesure et d'analyse d'informations. IPD est une société spécialisée dans l'analyse des marchés immobiliers et de la performance qui développe des bases de données sur l'immobilier à destination des gestionnaires immobiliers publics et privés. Les bases, qui représentent plus de 13 M m², sont constituées par les données fournies par des sociétés et organismes de multiples secteurs, principalement des sociétés du secteur bancaire, des assurances, de l'industrie et des investisseurs. Elles utilisent un outil standard (le code de mesure internationale de l'immobilier d'exploitation) qui couvre notamment les coûts, les surfaces et l'environnement. Une définition commune des coûts est réalisée au niveau international.

Le code IPD distingue trente-sept catégories de coûts regroupées en cinq grandes catégories :

- les coûts d'occupation (avec loyers et taxes),
- le coût d'adaptation et équipement (aménagement et mobilier),
- le coût des services aux bâtiments (charges, assurance, maintenance, nettoyage),
- les coûts des services aux occupants (accueil, restauration),
- les coûts de gestion.

Ces coûts sont examinés sur sept typologies d'immeubles (bureau haut de gamme, bureau haute fonctionnalité technique, bureau standard, local d'activités tertiaires, local d'activités légères, centre informatique, centre de recherche et développement).

Les coûts globaux d'utilisation par m² SUBL² constituent la principale mesure du coût :

- un **coût global d'exploitation moyen en France de 483 €/m² (chiffre 2013)** s'étagant de :
 - ◆ 193 €/m² pour les locaux d'activité,
 - ◆ 246 €/m² pour les centres de recherche et développement,
 - ◆ 524 €/m² pour le bureau,
 - ◆ 762 €/m² pour les centres informatiques,
 et pour les bureaux :
- un coût total d'exploitation et investissement de 574 €/m²,
- un coût total d'exploitation par occupant (en ETP) de 10°649 €,
- une occupation de 20,3 m² SUBL/occupant.

Les ratios de performance énergétique d'un immeuble de bureau en 2013 :

- le coût de l'énergie, eau et déchets est de 26 €/m² SUBL
- la consommation d'énergie primaire est de 498 kWh/m² SHON RT³,
- la consommation d'énergie finale est de 232 kWh/m² SHON RT,
- la consommation d'eau est de 417 litres/m² SHON RT.

2. **L'ARSEG⁴** est une association de directeurs des services généraux regroupant 2 000 adhérents. Elle a constitué une base de données relatives à l'environnement de travail couvrant 130 entreprises, 107 979 postes de travail et 2 025 902 m².

67 % des répondants sont implantés en Ile-de-France, 61 % en location, 27 % en propriété et 12 % en mixte.

Le standard distingue cinquante-deux catégories regroupées en sept rubriques :

- immobilier,
- exploitation,
- fourniture de services,
- fourniture de moyens ou d'équipements équipements et moyens,
- main d'œuvre,
- amortissement,
- investissement.

Elles permettent de calculer un ensemble de ratios relatifs à la performance des immeubles, de l'entretien et des utilisateurs (« buzzy ratios » d'Arseg) en vue de piloter et

d'optimiser la gestion des activités, d'élaborer un plan d'actions stratégique et de suivre sa réalisation dans le temps, se comparer pour se poser les bonnes questions et communiquer à la direction de l'entreprise.

Les principaux ratios en 2013 sont les suivants :

- un coût global d'un poste de travail de 954 €/m² SUBL ou de 16 497 € HT répartis en 44 % de coûts immobiliers, 17 % de coûts d'équipements et moyens, 17 % de coûts de déplacement, 11 % de coûts d'exploitation, 9 % de coûts de services et 2 % de coûts de management ;
- parmi les ratios d'occupation, la surface moyenne d'un poste de travail est de 18,7 m² SUBL ; le taux d'occupation des postes de travail est de 89 % ; le taux de postes partagés est de 12 % ;
- parmi les ratios d'exploitation, le ratio sécurité/sureté est de 29€/m², le coût au kWh électrique est de 18 €/m², le coût du poste propre est de 20 €/m² ;
- le ratio fournitures de services est de 1 441 € par poste de travail (dont 47 % pour la restauration, 17 % pour le courrier, 10 % pour l'accueil/réception et 10 % pour les déménagements, 7 % pour les courses) ou de 75 €/m² ;
- Le ratio fournitures d'équipements et de moyens est de 5571 € par poste de travail (y compris les déplacements et comprend la bureautique, les impressions, les fournitures, la téléphonie).

*

On constate que, suivant les approches retenues pour ces référentiels, les ratios divergent. L'intérêt de leur utilisation réside dans la comparaison qu'elle permet d'établir de manière régulière avec ses propres chiffres et méthodes. L'important est d'utiliser de manière cohérente et continue les mêmes coûts afin de comparer leur évolution et identifier sur quels postes de dépenses agir pour réduire ses coûts.

Les deux référentiels font apparaître le coût d'amortissement et les taxes. Or, l'État a une politique d'amortissement différente du secteur privé et ne paie pas de taxes locales quand il est propriétaire et que son bâtiment est affecté au service public.

Un des enseignements de la lecture des deux référentiels cités ci-dessus est l'importance du poste « implantation » c'est-à-dire loyer, taxes assurances qui s'élèvent à 55 % du coût d'exploitation en 2013. Ce poste ressort suivant le référentiel retenu de 44 % à 52 % du coût d'occupation. Les autres postes se répartissent l'autre moitié. Pour l'État, le coût d'implantation constitue également le poste de dépenses le plus important, nonobstant le fait que l'État est son propre assureur.

L'autre constat que l'on peut tirer de ces référentiels réside dans le rôle des acteurs en matière d'immobilier. Ceux qui interviennent sur le coût d'implantation ne sont pas forcément les mêmes qui agissent sur le coût d'exploitation (distinction entre directeur immobilier et directeur des services généraux).

Recommandations / préconisations issues de ce constat

- Établir de manière pragmatique un référentiel comprenant une dizaine de coûts à mesurer ;
- Établir une distinction entre coûts du propriétaire et de l'occupant ;
- Se donner les moyens d'apprécier de manière cohérente et continue (sur plusieurs années) ces coûts sur un patrimoine identifié et à enjeux ;
- Savoir mesurer l'impact du choix d'implantation sur le coût immobilier pour se donner les moyens d'arbitrer une implantation également en fonction de son coût ;
- Mieux identifier les acteurs qui agissent sur les coûts (directeur immobilier, directeur des services généraux).

Conseils méthodologiques

1- Sélectionner neuf coûts

Nature de coût	Type de coût
Loyers budgétaires ou Loyers externes, charges locatives et taxes	Occupant ou Propriétaire
Travaux lourds	Propriétaire
Aménagement et mobilier	Occupant
Entretien courant (maintenance, contrôles réglementaires)	Occupant
Énergies et fluides	Occupant
Nettoyage	Occupant
Gardiennage	Occupant
Gestion des déchets	Occupant
Personnel en charge des fonctions immobilières	Occupant et propriétaire

- 2- Étudier ces neuf coûts d'occupation en distinguant les coûts du propriétaire des coûts de l'occupant
- 3- Constater les évolutions.
- 4- Actions correctives à mettre en place.

¹ IPD = investment property databank

² SUBL = Surface Utile Brute Locative (cf. fiche 3)

³ SHON RT = Surface Hors Œuvre Nette Réglementation Thermique

⁴ ARSEG = association des responsables des services généraux.

Quelle unité de surface et de personnel (effectif ou poste de travail) pour établir des normes d'occupation ou ratios

Constat

1. Les surfaces :

C'est un des éléments à prendre en compte dans le cadre de la mesure de la performance de l'espace immobilier. Une utilisation plus efficace des surfaces est le principal moyen de contribuer à une meilleure efficacité et un meilleur rendement des immeubles ; souvent une rationalisation des surfaces occupées permet d'ailleurs un meilleur confort des agents et une amélioration du service. Selon IPD, 75% des économies peuvent être réalisées au niveau du parc immobilier viennent de l'optimisation des surfaces.

Dans sa typologie des surfaces de l'État, France Domaine a retenu, en 2009, plusieurs types de surface :

- la surface hors œuvre nette (SHON) qui a une définition légale ;
- la surface utile brute (SUB) qui a une définition conventionnelle non contestée et est assimilée dans le cas des locations à une surface utile brute locative ¹ (SUBL) ;
- la surface de plancher (proche de la SUB) ;
- la surface utile nette (SUN) qui correspond aux surfaces de bureau, de réunion et des annexes de travail. La SUN a été retenue en 2009 comme base de calcul de la performance immobilière.

2. Les effectifs :

C'est l'autre élément permettant de mesurer l'occupation. L'État utilise différents items pour compter les effectifs :

- les équivalents temps plein (ETP) sont utilisés pour fixer le plafond d'emplois annuel présenté en Loi de finances par ministères ;
- les équivalents temps plein travaillé (ETPT) désignent les agents rémunérés par l'État avec prise en compte du temps de travail (temps partiel, dates d'entrée et de sortie) ;
- les résidents ETPT désignent les effectifs logés (agents rémunérés par l'État en ETPT, consultants, personnels externalisés, intérimaires, stagiaires) exprimés en ETPT ;

- le poste de travail est le lieu regroupant l'ensemble des moyens mis à disposition dans l'immeuble (bureau, classement, mobilier et connexion, il peut être vide et non affecté).²

Parmi ces paramètres, chaque utilisateur doit discerner ceux qui les plus pertinents pour contribuer à la mise en place de ratios rapportés aux coûts d'occupation identifiés dans la fiche 2.

3. Quels sont les ratios utilisés par l'état :

L'État a retenu différents éléments de surface et d'effectif pour définir des ratios :

- le ratio SUN/poste de travail avec un ratio cible de 12 m² ou la SUB/poste de travail de 20 m² pour déterminer la densification des bâtiments (le calcul se base sur la notion d'effectifs déclaratifs ou d'ETPT en valeur approchée) ;
- le ratio postes de travail/résidents ETPT avec un ratio cible égal à 1 ;
- des ratios de performance du bâtiment comme le ratio SUN/SUB (avec un ratio cible supérieur à 67% pour optimiser la capacité d'accueil et un ratio SUB/SHON (avec un ratio cible supérieur à 85 %) pour apprécier la qualité intrinsèque du bâtiment ;
- le ratio entretien courant /SUB ;
- le ratio entretien lourd /SUB.

Le ratio des 12 m² SUN par poste de travail est devenu la norme d'occupation inscrite dans la circulaire relative à la politique immobilière de 2009. Mais il apparaît que l'utilisation du poste de travail a toujours suscité des interrogations sur la notion d'effectifs à prendre en compte.

Jusqu'à présent, ces différents ratios relatifs au rendement du bâtiment et de l'occupation ont permis d'engager une rationalisation du nombre des implantations et une densification des immeubles de bureau dans l'objectif d'optimiser les coûts d'occupation. Toutefois, des améliorations sont attendues notamment sur l'analyse des coûts d'occupation tels que présentés dans la fiche 2.

4. Quels sont les ratios pertinents à retenir ?

Dans l'attente d'une nouvelle circulaire relative à la politique immobilière de l'État, France Domaine conduit une réflexion pour faire évoluer le ratio SUN/poste de travail vers une notion SUB/EPTP partagée par tous les acteurs de la politique immobilière de l'État.

Par ailleurs, les ratios existants ont concerné principalement l'immobilier de bureau. Ils ne permettent pas de cerner l'immobilier spécifique qui nécessite des indicateurs particuliers adaptés à chaque typologie d'immeubles (exemple : des locaux spécifiques des universités et des écoles : locaux d'enseignement, locaux de recherche, bibliothèques, restaurants, salles de sport avec des définitions de ratio d'occupation à l'étudiant, à l'heure de cours).

D'autres patrimoines spécifiques demandent aussi une définition particulière d'indicateurs comme les établissements pénitentiaires, les tribunaux.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

- Préconiser l'utilisation de la SUB et de l'ETPT sur la base d'une définition claire et partagée ;
- Calculer des indicateurs de coûts immobiliers par m² SUB et par ETPT rapportés aux coûts énoncés dans la fiche 2 afin de permettre des comparaisons d'une année sur l'autre et entre ministères pour convenir des actions correctives à mettre en œuvre ;
- Identifier sur la base de ces coûts, un indicateur global de coûts immobiliers par m² et par SUB comme le proposent les référentiels IPD et ARSEG. L'intérêt est encore une fois de pouvoir se comparer dans la durée avec les mêmes mesures ;
- Créer des indicateurs pour les patrimoines spécifiques en liaison avec les ministères et opérateurs concernés.

Conseils méthodologiques

- 1- Choisir la surface utile brute pour calculer des ratios de coût au m²SUB
- 2- Choisir l'unité d'ETPT pour calculer des ratios de coût à l'occupant
- 3- Calculer les natures de coût détaillées en fiche 2 en m² SUB et par ETPT.

¹ PLF pour 2012, rapport de M. Yves Deniaud « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », annexe n°2, définition des différentes surfaces normalisées :

La Surface Utile Brute (S.U.B.) : On parle également parfois de surface balayable. Elle sert de référence pour le calcul du loyer. Car, bien qu'il n'y ait pas d'unité de compte de superficie légalement obligatoire en immobilier d'entreprise, la surface utile brute est généralement inscrite dans le bail. Et, en l'absence de définition réglementaire en délimitant clairement les contours, sa détermination laisse dans une certaine mesure : place à la négociation contractuelle.

Il s'agit de la surface horizontale située à l'intérieur des locaux et dégagée de toute emprise. Elle est égale à la SHON, déduction faite des éléments structuraux (poteaux, murs extérieurs, refends gaines techniques, circulations verticales...) sans déduire les embrasures à 1 mètre du sol, des locaux techniques hors combles et sous-sols (chauffages, ventilation, poste EDF, commutateur téléphonique) à l'exclusion de ceux exclusivement réservés à l'usage d'un locataire ou d'un copropriétaire (salles informatiques par exemple). S'agissant des parties communes, un calcul basé sur une répartition par quote-part est généralement appliqué.

² Cf. Définition et typologie des surfaces de l'État du 19 février 2010 par France Domaine : Les résidents ETPT désignent les effectifs logés (agents, consultants, personnels externalisés, intérimaires, stagiaires, ...), comptés en ETPT, exclusion faite des agents techniques des services généraux (agents techniques de maintenance et d'exploitation, agents d'entretien, personnel de restauration, agents de sécurité, hôtesse d'accueil et d'orientation, agents courrier, jardiniers, reprographes, chauffeurs).

Gouvernance et coûts d'occupation

CONSTAT

Les coûts d'occupation mettent en évidence les distinctions entre coûts d'implantation et coûts d'exploitation, coûts d'investissement et coûts de fonctionnement, coûts d'aménagement et de déménagement et autres coûts liés. Leur mesure et leur comparaison sont utiles à plusieurs acteurs de la politique immobilière qui les utilisent avec des objectifs différents et agissent sur des champs distincts.

1. Dans le secteur privé, la mise en œuvre d'une mesure d'un coût d'utilisation associe plusieurs acteurs :

- la direction générale fixe la stratégie de l'entreprise correspondant à l'évolution de ses besoins dans un secteur d'activité considéré dans une logique de réduction des coûts « supports » ;
- le directeur financier intègre les coûts immobiliers dans les budgets et fixe le cadre financier de la politique immobilière ;
- le directeur immobilier, en fonction de ces éléments, définit une stratégie claire d'occupation pluriannuelle précisant les objectifs de la politique immobilière en termes de gestion des sites, de règles d'occupation et de conditions de travail. Il élabore le référentiel et recueille les contributions des gestionnaires et occupants ;
- le directeur des achats est associé à la démarche pour connaître et réduire les coûts d'exploitation par le biais, entre autres, de la négociation des contrats ;
- l'occupant est mobilisé en tant qu'utilisateur pour contribuer à des coûts d'exploitation raisonnables.

Ces différentes fonctions sont assez bien distinctes dans les entreprises privées.

2. Pour l'État, les fonctions sont plus éclatées avec :

- le ministre en charge du domaine fixe les principes de la politique immobilière et indique les grands axes d'action dans le cadre fixé par le Premier ministre ;
- la distinction a été faite entre l'État propriétaire et les ministères occupants. L'État propriétaire, représenté par France Domaine en administration centrale et par le préfet (avec l'appui des RPIE) en services déconcentrés, met en œuvre la politique immobilière, fait respecter les indicateurs de la PIE, fait les choix patrimoniaux au vu des besoins des occupants ;
- les occupants (ministères et opérateurs) gèrent les immeubles en respectant les normes immobilières ;
- au niveau local, la distinction entre l'État propriétaire et l'occupant est plus délicate puisque les deux fonctions sont assurées par le préfet ;

- les budgets sont répartis entre France Domaine qui gère le programme 723 et le programme 309 en partage avec les préfets (soit environ 10 % des crédits relatifs à l'immobilier) et les ministères qui disposent de leur programme support. Ces derniers disposent en outre de ressources humaines et techniques.

Cette distinction entre l'État propriétaire et l'occupant a conduit à identifier dans le DPT les dépenses du propriétaire (acquisitions/ constructions, travaux structurants, entretien lourd) de celles de l'occupant (entretien courant, énergies et fluides, loyers budgétaires, loyers non budgétaires, prestations intellectuelles, services, autres dépenses).

Recommandations / préconisations issues de ce constat

L'immobilier est un moyen au service des politiques publiques mais pas uniquement. Pour autant cette fonction doit, dans le contexte contraint des finances publiques, être mieux organisée pour susciter des économies tout en permettant l'accomplissement des missions des administrations en cours d'évolution.

➤ Pour ce faire, il faut simplifier le schéma de gouvernance de la fonction immobilière avec :

- le ministre qui décide dans le cadre du PLF de la réalisation d'objectifs d'économies comme il fixe un objectif de recettes de cessions ;
- un État propriétaire qui définit et met en œuvre la stratégie immobilière de l'État dans le cadre des objectifs fixés par le ministre. Il doit déterminer une politique claire d'allocation des espaces ;
- des ministères occupants qui appliquent la politique immobilière en respectant des objectifs précis, chiffrés et datés tout en améliorant les conditions de travail.

➤ Pour l'État propriétaire :

- investir la fonction de directeur immobilier en répondant aux besoins exprimés par les ministères pour l'exercice de leurs missions dans le respect des objectifs d'économies fixés par le ministre. Il doit concentrer son action sur la diminution des coûts d'implantation les plus importants de la dépense immobilière (loyers et ceux définis fiche 2), présentés par ministères pour permettre la comparaison ;
- présenter au ministre par France Domaine les principaux résultats annuels des ratios d'occupation et des coûts présentés par ministères sur trois ans pour marquer les évolutions, noter les améliorations et les voies de progrès.

➤ Pour les occupants :

- se mobiliser sur une clarification/définition des usages en rapport avec les métiers ;
- se mobiliser sur les coûts d'exploitation (énergie, entretien courant, loyer) par immeuble pour permettre une évaluation économique des implantations, les comparer entre elles, identifier les immeubles à enjeux et chercher des sources d'économies ;
- mettre en place la méthode de travail présentée dans le cadre des SDIR sur l'échelon régional versus création des treize régions (Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015) en mutualisant les ressources humaines et financières.

Comment collecter les données pour déterminer un coût d'occupation

Constat

Une fois le référentiel élaboré par le responsable immobilier avec identification des coûts d'occupation à étudier, il faut fixer la méthodologie de collecte des informations et préciser plusieurs points :

- qui donne l'information et qui la met à jour ?
- qui collecte ? et quelles informations ?
- avec quel outil ? simplifié ou complexe ?
- quand et combien de fois ?
- qui porte l'analyse et les diagnostics ? qui décide des suites à donner ?

1. Situation observée dans le secteur privé :

L'examen de la mise en œuvre des référentiels dans le secteur privé fait apparaître l'importance du temps nécessaire à la réalisation de cette démarche et la nécessité d'une stratégie immobilière claire portée par la direction.

La direction immobilière, qui élabore le référentiel, pilote avec le pôle financier et les services généraux les contributions des opérationnels sur la gestion immobilière, l'exploitation et les projets, en assure la réalisation dans le calendrier et selon les coûts fixés et s'assure de la « bonne fin ».

On constate que disposer d'une comptabilité analytique commune à tous les acteurs de la démarche facilite la collecte des données et leur analyse, sous réserve qu'il y ait restitution.

Il est nécessaire que les occupants s'approprient le référentiel et deviennent acteurs de la démarche. Des documents complémentaires peuvent être élaborés comme une charte de fonctionnement entre les services immobiliers et les services utilisateurs, un tableau de bord maison, un observatoire des bonnes pratiques.

La démarche suppose un important travail de communication et d'accompagnement assuré par des professionnels de ces domaines afin d'éviter les incompréhensions, sources de blocages.

Il est recommandé de recueillir les données de manière régulière, l'idéal étant une collecte pluriannuelle, semestrielle voire trimestrielle, selon la taille des organismes.

2. Situation pour l'état :

Jusqu'à présent et en l'absence de comptabilité analytique, France Domaine utilise les modules FI-AA (comptabilité auxiliaire des immobilisations) et RE-FX (gestion de l'inventaire immobilier) de CHORUS pour compléter une fois par an, avec les contributions

ministérielles, le tableau de bord immobilier du DPT constitué de trois volets principaux : chiffres globaux sur le parc de l'État et de ses opérateurs, données plus détaillées sur le parc de bureau occupé par l'État et ses opérateurs et données qualitatives sur le parc occupé par l'État.

Pour pallier l'absence de comptabilité analytique, France Domaine conduit actuellement des travaux avec l'AIFE, la direction du budget et le service comptable de l'État (DGFIP) pour mettre en œuvre une comptabilité analytique immobilière à la maille de l'objet immobilier (site, bâtiment ou terrain) prenant en compte les dépenses d'investissement et les charges pour pouvoir mieux gérer le parc immobilier tant pour l'État propriétaire que pour l'occupant. Durant l'exercice 2015, une expérimentation relative à la comptabilité analytique sur une région dans le cadre des SDIR porterait sur l'ajout de la référence du bâtiment ou du site aux dépenses saisies dans CHORUS ou dans certaines applications ministérielles de gestion.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

Partant du constat que l'État ne dispose pas d'une comptabilité analytique, il faut aborder la démarche de recueil des données de manière pragmatique, priorisée et secteur par secteur en fonction d'enjeux. Elle suppose néanmoins une vision claire des données existantes et des acteurs contributeurs.

- Qui doit collecter les informations nécessaires au calcul des coûts retenus dans le référentiel ?

Comme indiqué supra, différents acteurs interviennent pour mesurer les coûts. Chacun, en fonction de son rôle, doit contribuer au recueil d'informations. La distinction entre État propriétaire et services occupants permet d'identifier qui doit collecter les données de tel ou tel coût.

En revanche, il est essentiel de désigner un référent unique au sein de la fonction immobilière qui devra centraliser les données et les exploiter. L'action du référent sera connue et partagée. France Domaine paraît le seul pôle légitime pour cette fonction.

Il paraît utile d'associer l'utilisateur à la démarche en utilisant une charte de fonctionnement.

- Comment ? Avec quel outil ?

Dans le cadre de l'expérimentation des SDIR, France Domaine développe des outils de gestion qui seront mis à disposition de l'ensemble des occupants dont l'outil d'aide au diagnostic immobilier. En outre, des outils de suivi des fluides (OSF) sont utilisés par la plupart des occupants.

- Quand et combien de fois ?

La démarche repose sur la durée et sur le fait que les données proviennent des mêmes sources. Les informations doivent remonter au fil de l'eau et être traitées dans un cadre annuel voire bisannuel.

Les conséquences d'une démarche de coûts d'occupation

Constat

Mettre en place une démarche de coûts d'occupation, c'est participer, chacun à son niveau, à la mesure de la performance immobilière et contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie immobilière en disposant des éléments permettant une meilleure prise de décision.

Aujourd'hui, l'État dispose d'une vision globale des coûts immobiliers mais qui est insuffisamment fiabilisée et insuffisante pour maîtriser ses dépenses et éclairer ses choix notamment :

- de localisation ;
- de mode de détention (propriété, location) ;
- de conservation ou non d'un bâtiment en fonction de son rendement (faire la distinction entre vétusté et obsolescence).

Ses choix s'inscrivent eux-mêmes dans des textes réglementaires et dans différentes politiques publiques, telles le développement durable, l'aménagement du territoire, le logement social avec pour ce dernier de forts enjeux territoriaux.

Par ailleurs, l'administration développe de nouveaux modes de fonctionnement numériques (« e-administration ») pour mieux répondre aux usagers. Parallèlement, apparaissent de nouveaux modes d'organisation du travail avec les NTIC.

Dans ce contexte en constante évolution, l'immobilier doit permettre d'anticiper et d'accompagner les changements, en sachant que les financements n'évoluent pas à la hausse.

Pour ce faire, l'État ne peut plus se contenter d'une approche partielle et globale de ses coûts d'immobilier. Il doit favoriser l'émergence des coûts d'occupation, tels que décrits infra pour mieux répondre aux besoins des politiques publiques dans un objectif de performance immobilière accrue et d'économies budgétaires subséquentes.

Cette démarche doit être appréhendée par tous les acteurs de la politique immobilière de l'État y compris les utilisateurs. Une vision transparente, efficace et partagée des coûts d'occupation contribue à une meilleure implication de chacun à en mesurer leur importance et à œuvrer à leur réduction.

Les recommandations / préconisations issues de ce constat

➤ **COMPARER et ANALYSER pour circonscrire les projets et déterminer des actions fiables et économiques pour l'avenir.**

La démarche des coûts d'occupation a pour objectif d'établir des comparaisons entre acteurs immobiliers, entre le secteur public et le secteur privé en disposant d'une meilleure connaissance de ses coûts.

Cette démarche permet de maîtriser son patrimoine et ses coûts :

- en établissant des diagnostics c'est-à-dire identifier ses coûts et les comparer ;
- en analysant c'est à dire faire des focus sur les coûts, l'occupation de l'espace de travail, le niveau de prestations de service, la qualité technique des immeubles, la performance environnementale ;
- en mettant en place des actions objectivées quant à l'optimisation des coûts, de l'espace de travail, le choix entre propriété et location.

➤ **AGIR pour valoriser.**

La démarche des coûts d'occupation permet de :

- piloter son parc immobilier et isoler des leviers d'économies potentielles (suivi d'objectifs internes ou règlementaires) ;
- établir, justifier et mieux comprendre les budgets liés au parc immobilier ;
- utiliser et mettre en place un langage commun d'informations pour sa hiérarchie et ses collaborateurs ;
- être attentif à l'évolution de l'utilisation du bâtiment : prendre en compte « l'e-administration », intégrer les NTIC ?
- valoriser la fonction immobilière dans une logique de performance « comment faire mieux avec moins » en associant les utilisateurs à une démarche vertueuse d'économies ;
- contrôler ses prestataires en fixant des plans de progrès.

➤ **FAIRE CONNAÎTRE pour améliorer.**

- rendre compte des résultats constatés d'une année sur l'autre et pluriannuellement en fonction d'une trajectoire financière clairement établie. et leurs évolutions au travers du document de politique transversale (DPT) « Politique immobilière de l'État ».



Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?

CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?

Réponses immobilières aux nouveaux besoins des services administratifs liés à l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux évolutions de la société et aux transformations des services publics

Dans le cadre de ses missions, le Conseil de l'immobilier de l'État a décidé d'organiser des séances thématiques transversales destinées à mieux accompagner la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État par ses différents acteurs.

Le choix du deuxième thème abordé « Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? » part d'un double constat :

- **Des mutations en cours sont de nature à modifier les besoins immobiliers des services administratifs de demain ;**
- **Les décisions d'aujourd'hui construisent les solutions immobilières de demain.**

Dans un contexte budgétaire public durablement contraint, un travail prospectif est à réaliser pour identifier des solutions immobilières susceptibles de répondre à l'équation posée : « **Comment faire mieux avec moins demain ?** »

Les membres du Conseil ont souhaité aborder cette thématique en trois temps :

.1. Quels changements touchent-ils les organisations de travail des services publics ?

- L'évolution du rapport au travail et à son environnement
- Les multiples possibilités offertes par les NTIC
- Les enjeux écologiques liés à l'immobilier

2. Quels sont les outils à disposition ?

- Les dispositifs de travail à distance
- L'administration électronique
- Le partage des ressources immobilières

3. Quelles sont les conditions de la conduite du changement ?

- L'approche globale d'un projet d'entreprise
- La conduite du changement
- Les horizons temporels

Durant une séance spécifique du Conseil, ces thèmes ont fait l'objet de tables rondes auxquelles participaient des experts dans les domaines considérés et des directeurs immobiliers en présence des représentants de France domaine.

Les six fiches jointes récapitulent les constats et préconisations du Conseil de l'immobilier de l'État sur le thème des évolutions possibles de l'espace de travail du service public .

- La fiche 1 recense différents facteurs d'évolution probable des organisations de travail des services publics ;
- La fiche 2 présente des exemples de réponses immobilières apportées aux mutations en cours ;
- La fiche 3 vise à identifier les conditions de la conduite du changement des espaces et des organisations de travail ;
- La fiche 4 aborde le sujet de la localisation des locaux de travail dans un contexte de segmentation de l'activité des services publics ;
- La fiche 5 pose la question de la conception de locaux de travail adaptée à l'activité présente et future des services publics ;
- La fiche 6 s'intéresse aux enjeux du regroupement de différentes entités publiques au sein d'un même ensemble immobilier.

Cette séance thématique a été préparée sous la responsabilité de Mme Florence PERONNAU, Directeur immobilier du groupe SANOFI, membre du Conseil de l'immobilier de l'État.

Les membres du CIE tiennent à remercier les participants aux trois tables rondes :

A la première table ronde :

M. Christian de KERANGAL – Directeur général adjoint de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF) et ex-président de l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise d'Ile-de-France (ORIE);

M. Bruno MARZLOFF – Directeur du cabinet d'études sociologiques et de conseil en innovation « *Chronos* » auteur de multiples ouvrages dont « *Sans Bureau Fixe, transitions du travail, transitions des mobilités* » publié en 2013 chez FYP éditions.

A la deuxième table ronde :

M. Yannick GIRAULT, Chef de la mission stratégie, relations aux publics à la direction générale des finances publiques du ministère de l'économie et des finances ;

MM. Nathanaël MATHIEU et Frantz GAULT, respectivement Président et Directeur général de Lbmg Worklabs, société de conseil spécialisée dans la mise en œuvre de programmes de télétravail, la création de nouveaux espaces de travail et le développement de solutions pour relier télétravailleurs et tiers-lieux.

A la troisième table ronde :

Mme Laurence VANHÉE, Chief Happiness Officer de la société Happyformance et ancienne Directrice des ressources humaines du ministère belge de la Sécurité Sociale.

M. Jean-Marc ROGER, ancien Directeur immobilier de la SNCF.

Contact :

Conseil de l'immobilier de l'État — Secrétariat général

Tél : 01.53.18.96.27

www.economie.gouv.fr/CIE

Quels changements peuvent toucher l'immobilier des services publics ?

Constats

Observateur attentif des mobilités innovantes depuis vingt ans, Bruno Marzloff écrit en conclusion de son dernier ouvrage¹ : « *Tenir dans les modèles traditionnels du travail, des mobilités ou de la ville s'avère impossible, voire contre-productif. En revanche, tout est en place pour imaginer d'autres futurs.* » Les services publics ne peuvent ignorer ce défi. Pourtant le Conseil constate les difficultés des acteurs publics à appréhender une situation immobilière future qui prendrait en compte les évolutions en cours. L'exercice de prospective est d'autant plus délicat à opérer que les transformations ont des origines multiples et que le processus d'évolution semble s'accélérer.

1. Les mutations de la société

Les évolutions économiques se traduisent notamment par une augmentation des contrastes entre marchés immobiliers de différents secteurs géographiques, et entre ceux des différentes zones d'une même métropole.

Par ailleurs, la sensibilité au changement climatique dont les effets sont de nature à modifier durablement notre environnement² est désormais forte. Densification des lieux construits, amélioration des performances du bâti, éco responsabilité des utilisateurs des immeubles, optimisation des déplacements induits par l'activité ; la question immobilière constitue un levier puissant pour réduire notre empreinte carbone³.

D'ici 2050, la croissance exponentielle de l'urbanisation devrait porter la part de la population mondiale résidant en ville à près de 70%⁴. La moitié des 10 millions d'habitants gagnés par la France entre 1982 et 2012, l'ont été dans l'aire urbaine de Paris (20 %) et dans les treize grandes aires urbaines de province⁵. La spécialisation des secteurs urbains par activité multiplie les déplacements pendulaires. Conjugués, les deux phénomènes aboutissent à une congestion des cœurs des grandes métropoles. La mixité fonctionnelle des quartiers est une piste à privilégier pour concevoir des villes durables.

2. La transformation des services publics

Le service public français est également en mutation. La réforme de l'administration territoriale qui accompagne la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) entre dans une phase opérationnelle. La déconcentration des pouvoirs induit une redistribution des missions, des organisations et des moyens.

L'adéquation des implantations des services publics aux besoins des territoires sera déterminante. Le rapprochement des différentes structures est souhaité pour renforcer la

proximité de l'action de l'État : regroupement des services, maisons de l'État, maisons des services publics ; la mise en œuvre de solutions mutualisées est encouragée.

L'état des finances publiques impose la recherche de dispositifs améliorant l'efficacité des services et suscitant des économies de gestion. L'immobilier doit contribuer à l'amélioration des comptes publics par une gestion dynamique respectant les principes de la politique immobilière de l'État. La conception de solutions innovantes suppose de réinterroger le modèle immobilier des services publics.

3. L'impact des nouvelles technologies

L'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication ouvre de nouvelles voies pour organiser le travail autrement. Le travailleur devient mobile et acquiert la capacité de travailler partout, y compris pour exécuter des tâches considérées jusqu'ici comme sédentaires.

Les frontières temporelle et spatiale s'estompent entre vie professionnelle et vie privée. Activités professionnelles et loisirs sont organisés sur les mêmes agendas électroniques. Les outils permettent à l'employé de demeurer connecté à son entreprise. Le poste informatique du bureau est ouvert sur le reste du monde. De nouveaux lieux et communautés de travail émergent¹.

Les services publics s'approprient les nouveaux outils pour transformer leur propre activité. Le développement de nouvelles applications numériques bouleversent les rapports entre le service public et ses usagers. Le portail internet supplante peu à peu le fronton de l'édifice public en tant qu'objet emblématique du service public.

FOCUS : Impact du travail à distance sur le marché immobilier

L'observatoire régional de l'immobilier d'entreprise de la région Ile-de-France (ORIE) a produit en février 2015 une étude très complète relative aux impacts du travail à distance sur le parc de bureaux francilien. La méthode retenue pour tenter de mesurer cet impact de manière relativement fine et détaillée repose sur l'élaboration de simulations sur la base de trois scénarii fondés sur des hypothèses plus ou moins optimistes de croissance annuelle des emplois.

Les résultats de ces travaux conduisent leurs auteurs à conclure que « *loin d'une disparition massive du bureau classique en Ile-de-France, il semblerait qu'on assiste dans les années à venir à une multiplication des lieux de travail : bureau classique, bureaux de passage internes, tiers-lieux professionnels (centres d'affaires, télécentres, espaces de coworking, etc.), tiers-lieux informels (cafés, restaurants, etc.), permettant ainsi plus de flexibilité aux salariés en favorisant le choix du lieu de travail en fonction des missions et tâches exercées. Le principe de réversibilité du travail à distance constitue également un frein à la disparition des bureaux classiques. Autre constat, à la différence d'un desserrement des lieux de travail en Ile-de-France, le travail à distance devrait au contraire favoriser un recentrage et une polarisation plus importante des bureaux autour des nœuds de communication majeurs de la région francilienne afin de répondre aux exigences de mobilité des individus.* »

Recommandations / préconisations issues de ce constat

L'adaptation de l'immobilier des services publics suppose d'analyser préalablement l'activité qui s'y déroule et de comprendre comment celle-ci peut être modifiée par les mutations en cours. Concilier rigidité intrinsèque de l'immobilier et mouvement perpétuel du monde contemporain exige une réelle capacité d'adaptation.

1. Les réponses sont à adapter à chaque contexte

D'un strict point de vue immobilier, une stratégie d'implantation doit être élaborée en intégrant de nombreux paramètres. Les avantages comparatifs de chaque hypothèse doivent être étudiés selon les deux points de vue de la direction immobilière et de l'utilisateur des services immobiliers. En la matière, il n'existe pas de solution parfaite et celles retenues doivent constituer le meilleur compromis possible dans le contexte donné.

La compréhension des situations particulières est déterminante. Si les grands principes de la politique immobilière de l'État s'imposent partout et pour tous, leur application doit être nuancée selon le marché immobilier du secteur géographique concerné. La conception d'une solution innovante peut également conduire à s'affranchir de règles particulières dans la mesure où le résultat attendu est conforme aux objectifs fixés.

Le prix d'un m² au cœur de Paris peut justifier la mise en place d'un dispositif coûteux permettant de réduire la taille d'une emprise. Sa reproduction sur une implantation d'un secteur moins recherché ne permettra pas nécessairement de susciter des économies à la hauteur des dépenses engagées pour la mise en œuvre dudit dispositif.

2. L'innovation passe par l'expérimentation

Les changements en cours nous concernent tous. Pour autant, il ne s'agit pas de transformer brutalement les 100 millions de m² actuellement occupés par l'État et ses opérateurs. Les modèles immobiliers des services publics de demain sont à inventer progressivement. L'innovation passe par des expérimentations qui permettront de s'approcher progressivement de solutions satisfaisantes.

L'expérimentation permet également l'ouverture du « champ des possibles ». Selon un cercle vertueux, les nouvelles mises en situation de l'activité sont susceptibles d'initier de nouvelles améliorations qui à leur tour, demanderont de nouvelles adaptations de l'immobilier.

Le principe de l'expérimentation est à promouvoir au sein de la sphère publique qui du fait de sa taille considérable, doit permettre l'amortissement des coûts d'apprentissage de solutions nouvelles par un large partage du retour d'expérience.

3. Produire des réponses immobilières supportant les évolutions

La nécessité de concilier le temps long de l'immobilier et la rapidité des évolutions oriente vers la recherche de solutions immobilières flexibles. Certains centres hospitaliers universitaires ont par exemple mis en œuvre des dispositifs innovant pour favoriser l'adaptabilité de leurs ouvrages aux évolutions futures⁶. Ce principe d'adaptabilité doit désormais être retenu pour tout nouveau projet immobilier.

Une architecture embrassant trop précisément les contours des besoins singuliers exprimés dans un cahier des charges fonctionnel peut conduire à l'obsolescence prématurée des espaces. Un équilibre peut être trouvé entre la modularité du bâti et la spécificité des aménagements moins pérennes.

La réversibilité est le troisième principe incontournable d'une conception d'ouvrages préservant l'avenir. Les enjeux de la ville durable doivent conduire l'État à l'intégrer pour chaque investissement immobilier significatif, qu'il s'agisse d'une réversibilité totale d'un immeuble dans l'objectif d'un changement d'affectation ou partielle pour la déspecialisation de certains de ses locaux.

4. Créer une cellule de veille opérationnelle

Le représentant de l'État propriétaire a évidemment vocation à connaître les grandes tendances des marchés et des modes de gestion immobiliers. A ce titre, un travail conjoint sur ces sujets avec le Conseil de l'immobilier de l'État pourrait être envisagé.

¹ Marzloff, B. (2013). Sans bureau fixe : transitions du travail, transitions des mobilités. Limoges : éditions FYP. 95 p. (Stimulo).

² « *Les changements climatiques prévus auront des effets bénéfiques et néfastes sur les systèmes environnementaux et socio-économiques, mais plus l'ampleur et le rythme de ces changements seront importants, plus les effets néfastes prédomineront.* » in Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), (2001). Changements climatiques 2001 : rapport de synthèse, résumé à l'intention des décideurs. 37 p

³ Conseil de l'immobilier de l'État : avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics et avis n°2014-34 du 10 décembre 2014 sur les actions conduites et résultats obtenus à la suite des recommandations formulées par le Conseil dans son avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.

⁴ Véron J. (2006). L'urbanisation du monde. Paris : La Découverte. 122 p (coll. Repères n°447)

⁵ Institut national de la statistique et des études économiques. (2015) Tableaux de l'Économie Française - Édition 2015. Paris : Insee. 272 p. (Insee références)

⁶ Conseil de l'immobilier de l'État : Avis n° 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU).

Quelles propositions immobilières en réponse aux mutations en cours ?

Constats

En trente ans, le travail de bureau a été transformé profondément par la micro-informatique et le déploiement de réseaux informatiques internes et externes. Le développement en cours de systèmes d'information nomades constitue une révolution du même ordre que les deux précédentes.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) facilitent le travail hors d'un bureau dans l'entreprise. De nouvelles pratiques de travail se développent à la faveur de la rencontre des attentes des salariés et des besoins de l'entreprise. Un rapport du centre d'analyse stratégique (CAS) pointait en 2009 le retard de la France sur les principaux pays de l'OCDE en matière de développement du télétravail¹ et notamment dans l'administration². Selon les sources et les définitions retenues, il concernerait aujourd'hui 6 à 17% de la population active française³. Les pouvoirs publics encouragent sa diffusion dans le cadre de la politique de transition énergétique pour la croissance verte⁴.

1. Les nouveaux lieux de travail

Le télétravail peut être une réponse aux difficultés croissantes des déplacements quotidiens. Il peut épouser différentes formes. Le travail à domicile s'impose comme le second lieu de travail des salariés⁵. Même si le déploiement de cette solution a un coût, elle offre l'avantage de ne pas susciter de double-loyer pour l'employeur.

Les modalités d'exercice de l'activité tertiaire évoluent avec l'acquisition de la faculté de transport des outils de travail. Nombreux sont les travailleurs qui demeurent connectés lors de leurs différents déplacements. Transports, aéroports, gares, hôtels, cafés, les espaces publics se transforment en espaces de travail nomades.

De nouvelles formes de relations à l'entreprise s'installent. Le nombre de travailleurs indépendants des secteurs non agricole a nettement augmenté ces dernières années en France⁶. Sous leur impulsion⁷, l'offre d'alternatives au bureau et au domicile s'est développée. Selon le niveau de services et d'intégration qu'ils proposent, ces tiers lieux répondent aux appellations de « télécentres », « co-working » ou « worklabs ».

2. Des espaces innovants accueillent de nouvelles attitudes au travail

Le modèle classique du bureau est mis à mal par le constat qu'un poste de travail est en moyenne occupé moins de la moitié du temps de travail. Les modalités d'attribution du poste de travail sont revues. Un nombre de postes inférieur à la population hébergée permet, à surface égale, de créer des espaces répondant notamment aux besoins spécifiques des formes collaboratives de l'activité propres à favoriser l'innovation.

Bien être pour mieux travailler. L'immobilier n'est plus seulement perçu comme le second poste de dépense de l'entreprise mais également comme un levier de performance. Avec l'arrivée de nouvelles générations de travailleurs, de nouvelles attitudes au travail se diffusent au sein de l'entreprise. Afin d'attirer et de conserver les nouveaux talents, les employeurs proposent des aménagements innovants disposant de nouveaux outils et services facilitant la rencontre et le partage des savoirs et des connaissances.

Le nomadisme se développe également au sein de l'entreprise. Les travailleurs hyper connectés s'approprient ces nouveaux lieux ou les anciens lieux renouvelés par des usages inédits. Les ordinateurs portables fleurissent sur les canapés, la cafétéria devient lieu de réunion, le bureau fermé se transforme en salle de réunion, le recoin est transformé en cabine téléphonique.

3. De l'immeuble au service immobilier

La question immobilière ne peut plus être traitée isolément de celle multidimensionnelle de l'environnement de travail. La valeur d'usage de l'immeuble s'enrichit de la gamme de services associée. Les résidents se transforment en clients, le gestionnaire immobilier en prestataire de service. Des outils nouveaux sont développés pour faciliter la réalisation des nouvelles missions de ce dernier.

Travailler dans un espace de « co-working » ou un « worklabs » offre l'opportunité de rejoindre la communauté qui en constitue le noyau dur. Y sont partagés les espaces et les services supports mais également les expériences et les savoirs. Le gestionnaire d'espace joue un rôle d'animation essentiel pour le développement de synergies d'affaires.

Les transactions de la nouvelle génération d'immeubles partagés s'opèrent en référence non plus du m², mais du poste de travail et du service associé, souvent à la carte. Les référentiels des acteurs de la filière évoluent. Investisseurs et promoteurs s'approprient Le vocabulaire de l'utilisateur.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

La transformation du parc existant doit être abordée avec méthode. Il est recommandé d'accompagner la conception de solutions innovantes d'un travail d'identification des nouveaux besoins immobiliers, de recherche des dispositifs susceptibles d'y répondre et d'analyse des affinités de l'héritage immobilier.

1. S'inscrire dans la dynamique d'innovation

Bien que de plus en plus nombreuses, les solutions émergentes sur le marché immobilier n'en sont qu'au stade expérimental⁸. Les modèles économiques des tiers lieux demeurent à construire. Le bilan des expérimentations ne peut s'apprécier qu'après un temps suffisant à leur appropriation. Entreprendre un projet innovant impose d'opérer une veille des évolutions en cours.

Les réseaux sociaux sont les supports privilégiés des échanges entre les acteurs contemporains de l'innovation. Les projets font l'objet de nombreuses présentations à des acteurs privés et publics. Les premiers ont par exemple identifié que le recours à ces nouveaux dispositifs spatiaux est de nature à développer la capacité d'innovation. Les autres soutiennent le développement de projets susceptibles d'accroître l'attractivité de leurs territoires. Tout en contribuant à l'enrichissement de la collectivité, participer à ces échanges augmente les chances de réussite des projets de chacun.

La conception ou la transposition de dispositifs innovants ne peut s'envisager que par l'expérimentation. Les outils et méthodes de conception doivent tenir compte du rôle de l'utilisateur tout au long du processus.

2. Définir une stratégie immobilière adaptée

Les nouveaux enjeux de l'activité de travail appellent des réponses immobilières diversifiées aux différents besoins des services. La stratégie immobilière ne peut plus se concentrer sur la seule gestion d'immeubles regroupant l'ensemble des salariés d'une entité. Elle doit prévoir la mise à disposition de bureaux de passages pour les partenaires de ses activités et intégrer la mobilité de ses propres agents qui exercent partiellement ou en totalité leur activité dans d'autres lieux (domicile, bureaux satellites, tiers lieux, bureaux d'entités partenaires).

Une telle approche modifie la représentation de l'objet « immobilier d'activité » et des missions des services en charge de sa gestion. De fournisseur de m², le service immobilier se transforme en prestataire de services. De nouveaux indicateurs doivent être mis en place pour mesurer, au-delà du m² / poste de travail, la performance immobilière globale tant du point de vue de sa qualité que de son coût⁹.

Comme pour toute conception induisant un changement, la part la plus délicate de l'élaboration d'une stratégie immobilière, réside moins dans le fait de trouver des réponses

aux voies de progrès envisagées que dans l'anticipation des effets secondaires voire inattendus des réponses envisagées. S'agissant de décisions engageant des changements significatifs, il est recommandé de procéder à des exercices de simulation pour identifier les conséquences probables des scénarios retenus.

3. Repenser les processus de production de l'immobilier

Les outils de production de l'immobilier public orientent fortement vers la conception d'objets spécifiques dédiés à la seule activité de ses futurs résidents. La production de biens immobiliers publics plus adaptables serait facilitée par le transfert de la maîtrise de l'ouvrage à une direction immobilière responsable de la rentabilité des actifs immobiliers¹⁰.

Hérité de l'histoire, le patrimoine immobilier de l'État se caractérise par des architectures singulières propres à représenter le pouvoir et les missions qui s'y exercent. Son adaptation aux besoins actuels se révèle souvent onéreuse. Les modalités de sélection des maîtres d'œuvre contribuent à privilégier les choix des œuvres selon les critères d'image plutôt que d'usage. Sans méconnaître le rôle structurant des bâtiments publics dans la composition du paysage français, le Conseil estime qu'il est désormais indispensable d'opérer également ces choix selon le critère d'adaptabilité future des ouvrages.

Les opérations immobilières publiques se caractérisent par une durée de réalisation nettement plus longue que celles réalisées du secteur privé. L'obsolescence prématurée des ouvrages publics est une des conséquences les plus dommageables de ce phénomène. Le Conseil de l'immobilier de l'État n'a pas été à ce jour consulté sur les textes qui régissent la commande publique et l'immobilier. Pour autant, il appelle de ses vœux une relecture d'ensemble pour une meilleure prise en considération des contraintes opérationnelles et des coûts induits par leur application¹⁰.

¹ Centre d'analyse stratégique (2009). Le développement du télétravail dans la société numérique de demain. Paris, rapport [en ligne] <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/rapport-le-developpement-du-teletravail-dans-la-societe-numerique-de-demain.html>

² La loi Sauvadet n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a fixé depuis les principes qui régissent le télétravail dans la fonction publique.

³ Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de France (ORIE) (2015), Travail à distance : quels impacts sur le parc de bureau, Actes du colloque du 10 février 2015.

⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Art. 36 : « *En zone périurbaine et insulaire notamment, la politique nationale des transports encourage le développement d'offres de transport sobres et peu polluantes, encourage le report modal, lutte contre l'étalement urbain et favorise le développement du télétravail* »

⁵ 80 % des télétravailleurs travaillent à domicile selon le Tour de France du télétravail- édition 2012 [en ligne] http://www.tourdefranceduteletravail.fr/wp-content/uploads/sites/31/2013/03/Infographie_TourTT.pdf

⁶ Institut national de la statistique et des études économiques. (2015) L'emploi et les revenus des indépendants - Édition 2015. Paris : Insee. (Insee références)

⁷ Les travailleurs indépendants représentent 62 % des usagers des tiers -lieux professionnels selon le Tour de France du télétravail- édition 2012.

⁸ Marzloff B. (2014), Entretien regards croisés sur les nouveaux rapports à l'espace, au travail et à la ville, l'immobilier dans la ville de demain : vers de nouveaux usages et partages, sous la direction de Nappi-Choulet I. et Labussière S. Paris : Essec. (cahier n°2 de la chaire immobilier et développement durable).

⁹ Conseil de l'immobilier de l'État (2015) Fiches thématiques sur la responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service. [en ligne] <http://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-immobilier-letat>

¹⁰ Conseil de l'immobilier de l'État (2013) Moderniser la politique immobilière de l'État : cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État. 89 p [en ligne] http://www.economie.gouv.fr/files/Moderniser_la_politique_immobiliere_Etat.pdf

FOCUS : Externalités d'un réseau de télécentres urbains

Le groupe de la Caisse des dépôts a publié en mars 2014, la synthèse d'une étude réalisée en partenariat avec l'ENS Cachan et du cabinet de conseil PMP, visant à identifier les différentes externalités induites par le déploiement d'un réseau de télécentres urbains en France. La méthode retenue distingue six familles d'externalités : celles collectives liées à la mobilité, celles directes pour les télétravailleurs, celles pour les entreprises dont les salariés télétravaillent, celles liées au bien-être et à la santé, celles territoriales, sociétales et économiques et enfin celles pour les entreprises opérateurs de transports en commun.

Les auteurs de l'étude concluent que les externalités du travail en télécentres sont positives pour l'ensemble des acteurs étudiés. Un télétravailleur gagnerait 73 minutes par jour télétravaillé, économiserait 124 € par mois et constaterait une amélioration de sa santé et sa qualité de vie. La production de son entreprise augmenterait de 13 % par la combinaison d'une baisse de l'absentéisme, une augmentation des heures de production et de la productivité journalière.

Les bénéfices pour les collectivités locales et l'État ont été estimées dans une projection à l'horizon 2025. Il ressort des hypothèses retenues qu'une commune qui comporte un télécentre verra ses recettes fiscales augmenter de 50 000 €, sa population croître de 56 habitants et gagnera 9 emplois. Au niveau national les gains économiques résultant de l'évitement de 116 000 déplacements pour 1,5 % des actifs en télécentres représenteraient une économie annuelle de 500 M€.

Comment accompagner le changement des espaces de travail ?

Constats

« La révolution numérique implique un changement de paradigme dans le monde de l'entreprise. Loin de se résumer à l'usage d'outils numériques, elle marque l'arrivée dans l'entreprise, de méthodes de conception, de production, de collaboration, qui sont aussi des méthodes de pensée, de travail, d'organisation. »¹ Opérer un changement d'espace de travail dans ce contexte est une équation à multiples inconnues où se jouent de nombreuses interactions entre des domaines en perpétuel mouvement.

1. Des interactions entre différents domaines du monde du travail

Un changement d'espace de travail peut être décidé pour des motifs de différents ordres, rarement isolés. Par symétrie, sa mise en œuvre est susceptible de modifier à son tour chacune des composantes de l'activité de travail.

De la même façon que l'immeuble est porteur de l'image de l'entreprise, l'ordonnancement de ses espaces ne saurait être réduit à sa seule dimension fonctionnelle. Le lieu d'activité constitue également un repère spatial pour l'histoire singulière de ses résidents².

Qu'il s'agisse de relocalisation d'un lieu de travail, de redistribution des surfaces au sein d'un immeuble ou du simple réaménagement de postes de travail, modifier un espace de travail est un acte fort qui nécessite la prise en considération de ses effets collatéraux. Mesurer les différents enjeux de cette transformation permet de mieux appréhender les phénomènes de résistance et les causes de la crainte du changement.

2. A chaque organisation de travail ses dispositifs immobiliers

Les constats opérés suggèrent que l'implantation d'une nouvelle culture du numérique implique de reconfigurer les locaux de l'entreprise et de « *concevoir de nouveaux espaces plus ouverts, plus conviviaux favorisant l'échange et la coopération plus que l'appropriation individuelle d'un espace défini ou l'anonymat des open-spaces* »³. Pour autant, l'activité de chacun des acteurs d'une même entité peut être transformée à des degrés divers par la révolution du numérique. Les solutions immobilières proposées peuvent également être différentes.

Le modèle managérial est fortement remis en cause par les mutations en cours. Les nouvelles pratiques collaboratives estompent les frontières de la hiérarchie et encouragent l'animation de communautés. La mobilité accrue des collaborateurs requiert une nouvelle compétence de management à distance. Une scission semble s'être opérée entre les organisations ayant adopté un pilotage par objectif et celles demeurant sur le modèle industriel d'une activité de travail structurée par ses cadres temporel et spatial.

Les premières semblent s'adapter plus aisément aux nouveaux modes de travail où le collaborateur jouit d'une certaine autonomie dans la gestion de son espace et de son temps. Il apparaît plus difficile pour les autres de s'accommoder de ces nouveaux usages où le manager de proximité se trouve démuni face à l'injonction contradictoire de l'autonomie et du contrôle.

3. Les acteurs du changement

Les entreprises ayant participé à des opérations intégrant un changement de modèle du poste de travail mettent en avant le fait qu'une telle transformation ne peut s'envisager que dans le cadre d'un projet d'entreprise bénéficiant du soutien de ses principaux dirigeants. Outre la direction immobilière, les directions en charge des ressources humaines et des services informatiques sont également fortement mobilisées par de tels projets.

La réussite du projet suppose une bonne implication préalable des directions métiers et de leurs collaborateurs. Il est plus facile de s'approprier des solutions que l'on a contribué à concevoir. La consultation des instances représentatives du personnel est un passage obligé où le dialogue contribue d'autant mieux à la réussite du projet que les promoteurs de ce dernier en présentent objectivement motivations et objectifs. Dans la mesure où les changements peuvent avoir un impact sur le service rendu, les clients peuvent utilement être associés.

S'agissant plus particulièrement des services publics, on notera que la stratégie d'implantation des différentes entités résulte également de la prise en compte d'autres paramètres que ceux liés au cœur de métier des services concernés. La recherche d'équilibre dans l'aménagement du territoire peut en être un ; l'opportunité d'un financement des investissements par une collectivité territoriale, un autre.

FOCUS : L'exemple du ministère de la Sécurité sociale belge

Confronté à des difficultés d'efficience et de notoriété, le Service public fédéral de la Sécurité sociale belge a procédé à une refonte de son modèle d'organisation. Interpellée en 2005 par les résultats d'une enquête interne soulignant le caractère critique des contraintes temporelles pour ses employés, l'équipe de direction du ministère s'est engagée dans une démarche reposant sur le principe de liberté de choix du lieu et du temps de travail.

En 2008, les deux tiers des agents ont adopté le travail à domicile jusqu'à trois jours par semaine. La numérisation totale des archives simplifia la mise en place du télétravail. Le ministère a déménagé en 2009 dans de nouveaux locaux spécialement conçus pour accueillir un nouveau mode de travail collaboratif : disparition des bureaux fixes au profit de bureaux flexibles, création d'espaces semi-ouverts et insonorisés réservés aux réunions et aux échanges.

Encouragée par les premiers résultats, l'équipe de direction a poursuivi la transformation du ministère autour d'un mot d'ordre simple : permettre à tous les collaborateurs d'entreprendre de façon libre et responsable toute action améliorant in fine le service rendu aux citoyens-usagers. A la suite de cette expérience fondée sur le sens de l'action, la confiance et la liberté, le ministère a été élu à plusieurs reprises meilleur environnement de travail du pays.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

Le service public envisage rarement les composantes d'un projet de transformation globalement et en appréciant leurs éventuelles interactions. Traditionnellement, les sujets font l'objet d'un redécoupage fonctionnel permettant une redistribution des tâches selon la logique d'organisation des services.

Le Conseil partage la conviction des préfets préfigureurs des nouvelles régions qui considèrent que les enjeux essentiels du succès de la nouvelle organisation des services régionaux de l'État tiennent à la fois à une gestion adaptée des ressources humaines et au renouvellement des modes de travail.

1. Une approche globale

Les projets de transformation auxquels l'administration est et sera confrontée imposent de constituer des équipes pluridisciplinaires autour d'un responsable disposant de la légitimité et des moyens pour garantir le bon avancement du projet dans son ensemble et ce, dans chacun de ses sous-domaines concernés.

Le partage d'une même vision de la nature et des objectifs du projet est une recommandation forte issue de l'expérience des acteurs ayant participé à la transformation des modèles d'espaces de travail au sein de leur structure. Compte tenu de l'étalement dans le temps de ce type d'opération, une communication transparente et sincère est à promouvoir.

La co-construction d'un projet d'entreprise suppose le partage de valeurs. A l'occasion de tels projets, l'administration peut naturellement être conduite à s'interroger sur les nouvelles missions du service public. Le renouvellement du ministère de la Sécurité sociale belge constitue de ce point de vue, un exemple remarquable⁴.

2. Offrir des libertés dans un cadre partagé en confiance

La conduite d'un changement d'espace de travail impose d'adopter les meilleures pratiques pour la conduite de projet. Il convient de veiller à associer les acteurs concernés pendant toute la durée du projet, depuis les phases préparatoires de définition du projet jusqu'à l'accompagnement de l'exploitation des solutions mises en œuvre.

La responsabilisation et le gain en autonomie des collaborateurs est une des composantes fortes des modes de travail qui se développent avec l'acquisition d'une nouvelle mobilité. Définir un cadre partagé permet de concilier initiative individuelle et intérêts collectifs. Cette remarque vaut aussi bien pour la bonne réalisation du projet (établir une stratégie commune sur la base d'un diagnostic partagé est incontournable) que pour la bonne appropriation des solutions retenues qui doivent être conformes aux objectifs annoncés.

L'implication des acteurs ne peut être obtenue sans confiance. Si celle-ci ne peut se décréter, elle peut se gagner par le respect de chacun et de règles partagées par tous.

3. Faire mieux indépendamment des moyens mis à disposition

Faire mieux avec moins est le défi auquel sont confrontés les acteurs des services publics. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication doivent être mises à profit pour optimiser les moyens et les coûts. S'agissant d'immobilier, la recherche de solutions adaptées doit notamment permettre une consommation moindre des m².

Faute d'un travail de fond sur les besoins immobiliers des services, la réduction des surfaces peut être aisément assimilée à une dégradation des conditions de travail. Les exemples d'opérations conduites dans le secteur privé démontrent qu'il est possible de mettre en place des solutions innovantes qui répondent au critère de meilleure performance immobilière et de mieux-être des collaborateurs.

Sans qu'il soit totalement possible d'en mesurer l'apport, il est désormais admis que la qualité de l'environnement de travail est un facteur de la performance des organisations. S'agissant de services publics, l'immobilier est également un élément de la qualité perçue par chaque citoyen.

¹ Mettling B. (2015) Transformation numérique et vie au travail, rapport à l'attention de Madame la ministre de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.120 p. [en ligne] http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Mettling_-Transformation_numerique_vie_au_travail.pdf

² Evette, T. et Lautier, F. (1995) De l'atelier au territoire: le travail en quête d'espaces. Paris : L'Harmattan. 256 p.

³ Mettling B. (2015) Transformation numérique et vie au travail, rapport à l'attention de Madame la ministre de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.120 p. [en ligne] http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Mettling_-Transformation_numerique_vie_au_travail.pdf

⁴ <http://socialsecurity.belgium.be/fr> ; Vanhée, L. (2013) Happy RH - le bonheur au travail, rentable et durable. Bruxelles : La Charte. 224 p.; Getz, I. Institut pour l'Innovation et la Compétitivité (2014). La confiance comme base pour innover l'État. Le Cercle des échos [en ligne] <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-98023-la-confiance-comme-base-pour-innover-letat-1006992.php>

Adapter la stratégie immobilière aux évolutions des services publics

Constats

Au-delà de l'informatisation des procédures « papier », la révolution numérique pousse l'administration à envisager la refonte des procédures administratives dans l'objectif de les simplifier et de les rendre plus efficaces.

L'offre numérique modifie la relation du citoyen à ses services publics. Le service en ligne peut être accessible à tout instant et dans de meilleures conditions de confort que celles du temps d'attente à un guichet. L'utilisateur peut savoir où en est le traitement de sa demande. Il n'est plus nécessaire qu'il se déplace, le service public vient à lui.

Le développement des outils numériques contribue à améliorer la transparence du service public. L'ouverture des données publiques permet au citoyen d'accéder à de nombreuses informations qui augmentent son expertise et suscite de sa part de nouvelles attentes. L'administration adapte ses organisations pour y répondre et accroître son efficacité.

1. Les besoins fonctionnels

La création de pôles d'expertise et la professionnalisation de la prise en charge de la relation client constituent deux axes forts de l'amélioration de la qualité de service. Les structures d'accueil du public et de traitement de fond des dossiers peuvent ne plus être regroupées physiquement. La stratégie d'implantation des services doit tenir compte de cette évolution.

Pour limiter le risque de transformer la fracture numérique en fracture administrative, l'administration doit développer des stratégies d'accompagnement dans le déploiement de ses nouveaux outils. Dans un premier temps, des espaces d'accueil physique du public doivent être prévus (ou simplement maintenus) pour accompagner la démarche. Des accès informatiques sont mis à disposition du public qui peut avoir besoin d'être accompagné par un agent public d'accueil dans l'accomplissement de la procédure.

L'informatisation des procédures permet d'envisager une autre organisation des structures administratives. Des pôles d'experts spécialisés sont constitués pour traiter des dossiers dont la complexité augmente avec l'accumulation de textes dans un contexte où le citoyen est de plus en plus exigeant et le recours juridique fréquent. Le bon fonctionnement des services impose une taille critique, le regroupement des compétences, une redistribution géographique.

2. Les facteurs déterminants de la localisation des services

Les besoins fonctionnels constituent le premier critère de la localisation. Un service en charge de l'accueil physique des usagers se doit de leur être aisément accessible, notamment par le réseau local de transport en commun. La proximité de partenaires peut être également recherchée. Le temps de transport domicile-travail est également à prendre en considération. Ces notions d'accessibilité et de proximité recouvrent des réalités différentes selon qu'il s'agisse d'une métropole ou d'un territoire moins dense.

Les opportunités domaniales et du marché immobilier constituent également des critères déterminants de la localisation des services. L'État dispose d'un patrimoine immobilier conséquent. Si ses immeubles sont parfois obsolètes au regard des critères de l'activité administrative contemporaine, leur centralité géographique en font des actifs valorisables, soit par la cession, soit par l'hébergement d'un service public choisi.

La participation des emplois publics à l'équilibre des territoires économiques est un autre élément de l'équation. Il convient de nuancer l'approche selon les territoires. La centralité devient une qualité relative dans le paysage des villes moyennes touchées par les réformes des cartes judiciaires, militaires ou hospitalières et où les opportunités foncières ont progressivement déplacé les commerces et les pôles d'échange en leur périphérie.

3. La nouvelle politique immobilière de l'État

La nouvelle politique immobilière de l'État telle que définie dès 2006 par le ministre du budget, responsable de la politique immobilière de l'État a pour finalité une juste adéquation des moyens immobiliers aux besoins des services publics et la valorisation de son patrimoine inadapté.

Pour y répondre le Conseil de l'immobilier de l'État a établi un préalable, la connaissance du patrimoine, et défini une stratégie articulée autour de cinq grands principes d'action :

- la séparation des fonctions et l'unicité de la fonction propriétaire ;
- la régulation du dialogue par les loyers budgétaires;
- la formalisation de la stratégie immobilière;
- des arbitrages intégrant le coût global entre la location et la propriété ;
- une localisation moins coûteuse mais adaptée aux besoins et une réduction des surfaces.

Les schémas de stratégie immobilière des entités administratives doivent respecter ces principes.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

La conception de solutions innovantes adaptées aux besoins immobiliers des services de l'État doit s'envisager au travers des méthodes et outils mis en place dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État.

La bonne connaissance de la situation immobilière existante est indispensable. L'analyse comparative des différentes hypothèses doit être opérée tant du point de vue de l'adéquation au besoin des services occupants que de la rentabilité de la position immobilière (localisation et coût complet, y compris charges énergétiques et maintenance technique). Le choix des solutions retenues doivent prendre en considération la soutenabilité budgétaire des projets.

Ces modes opératoires ne doivent pas constituer une entrave à l'expérimentation de solutions innovantes.

1. Réinterroger le besoin pour concevoir des solutions innovantes

Le Conseil regrette trop souvent la pauvreté de l'expression du besoin des services occupants dans les documents de stratégie immobilière. La recherche de solutions immobilières s'en trouve limitée à la seule étude d'implantation d'un nombre de postes de travail considérant une surface et un prix unitaire du m².

Les nouveaux modes de travail permettent d'envisager des solutions immobilières diversifiées à des besoins de lieux différents selon les activités conduites. Le recours à des dispositifs innovants doit conduire les services à approfondir l'expression des besoins immobiliers de leur activité tant en terme de localisation que de nature d'espaces de travail.

Il importe de prendre en considération très tôt le temps de réalisation des différentes hypothèses envisagées afin de vérifier leur adéquation aux critères temporels du projet global de service public. Des solutions intermédiaires nécessitant un moindre investissement peuvent constituer de bonnes opportunités pour expérimenter de nouveaux dispositifs. Leur appropriation progressive peut contribuer à affiner le projet global de service.

2. Maîtriser les impacts des nouveaux dispositifs

S'agissant de projets de transformations de l'activité de travail, les solutions immobilières retenues doivent être conformes aux critères de la politique immobilière de l'État mais également répondre aux objectifs poursuivis dans le cadre du projet global de service public. Il convient d'être particulièrement prudent dans le calcul du retour sur investissement de solutions nouvelles et de ne pas en surestimer les bénéfices attendus.

Les mutations en cours semblent offrir la possibilité de nouveaux dispositifs requérant la mise à disposition de moins d'immobilier mais les exemples sont nombreux d'une mise en œuvre dans le secteur public tardant à produire les résultats espérés. Les MOOC (Massive

Open Online Courses) modifient l'univers de l'enseignement supérieur sans que pour autant diminuer les surfaces occupées par ses établissements publics¹. Le développement de la médecine ambulatoire ne se traduit pas toujours par une diminution de la capacité d'accueil des CHU².

D'un point de vue théorique, le télétravail peut contribuer à la diminution du coût global immobilier. Cette contribution demeure cependant limitée par les conditions de sa mise en œuvre. Les organisations de travail résistent difficilement à plus de deux jours hebdomadaires de télétravail, ce qui nécessite de disposer d'un poste de travail les autres jours. Les expériences telles que celle de la société Yahoo³ ont mis en évidence que le résultat produit par l'activité de travail ne dépend pas seulement de l'exécution de tâches quotidiennes mais repose également sur des interactions qui ne peuvent être réalisées en dehors des locaux de la société. Le développement d'un travail délocalisé requiert également de repenser l'espace de travail partagé.

3. Des pistes communes d'expérimentations pour les services publics

Du fait de son caractère global, l'élaboration de la stratégie immobilière d'une entité administrative ne favorise pas l'émergence de solutions singulières à des problématiques organisationnelles qui mériteraient un meilleur traitement immobilier.

Nombre de services en charge de l'animation d'un réseau national justifient le positionnement de leur siège au cœur de Paris par la qualité de la desserte en transport en commun. Or, les infrastructures de transports évoluent et des espaces répondant aux besoins de réunions nationales se développent autour des nœuds multimodaux situés en périphérie de la capitale. La qualité de leurs services et leurs coûts réduits (prestation de moindre prix du fait d'un foncier moins onéreux et économies induites par la suppression du trajet gare-aéroport centre de Paris pour le plus grand nombre des participants) plaident en faveur d'une expérimentation du modèle décliné en centre de séminaires administratifs.

Le développement de projets interservices peut nécessiter le rapprochement physique ponctuel de ses acteurs. Pour un projet significatif, le travail collectif peut être facilité par l'existence d'un espace spécifique affecté à l'équipe projet où les postes sont occupés en fonction des besoins. Disposer de bureaux de passage est également possible. Le regroupement dans un même espace d'un nombre de postes de travail affectables ponctuellement à un agent ou un projet pourrait constituer une solution avantageuse dans la mesure où leur occupation serait optimisée par une gestion adaptée (non attribution pérenne, système de réservation).

La création de tiers lieux administratifs pourrait également contribuer à enrichir la conception du service public de demain. Il est envisageable que le partage d'un même espace agisse sur la capacité d'innovation d'agents venant d'horizons différents d'une manière semblable aux phénomènes observés dans les communautés des nouveaux espaces de travail du secteur privé.

FOCUS : Administration numérique des finances publiques

La direction des finances publiques du ministère des finances et des comptes publics développe simultanément une stratégie de relations aux publics et une stratégie numérique dont l'enjeu commun est la transition progressive de l'accueil physique vers les canaux à distance.

En 2014, la relation aux publics représentait 25 millions de contacts au guichet, 20 millions au téléphone et sur internet, 5,9 millions de courriels, 6,3 millions de questions générales sur le site impots.gouv.fr et 1,3 millions de démarches en ligne.

La stratégie globale de la direction est résolument orientée vers un accueil pluriel offrant une même qualité de service indépendamment de la nature du contact. L'accueil physique se doit de devenir « à forte valeur ajoutée ». Une gestion multi-canal des usagers doit être assurée. La mise en œuvre de cette politique suppose de relever trois défis : assurer la couverture du territoire, diffuser la connaissance des outils et obtenir la confiance des usagers.

¹ Conseil de l'immobilier de l'État. Avis n° 2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités

² Conseil de l'immobilier de l'État. Avis n° 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU).

³ Alors qu'elle était un pionnier en la matière et que certains de ses employés travaillaient exclusivement en dehors des locaux de l'entreprise, la société Yahoo a renoncé en 2013 au télétravail considérant que ce mode d'organisation n'était plus compatible avec le projet d'entreprise.

Imaginer les espaces de l'activité future des services public

Constats

L'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 (loi MOP) énumère les éléments de missions confiés au maître d'œuvre selon un principe de progression dans le niveau de détail à mesure de l'avancement de l'opération. Appliqué à la conception d'un espace d'activité, ce principe combiné à une approche par ratio de surface est de nature à reléguer l'étude du poste de travail en fin d'opération selon les crédits préservés sur le budget mobilier.

Les expérimentations conduisant à la production d'espaces susceptibles de répondre aux nouveaux enjeux de l'activité de travail remettent en question ce modèle de conception pour privilégier une approche simultanée et itérative.

1. Le poste de travail

Il est remarquable que dans le secteur tertiaire, l'expression « poste de travail » désigne à la fois la fonction occupée par un salarié, le lieu et les ressources matérielles lui permettant d'effectuer son activité ainsi que le point d'accès aux fonctionnalités des ressources informatiques.

Dans son acception immobilière, le modèle classique du poste de travail est fondé sur le principe que l'agent peut entièrement exécuter ses tâches depuis l'unique espace meublé qui lui est affecté. Les salles qui traditionnellement complètent ce dispositif pour satisfaire aux besoins de réunion ne sont pas équipées des fonctionnalités du poste de travail. Ni l'apparition de la bureautique, ni les différents modèles d'aménagements de l'espace tertiaire expérimentés depuis la seconde guerre mondiale n'avaient, jusque récemment, fondamentalement bousculé ce principe.

Le bureau cloisonné demeure le modèle dominant de l'espace tertiaire administratif. Souvent guidées par la volonté de réduire le coût immobilier, de nombreuses sociétés privilégient les espaces ouverts qui permettent une occupation plus dense des surfaces occupées. Les premiers aménagements exploitant les possibilités de mobilité des postes informatiques démontrent qu'il est possible de réduire considérablement le coût de la fonction immobilière en renonçant à affecter à chaque employé des moyens mobiliers et immobiliers fixes.

Les critiques les plus sévères des alternatives au bureau cloisonné soulignent que lorsqu'ils sont pensés dans la seule optique d'une meilleure performance économique, les systèmes d'aménagement peuvent se révéler contraignants pour ceux qui les vivent au quotidien et contreproductifs pour leur entreprise.

2. Différents espaces de travail pour travailler différemment

Confrontés aux limites d'espaces d'une densité nouvelle, les résidents mettent à profit le nomadisme de leurs outils pour développer de nouvelles pratiques remettant en question l'unicité du poste de travail. Le lieu de l'activité s'étend aux surfaces jusqu'alors affectés à d'autres fonctions. Seul ou à plusieurs, le travailleur se réapproprie les salles de réunion, la cafétéria, les canapés des espaces de réception.

Le nomadisme interne est devenu possible. Prenant en compte la très grande variabilité des situations du travail de bureau, les aménageurs proposent des espaces de travail alternatifs de taille et de nature différentes, scellant ainsi la fin de l'ère du bureau « couteau suisse ». L'activité de travail ne s'envisage plus sur un lieu unique mais en fonction des caractéristiques de la tâche à réaliser et selon la disponibilité de locaux.

Un mobilier différent apparaît dans les nouveaux espaces de travail dynamiques. S'ils se remarquent par leurs formes innovantes, leurs couleurs éclatantes et l'emploi atypique de matériau, les meubles se caractérisent surtout par le caractère décalé et hybride des usages qu'ils suggèrent. Ils sont les marqueurs d'un nouveau rapport au travail.

3. La résistance au changement

Passer d'un bureau classique à un environnement de travail dynamique ne peut s'envisager sans prendre en compte l'ensemble des différents enjeux de la transformation. S'il offre de nouvelles possibilités, ce changement modifie profondément l'activité de travail et les repères des collaborateurs. Son annonce peut être plus ou moins bien vécue selon les individus et leurs propres besoins de structuration.

Le sujet de l'aménagement des locaux n'échappe pas aux spécificités du dialogue social. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est consulté avant toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail. S'agissant de l'aménagement de locaux de travail, le ministère en charge de l'emploi souligne que si les CHSCT demeurent peu présents dans les projets de conception, plusieurs expériences montrent le bénéfice de leur participation¹. Il relève également que « plusieurs préalables conditionnent la pertinence « technique » du CHSCT au sein d'un projet. » et recommande notamment aux élus du CHSCT, le recours à des experts.

Des expériences conduites dans d'autres pays montrent l'intérêt d'une approche participative pour la conception d'espaces de travail répondant aux enjeux du travail contemporain. Le directeur du CfPB relève par exemple que le style de management et la culture du dialogue social des Pays-Bas facilitent la co-conception. Les membres élus du « works council » disposent d'un pouvoir de consultation, de proposition et de négociation. La prise en compte des différents points de vue est facilitée par une communication franche et directe. Dans ce contexte, le but d'une réunion est d'élaborer des solutions acceptées par tous qui seront ensuite mises en application².

Recommandations / préconisations issues de ce constat

Les évolutions en cours vont conduire les services administratifs à envisager la reconfiguration de leurs espaces de travail. Il convient d'insister sur le fait que chaque situation de travail est différente et nécessite une analyse de ses enjeux avant d'adopter un concept d'aménagement qui serait adapté à une autre situation.

Les méthodes et moyens de conception sont également à adapter aux enjeux de chaque projet.

1. Privilégier une approche pragmatique

Expliciter les objectifs de la transformation envisagée, tant en termes de résultats attendus pour l'entité administrative que pour ses agents est un préalable à tout projet.

FOCUS : L'exemple des services franciliens de la SNCF

La direction de la SNCF a pris la décision de regrouper les équipes de son siège national sur un campus de la Plaine-Saint-Denis où près de 5 300 collaborateurs sont réunis dans 5 immeubles d'un même quartier.

Ce déménagement, souhaité par le président et le comité exécutif de la société, visait plusieurs objectifs : améliorer la qualité de vie collective au travail par le renforcement de la coopération et la transparence des échanges, augmenter l'attractivité de l'entreprise pour ses salariés présents et futurs, renforcer l'image de l'entreprise et réduire les coûts immobiliers.

Le choix de l'implantation répond à l'ensemble des critères. Un soin particulier a été apporté à l'aménagement des espaces souhaités plus collaboratifs et variés. Les cloisons pleines ont été limitées au profit d'espaces plus ouverts pour apporter plus de fluidité entre les différentes structures auparavant cloisonnées.

La diffusion de nouveaux outils digitaux a accompagné l'emménagement dans ces nouveaux locaux entièrement équipés en WIFI.

Parallèlement, la SNCF a proposé un nouveau concept de bi-localisation pour ses salariés : *"un bureau dans ma gare"* qui leur ouvre la possibilité de venir télétravailler deux jours par semaine dans une gare à côté de chez eux. En contrepartie les agents peuvent être mobilisés pendant cette période de télétravail pour venir renforcer les équipes locales en charge de l'information des voyageurs.

La conception d'un nouvel aménagement d'un espace de travail impose également un travail d'identification des déterminants de l'activité pour choisir les aménagements qui seront les plus adaptés au contexte. Si l'assistance de spécialistes en analyse de l'activité ou en architecture des locaux de travail est recommandée, la conception d'un nouvel espace de travail ne relève pas des seuls experts et doit intégrer pleinement ceux à qui ils sont destinés.

Constituer un référentiel d'exemples de situations de travail et d'aménagement d'espaces permet d'enrichir la réflexion commune. Simuler des situations futures probables à partir de ces exemples peut faciliter l'appropriation des problématiques et l'émergence de réponses.

Nombre des solutions innovantes observées sont le résultat d'une approche pragmatique parfois qualifiée de « bricolage ». Le résultat est atteint par expérimentations successives, les réponses architecturales apportées aux évolutions de l'activité réinterrogeant à leur tour l'activité de travail.

Les projets de l'administration sont souvent très marqués par le cadre théorique de la commande publique qui s'y applique. Pour autant, le cadre réglementaire préserve la possibilité d'expérimenter de nouvelles approches de conception pour des projets d'aménagement de locaux de services publics.

2. Objectiver les constats pour penser autrement les espaces de travail

Repenser l'espace de travail implique de faire une série de choix stratégiques qui comportent chacun leur part de risques. Les experts du CfPB³ proposent six thèmes de réflexion : travailler au bureau ou ailleurs ? affectation ou mutualisation des postes de travail ? aménager avec ou sans cloisons ? esthétique neutre ou espace vitrine ? gestion documentaire à moins de papier ou à zéro papier ? solutions personnalisées ou concept unique ?

Il est indispensable de motiver les choix pour que les réponses apportées soient acceptables par tous. La mesure de quelques éléments factuels de la situation existante constitue un bon moyen d'objectiver certains déterminants de la situation de travail : surfaces occupées, surfaces annexes, nombre de postes de travail occupés et inoccupés, nombre d'agents et autres occupants, temps moyen d'occupation des postes pour chaque famille d'activité, etc.

Une telle approche peut permettre de dépasser la question normative du plafond de 12 m² par poste de travail imposé aux services de l'État pour appréhender la conception des locaux de travail sous un angle plus qualitatif.

La méthode d'allocation des surfaces est un des premiers sujets à aborder à partir des mesures réalisées. La prise de conscience par chacun de sa propre consommation immobilière doit permettre d'envisager une affectation des surfaces sur des critères différents, plus optimale et au bénéfice du service public et de ses agents.

3. Concevoir des solutions réalistes et équilibrées

Le Conseil soutient l'idée que l'expérimentation à petite échelle est un moyen accessible pour faire évoluer les espaces de travail des services publics et la représentation que chacun en a. Expérimenter facilite l'émergence de dispositifs innovants. S'il importe de tester chaque configuration envisagée, le partage d'expériences peut apporter les premiers éléments de réponses sur quelques éléments clés conditionnant la réussite du projet.

Plusieurs points méritent une vigilance particulière avant orientation du projet vers un ou des modèles d'aménagement :

- les solutions envisagées sont-elles compatibles avec le modèle de management de l'entité ?
- les solutions envisagées peuvent-elles être adaptées à chaque profil d'emploi ?
- les conditions matérielles sont-elles réunies pour la mise en œuvre des solutions envisagées ?

Au-delà des résultats attendus pour le bénéfice du service public, il convient de ne pas négliger les effets du changement d'espace ressentis par ceux qui y exercent leur activité et de s'attacher à définir des solutions cadres offrant la possibilité d'une appropriation personnelle du lieu.

¹ <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Conception-des-lieux-de-travail.html> , site internet du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

² Wim PULLEN, directeur du Center for People and Building (DfPB) (2014). Efficacité hollandaise, Méthodologie et tendance de l'aménagement aux Pays-Bas. Intervention dans le cadre du salon « Bureaux Expo » Cycle Office et Culture Mardi 8 avril 2014.

³ Van MEEL, j., MARTENS, j. Jan van REE, H. (2012) Aménagements tertiaires : guide pratique pour décideurs et concepteurs. Paris : éditions Charles FOSTER. 143 p.

Vers un nouvel immobilier des services publics

Constats

Nous n'identifions pas aujourd'hui tous les effets que les différentes évolutions techniques et d'organisation en cours pourraient produire sur les services publics. Il est cependant vraisemblable que la conjonction des mutations constitue un moment clé dans l'histoire de l'immobilier des services de l'État. Leur organisation dans le nouveau cadre régional offre l'opportunité de repenser la stratégie immobilière dans une perspective élargie. Les décisions qui seront prises conditionneront l'avenir.

1. L'organisation des services publics à l'heure de la réforme territoriale

La réforme de l'administration territoriale de l'État engagée dans le cadre régional fixé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République vise à rendre l'État plus efficace par une modernisation en profondeur du fonctionnement des services de l'État et un regroupement des anciennes structures. Le calendrier prévoit la mise en place de cette nouvelle organisation au premier semestre 2016. L'équilibre dans la répartition géographique des services sera un élément clé de la réussite de la réforme.

L'adaptation de l'organisation dépendra de la répartition préexistante des services et des besoins de couverture géographique du territoire. Le poids local des administrations publiques en termes d'emploi devraient également peser dans la recherche d'un équilibre. Plusieurs scénarios peuvent être envisagés selon le nombre de sites maintenus. Leur mise en œuvre nécessitera une évolution des modes de travail et une expérimentation des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication telles que le télétravail et la création de bureaux de passage ou de locaux de travail inter administrations.

Les premiers travaux des préfets préfigureurs ont souligné que la gestion des ressources humaines était un enjeu essentiel du projet et que la nature, la profondeur et la franchise du dialogue social seraient déterminantes pour mener à bien un processus de changement qui affecte des personnels et des organisations profondément remaniées ces dernières années. Ces observations épousent les recommandations formulées pour la gestion d'un projet de transformation d'un environnement de travail.

2. Le schéma directeur immobilier régional (SDIR)

Tirant le bilan de la première phase de mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'État, déployée dans le cadre de la circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, le premier ministre a souhaité le 16 décembre 2014, franchir une nouvelle étape concernant notamment le renforcement de la mutualisation, des moyens et des ressources. Il a appelé à la rénovation des outils de la stratégie immobilière de l'État, à l'extension de

leur périmètre fonctionnel et a retenu la région comme nouveau cadre géographique des schémas directeurs immobiliers.

Les premiers travaux conduits dans quatre régions expérimentatrices sous l'impulsion du service France Domaine ont été accompagnés de la mise à disposition d'outils de recensement et d'aide à la décision. Il est prématuré de tirer un bilan d'une expérimentation toujours en cours. Cependant, les éléments présentés au Conseil lors d'étapes intermédiaires attestent d'une véritable prise de conscience des bénéfices que l'État pourrait retirer d'une approche élargie et mutualisée des problématiques immobilières.

La concomitance de cette nouvelle étape de la politique immobilière de l'État et de la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale de la République suggère une mise en convergence des objectifs, le volet diagnostic des nouveaux schémas directeurs ayant vocation à éclairer les décisions relatives à l'organisation, et son volet stratégique, à anticiper les besoins immobiliers des futures organisations.

3. L'émergence de nouveaux modèles

Indépendamment de ces nouvelles stratégies immobilières régionales, les services publics français expérimentent des solutions immobilières différentes pour concilier optimisation des moyens et besoins des territoires.

La décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a invité les Préfets à mettre en place des Maisons de l'État « dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État ». Le premier ministre soulignait dans une circulaire du 15 octobre 2014 que le contexte de la réforme territoriale renforçait l'intérêt de ce nouveau modèle d'organisation qui permet une rationalisation et meilleure visibilité de l'État via la mutualisation de locaux et de certaines fonctions support. Les maisons de l'État ont vocation à accueillir des services de l'État privilégiant plutôt l'appui aux collectivités territoriales mais également des services dédiés aux usagers ainsi que des opérateurs, soit via des permanences, soit via des missions de pleins exercices. Selon le contexte local, il est envisageable que des collectivités locales ou leurs groupements puissent intégrer les maisons de l'État.

Il convient de distinguer ce dispositif de mutualisation immobilière des services de l'État de celui des Maisons des services publics qui ont vocation à assurer la présence des services publics de l'État, des organismes sociaux et des opérateurs publics historiques des services postaux, téléphoniques et d'énergie. Créées en 2005, elles ont été orientées à l'origine vers l'accessibilité aux services sociaux. Pour accélérer leur déploiement dans les territoires ruraux, l'État a conclu un accord avec la Poste visant à créer un millier de maisons de services publics grâce à la transformation de 500 bureaux de postes. Le financement de ce réseau est assuré pour moitié par les collectivités locales, pour un quart par l'État et pour un quart par les opérateurs nationaux présents dans ces maisons.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

Repenser l'immobilier des services publics à l'échelle du territoire nécessite une structuration des instruments de cette politique pour être à la hauteur des enjeux des transformations en cours.

Le Conseil de l'immobilier de l'État a remis en 2013 au ministre délégué au budget, un rapport présentant cinquante propositions pour moderniser la politique immobilière de l'État. Parmi celles-ci il recommandait d'organiser la politique immobilière de l'État propriétaire à un niveau interrégional, soulignant qu'il s'agissait d'un niveau adapté à la mutualisation des ressources et à la constitution de structures compétentes pour piloter des opérations de rationalisation du parc.

1. Concevoir des réponses à l'échelle du territoire

La nouvelle organisation territoriale de la République doit être l'occasion de repenser la fonction immobilière des services publics. L'élévation du pilotage de la fonction propriétaire à l'échelle du nouveau découpage régional ne supprime pas l'ambiguïté du double rôle du Préfet qui représente à la fois les services occupants et l'État propriétaire. Dans ce contexte, l'expérimentation des SDIR doit être mise à profit pour clarifier les rôles respectifs des acteurs de la politique immobilière de l'État.

La connaissance du parc est un préalable à l'élaboration d'une stratégie immobilière. Les outils de diagnostic déployés par le service France Domaine visent à constituer un inventaire mutualisé à partir d'information immobilière normalisées. Disposer d'une telle vue d'ensemble doit conduire chaque entité à optimiser sa stratégie particulière à partir des opportunités émanant d'une approche globale partagée.

La bonne coordination de la mise en œuvre des stratégies particulières au regard de la stratégie régionale ne peut s'envisager sans structures, processus et organisations adaptées. Il convient de tirer les enseignements du déploiement des SPSI dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et de veiller à une affectation transparente des moyens immobiliers et répondant à la fois aux priorités des organisations et aux critères de bonne gestion de l'immobilier.

2. Mutualiser pour optimiser

Souvent négligées, les dépenses correspondant à la sous-occupation d'un bien immobilier doivent être prises en considération dans le diagnostic immobilier. L'établissement d'une nouvelle cartographie des services administratifs doit conduire à limiter les effets de mitage. La mutualisation des ressources immobilières est susceptible d'estomper les effets des variations des ressources humaines affectés aux services publics. Concevoir des réponses immobilières d'une taille critique suffisante et adaptables est une voie à explorer pour optimiser le coût de la fonction immobilière des services de l'État en région.

Les solutions immobilières mutualisées peuvent prendre diverses formes (regroupement de services, mise à disposition de bureaux de passage ou création d'espace de travail inter

administratif.) Toutes sous-tendent de reconsidérer l'immobilier comme un service instaurant des échanges de type client-fournisseur entre le personnel évoluant dans les locaux de travail et les entités en charge de la gestion des espaces mis à disposition. Il convient d'accompagner la mutation des fournisseurs d'espaces en gestionnaires de l'environnement de travail dans le cadre d'une démarche qualitative, notamment par la mise à disposition d'outils de gestion de cette nouvelle relation.

Les grandes orientations des schémas directeurs immobiliers régionaux ont vocation à être déclinés dans les schémas pluriannuels de chacune des entités administratives de l'État représentées sur le territoire régional. Il importe donc de procéder, au stade de leur définition, à une analyse de chacun des scénarios alternatifs pour opérer des choix. Cette analyse ne doit pas se limiter à la mesure de l'adéquation des réponses aux objectifs explicités et au calcul de la rentabilité des engagements financiers. Elle doit être étendue en fonction des enjeux des transformations envisagées, à l'identification et la mesure des effets collatéraux probables. Compte tenu de son caractère singulier, le poids de l'immobilier des services administratifs dans la composition du paysage territorial peut être une des composantes de l'équation posée.

3. Des pistes d'expérimentations possibles

Les modèles d'espaces de l'administration de demain demeurent à inventer.

Une idée farfelue peut devenir normative et une réflexion approfondie peut se révéler sans application concrète. Au titre des idées incongrues...quoique dans l'air du temps, qu'il soit permis de formuler trois propositions directement inspirées des modèles de l'économie nouvelle et de les soumettre à l'appréciation des acteurs de la politique immobilière de l'État.

- Le bon coin des affaires domaniales : services de petites annonces destinées aux seuls services publics.
- Airbip : plateforme de réservation de « bureaux immobilier public »
- Ebur : dispositif de location des espaces de travail libérés par l'administration au profit de structures complémentaires des services public.

FOCUS : Outils de gestion des espaces de travail alternatifs

La société LBMG est spécialisée dans la conception de solutions originales, intelligentes et collaboratives pour travailler et vivre autrement. Elle accompagne créateurs de tiers lieux et entreprises dans la mise en place de nouveaux modes de travail. Elle conçoit également des solutions innovantes pour faciliter la mise en place du télétravail et l'accès à un large réseau de bureaux flexibles. Elle a créé le site Neo-nomade.com qui permet d'accéder gratuitement au meilleur des espaces de travail alternatifs (plus de 3000 cafés-wifi, coworking, télécentres, centres d'affaires, etc.). Pour les particuliers et entreprises souhaitant un accès unique facilité au réseau d'espaces, neo-nomade propose une interface de réservation en temps réel et de paiement en ligne accessible avec un compte unique.